

# **IL DIRITTO DI PARTECIPARE. ASPETTI GIURIDICI DEL RAPPORTO TRA PUBBLICO E ARCHEOLOGIA**

FRANCESCA **BENETTI**



## Post-Classical Archaeologies / Studies

### EDITORS

**Gian Pietro Brogiolo** (chief editor)

**Alexandra Chavarría Anau** (executive editor)

The monograph series of PCA offers a platform for extensive contributions on subjects related to post-classical archaeologies. All publications are fully refereed (double blind peer review) with the aim of publishing at the highest academic level and of encouraging debate. The objective is to assemble a series of volumes which reflects the changing intellectual and methodological ambitions of post-classical archaeology. PCA Studies wants also to be a useful instrument for disseminating quality research among university students and to a wider general audience, thanks to coloured illustrations, maps and graphics.



The Open Access version of this book has been made available under a Creative Commons Attribution - Non Commercial - No Derivatives 4.0 license.

### DESIGN

**Paolo Vedovetto** (Università degli Studi di Padova)

### PUBLISHER

SAP Società Archeologica s.r.l.  
Via Fienili 39/a - 46020 Quingentole, Mantova  
[www.archeologica.it](http://www.archeologica.it)

### Immagine di copertina:

Bambini coinvolti in un'attività riguardante il patrimonio archeologico durante una *summer school* dell'insegnamento di Archeologia Medievale dell'Università di Padova (foto: Sonia Schivo).

Authorised by Mantua court no. 4/2011, April 8, 2011

ISSN 2039-7895

ISBN 978-88-99547-45-5

# SOMMARIO

<b>PRESENTAZIONE</b>	5
ALEXANDRA CHAVARRÍA ARNAU	
<b>1 INTRODUZIONE</b>	<b>9</b>
RINGRAZIAMENTI	20
<b>2 LA PARTECIPAZIONE SOCIALE NEL CONTESTO LEGISLATIVO INTERNAZIONALE</b>	<b>23</b>
2.1. I DOCUMENTI UNESCO	24
2.2. I LAVORI DEL <i>COUNCIL OF EUROPE</i>	34
2.2.1. PRIMO PERIODO: LA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI TANGIBILI E LA CONVENZIONE DI LA VALLETTA	67
2.2.2. SECONDO PERIODO: DIVERSITÀ E CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO	40
2.2.3. TERZO PERIODO: IL PATRIMONIO CULTURALE COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA E LA CONVENZIONE DI FARO	41
2.3. LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA SUL PATRIMONIO CULTURALE	48
<b>3 IL CONTESTO NORMATIVO ITALIANO</b>	<b>55</b>
3.1. SINTESI DELL'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO IN ITALIA	55
3.1.1. DALL'INIZIO DEL XX SECOLO AGLI ANNI CINQUANTA	55
3.1.2. I LAVORI DELLA COMMISSIONE FRANCESCHINI	59
3.1.3. DAGLI ANNI SETTANTA AL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO	61
3.2. LA GESTIONE DEL PATRIMONIO ARCHEOLOGICO NELLA LEGISLAZIONE VIGENTE	64
3.3. L'INDIVIDUAZIONE DEI BENI OGGETTO DELLA TUTELA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO	68
3.3.1. DEFINIRE L'ARCHEOLOGIA E I BENI ARCHEOLOGICI	69
3.3.2. DEFINIRE LE ZONE DI INTERESSE ARCHEOLOGICO	78
3.3.3. LA PARTECIPAZIONE NEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DI INDIVIDUAZIONE DEI BENI CULTURALI DI INTERESSE ARCHEOLOGICO	83
3.3.3.1. I PROCEDIMENTI DI INDIVIDUAZIONE AI SENSI DELLA PARTE II DEL CODICE	83
3.3.3.2. LA PARTECIPAZIONE DELLE COMUNITÀ LOCALI NELLA REDAZIONE DEI PIANI PAESAGGISTICI	88
3.4. LA GESTIONE DELLE "RICERCHE ARCHEOLOGICHE" NEL SISTEMA LEGISLATIVO ITALIANO	93
3.4.1. LA CONCESSIONE DI SCAVO IN UNA PROSPETTIVA STORICA	95
3.4.2. LA GESTIONE AMMINISTRATIVA DEL RILASCIO DELLA CONCESSIONE	99
3.4.3. L'EMENDAMENTO PROPOSTO ALLA LEGGE DI BILANCIO 2018	108
3.4.4. L'IMPORTANZA DEL MONITORAGGIO NELLA COSTRUZIONE DELLE POLITICHE PER LE CONCESSIONI DI SCAVO	110
3.5. LA GESTIONE DEI RINVENIMENTI FORTUITI	113
3.6. LA PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI NELLA TUTELA: LA FIGURA DELL'ISPETTORE ONORARIO	124
3.7. LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELL'ARCHEOLOGIA PREVENTIVA E D'EMERGENZA	126

3.8.	LA PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI NELLA FRUIZIONE E NELLA VALORIZZAZIONE	131
3.8.1.	USO INDIVIDUALE E RIPRODUZIONE DI BENI CULTURALI	133
3.8.2.	DONAZIONI, SPONSORIZZAZIONI E ALTRE MODALITÀ DI FINANZIAMENTO PRIVATO AI BENI CULTURALI	138
3.8.3.	LA PARTECIPAZIONE NELLA GESTIONE	143
3.9.	LA PROPOSTA DI RATIFICA DELLA CONVENZIONE DI FARO DA PARTE DELL'ITALIA	145
3.10.	BENI CULTURALI COME BENI COMUNI?	149
<b>4</b>	<b>IL CONTESTO NORMATIVO INGLESE</b>	<b>155</b>
4.1.	GLI ATTORI	156
4.1.1.	STATO, ENTI TERRITORIALI E ORGANI ESECUTIVI NON DIPARTIMENTALI	156
4.1.2.	IL SETTORE INDIPENDENTE	161
4.1.3.	I PROFESSIONISTI: LE <i>UNITS</i> , LE DITTE E GLI <i>INDEPENDENT CONSULTANTS</i>	165
4.2.	L'INDIVIDUAZIONE DEI BENI DA SOTTOPORRE A TUTELA	165
4.2.1.	GLI <i>SCHEDULED MONUMENTS</i> E LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELLA LORO INDIVIDUAZIONE	166
4.2.2.	LE <i>AREAS OF ARCHAEOLOGICAL IMPORTANCE</i>	172
4.2.3.	IL <i>LISTING</i> , LE <i>CONSERVATION AREAS</i> E LE FORME DI PARTECIPAZIONE NEI PROCEDIMENTI RIGUARDANTI I BENI "LISTATI"	172
4.3.	LA REGOLAMENTAZIONE DEGLI SCAVI "DI RICERCA"	177
4.4.	LA RICERCA ARCHEOLOGICA NELL'AMBITO DEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE ( <i>COMMERCIAL ARCHAEOLOGY</i> )	183
4.4.1.	LA PROTEZIONE DEL PATRIMONIO ARCHEOLOGICO NEL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE	183
4.4.2.	LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELLA PIANIFICAZIONE E NELLA <i>COMMERCIAL ARCHAEOLOGY</i>	187
4.5.	LA GESTIONE DEI RITROVAMENTI FORTUITI	189
4.5.1.	IL <i>TREASURE ACT</i> 1996	192
4.5.2.	IL <i>PORTABLE ANTIQUITIES SCHEME</i>	198
4.6.	ALTRI AMBITI DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA	201
<b>5</b>	<b>LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELL'AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE. SPUNTI COMPARATIVI</b>	<b>205</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONI</b>	<b>223</b>
6.1.	LE AGENDE INTERNAZIONALI E NAZIONALI	223
6.2.	IL MODELLO ITALIANO	225
6.2.	IL MODELLO INGLESE	229
6.3.	UN BILANCIO COMPLESSIVO: <i>ARCHAEOLOGY (FOR THE PEOPLE?)</i>	236
6.4.	ALCUNE PROPOSTE PER UN SISTEMA ITALIANO MAGGIORMENTE PARTECIPATIVO	240
6.5.	RIFLESSIONI FINALI	248
	<b>ABBREVIAZIONI</b>	<b>251</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>253</b>

# PRESENTAZIONE

---

ALEXANDRA CHAVARRÍA ARNAU

Dal XIX secolo fino agli anni Sessanta, quando la Commissione parlamentare Franceschini pubblicò i risultati dei suoi lavori, i beni culturali sono stati considerati i valori di una nazione, uno scrigno nel quale è sedimentata non solo la sua storia, ma anche la sua identità e la sua “missione” nel mondo. Identità e missione espressi nei versi magniloquenti dell’Inno di Mameli, scelto, a titolo provvisorio, come “nazionale” nel 1946, ma di fatto ancora oggi in vigore. Accanto a questa concezione, al contempo granitica e rassicurante per le classi subalterne, le *élites* ne avevano peraltro prodotte altre due: una storicistica basata sulla filologia delle fonti e un’altra sull’estetica, che poneva al vertice le opere dei grandi artisti.

La globalizzazione ha messo in discussione quelle posizioni e proposto nuovi valori, legati piuttosto alla “percezione” di identità simboliche e memoriali alla scala della comunità locale, quando non addirittura familiare. Un’evoluzione che ha messo in crisi gli interpreti di professione dei Beni Culturali, gli esperti ai quali era tradizionalmente delegata la decisione di cosa fosse un bene culturale, costretti ora a misurarsi con altri soggetti portatori di diversi valori del patrimonio, inteso come un insieme di testimonianze del nostro passato (Schofield 2016; Chitty 2017).

La tesi di dottorato di Francesca Benetti, confluita in questo volume, si inserisce in questa evoluzione, cercando, con l’ausilio di un’ampia bibliografia internazionale, di dipanarne la complessità negli aspetti politico-culturali, sociali, giuridici e normativi.

Tramontata la posizione nazionalistica (o soltanto sospesa, considerato il suo prepotente riaffiorare in alcuni importanti Paesi, dagli Stati Uniti all’Inghilterra<sup>1</sup>), vi è chi, come Giovanni Flick, ne ha riproposta una riedizione a livello della Comunità europea. Non avendo più riferimenti geopolitici, molti hanno investito in una ricostruzione di identità locali, ma anche queste sono sempre più difficili da riannodare in un’economia e in una società che hanno spesso perso un rapporto diretto con il proprio territorio.

<sup>1</sup> Si veda ad esempio BONACCHI, ALTAWHEEL, KRZYZANSKA 2018, ma anche le diverse sessioni dedicate all’argomento nei recenti convegni internazionali della *European Association of Archaeologists* e della *Society of American Archaeologists*.

Il tentativo di recuperare una coscienza civica e pratiche di democrazia, attraverso l'apertura a gruppi locali, ovvero la "partecipazione" ai differenti livelli di conoscenza e valorizzazione del patrimonio culturale, rappresenta oggi l'"ultima spiaggia": come sottolinea Francesca Benetti citando Ashworth *et al.* 2007, "può avere un ruolo importante, grazie al suo potere evocativo e ai molteplici valori che gli possono essere attribuiti". D'altra parte, l'etnoarcheologia ha da tempo verificato come, accanto alle informazioni acquisite direttamente dagli "esperti", certamente importanti e insostituibili, ne esistano altre, altrettanto valide e note solo in ambito locale, che offrono differenti percezioni del patrimonio storico di un territorio.

A partire da questo assunto, sul quale è stato costruito anche l'insegnamento di Archeologia medievale dell'Università di Padova (Chavarría 2019; Brogiolo, Chavarría 2019), una parte consistente di questo volume si sofferma sull'attuale spazio giuridico dato alla partecipazione del pubblico nel settore dei beni culturali. Dapprima analizza i documenti sul patrimonio culturale emanati da Organismi internazionali; accenna poi alla legislazione dei singoli Stati europei che, a seconda del dirigismo, si collocano in una scala che vede al vertice dello statalismo Turchia e Italia e sul lato opposto l'Inghilterra; mette infine a confronto la situazione italiana con quella inglese, caratterizzata, come è noto, da una gestione molto più liberale, con il massimo di apertura verso la partecipazione. Il confronto non è solo bibliografico, ma è sostanziato dalla duplice esperienza dell'autrice, di studi e professionale, svolta in Italia e nel Regno Unito (presso l'*Institute of Archaeology* della UCL e tramite una *internship* con *The Heritage Alliance*).

Particolarmente attenta è la disamina del quadro legislativo italiano, tra cui spicca il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, promulgato nel 2004, che anziché snellirlo ha di fatto innescato un profluvio legislativo e normativo finalizzato a rendere sempre più accentratore il ruolo esclusivo del MiBACT. Un processo di burocratizzazione non ancora arrivato al capolinea, dal momento che il disegno di legge del 28 febbraio 2019 ha delegato al Ministero la predisposizione, entro due anni, di decreti che ridefiniscano i beni da tutelare, aggiornino gli strumenti della tutela, rivedano le forme di "cooperazione, partecipazione e sostegno dei privati alle attività di conservazione, valorizzazione, fruizione e gestione del patrimonio culturale".

Di questa legislazione hanno pagato lo scotto soprattutto gli archeologi, specie a causa di alcune circolari emesse a partire dal 2012 da un paio di direttori generali del MiBACT. In questo volume se ne rimarca, per taluni aspetti, l'incostrutturalità, ad esempio nel tentativo di sottoporre ad autorizzazione sia le ricerche effettuate con «strumentazione tecnica» (LiDAR, radar, droni, ecc.) sia le ricognizioni territoriali (circolare n. 7 del 21 febbraio 2019).

Al di là di un'opposizione a questo irrigidimento burocratico, è l'archeologia nel suo complesso che necessita di una riflessione, a partire dalla sua stessa definizione. Fino alla metà del secolo scorso, gli archeologi non avevano dubbi

sull'ambito della loro professione, definito sia temporalmente, tra la preistoria e la tarda antichità, sia nei contenuti: monumenti e manufatti di valore storico-artistico. La rivoluzione stratigrafica degli anni Settanta e la successiva affermazione dell'archeologia dell'architettura e dei paesaggi hanno ampliato l'orizzonte professionale, che è divenuto sempre più transdisciplinare. L'apparato burocratico del MiBACT ne ha approfittato per estendere il controllo dai manufatti agli strumenti, con tali scelte impedendo non solo la partecipazione delle comunità locali alla ricerca, ma in taluni casi anche la ricerca stessa. Un ripiegamento rispetto al quale Francesca Benetti, alla fine del suo percorso, propone alcune possibili modifiche pratiche: un ruolo di coordinamento per i funzionari del MiBACT; la direzione scientifica degli scavi di emergenza affidata direttamente, come in molti Paesi europei, ai professionisti; il potenziamento degli ispettori onorari come tramite tra lo Stato e le realtà locali; libertà di ricerca, indipendentemente dai programmi delle Soprintendenze; la possibilità, per gli studenti delle *summer schools* e per i non-professionisti, di partecipare a scavi in concessione; collaborazione tra MiBACT e MIUR per definire e organizzare percorsi formativi per gli archeologi. Modifiche tanto più necessarie ora, dopo che il Covid-19 ha introdotto nuove, impreviste e profonde incertezze, nelle quali i beni culturali rischiano di essere tra i più comparti economicamente più colpiti (Gould 2020; Brogiolo, Chavarría 2020).

## Bibliografia

- G.J. ASHWORTH, B.J. GRAHAM, J.E. TUNBRIDGE 2007, *Pluralising pasts: heritage, identity and place in multicultural societies*, London.
- C. BONACCHI, M. ALTAWHEEL, M. KRZYZANSKA 2018, *The heritage of Brexit: roles of the past in the construction of political identities through social media*, "Journal of Social Archaeology", 18(2), pp. 174-192.
- G.P. BROGIOLO, A. CHAVARRÍA ARNAU 2019, *Archaeology for local communities in Northern Italy: experiences of participatory research in an adverse legal framework*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 101-122.
- G.P. BROGIOLO, A. CHAVARRÍA ARNAU 2020, *Archeologia e sostenibilità nell'era post (?) Covid-19*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 10, pp. 7-20.
- A. CHAVARRÍA ARNAU 2019, *La ricerca partecipata nell'archeologia del futuro*, "Il capitale culturale", suppl. 9, pp. 369-387.
- G. CHITTY 2017, *Heritage, conservation and communities: engagement, participation and capacity building*, London-New York.
- P. GOULD 2020, *Resilience and innovation: an economic contemplation on public-facing archaeology after Covid-19*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 10, pp. 21-33.
- J. SCHOFIELD (ed) 2016, *Who Needs Experts? Counter-Mapping Cultural Heritage*, London-New York.



# INTRODUZIONE

---

L'amministrazione del patrimonio culturale consiste sostanzialmente in un continuo processo di selezione: cosa scegliamo di tutelare e trasmettere alla società del futuro? Cosa siamo invece disposti a perdere o scartare? Con quali procedimenti e criteri compiamo questa scelta? E chi ha il compito di effettuarla, continuando poi a proteggere e gestire i beni selezionati? Infine, quali mezzi e risorse siamo disposti a mettere in campo per questo procedimento? Di fronte a queste domande, a partire dal XIX secolo le varie nazioni hanno fornito risposte diverse, formulando legislazioni per la tutela del patrimonio culturale al fine di codificare il processo di selezione, proteggere quanto selezionato, renderlo fruibile. Se infatti prima di queste norme il processo era spontaneo e gestito in modo diretto dalla popolazione, che riutilizzava abitualmente le vestigia del passato, a partire dall'Ottocento prese forma nei diversi Stati la nozione di patrimonio culturale legata all'identità nazionale<sup>1</sup>, che dava un nuovo valore ai resti del passato. Vennero quindi progressivamente "statalizzate" la selezione di cosa dovesse essere tutelato e la scelta delle misure di protezione, gestione e valorizzazione adeguate. Oggi ci troviamo di fronte a un mondo completamente diverso rispetto al momento in cui è nata questa legislazione: la scolarizzazione è ampia e mediamente adeguata, la rivoluzione digitale ha stravolto i modi di vita offrendo nuove opzioni anche nel processo democratico che è alla base del funzionamento dello Stato stesso<sup>2</sup>, l'offerta culturale è vasta e sostenuta da fondi pubblici e privati. A fronte del modello ottocentesco, che per alcuni versi domina ancora molte delle legislazioni europee per i beni culturali, motivazioni etiche, economiche e socio-politiche puntano invece a un

<sup>1</sup> Concezione che non è limitata all'Ottocento, anche dal punto di vista giuridico: la stessa definizione di "bene culturale" proposta dalla Commissione Franceschini negli anni Sessanta del Novecento (Dichiarazione I) proponeva un riferimento alla Nazione («appartengono al patrimonio culturale della Nazione...»). Sulla Commissione Franceschini si veda oltre, par. 3.1.2.

<sup>2</sup> Alcuni autori hanno notato una "crisi" della democrazia per come è stata formulata negli Stati moderni, ovvero in forma rappresentativa (ROSANVALLON 2012). Proprio in risposta a questa crisi sono state proposte varie opzioni partecipative, tese a riprendere in qualche modo la democrazia diretta (ALLEGRETTI 2011); si pensi ad esempio, per quanto riguarda l'Italia, alla piattaforma Rousseau del Movimento 5 Stelle, che propone appunto un modello di democrazia diretta (per quanto accessibile ai soli iscritti) a sostegno del processo rappresentativo.

sistema maggiormente aperto, con una più stretta collaborazione tra esperti e pubblico; lo stesso propongono per altro alcuni recenti documenti rilasciati da diverse istituzioni internazionali.

Da decenni gli studiosi riconoscono che, oltre al valore intrinseco, a fondamento del significato e dell'importanza del patrimonio culturale per la società si pone il valore sociale attribuito individualmente e collettivamente ai beni<sup>3</sup>. In ambito italiano già Massimo Severo Giannini, uno tra i massimi giuristi del Novecento, aveva sottolineato in un cruciale studio del 1976 che l'identificazione di una "cosa" come "bene culturale" è sostenuta dal suo valore immateriale. Al tempo Giannini non aveva dubbi su chi fosse in grado di esprimerlo: gli esperti, sulla base di un giudizio valutativo basato sulla conoscenza. Più di recente, il concetto di attribuzione del valore si è legato anche a quello di percezione, anche grazie allo sviluppo della psicologia cognitiva e della fenomenologia (Grima 2002); è entrata in crisi, in questo modo, la concezione per la quale solo gli esperti possono attribuire valori. Parallelamente si è assistito a un ampliamento del sistema valoriale applicato ai beni culturali, e accanto a giudizi storici ed estetici (questi stessi per altro opinabili e soggettivi), si sono fatti strada altri tipi di valori: religioso, devozionale, identitario, simbolico, civico, sociale, memoriale (a livello individuale e collettivo), di riferimento paesaggistico e a volte politico. Tali qualità immateriali rendono "di interesse" un dato bene, ed è evidente che possono essere attribuite da diversi soggetti. In relazione alla teoria politica è inoltre importante rilevare che questi beni sono investiti di un "interesse pubblico", anche se non c'è stata particolare riflessione critica sul significato di questa locuzione applicata ai beni culturali.

Dalla consapevolezza della necessità di coinvolgere più attori, nonché di ottenere maggiore sostegno pubblico per il settore dei beni culturali (anche per cause economiche) discende l'urgenza di comunicare i risultati della ricerca, senza limitarsi, come tradizione, alla pubblicazione scientifica riservata a un'élite di esperti, ma aprendo la diffusione anche al grande pubblico e ottenendo così benefici e ricadute positive sulla stessa tutela (McManamon 2000). Da una decina d'anni ci si è tuttavia resi conto che questo approccio, essenzialmente di tipo *top-down*, si limita a divulgare le informazioni senza considerare che le comunità locali hanno una percezione, una conoscenza e un'esperienza del patrimonio culturale che sono precedenti, e di non minor valore, rispetto alla ricerca stessa (Holtorf 2007a; Brogiolo 2014). La parola chiave è diventata perciò *partecipazione*<sup>4</sup>, da intendersi anche come espressione di democrazia e di riconoscimento del diritto a «prendere parte liberamente alla vita culturale della comu-

<sup>3</sup> MASON, AVRAMI 2002; SMITH 2006; SILVERMAN, RUGGLES 2007, pp. 12-13; OLIVIER 2019.

<sup>4</sup> ATALAY 2012; THOMAS, LEA 2014; DIAZ-ANDREU 2016. Per l'Italia si vedano: BROGIOLO 2014; Giuliano VOLPE 2016a.

nità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici», così come proposto dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 1948 (Art. 27). Tale diritto è giustificato dalla relazione che intercorre tra la società (intesa come gruppo di singoli) e la produzione del proprio spazio nel corso del tempo, in costante modificazione. Partecipare alla produzione culturale (in senso lato) equivale dunque a far parte della società (Jokilehto 2012), in un processo di negoziazione continua con gli altri individui. Proprio quest'ultima constatazione pone il problema del potenziale conflitto tra diverse comunità, così come tra singoli individui e collettività (Silverman, Ruggles 2007), tanto che il maggiore problema connesso all'idea di partecipazione è appunto rappresentato dalla necessità di trovare dei meccanismi di mediazione equi.

A prescindere dalle aspirazioni degli studiosi o delle comunità locali, le possibilità di partecipazione hanno dei confini precisi, definiti dalle leggi di ogni Paese: da qui, dunque, si deve partire per ragionare sulle caratteristiche e le ambizioni riguardanti le pratiche partecipative nel campo dei beni culturali. A tale proposito è parso inoltre necessario muoversi su un duplice binario, prendendo in esame da una parte gli atti internazionali (carte, convenzioni, raccomandazioni, decisioni, ecc.), che indicano le tendenze verso cui la comunità internazionale si muove e che possono entrare a far parte del *corpus* legislativo "domestico" con lo strumento della ratifica; dall'altra la legislazione nazionale, che risponde a esigenze concrete di regolamentare le tensioni avvertite a livello economico, politico, sociale (Severini 2014). La presente ricerca intende quindi verificare quale sia allo stato attuale lo spazio giuridico per la partecipazione del pubblico nel settore dei beni culturali in Italia, con particolare attenzione all'archeologia e confrontando la situazione "domestica" con quella dell'Inghilterra, caratterizzata da una gestione molto più liberale<sup>5</sup>.

Attraverso lo studio delle linee di tendenza internazionali e dei meccanismi che legano la legislazione e le politiche culturali globali, europee e nazionali per

<sup>5</sup> Strumento principale per la realizzazione di questa indagine è la ricerca bibliografica, sul doppio binario del diritto e dell'archeologia. Per la consultazione dei testi di legge, delle carte internazionali e dei relativi rapporti esplicativi si sono utilizzati i portali ufficiali degli Stati (per l'Italia: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), per l'Inghilterra: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)) o delle organizzazioni responsabili della redazione (es. UNESCO: <http://portal.unesco.org>, CoE: [www.coe.int](http://www.coe.int), Unione Europea: <http://eur-lex.europa.eu>). Si è inoltre affiancato all'analisi bibliografica l'uso di alcune interviste semi-strutturate per ottenere informazioni volte a rispondere a domande specifiche (BERNARD 2002, pp. 203, 205), specialmente durante le ricerche in Inghilterra. Le interviste, di durata variabile (30-115 minuti), sono state condotte tra il 2017 e il 2018. Sono stati intervistati: Roger Bland (già *Portable Antiquities Scheme*), Ben Cowell (*Historic Houses*), Bill Fergie (*Hampshire Buildings Preservation Trust*), Lizzie Glithero-West (*The Heritage Alliance Ltd*), Mike Heyworth (già *Council for British Archaeology*), Peter Hinton (*Chartered Institute for Archaeologists*), Michael Lewis (*Portable Antiquities Scheme*), Tim Loughton (parlamentare e membro del *All Party Parliamentary Archaeology Group*), Martin Millett (*University of Cambridge*), Adrian Olivier (ICAHM-ICOMOS), Tony Pollard (*University of Glasgow*), Roger Thomas (*English Heritage - Historic England*), Lisa Wescott-Wilkins (*DigVentures Ltd*).

la partecipazione pubblica nell'ambito dell'archeologia, si evidenzieranno dunque punti di forza e di debolezza nel sistema italiano e in quello inglese, per poi proporre su queste basi alcune modifiche per quello italiano, per una gestione più collaborativa dei beni archeologici. Il confronto permetterà anche di evidenziare possibili problemi suscitati dalle pratiche partecipative, analizzando le soluzioni già adottate in un altro Paese (quale appunto l'Inghilterra) che ha maggiormente sperimentato strategie partecipative.

La scelta del Paese a cui paragonare le caratteristiche e gli esiti della legislazione italiana è stata guidata da un preventivo spoglio bibliografico, riguardante l'amministrazione del patrimonio culturale in Europa. All'interno dell'Europa coesistono infatti sistemi giuridici differenti (*common* e *civil law*: il primo in parte del Regno Unito e il secondo nel resto dei Paesi europei, pur con differenze significative) così come strutture organizzative diversificate, centralizzate o meno<sup>6</sup>. Immaginando di mappare le differenze in termini di distanza su uno spettro continuo, possiamo distribuire i Paesi secondo la distanza tra poli opposti. In termini di centralizzazione ad esempio, la Turchia è forse il Paese con amministrazione maggiormente centralizzata (Shoup *et al.* 2014) insieme all'Italia (Zan *et al.* 2007; nonostante la riforma Franceschini abbia conferito maggiore autonomia ad alcuni enti), alla Grecia e alla Francia (pur con significative aperture, specie in tema di gestione degli istituti della cultura: Bonini Baraldi 2005). Al polo opposto troviamo l'Inghilterra (Cookson 2000), mentre a vari livelli dello spettro possiamo collocare gli altri Paesi, tra cui ad esempio Malta, che ha un sistema simile a quello delle Soprintendenze ma è recentemente stata interessata da processi di *outsourcing* (Mifsud Bonnici 2008; Zan 2014, cap. 7), Spagna (Yáñez 2015) e Norvegia (Gundersen 2019; Sayej 2019). Nell'ambito della ricerca archeologica, in molti Stati è richiesto un permesso per condurre gli scavi, e le condizioni per ottenerlo variano significativamente. Per citare solo qualche esempio, un permesso è richiesto in Italia (concessione), Austria (R. Karl 2011; R. Karl 2019a), Germania (Möller 2019), Grecia (Voudouri 2010), Croazia (Rizner 2019) e Norvegia (per lo scavo di siti protetti *ex lege*: Gundersen 2019); non è invece necessario in Regno Unito, a parte poche eccezioni (v. par. 4.3). Variabile è anche la gestione del *metal detecting*, che in alcuni Paesi è proibito o soggetto a particolari condizioni, come in Norvegia (Gundersen 2019), in altri invece è più libero, ad es. in Regno Unito, Italia e Danimarca (Dobat, Jensen 2016)<sup>7</sup>. Gli Stati propongono anche diverse definizioni di ciò che

<sup>6</sup> In alcuni Stati, la medesima legge per la tutela del patrimonio culturale è valida per tutto il territorio nazionale: ad es. in Italia, Francia, Grecia (VOUDOURI 2010), Austria (R. KARL 2019a), Croazia (RIZNER 2019). Altri Paesi delegano invece molta parte della potestà legislativa alle Regioni o agli Stati federali che formano parte della nazione: è il caso ad esempio di Germania (MÖLLER 2019), Spagna (YÁÑEZ 2015; DELGADO ANÉS, MARTÍN CIVANTOS 2019), Regno Unito (CARMAN 1996), Belgio.

<sup>7</sup> Sul tema abbondano gli studi. Si vedano in particolare: S. THOMAS, STONE 2009, il numero 33

è considerato “archeologico” per legge – e dunque soggetto a eventuale protezione –, nonché una diversa gestione dei beni ritrovati. In alcuni casi la proprietà è pubblica, come in Grecia (per antichità precedenti il 1453 o ritrovate durante uno scavo archeologico: Voudouri 2010), Norvegia (Munch Rasmussen 2014; Gundersen 2019) o Italia (Pistorio 2012a), mentre altrove è tendenzialmente privata (Inghilterra). Anche la gestione dell’archeologia preventiva e d’emergenza è differenziata, con modelli a prevalente presenza privata (Regno Unito), e altri a maggior controllo statale (Francia, Norvegia, Danimarca, la regione della Wallonia in Belgio) o con sistemi misti (Italia, Svezia)<sup>8</sup>. Sebbene lo spoglio sia stato preliminare e unicamente finalizzato ad agevolare la scelta del Paese di confronto, è apparso piuttosto chiaro che il Regno Unito si pone per molti versi all’opposto, rispetto all’Italia, nello spettro delle pratiche che governano l’archeologia e il patrimonio culturale, con un sistema più liberale e decentrato. Per quanto, con ogni evidenza, tale modello non sia pedissequamente esportabile, il confronto è sembrato interessante sia dal punto di vista del diritto, sia in considerazione della tradizione di *public* e *community archaeology*, i cui sviluppi hanno tratto vantaggio da questo sistema liberale (per una recente sintesi sulla disciplina si veda Moshenska 2017a).

Nonostante la volontà, almeno a parole, di promuovere anche a livello politico e amministrativo una maggiore e più efficace partecipazione sociale nei beni culturali e in archeologia, in Italia questi campi sono ancora in larga parte appannaggio di specialisti. Non mancano alcune pregevoli eccezioni<sup>9</sup>, che sono tuttavia dovute più ai valori etici, all’apertura e alla lungimiranza delle singole persone coinvolte che ad una politica coerente per il Paese. Anzi, la circolare della Direzione Generale Archeologia MiBACT 6/2016 (le cui condizioni sono state successivamente rafforzate) va nella direzione contraria, insistendo sulla esclusione *categorica* (sic) della possibilità che agli scavi in concessione «possono partecipare soggetti diversi da archeologi provvisti del titolo di laurea o da studenti universitari in discipline archeologiche e affini». Secondo l’interpretazione della Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (DG ABAP), la circolare applica quanto richiesto dalla *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage* (anche conosciuta come Convenzione di La Valletta, 1992), ratificata dall’Italia con la legge 29 aprile 2015, n. 57<sup>10</sup>.

della rivista *Internet Archaeology* (2013), il volume 2 della rivista *Open Archaeology* (2016), S. THOMAS 2012; MUNCH RASMUSSEN 2014; HARDY 2017; RODRIGUEZ TEMIÑO, YÁÑEZ 2018; GUNDERSEN 2019; RODRIGUEZ TEMIÑO *et al.* 2019.

<sup>8</sup> Per un’analisi complessiva: KRISTIANSEN 2009; VAN DER HAAS, SCHUT 2014; SAYEJ 2019.

<sup>9</sup> Per cui si vedano ad esempio VANNINI 2011a; Giuliano VOLPE 2016a; NIZZO 2017; VALENTI 2017; RIPANTI 2017; BROGIOLO 2018; CHAVARRÍA ARNAU 2018; BROGIOLO, CHAVARRÍA ARNAU 2019.

<sup>10</sup> Per una discussione su questa circolare nel contesto della normativa riguardante le ricerche archeologiche si veda il par. 3.4. Sulla Convenzione si veda invece il par. 2.2.1.

A dir la verità, l'Italia non è l'unico Paese ad aver adottato misure più restrittive in seguito alla firma o alla ratifica della Convenzione di La Valletta, secondo soluzioni già altrove criticate come incostituzionali da Raimund Karl nel quadro di un'analisi del sistema legislativo austriaco riguardante le ricerche archeologiche (R. Karl 2016, pp. 34–35). Alcuni Paesi che hanno implementato la Convenzione, come ad esempio l'Olanda, hanno introdotto modifiche burocratiche, legislative o organizzative che, pur non essendo rivolte contro il volontariato, hanno finito per mettere in crisi la collaborazione tra archeologi e volontari (Duijneld *et al.* 2013). Viceversa altri Paesi, come ad esempio il Regno Unito, non hanno ritenuto di dover introdurre modifiche significative alla regolamentazione vigente. Permangono così in Europa, tra nazioni che hanno ratificato e implementato la medesima Convenzione, modelli basati su interpretazioni assai diverse dello stesso testo (Kristiansen 2009).

D'altro canto, è partito ormai da anni in Italia l'*iter* legislativo per la ratifica della *Council of Europe Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (conosciuta come Convenzione di Faro, 2005). La Convenzione di Faro, in senso opposto a quanto visto finora, propone un ruolo attivo per le "comunità di patrimonio"<sup>11</sup> e mette in discussione sia alcune letture restrittive della Convenzione di La Valletta, sia, più in generale, alcune parti del modello proposto dal nostro sistema legislativo e amministrativo, storicamente basato su una concezione statalista e proprietaria di tutela del patrimonio culturale<sup>12</sup>.

È un dato di fatto che, ad oggi, l'interesse per i beni culturali in Italia sia notevole. Solo per fare alcuni esempi, il numero di visitatori di musei, monumenti e aree archeologiche è in crescita dal 2013<sup>13</sup>, lo stato di conservazione precario di alcuni siti chiave del patrimonio italiano (es. Pompei) desta preoccupazione e indignazione nazionale, i programmi televisivi trattano frequentemente discussioni sul patrimonio culturale e in occasione di alcuni eventi catastrofici – come il terremoto di Amatrice del 2017 – alcune delle immagini più trasmesse ritraevano proprio il salvataggio di opere d'arte danneggiate. Nel terremoto dell'Emilia Romagna del 2012, ad esempio, simbolo della catastrofe (e della successiva ricostruzione) è diventato proprio un bene culturale, a testimonianza del suo valore identitario: la torre dell'Orologio a Finale Emilia (Mo), crollata per le scosse. Ancora, si pensi al successo a livello nazionale di alcune iniziative culturali promosse da fondazioni, tra le quali si segnala per importanza il FAI - Fondo Ambiente Italiano.

<sup>11</sup> L'art. 2, lett. b) definisce la *heritage community* come un insieme di persone che, dando uno specifico valore al patrimonio, nell'ambito dell'azione pubblica lo sostengono con l'intenzione di trasmetterlo alle future generazioni. Per un approfondimento si veda il par. 2.2.3.

<sup>12</sup> FAIRCLOUGH 2009. Di diversa opinione per l'applicazione in Italia: CARPENTIERI 2017. Per una trattazione riguardante la Convenzione di Faro si veda il par. 2.2.3.

<sup>13</sup> Dati Ufficio Statistica MiBACT: [http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori\\_e\\_introiti\\_musei\\_18.htm](http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei_18.htm) [ultimo accesso 05/05/2020].



Fig. 1. Nelle proprietà del FAI - Fondo Ambiente Italiano la costante comunicazione e frequentemente la partecipazione diretta del pubblico sono parte integrante anche delle attività di ricerca (nella foto, del 2019, gli archeologi dell'Università di Padova illustrano le ricerche in corso).

In queste situazioni emerge con chiarezza l'interesse del pubblico a partecipare, offrendo, oltre al sostegno finanziario, anche prestazioni lavorative a titolo gratuito o la propria opinione ed esperienza. E non si tratta di un pubblico unicamente teso al sostegno di iniziative calate dall'alto: è esso stesso che, sempre di più, vuole scegliere in autonomia cosa merita di essere sostenuto. Tra gli esempi che possiamo citare: il crescente utilizzo di *crowdsourcing* e *crowdfunding* (Cicerchia 2013); il meccanismo di funzionamento dell'ArtBonus<sup>14</sup>, un sistema di incentivazione fiscale per agevolare i finanziamenti privati, nel quale gli stessi privati possono scegliere quali interventi e/o istituzioni finanziare; iniziative come quella de "I luoghi del cuore", proposta dal FAI, in cui le persone possono suggerire un monumento "da salvare". In quest'ultimo caso la varietà di luoghi suggeriti (oltre 32.000 nel 2019, di diverse tipologie), il numero di voti (oltre 2.200.000) e le motivazioni che sottostanno alle diverse candidature sono una fotografia della "multivocalità" del patrimonio culturale oggi in Italia, ovvero dei molteplici valori e significati che possono essere attribuiti a un medesimo oggetto culturale da soggetti diversi (Hodder 2003; Matsuda, Okamura 2011, p. 6).

<sup>14</sup> Introdotto dall'art. 1 del D.L. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni in Legge n. 106 del 29 luglio 2014 e s.m.i. Cfr. anche oltre, par. 3.8.2.

Tale multivocalità appare acuita dai mezzi digitali, che hanno permesso, nell'arco di poco più di una generazione, una vera e propria rivoluzione: la produzione (quasi) autonoma di prodotti culturali e la loro distribuzione a prezzi contenuti grazie ai nuovi mezzi di connettività<sup>15</sup>. Proprio questa caratteristica del patrimonio culturale ci invita a riflettere sull'interazione tra gli esperti e il pubblico e sul ruolo dell'ingerenza statale nella gestione del patrimonio (R. Thomas 2004). Considerando che le ricerche archeologiche sono finanziate o con fondi pubblici (dunque con le tasse dei contribuenti) o da capitali privati (nel caso si tratti di archeologia d'emergenza fondata sul sistema del *developer pays*), appare eticamente corretto pensare a un ruolo più attivo delle comunità locali<sup>16</sup>, qualora queste lo desiderino, in quanto titolari di un interesse (*stakeholders*).

Per la verità, le esperienze partecipative (a livello tanto internazionale quanto italiano) non sono una novità in vari ambiti, tra cui quello ambientale, amministrativo e architettonico. Nel primo caso, infatti, la gestione comune di risorse naturali ha spinto da tempo a interrogarsi sull'efficacia e la sostenibilità delle procedure partecipative utilizzate (es. Ostrom 2006); anche in Italia abbiamo testimonianze di proprietà comuni e gestione partecipata del territorio<sup>17</sup>. Nel secondo caso i primi interessanti esperimenti, ripresi poi da tutto il mondo, sono stati i bilanci partecipati in America Latina (i casi più noti sono Porto Alegre e Belo Horizonte in Brasile: Pazé 2011; Vitale 2013), in cui la cittadinanza partecipava nella scelta degli investimenti locali (che diventavano dunque più ri-

<sup>15</sup> SACCO *et al.* 2014. Per l'impatto economico delle tecnologie digitali nel mondo della cultura (in particolare dell'editoria) cfr. anche GAZDIA 2014.

<sup>16</sup> Gian Pietro BROGILO (2018) suggerisce un ruolo anche per le comunità virtuali. Tale ipotesi è tuttavia da vagliare attentamente caso per caso: se di certo è auspicabile un contributo da parte di tutti gli attori interessati nell'ambito della ricerca, fino a che punto una comunità virtuale che potrebbe anche non avere alcun contatto con il territorio, suggestionata magari da idee di personaggi influenti (*influencers*), dovrebbe aver diritto di contribuire a prendere decisioni le cui conseguenze ricadono su altri? Il concetto di comunità occupa da tempo un posto nel dibattito scientifico connesso alla *public archaeology* e molti studiosi hanno sottolineato la necessità di superare un'accezione puramente geografica del termine (SMITH, WATERTON 2009; WATERTON, SMITH 2010; WATERTON, WATSON 2013; WATERTON 2015; MULLIGAN 2018). Tale principio estremamente fluido, che funziona bene nella teoria, si rivela tuttavia spesso di difficile applicazione sul piano operativo. In questa ricerca si intende "comunità" nel senso proposto dalla Convenzione di Faro, considerando però che sul piano giuridico hanno valore da una parte l'appartenenza a una comunità in senso geografico (in termini di residenza), dall'altra quella alla società civile organizzata in associazioni, per cui la Costituzione (post-riforma del 2001) prevede una partecipazione in termini di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.).

<sup>17</sup> BROGILO 2018. Le (poche) aree a gestione partecipata ancora esistenti in Italia sono gli usi civici, tutelati nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio all'art. 142, comma 1, lettera h) e i territori sottoposti alla gestione delle "Regole" (enti di diritto privato che agiscono con finalità collettiva e modalità partecipativa). Tuttavia è ultimamente promossa a livello locale la gestione collettiva di aree comuni – ad esempio giardini – tramite "patti di collaborazione" (per una panoramica su varie esperienze italiane si veda [www.labsus.org](http://www.labsus.org), ultimo accesso 17/09/2019).

spondenti alle reali esigenze sentite dai vari segmenti di popolazione). Tali esperimenti sono stati successivamente ripresi in vari Stati europei (Sintomer *et al.* 2009), compresa l'Italia (Allegretti 2010; Allegretti 2011), dove però hanno avuto meno successo, ed extra-europei, come ad esempio – per citare solo un paio di casi – lo Stato federato del Kerala (India) e gli Stati Uniti d'America. Le pratiche partecipative hanno infine una lunghissima tradizione in ambito architettonico: in Italia, ad esempio, hanno origine negli anni Cinquanta con i lavori di Giancarlo De Carlo (De Carlo 2015).

Sebbene queste tematiche siano ormai datate nel contesto internazionale, un ragionamento su questi argomenti non pare fuori luogo ancora oggi in ambito archeologico in un Paese come l'Italia, in cui si registra da una parte la necessità di agevolare l'inclusione sociale (processo in cui la partecipazione nel campo culturale può essere significativa: Westmont, Antelid 2018), e dall'altra una maggiore apertura dell'amministrazione pubblica alla collaborazione con i privati nel settore dei beni culturali, testimoniata anche da alcune novità legislative (ad es. l'incentivazione alle sponsorizzazioni o la norma sul dibattito pubblico, cfr. paragrafi 3.8.2 e 3.7). A fronte di questa disponibilità, si avverte tuttavia una certa diffidenza da parte delle Soprintendenze, spesso impreparate ad affrontare tali cambiamenti e costantemente in penuria di risorse (Giuliano Volpe 2016b).

In tempi di profonda trasformazione economica e sociale (o crisi), come quella che l'Occidente sta sperimentando da oltre dieci anni, si registrano a tale proposito importanti tensioni tra tendenze opposte. Da una parte si percepisce la necessità di coinvolgere più attivamente le comunità locali, per motivazioni sia etiche (partecipazione come esperienza di democrazia, accesso alla cultura come parte dei diritti umani), sia economiche (i continui tagli al settore culturale per la *spending review* hanno spinto anche gli organi pubblici a cercare una maggiore collaborazione con i privati); dall'altra parte i professionisti portano avanti una "guerra", al volontariato, che spesso è stato usato dalle amministrazioni pubbliche come lavoro professionale sottopagato o gratuito.

Prima di entrare nel vivo della ricerca sembra utile approfondire il significato del termine "partecipazione", che assume sfumature diverse a seconda del contesto disciplinare in cui è inserito.

La prima sistematizzazione del concetto è stata effettuata da S. Arnstein (1969) nel contesto delle scienze politiche. La sua classificazione si basa sul livello di coinvolgimento dei cittadini, concettualizzato come una scala con otto gradini a seconda del potere del pubblico nell'influenzare una certa decisione nell'ambito del *policy making*. I gradi di partecipazione variano dalla non-partecipazione a una partecipazione simbolica e non reale, fino al potere in mano al pubblico (Tab. 1).

1	Controllo in mano ai cittadini	
2	Potere delegato	Gradi di potere ai cittadini
3	Collaborazione	
4	Conciliazione	
5	Consultazione	Partecipazione simbolica
6	Informazione	
7	Terapia	
8	Manipolazione	Non partecipazione

Tab. 1. La scala della partecipazione (Arnstein 1969).

Ogni decisione richiede che la pubblica amministrazione (PA) valuti quale livello di partecipazione sia opportuno mettere in atto (Bobbio 2004). In Italia attualmente eventuali procedure per la partecipazione pubblica nei beni culturali tendono a ricadere nella sfera “simbolica”, anche se non mancano esempi di collaborazione; maggiori possibilità di coinvolgimento (fino ad arrivare ad alcuni campi in cui è possibile il *citizen control*) si rilevano invece in altri Paesi, come ad esempio il Regno Unito.

Diverse sono le pratiche che la PA può utilizzare per attuare la partecipazione: pratiche di ascolto (es. *focus groups*), di interazione costruttiva (es. *planning for real*, *open space technology*, inchiesta pubblica), di mediazione di conflitti (es. negoziazioni, accordi, bilanci partecipativi, dibattito pubblico) (Bobbio 2004). Questi strumenti sono tuttavia applicati soprattutto dagli enti locali, dove la mappatura di *stakeholders* è più semplice e ristretta; molto più raramente sono realizzate a livello centrale, e presentano comunque maggiori difficoltà per alcune materie con interessi sensibili, a difesa dei quali intervengono gli esperti<sup>18</sup>.

In ambito amministrativo si registra da decenni la tendenza a favorire una maggiore partecipazione da parte dei privati, con una parziale rinuncia all'esclusività dei poteri da parte dello Stato. Tale tendenza trova tra le sue principali motivazioni quella di prevenire il contenzioso, conoscendo in anticipo le obiezioni che saranno poste dal pubblico e mitigando i rischi. Questa non è però l'unica motivazione per cui la PA può richiedere il coinvolgimento dei cittadini; un'altra è il reperimento di risorse (economiche o di *capacity*) per prendere una decisione o per monitorare alcune situazioni (es. nei progetti di *citizen science*) (Bobbio 2004). A fini istruttori la partecipazione può essere utile per fornire alla PA un

<sup>18</sup> Tra le materie di interesse sensibile rientra in Italia anche la tutela dei beni culturali, per la quale sono previste deroghe ad es. in materia di semplificazione amministrativa (SCIULLO 2016).



Fig. 2. Concettualizzazione della partecipazione nell'ambito di questa ricerca.

quadro conoscitivo completo nel corso dei procedimenti, in modo da prendere una decisione che consideri tutti gli interessi in gioco. Infine, la democrazia partecipativa ha tra le sue finalità l'*empowerment* dei partecipanti, l'inclusione di soggetti "deboli" normalmente esclusi dalle pratiche decisionali, la promozione della trasparenza, dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività politica (Allegretti 2011).

A livello individuale, uno strumento partecipativo è anche la possibilità di presentare osservazioni nel procedimento amministrativo da parte di «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici e privati», ivi compresi le associazioni o i comitati di cittadini, in quanto portatori di interessi diffusi (artt. 9, 10, 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241); pratica che tuttavia si configura come reattiva.

Nell'ambito di questa ricerca, il termine "partecipazione" si intende in termini più ampi rispetto a quanto avviene nelle scienze politiche<sup>19</sup>, ovvero come un comportamento *attivo* nell'identificazione dei beni e ancora nella ricerca, tutela, archeologia "commerciale", gestione delle ricerche fortuite, valorizzazione e gestione del patrimonio archeologico (Fig. 2) da parte di un pubblico comprendente una pluralità di *stakeholders*, tra cui le comunità locali e in generale i non professionisti. Le attività che presuppongono un comportamento ricettivo (ad esempio: seguire una conferenza, visitare un museo, vedere programmi televisivi, ecc.) sono caratterizzate da un intervento minimo del pubblico, che si esprime con la semplice volontà di ricevere informazione. Non sussistono limitazioni legislative a tale tipo di partecipazione, che è tuttavia modesta in termini di apporto del pubblico. Profili giuridici specifici si delineano invece quando si verifica la volontà di un comportamento attivo (es. partecipare a uno scavo archeologico, contribuire all'individuazione di un bene, ecc.).

Tale visione, oltre che da principi etici e democratici, è guidata da una prospettiva costruttivista a giustificazione della necessità di coinvolgimento del

<sup>19</sup> Per cui rimandiamo ancora una volta ai lavori di Umberto Allegretti, tra cui ALLEGRETTI 2008; ALLEGRETTI 2010; ALLEGRETTI 2011.

pubblico. In base a questa teoria la realtà non è un fatto oggettivo, ma una costruzione soggettiva basata sull'esperienza (personale o sociale) (Raskin 2008); nel nostro caso, è dunque il valore attribuito collettivamente a un oggetto/luogo, conosciuto in base all'esperienza, a qualificarlo come bene culturale. Fare esperienza di un oggetto, un sito, un luogo, non significa cioè solo poterlo vedere, bensì essere in grado di rielaborare l'informazione ad esso associata, costruire conoscenza, modificarne se necessario il valore, progettarne creativamente il futuro.

Dopo questa introduzione, il secondo capitolo dell'opera indagherà il processo che ha portato, nei documenti internazionali, a un generale clima di favore per la partecipazione pubblica. Tale prospettiva permetterà di comprendere quali siano le aspirazioni della comunità internazionale e quali le motivazioni alla loro base.

Il terzo capitolo si concentrerà sulle caratteristiche del contesto normativo italiano per l'amministrazione del patrimonio culturale e, in particolare, archeologico.

Nel capitolo successivo, il quarto, verranno esposte le caratteristiche del contesto normativo inglese che, come già anticipato, si può ritenere sostanzialmente opposto a quello italiano.

Il capitolo quinto metterà a confronto i due sistemi analizzati, individuando punti particolarmente critici per il contesto italiano e proponendo un bilancio complessivo della comparazione. Nel capitolo conclusivo saranno quindi delineate soluzioni innovative per il sistema italiano rispetto alle tematiche critiche individuate nel corso della ricerca, al fine di rendere l'amministrazione del patrimonio culturale più inclusiva e aperta alla partecipazione pubblica.

## Ringraziamenti

Desidero riservare un sincero e grande grazie alla professoressa Alexandra Chavarría Arnau, non solo per aver supervisionato il mio dottorato, da cui nasce questo volume, ma soprattutto per aver creduto in me nel corso di tutto il mio percorso universitario e per avermi fornito innumerevoli occasioni di crescita personale e professionale. Un ringraziamento scontato, ma non per questo meno sentito, al professor Clemente Pio Santacroce, che ha seguito il mio dottorato con attenzione, costanza e pazienza, guidando la mia ricerca in campo giuridico, a me poco familiare per formazione. Sono riconoscente anche a Gian Pietro Brogiolo, che mi ha suggerito alcune delle domande da cui parte questa ricerca e ha discusso poi alcune delle idee in corso d'opera, spingendomi ad argomentare in profondità gli argomenti trattati. Un grazie anche

a Tim Schadla-Hall, che con entusiasmo ha seguito la mia ricerca presso la UCL durante il periodo di Erasmus+ (ottobre 2017-marzo 2018), dedicandomi tempo ed energie e mettendomi in contatto con gli intervistati, che pure ringrazio.

Meritano un riconoscimento anche il *team* di *The Heritage Alliance* (in particolare Lizzie Glithero-West e Joe O'Donnell), presso cui ho svolto un periodo di *internship* di due mesi (ottobre-dicembre 2018), e la squadra di *Waterloo Uncovered*, che grazie alla sua internazionalità mi ha dato ulteriori spunti di ricerca, specialmente attraverso le conversazioni con Mark Evans, Olivier Van der Bergh, Veronique Moulaert, Claes Pettersson, Tony Pollard, Florence Laino.

Un grazie a Jaime Almansa-Sánchez, Giorgio Andrian, Alicia Castillo Mena, Raimund Karl, Katharina Möller, Adrian Olivier, Francesco Ripanti e Sonia Schivo per i suggerimenti, le critiche costruttive e le discussioni che hanno fatto crescere questo lavoro, e a Ilaria Morresi per una rilettura complessiva del volume.

Eventuali errori, imprecisioni e omissioni sono ovviamente da attribuirsi solo a me.

Infine, desidero ringraziare Maurizio e la mia famiglia. Sarà banale dirlo, ma senza il vostro sostegno e incoraggiamento questa ricerca e questo volume non avrebbero visto la luce.



# LA PARTECIPAZIONE SOCIALE NEL CONTESTO LEGISLATIVO INTERNAZIONALE

Nonostante la materia del patrimonio culturale sia stata oggetto di numerosi documenti prodotti dalle organizzazioni internazionali (es. UNESCO, ICOMOS, ICOM, *Council of Europe*, Unione Europea), in cui si possono rintracciare anche significative aperture verso i processi partecipativi, gli effetti di tale produzione sono demandati all'implementazione nazionale, che è frutto della sua interpretazione e dell'inserimento nei diversi contesti normativi. Solo un numero esiguo di questi documenti internazionali ha infatti carattere vincolante diretto e spesso è richiesto lo strumento della ratifica (e non della semplice firma) per renderli operativi a livello nazionale. Anche dopo la ratifica, inoltre, alcuni documenti, come ad esempio le convenzioni (ampiamente utilizzate nell'ambito del patrimonio culturale), non sono direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali, ma necessitano di specifiche norme di implementazione: tutto ciò ben dimostra come l'interpretazione delle convenzioni, nonostante la costante pubblicazione di *explanatory reports* annessi al testo principale, possa variare considerevolmente da Paese a Paese<sup>20</sup>.

Al di fuori di regolamenti e direttive dell'UE, si prevede in alcune occasioni l'uso di strumenti di monitoraggio<sup>21</sup> e, in casi più rari, di vere e proprie sanzioni per gli Stati che non procedono ad adeguata implementazione<sup>22</sup>. Nel comples-

<sup>20</sup> Esemplare nel caso dell'archeologia è l'implementazione della Convenzione per la protezione del patrimonio archeologico del CoE (La Valletta, 1992) (par. 2.2.1), che ha dato esiti molto diversi in Europa (KRISTIANSEN 2009).

<sup>21</sup> Principalmente tramite rapporti con intervalli regolari, anche se l'efficacia di tale strumento è stata messa in questione (O'KEEFE, PROTT 2011, pp. 6–7). Il CoE utilizza per il monitoraggio la piattaforma HEREIN ([www.herein-system.eu](http://www.herein-system.eu), ultimo accesso 21/10/2018).

<sup>22</sup> Un esempio in tal senso è la *World Heritage List* (d'ora in poi WHL), istituita con la Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (Parigi, 1972). I siti

so, il valore di questi documenti non è da sottovalutare<sup>23</sup>. In ambito di politica estera l'UNESCO rappresenta infatti un importante teatro a fini diplomatici (Meskell, Brumann 2015), mentre in politica interna firma e ratifica dei documenti internazionali da parte dei singoli Stati segnalano gli indirizzi che i governi vogliono adottare in materie specifiche, oppure possono essere usate da categorie di professionisti interessati per spingere il governo nazionale a prendere determinate decisioni. Lo studio delle convenzioni evidenzia così gli orientamenti internazionali e le aspirazioni degli Stati e degli esperti.

## 2.1. I documenti UNESCO

A livello globale, l'organo più significativo e influente per le politiche culturali è l'UNESCO, agenzia delle Nazioni Unite<sup>24</sup> nata dopo la Seconda Guerra Mondiale con l'auspicio di promuovere pace e sicurezza attraverso la promozione dell'educazione, della scienza e della cultura. È dunque in questo contesto storico e scientifico che si devono collocare i primi documenti proposti da tale organo espressamente volti alla protezione di beni tangibili e alla loro conservazione (Waterton 2010, p. 39).

La prima Convenzione riguardante il patrimonio culturale promossa dall'UNESCO è la *Hague Convention for the Protection of Cultural Property*<sup>25</sup> in

iscritti nella WHL sono monitorati periodicamente e la sanzione per il loro mancato "mantenimento", con conseguente rischio di perdita dell'"*outstanding universal value*" (che è alla base dell'iscrizione del sito nella lista), è rappresentata dallo spostamento nella lista del patrimonio in pericolo, con eventuale successiva cancellazione dalla WHL (che tuttavia avviene solo in casi estremi). Finora il caso più controverso è stato quello della Valle dell'Elba a Dresda (Germania), de-listato senza il consenso dello Stato membro, per la costruzione di un ponte all'interno dell'area paesaggistica protetta (v. oltre, par. 2.1).

<sup>23</sup> Le convenzioni creano obblighi per gli Stati firmatari, mentre le raccomandazioni fissano obiettivi. Le dichiarazioni e le decisioni, invece, non hanno valore vincolante (O'KEEFE, PROTTE 2011, pp. 5–6).

<sup>24</sup> L'agenzia conta attualmente 195 Stati membri; tra le sue competenze rientrano la produzione e il monitoraggio di una serie di convenzioni.

<sup>25</sup> La differenza tra le nozioni legali di *cultural property* e *cultural heritage* è stata oggetto di numerosi contributi, a cui si rimanda per una trattazione più esaustiva (PROTT, O'KEEFE 1992; J. BLAKE 2000, p. 66; FRIGO 2004, p. 369; HAFSTEIN, SKRYDSTRUP 2017). In generale, *cultural property* rimanda a una nozione collegata al sistema legale di tutela (e alla restituzione di un bene sottratto) accordato in forza della proprietà della cosa (MERRYMAN 1986), motivo per cui Hafstein e Skrydstrup riferiscono il termine a una *technology of sovereignty* (HAFSTEIN, SKRYDSTRUP 2017, pp. 39–43). Per le sue caratteristiche, il concetto di *cultural property* mal si adatta dunque ad essere applicato al patrimonio culturale intangibile (J. BLAKE 2000, pp. 65–67; BARKAN, BUSH 2002). *Cultural heritage* è invece un termine più generico e legato a una maggiore inclusione, che si riferisce più a un ideale di responsabilità che a uno di proprietà: per questo motivo Hafstein e Skrydstrup lo collegano a un miglioramento di sé stessi, definendo il *cultural heritage* come una *technology of reformation* (HAFSTEIN, SKRYDSTRUP 2017, pp. 43–48). È dunque questo secondo termine ad essere generalmente collegato a processi partecipativi nei documenti internazionali.

*the Event of Armed Conflict* (per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato) del 1954 (c.d. Convenzione dell'Aia)<sup>26</sup>, dettata dalla constatazione degli enormi danni al patrimonio culturale prodottisi durante la Seconda Guerra Mondiale (J. Blake 2000, pp. 61–62). La premessa teorica a questo testo è che il patrimonio culturale, inteso in una dimensione tangibile<sup>27</sup>, è un fattore cruciale per l'identità di ogni persona (art. 1.a), di una nazione e anzi dell'intera umanità<sup>28</sup>, e va dunque tutelato in caso di guerra (Jokilehto 2012, pp. 227–228). La considerazione dell'importanza del ruolo sociale e identitario del patrimonio culturale costituisce anche la premessa per promuovere la partecipazione pubblica, sebbene in questo documento tale aspirazione non compaia.

La *Recommendation on international principles applicable to archaeological excavations* del 1956 parte dalle medesime premesse: da una parte il patrimonio può servire da strumento di cooperazione internazionale e di consolidamento della pace tra le nazioni e dunque va protetto (terzo punto del preambolo) (J. Blake 2000, p. 61), dall'altra il patrimonio archeologico è importante «in the general interest» (quinto punto del preambolo). La raccomandazione include, tra le proposte agli Stati membri: un sistema autorizzatorio per gli scavi e la denuncia obbligatoria dei rinvenimenti occasionali; l'istituzione di un organo, possibilmente statale e adeguatamente finanziato, per la gestione dell'archeologia (art. 6); la creazione di “zone di riserva archeologica” (art. 9). Particolare attenzione è dedicata anche agli scavi clandestini e al traffico illecito (parte V). La menzione del pubblico presenta fini educativi («in order to arouse and develop respect and affection for the remains of the past by the teaching of history», art. 12), e il pubblico stesso è inteso come recettore di informazioni attraverso pubblicazioni e mostre. La raccomandazione incoraggia anche la partecipazione diretta degli studenti (e di essi soltanto) «in certi scavi», senza tuttavia esplicitarne il criterio di scelta (art. 12).

<sup>26</sup> La Convenzione dell'Aia ha precedenti in alcuni trattati prodotti sempre nella stessa città nel 1899 e nel 1907, che tuttavia si erano rivelati inefficaci per la protezione del patrimonio culturale durante i conflitti mondiali. Si noti, per inciso, che la proposta della terminologia di “*biens culturels*” (in francese, dato che la convenzione è stata scritta in francese e inglese, le due lingue ufficiali dell'UNESCO) si deve alla delegazione italiana, anche se in Italia in quel momento il termine “bene culturale” non era entrato nel nostro ordinamento (LA MONICA 2020). La Convenzione dell'Aia è accompagnata da due protocolli aggiuntivi, il primo risalente al 1954 e il secondo al 1999, in seguito alle guerre balcaniche (nelle quali il patrimonio culturale è stato usato in conflitto) (BAILLIE 2012; JOKILEHTO 2012, pp. 227–228). L'Italia ha ratificato la Convenzione con la L. 7 febbraio 1958, n. 279, senza avviare tuttavia particolari discussioni riguardo la terminologia di “bene culturale”, che entrava così nell'ordinamento nazionale (LA MONICA 2020).

<sup>27</sup> I beni tutelati ai sensi della Convenzione sono indicati all'art. 1.

<sup>28</sup> Nel preambolo: «Being convinced that damage to cultural property belonging to any people whatsoever means damage to the cultural heritage of all mankind, since each people makes its contribution to the culture of the world» (si noti per inciso il diverso uso di *cultural property* e *cultural heritage* già da questa convenzione, v. nota 25).

Entrambi i documenti citati, pur trovando la loro motivazione nel ruolo del patrimonio culturale per la costruzione dell'identità dei Paesi, danno maggiore importanza ai valori storico-artistici, come per altro la filosofia della conservazione proponeva a metà Novecento<sup>29</sup>. A tutela di questi valori, il ruolo degli esperti si configura come primario; anche quando si propone la partecipazione attiva di altri soggetti, dunque, la finalità ultima rimane la formazione.

Una maggiore apertura verso le comunità, riferita in particolare ai musei, è promossa dalla *Recommendation concerning the most effective means of rendering museums accessible to everyone* (1960): «I musei dovrebbero agire da centri intellettuali e culturali nelle località in cui sono posti. Dovrebbero [...] contribuire alla vita intellettuale e culturale della comunità, che in cambio dovrebbe avere l'opportunità di *prendere parte alle attività e allo sviluppo* dei musei» [corsivo aggiunto]. Dunque devono essere garantiti non solo l'accesso, ma anche una partecipazione più attiva del pubblico nello sviluppo del museo.

La protezione del patrimonio culturale ha acquisito maggiore importanza dagli anni Sessanta nel contesto dello sviluppo urbano, accelerato dal *boom* economico e dalle ricostruzioni del Dopoguerra. La *Recommendation concerning the safeguarding of beauty and character of landscapes and sites* (1962) ha infatti come oggetto la protezione della "bellezza" e del "carattere" di paesaggi e siti minacciati dallo sviluppo urbano e rurale. Pur servendosi di categorie tradizionali, il testo introduce due elementi che ritorneranno anche in seguito: il primo è l'idea del valore strumentale della tutela paesaggistica per il miglioramento della salute delle comunità residenti; il secondo è che la gestione da parte delle comunità possa essere intesa come una misura protettiva<sup>30</sup>. Nel seguito, tuttavia, la Raccomandazione riserva molto spazio a procedure più classiche, come lo *scheduling* (ovvero l'iscrizione a liste per la tutela).

La *Recommendation concerning the preservation of cultural property endangered by public or private works* (1968), estremamente lungimirante, parte dall'osservazione che l'urbanizzazione e altre attività (in cui rientrano anche infrastrutture energetiche, agricoltura, lavori forestali) rischiano di distruggere o danneggiare resti archeologici o altri beni culturali. Il testo propone, tra le altre cose: preferibile conservazione *in situ* dei resti (art. 9); suggerimenti per il finanziamento (pubblico o tramite principio del *developer pays*) dei lavori (artt. 15-19); misure di archeologia preventiva (artt. 21-23). Gli ultimi articoli sono dedicati alle attività educative. Accanto a iniziative *top-down* (es. art. 31), la racco-

<sup>29</sup> Legata a questo contesto teorico è la *Carta Internazionale per la Conservazione e il Restauro dei Monumenti e dei Siti* (c.d. Carta di Venezia) del 1964. La Carta considera i monumenti come singoli punti da conservare nel contesto urbano, ponendo l'accento sull'autenticità del monumento in senso architettonico (WATERTON 2010, pp. 41-45; BANDARIN, VAN OERS 2014, pp. 58-59).

<sup>30</sup> Art. 29: «Member States should encourage the acquisition by communities of areas forming part of a landscape or site which it is desired to protect. When necessary, it should be possible to effect such acquisition by expropriation».

mandazione propone anche un approccio collaborativo tra i diversi attori culturali (art. 33); siamo ancora lontani, tuttavia, da una partecipazione attiva allargata all'intera comunità.

Se queste due Raccomandazioni degli anni Sessanta testimoniano in qualche misura un'apertura verso i processi partecipativi, un'attenzione molto inferiore nei confronti delle comunità (e un mancato riconoscimento del loro ruolo anche ai fini della tutela) si avverte nei documenti legati all'altra grande preoccupazione dell'UNESCO di questo periodo: il traffico illecito di beni culturali. La *Recommendation on the means of prohibiting and preventing the illicit export, import and transfer of ownership of cultural property* (1964) e la successiva Convenzione che reca lo stesso titolo (1970), così come la *Recommendation concerning the international exchange of cultural property* (1976) e la *Recommendation for the protection of movable cultural property* (1978) prendono in considerazione il pubblico solo nelle politiche educative, che diventano dunque strumento di tutela.

Nel 1972 la Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale (anche conosciuta come *World Heritage Convention*, d'ora in poi WHC) considera alcuni elementi del patrimonio culturale come importanti per l'umanità e pertanto meritevoli di speciali misure di tutela, anche tramite cooperazione internazionale. Un episodio rappresentativo a questo proposito è rappresentato, negli stessi anni, dagli sforzi internazionali per il salvataggio del tempio egiziano di Abu Simbel, spostato perché minacciato dalla costruzione della diga di Assuan (Calder 1961). Nella Convenzione, la scelta dei beni culturali da tutelare è guidata da dieci criteri che, tramite comparazione con altri beni, li configurano come portatori di un valore universale eccezionale (*outstanding universal value*) (artt. 1-2). Tali criteri, insieme a quelli di "autenticità" e "integrità"<sup>31</sup>, sono di ordine storico-artistico, mentre i valori sociali rimangono in secondo piano (Díaz-Andreu 2016, pp. 194–195). L'unica menzione di "comunità" nel testo della Convenzione si trova all'art. 5.a, la cui formulazione rimanda a un approccio *top-down* nell'attribuzione di valore: «[...] each State Party [...] shall endeavour [...] to adopt a general policy which aims to *give* the cultural and natural heritage *a function* in the life of the community» [corsivo aggiunto]. Ancora in questa fase, dunque, il pubblico è preso in considerazione nel solo ambito delle politiche educative. Si propongono pratiche di partecipazione sostanzialmente passive, che si concretizzano nella garanzia di accesso e nelle politiche di *awareness raising*, in un'ottica di comunicazione finalizzata al miglioramento della tutela.

Un maggiore coinvolgimento delle comunità nell'implementazione della WHC è stato incoraggiato nei decenni successivi. L'idea della partecipazione

<sup>31</sup> Si tratta di criteri legati alla tangibilità dei beni: STOVEL 2007; WATERTON 2010, pp. 58–59.

pubblica nelle varie politiche sostenute dall'UNESCO, tuttavia, cominciava a farsi strada già in questo periodo, come dimostrano: (1) il nesso tra democrazia e cultura (nel senso di produzione artistica) portato all'attenzione internazionale nella Conferenza dei ministri europei della cultura di Helsinki del 1972, che però considerava la democratizzazione come derivante dallo sviluppo della creatività individuale e dunque proponeva un allargamento del concetto di cultura oltre il patrimonio storico-artistico, con l'inclusione delle industrie culturali (Bodo, Bodo 2007, pp. 486-487); (2) la Dichiarazione di Amsterdam del 1975, promossa dall'ICOMOS (organo consultivo dell'UNESCO) a chiusura dello *European Architectural Heritage Year*, che auspicava una collaborazione per lo sviluppo architettonico e urbano integrato sia tra organismi centrali e periferici dello Stato, sia con la società civile organizzata, prevedendo misure partecipative per la cittadinanza<sup>32</sup>; (3) la *Recommendation concerning the safeguarding and contemporary role of historic areas* (1976) che, tra le misure di tutela per la pianificazione urbanistica, affermava che le autorità dovrebbero consultare il pubblico e organizzarne la partecipazione (art. 17.c); (4) la *Recommendation on participation by the people at large in cultural life and their contribution to it* (1976) sosteneva che, oltre all'accesso alla cultura, «participation by the greatest possible number of people and associations in a wide variety of cultural activities [...] is essential to the development of the basic human values and dignity of the individual» (preambolo). La partecipazione è tuttavia intesa soprattutto come possibilità di prendere parte alla produzione culturale, che a sua volta costituisce il mezzo per raggiungere una maggiore democratizzazione e compimento dei diritti individuali<sup>33</sup>. Come avverrà per la Convenzione di Faro (v. oltre), il linguaggio generico del testo rende difficile verificare in quale misura gli Stati abbiano effettivamente implementato la Raccomandazione (O'Keefe, Prott 2011, p. 255).

Dagli anni Ottanta aumenta l'interesse per i valori intangibili, concretizzato nella *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore* (1989); in questa sede, i protagonisti della tutela delle tradizioni sono identi-

<sup>32</sup> La Dichiarazione era all'avanguardia per molti aspetti (es. sulla necessità di evitare fenomeni di gentrificazione e la conservazione integrata del contesto urbano). Tra le misure suggerite, includeva anche alcune previsioni di partecipazione pubblica: consultazioni in seguito alla diffusione di informazioni con linguaggio chiaro e comprensibile ad ampie fasce di popolazione; incontri pubblici e sondaggi d'opinione (a fini conoscitivi); studio delle proposte avanzate da parte di individui o gruppi (considerati dunque alla pari dei pianificatori urbani); coinvolgimento dei giovani nelle operazioni di conservazione. Tali principi saranno ripresi, con meno forza, nella successiva ICOMOS *Charter for the conservation of historic towns and urban areas* (c.d. *Washington Charter*, 1987).

<sup>33</sup> L'unica menzione del patrimonio culturale del passato afferma che gli Stati membri devono, se non l'hanno già fatto, adottare delle leggi atte a «proteggere e valorizzare il patrimonio del passato, e particolarmente monumenti antichi e tradizioni che potrebbero contribuire all'essenziale equilibrio di società soggette a un rapido processo di industrializzazione e urbanizzazione» (art. 4.q.1).

ficati con gli stessi gruppi che le utilizzano<sup>34</sup>. La Raccomandazione, che pure costituisce un fondamentale passo in avanti, ha il limite di considerare le tradizioni culturali e il folklore come fattori univocamente positivi, senza prendere in considerazione il rischio di supportare tradizioni lesive di diritti fondamentali (questione che sarà oggetto di preoccupazione negli anni successivi).

La Commissione Brundtland delle Nazioni Unite pubblicò nel 1987 l'influente rapporto *Our common future*, che promuoveva una visione e una strategia per lo sviluppo sostenibile a livello globale, riconoscendo il ruolo attivo della società civile e suggerendo l'idea dei *commons* per la gestione di alcune risorse chiave per lo sviluppo ambientale sostenibile del pianeta (es. oceani, Antartico). La novità del Rapporto risiede nella promozione di un approccio che coniughi *top-down* e *bottom-up* e nell'introduzione del concetto di sostenibilità; il patrimonio culturale viene menzionato in relazione al mantenimento della biodiversità.

Nel 1994 la partecipazione delle comunità locali entra nelle *Operational Guidelines* per l'implementazione della WHC (WHC/2/Revised) in due articoli. Il primo è caratterizzato da una formulazione ambivalente: l'art. 14 si apre infatti con un paragrafo che scoraggia gli Stati dal fare pubblicità della candidatura di un sito prima di aver ottenuto il titolo da parte del Comitato ("per evitare possibili imbarazzi"), ma continua affermando che la partecipazione della comunità al processo di *nomination* è importante nell'ottica di una «shared responsibility». Nella revisione successiva, datata 1996, il testo dell'art. 14 diventa più chiaro, omettendo la prima parte e conservando solo quella relativa alla partecipazione delle comunità locali; tuttavia, non obbliga gli Stati a prendere misure in tal senso. Il secondo articolo pertinente, l'art. 41, già nel 1994 segna l'introduzione della categoria dei paesaggi culturali, con il conseguente riconoscimento del ruolo delle comunità locali nella gestione dei territori (Rössler 2012).

Sempre al 1994 si data la pubblicazione di un documento destinato ad essere assai influente nelle politiche dell'UNESCO: il *Nara Document on Authenticity* prodotto dall'ICOMOS, che ha formulato la necessità di ripensare ai criteri su cui si basa il test di autenticità dei siti della WHL, introducendo anche valori intangibili. L'autenticità richiesta dell'UNESCO non è dunque un criterio fisso inglobato nella materia, bensì un dato mutevole e relativo al contesto culturale<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Oltre alla Raccomandazione, negli anni Novanta l'UNESCO ha adottato le *Guidelines on Living Human Treasures*, per incoraggiare gli Stati a tutelare i diritti delle persone che conducono attività tradizionali, portando avanti il programma *Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity* (FRANCIONI 2004, pp. 1222-1225).

<sup>35</sup> La carta di Nara è stata ampliata nel 2014 con *Nara +20*, ponendo l'accento non tanto sui principi, che ribadiscono quelli di Nara 1994, ma sulle problematiche (specialmente operative) ancora aperte, come ad esempio le metodologie per comprendere i valori e i processi legati al patrimonio culturale.

Un altro documento particolarmente influente è stata la *Burra Charter for places of cultural significance*, nella sua versione rivista del 1999<sup>36</sup> da ICOMOS Australia (Smith 2004, p. 198). L'art. 12 è dedicato alla partecipazione: «Conservation, interpretation and management of a place should provide for the participation of people for whom the place has special associations and meanings, or who have social, spiritual or other cultural responsibilities for the place». Non è un caso che tale documento sia stato redatto in Australia, un Paese che ha visto un importante disallineamento tra i valori attribuiti al patrimonio culturale dagli aborigeni e dalle comunità indigene e quelli di stampo occidentale dati dagli esperti, che si sono tradotti in conflitti sul piano gestionale. La Carta ha avuto una forte influenza politica anche al di fuori dello Stato in cui è stata prodotta<sup>37</sup> e ha posto l'accento sui valori attribuiti ai luoghi (Bandarin, Van Oers 2014, p. 75). Il documento non fornisce tuttavia linee guida riguardo le modalità di partecipazione, che dunque si sono spesso tradotte in semplice consultazione e hanno lasciato il potere decisionale nelle mani degli esperti (Smith 2004, pp. 198–199).

L'importanza attribuita dall'UNESCO al coinvolgimento delle comunità non trova riconoscimento nelle priorità strategiche indicate nel 2002 dalla *Budapest Declaration* (Decision CONF 202 9), che si limitano a *Credibility, Conservation, Capacity-building, Communication*. Per l'inserimento delle *Communities* come quinta priorità strategica (la c.d. “quinta C”) bisognerà aspettare il 2007 (Decision 31 COM 13B), quando anch'essa sarà inclusa grazie a una proposta della delegazione neozelandese<sup>38</sup>. Solo in questo momento il coinvolgimento delle comunità viene considerato di importanza strategica, sia per riflettere i valori delle comunità locali, sia per mitigare i possibili rischi di conflitto legati all'implementazione della WHC, sia ai fini dello sviluppo sostenibile (Albert 2012; Labadi 2017).

Il discorso riguardante le comunità locali deve essere inserito nel contesto del più ampio dibattito culturale che, nel 2003, ha portato alla scrittura della *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage* (d'ora in poi

<sup>36</sup> La Carta ha avuto infatti diverse edizioni, la prima delle quali (datata 1979) sottovalutava i valori intangibili (aborigeni) legati al patrimonio culturale (SMITH 2004, pp. 120–121).

<sup>37</sup> In base ai principi di questo documento vengono distribuiti i fondi dell'NLHF inglese (cfr. par. 4.6). Il concetto di *significance*, proposto con particolare enfasi dalla *Burra charter* (OLIVER 2019, pp. 13–14), è entrato nel discorso delle *heritage policies* inglesi in seguito a questo documento, ma quasi dieci anni più tardi (LENNOX 2016, p. 77).

<sup>38</sup> «The identification, management and successful conservation of heritage must be done, where possible, with the meaningful involvement of human communities, and the reconciliation of conflicting interests where necessary. It should not be done against the interests, or with the exclusion or omission of local communities» e ancora «There are many reasons why communities must be clearly linked to the conservation of heritage. Some of these reasons [...] pertain to understandings of what is understood by the ideal of human rights, social development and/or basic ideals of citizenship» (WHC-07/31.COM/13B).

ICH). La Convenzione ha proposto il passaggio da una cultura “alta” (promossa dalla WHC) a un concetto più universale, che comprende le tradizioni e il folklo-<sup>39</sup>, minacciati da globalizzazione e trasformazioni sociali (v. preambolo), e di cui sono custodi «le comunità, i gruppi e, in alcuni casi, gli individui<sup>40</sup>» (art. 2.1) (una particolare attenzione, già nel preambolo, viene riservata alle comunità indigene<sup>41</sup>). Il patrimonio culturale intangibile dovrebbe dunque essere salvaguardato per e dalla comunità, e non dagli esperti per il pubblico (URBINATI 2012, p. 56; TAMMA 2015, pp. 482–483). L’implementazione di questa Convenzione costituisce un problema particolarmente delicato, perché la protezione del patrimonio immateriale rischia di confliggere da una parte con alcuni diritti fondamentali<sup>42</sup>, dall’altra con il diritto d’autore (ANTONS, LOGAN 2018). In questo campo, inoltre, la legge trova significativi limiti per quanto attiene alla possibilità di proporre obblighi (es. uno Stato libero non può obbligare una comunità a parlare una data lingua o un dialetto); può invece liberamente mettere in atto delle politiche<sup>43</sup>.

La revisione del 2005 delle *Operational Guidelines* riflette sia la nuova attenzione per le comunità locali, sia la sensibilità per il patrimonio culturale immateriale, per lo sviluppo sostenibile e per la diversità culturale<sup>44</sup>. L’art. 12 incoraggia gli Stati ad assicurare, nel processo di «identification, nomination, protection» dei siti della WHC, la partecipazione di tutti gli *stakeholders* (cfr. anche art. 123); in questa categoria rientrano anche le comunità locali, che rivestono il ruolo di “partner” nella tutela (art. 40). L’aumento della partecipazione è quindi proposto come preciso obiettivo degli Stati in supporto alla WHC (art. 211.d), riconoscendo inoltre il contributo delle comunità locali e il ruolo conservativo

<sup>39</sup> Il patrimonio intangibile è definito all’art. 2.1. Vengono inclusi in questa categoria anche alcuni beni materiali, rendendo più difficoltosa la distinzione giuridica tra beni materiali e immateriali (BORRIES 2011, pp. 37–38).

<sup>40</sup> Per il significato di questa locuzione si veda URBINATI 2013.

<sup>41</sup> La motivazione alla base della Convenzione era infatti quella di fornire una base legislativa internazionale alla tutela del patrimonio (per larga parte intangibile) di queste comunità (URBINATI 2012, p. 57).

<sup>42</sup> Deve esistere infatti una gerarchia tra i diritti fondamentali, in modo che uno possa prevalere sull’altro qualora sorgano conflitti. Sulla tensione tra diritti culturali e diritti dell’individuo (specialmente in riferimento ai diritti di genere): FAMIGLIETTI 2010, pp. 50–57; LOGAN 2012.

<sup>43</sup> Marco Giampieretti nota che la legislazione potrebbe meglio definire chi sia legittimato a partecipare e in quale forma possa farlo. Segnala inoltre come, in assenza di un’attività legislativa nazionale, le Regioni abbiano occupato questo vuoto utilizzando le loro competenze e creando un quadro disomogeneo (GIAMPIERETTI 2015, pp. 346–347). Se sulla “forma” il legislatore nazionale potrebbe di certo unificare gli approcci, per quanto riguarda il “chi” sia legittimato a intervenire difficilmente potremmo pensare a una norma più particolare rispetto al dettato costituzionale, che permette una partecipazione inclusiva.

<sup>44</sup> Facendo seguito alla *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (Parigi, 2005) che propone un sistema partecipativo di *governance* trasparente (art. 11).

delle loro tradizioni (patrimonio culturale immateriale) sul patrimonio naturale<sup>45</sup> (art. 90).

Due anni dopo, la *UN Declaration on the rights of indigenous people*<sup>46</sup> afferma all'art. 11 che le comunità indigene hanno il diritto di praticare la loro cultura e che gli Stati devono adottare delle misure efficaci per la restituzione della proprietà culturale a loro sottratta senza «prior and informed consent»<sup>47</sup>. Nell'implementazione, il consenso preventivo e informato è dunque la forma minima di partecipazione richiesta; e tuttavia anche questa previsione, piuttosto blanda, pone dei problemi interpretativi, poiché la Dichiarazione non specifica quali forme debba prendere il consenso, né chi debba concederlo.

Nel 2015 il riferimento al *prior consent* entra anche a far parte delle *Operational Guidelines* (WHC.15/O1), nella sezione dedicata al procedimento per l'iscrizione delle proprietà nella WHL: «States Parties are encouraged to prepare nominations with the widest possible participation of stakeholders and to demonstrate, as appropriate, that the free, prior and informed consent of indigenous peoples has been obtained» (art. 123).

Parallelamente, dalla metà degli anni Novanta si è sviluppata la riflessione sulla diversità culturale. Nel 1997 viene pubblicato il rapporto *Our creative diversity* e i lavori continuano fino al 2005, culminando con la redazione della *Convenzione per la protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*, che si applica alle politiche proposte dagli Stati per promuovere la diversità culturale.

Si è dunque completamente ribaltata la prospettiva dei primi anni Novanta, quando le *Operational Guidelines* consigliavano di tenere riservata la *nomination*. Nonostante le intenzioni, da un punto di vista operativo la partecipazione delle comunità locali è rimasta in molti casi più un'aspirazione retorica che una realtà (Díaz-Andreu 2016); anche a questo proposito si contano comunque alcuni progetti di successo, sia nel campo dei beni culturali sia a livello di pianificazione ambientale e/o paesaggistica (Brown, Hay-Edie 2014).

La *Recommendation on the Historic Urban Landscape* (2011), infine, nella sua parte IV, dedicata agli strumenti da mettere in atto per lo sviluppo e la pianificazione sostenibile delle aree urbane storiche, si riferisce in primo luogo alla partecipazione civica, incoraggiando un approccio *bottom-up* (art. 24.a): «empower them [i.e. the stakeholders] to identify key values in their urban areas, de-

<sup>45</sup> Il concetto era già apparso nella *UN Convention on Biological Diversity* del 1992, art. 8.j, che riconosceva il ruolo delle comunità indigene e locali nella conservazione della biodiversità grazie all'impiego di pratiche tradizionali.

<sup>46</sup> La Dichiarazione è stata approvata dall'ONU, ma ha registrato il voto contrario di alcuni importanti Paesi con popolazioni indigene: Australia, Nuova Zelanda, Canada, USA (FAMIGLIETTI 2010: 87-88).

<sup>47</sup> Già anni prima alcuni Stati avevano adottato questa politica, ad esempio gli USA nel 1990 con il *Native American Graves Protection and Repatriation Act* (NAGPRA) (JAMESON JR 2004).

velop visions that reflect their diversity, set goals, and agree on actions to safeguard their heritage and promote sustainable development». Questo incoraggiamento deve essere inquadrato nell'ottica di un generale ripensamento da parte dell'UNESCO, a partire dall'inizio del nuovo millennio, del sistema valoriale e di significato legato ai paesaggi urbani storici, nonché alla sua evoluzione storica (Bandarin, Van Oers 2014, pp. 88–102).

Il punto di vista da cui l'UNESCO considera la partecipazione non è tanto lo sviluppo della democrazia, quanto piuttosto il pieno sviluppo umano, sia da parte del singolo individuo che a livello collettivo. Il tutto è collegato ad una progressiva riconsiderazione, all'interno della stessa UNESCO, del sistema valoriale su cui basare la tutela, in prospettiva non solo storico-artistica, ma anche religiosa e sociale. Da questa necessaria premessa teorica è stata dunque promossa una partecipazione attiva delle comunità locali, che a tutt'oggi si rivela però problematica nella sua implementazione. Accanto a progetti di successo, specialmente in campo ambientale (Brown, Hay-Edie 2014), la letteratura abbonda infatti di casi in cui una candidatura UNESCO ha avuto un impatto negativo sulle comunità locali (Solheim, Hølleland 2014) o di situazioni in cui la partecipazione di queste ultime non è avvenuta (Díaz-Andreu 2016; Lekaota 2018) o ancora si sono verificati conflitti tra diversi *stakeholders* (Labadi 2017).

Un caso che ben rappresenta l'opposizione tra la tradizionale visione dell'UNESCO e la percezione delle necessità della comunità locale è quello, già citato (v. nota 22), di Dresda e la Valle dell'Elba. Il sito, iscritto nella WHL nel 2004, fu infatti cancellato dalla lista nel 2009 a causa della costruzione del *Waldschlößchenbrücke* (Fig. 3), un ponte che – secondo il parere dell'assemblea UNESCO – avrebbe compromesso proprio quel valore vedutistico e paesaggistico dell'area (OUV) (e insieme l'"integrità") che ne giustificava l'inserimento nella lista<sup>48</sup>. Il caso è di nostro interesse perché il progetto del ponte, molto controverso, spinse la città di Dresda all'organizzazione di un referendum (su iniziativa popolare) nel 2005<sup>49</sup>, occasione nella quale la maggioranza dei votanti si esprime a favore della costruzione del ponte, antepoendo di fatto esigenze pratiche alla conservazione dei valori paesaggistici (Gaillard 2014 per una dettagliata ricostruzione comprensiva della causa legale che seguì, che mostrò la debolezza legale della WHC nell'ordinamento tedesco). Il caso avrebbe potuto

<sup>48</sup> La situazione di Dresda era già complicata: distrutta dai bombardamenti durante la Seconda Guerra Mondiale e successivamente ricostruita, era stata inserita nella WHL per il paesaggio culturale poiché come sito non aveva passato il criterio dell'"autenticità". Nonostante ciò, il dossier di *nomination* si focalizzava soprattutto su Dresda (GAILLARD 2014, p. 51).

<sup>49</sup> Interessante notare che la stessa città aveva pubblicato una piccola *brochure* con gli argomenti pro e contro la costruzione del ponte, includendo tra i fattori contrari anche la compromissione del paesaggio (GAILLARD 2014, pp. 53–55).



Fig. 3. *Waldschlößchenbrücke* nella Valle dell'Elba (fonte: Wikimedia Commons).

innescare un dibattito in seno all'UNESCO rispetto alla partecipazione della popolazione, ai conflitti tra i diritti delle comunità locali e dell'umanità nella conservazione del valore dei siti, e ancora alle gerarchie e al cambiamento dei valori stessi. La discussione che seguì nel 2006, invece, mostrò posizioni piuttosto conservative (WHC-06/30.COM/INF.19), e anche la discussione sul conflitto tra sviluppo e conservazione che ebbe luogo nel 2007 (WHC-07/31.COM/INF.24) non impedì la cancellazione del sito dalla lista.

## 2.2. I lavori del *Council of Europe*

Il CoE è un'organizzazione internazionale fondata nel 1949 su impulso di dieci Stati dell'Europa occidentale e fu intesa come prima iniziativa per la fondazione di un'Europa unita, per favorire la pace dopo la Seconda Guerra Mondiale tramite la protezione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto (Weiss 2017). Tra gli strumenti di costruzione della pace si menzionano gli accordi e la cooperazione in materia culturale (Statuto, ETS n. 1, art. 1.b).

Concepito in ideale bilanciamento rispetto alla Comunità Europea, originatasi con finalità economica, il CoE è poi spesso servito da "*think tank*" (Sassatelli 2009, pp. 58–68), per l'analisi e l'elaborazione di alcune proposte in linea con le finalità politiche dell'UE (che invece in materia culturale ha minor competenza, dovendosi conformare al principio di sussidiarietà: v. par. 2.3).

L'influenza del CoE sulle politiche nazionali in ambito culturale è notevole e ben dimostrata dall'ampia sottoscrizione delle sue Convenzioni (Odendahl

2017, p. 766). A livello italiano, ulteriore prova della sua autorità è la percezione da parte dei professionisti di quanto la ratifica delle stesse Convenzioni sia rilevante come strumento di cambiamento delle politiche interne<sup>50</sup>.

### *2.2.1. Primo periodo: la protezione dei beni culturali tangibili e la Convenzione di La Valletta*

Analogamente a quanto si rileva per l'UNESCO, anche il CoE, nato nel contesto di un'Europa devastata dalla Seconda Guerra Mondiale, ha considerato la cultura come strumento di unità tra i Paesi e si è preoccupato in primo luogo della protezione del patrimonio tangibile.

Dopo la *European Cultural Convention* (ETS No. 18) del 1954, che incoraggia il reciproco studio delle lingue, della storia e della cultura dei Paesi contraenti, la seconda convenzione culturale è rappresentata dalla *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage* (ETS No. 66, Londra, 1969, ratificata dall'Italia nel 1974), a testimonianza di un interesse particolare per l'archeologia. Tra le previsioni proposte dalla Convenzione ricordiamo la definizione metodologica di "patrimonio archeologico" (art. 1: tutti i resti e gli oggetti che siano testimonianza di epoche e civiltà, il cui principale metodo di conoscenza consti nello scavo e nella scoperta<sup>51</sup>) e la creazione di "zone di riserva archeologica" da lasciare ai futuri archeologi<sup>52</sup>. L'art. 3 propone che gli scavi siano sottoposti ad autorizzazione e affidati a personale in grado di effettuarli seguendo il metodo scientifico (lasciando a ogni Stato libertà di definizione delle procedure di accreditamento); oltre alle misure coercitive, la Convenzione incoraggia l'uso di politiche educative (art. 5.d). Ulteriori misure sono previste per la circolazione degli oggetti e la prevenzione del traffico illecito (art. 6), anche attraverso la cooperazione internazionale (art. 7), ma i provvedimenti contemplati si segnalano per una certa debolezza (O'Keefe 1993, p. 406).

Obiettivo della Convenzione è tutelare, oltre al bene in sé, anche la conoscenza che quel bene è in grado di apportare. Il raggiungimento di questi scopi è in

<sup>50</sup> A questo riguardo, per esempio, l'Associazione Nazionale Archeologi (ANA) ha promosso una raccolta firme per la ratifica della Convenzione di La Valletta da parte dell'Italia (MANACORDA 2014, p. 146); sull'accoglimento della Convenzione di Faro si è invece espressa la Società degli Archeologi Medievisti Italiani con una mozione presentata nel 2018.

<sup>51</sup> La definizione riecheggia quella proposta dalla Commissione Franceschini (cfr. par. 3.1.2 e 3.3.1), probabilmente perché nella stesura di entrambi i documenti fu coinvolto Massimo Pallottino. La Convenzione è infatti stata preceduta da un rapporto a lui commissionato nel 1964, volto a identificare le problematiche da affrontare a livello europeo (COUNCIL OF EUROPE 1969, p. 1), dato che la richiesta di una convenzione contro il traffico illecito era stata avanzata proprio dalla delegazione italiana (O'KEEFE 1993, p. 406).

<sup>52</sup> Tale previsione, ripresa anche dalla Convenzione di La Valletta, è criticata da R. Karl, in considerazione del fatto che i siti non scavati saranno lentamente distrutti per fattori naturali o antropici, trovandosi dunque in futuro in condizioni peggiori di quelle attuali (R. KARL 2018).

mano agli esperti, mentre le comunità locali costituiscono dei recettori di informazione (tramite le politiche educative) o addirittura una minaccia, nel caso degli scavi archeologici illeciti.

Altre convenzioni di questo periodo, su cui non ci soffermiamo perché fuori dai termini di questa ricerca, riflettono la preoccupazione per la tutela dei beni tangibili: *European Convention on Offences relating to Cultural Property* (Delphi, 1985, ETS No. 119) e *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe* (Granada, 1985, ETS No. 121).

L'attualità delle motivazioni alla base della Convenzione di Londra fu rapidamente superata: a partire dagli anni Ottanta, infatti, la principale minaccia ai beni archeologici fu rappresentata dallo sviluppo urbano, molto più distruttivo del traffico illecito. Durante il *boom* economico si erano realizzati scavi di emergenza che però, per tempo e risorse (generalmente statali) disponibili, non si erano rivelati adeguati a tutelare il patrimonio archeologico nell'ambito del veloce sviluppo infrastrutturale. Nel 1987 e 1989 due conferenze, a Firenze e Nizza, affrontarono il problema, evidenziando la necessità di inserire l'archeologia nel processo di pianificazione urbanistica attraverso misure preventive e di tradurre in ambito archeologico il principio del *polluter pays*, già in sperimentazione in Regno Unito (Willems 2007, pp. 58–60; Gauthier 2014, pp. 31–34). Proprio per questo motivo, nel 1989 il Comitato dei Ministri degli Stati membri si espresse con una raccomandazione (No. R (89) 5) concernente la protezione e valorizzazione del patrimonio archeologico nel contesto della pianificazione urbana e rurale. La Raccomandazione rappresenta la visione degli esperti: non è proposta alcuna consultazione con soggetti che non abbiano un interesse diretto e contingente per il lavoro archeologico, mentre l'unica menzione del pubblico è formulata in termini di pubbliche relazioni, per la presentazione dei risultati degli scavi archeologici (CoE Committee of Ministers 1989, appendix, part C (c.iv)).

Ben presto è stato chiaro che questa raccomandazione non sarebbe stata uno strumento sufficiente a raggiungere gli scopi proposti. Il CoE commissionò così a un *team* di esperti il compito di abbozzare una convenzione che revisionasse quella di Londra, per adattarla alle nuove esigenze. Il risultato fu la *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised)*, aperta per la firma dal 1992 ed entrata in vigore nel 1995, anche conosciuta come Convenzione di La Valletta (ETS No. 143).

La Convenzione si apre con una definizione di patrimonio archeologico, basata su diversi criteri:

- Teleologico: resti il cui studio e tutela permettono di ricostruire la storia dell'umanità in relazione con l'ambiente naturale; con ciò è compreso dunque anche il contesto di giacenza (Council of Europe 1992, p. 3);
- Metodologico (art. 1.2.ii): resti ritrovati o scavati o, novità della Convenzione, studiati con altri metodi di ricerca [archeologica];

- Territoriale: l'art. 1.2.iii rimanda alla giurisdizione territoriale degli Stati membri, terrestre o subacquea [art. 1.3<sup>53</sup>].

Gli articoli successivi riprendono alcune misure della Convenzione di Londra [creazione di inventari e di zone di riserva archeologica], ma compare anche una previsione di denuncia obbligatoria dei rinvenimenti fortuiti. Il rapporto esplicativo aggiunge che uno Stato può limitare questa previsione a materiali preziosi o a zone designate (Council of Europe 1999, p. 4). Tale specificazione è spia delle negoziazioni tra i rappresentanti dei diversi Stati membri: a fronte di Stati come l'Italia, che proponevano misure molto stringenti, altri Paesi nord europei (es. Regno Unito), erano molto meno propensi a introdurre provvedimenti severi a questo riguardo.

L'art. 3 della Convenzione di La Valletta è particolarmente rilevante ai fini di questa ricerca. Partendo dall'assunto che il patrimonio archeologico costituisce una risorsa finita e non rinnovabile, l'articolo prevede che lo scavo, quale operazione distruttiva, sia condotto in modo da conservare la maggior parte di informazioni possibile, ovvero seguendo una metodologia scientifica. Viene pertanto ribadita la necessità di proibire gli scavi illeciti e la rimozione di materiale archeologico<sup>54</sup>, incoraggiando invece l'uso di metodi di indagine non distruttivi e prevedendo la messa in atto di misure conservative per i resti esposti. L'art. 3.ii impone agli Stati di garantire che lo scavo sia eseguito solo da personale qualificato e previa autorizzazione. Riconoscendo l'importanza che i gruppi amatoriali hanno avuto nello sviluppo della disciplina, il rapporto esplicativo specifica che ciò non preclude ai membri del pubblico di partecipare agli scavi, ma semplicemente che questi ultimi devono essere supervisionati da personale qualificato, scientificamente responsabile della ricerca (Council of Europe 1992, p. 5). In realtà proprio tale previsione, che si presta a essere interpretata in modo restrittivo<sup>55</sup>, è stata utilizzata in Italia per inasprire le condizioni per il rilascio delle concessioni di scavo (v. par. 3.4.2). Preoccupazioni per una interpretazione simile della Convenzione, d'altra parte, hanno interessato anche altri Paesi: in Inghilterra, ad esempio, la rivista *Current Archaeology* ospitò nel 2001 (nn. 174-176) parole allarmate sull'implementazione dell'art. 3 e di quello riguardante l'introduzione di un sistema autorizzatorio per la conduzione di ricerche archeologiche<sup>56</sup>, visto come un attacco all'"archeologia indipendente" e al pluralismo di

<sup>53</sup> Sulla giurisdizione nelle acque si vedano O'KEEFE, PROTT 1984; O'KEEFE 1993, p. 408; O'KEEFE, PROTT 2011, pp. 101-102.

<sup>54</sup> Il rapporto esplicativo specifica che dovrebbero essere proibiti scavi la cui finalità non è l'acquisizione dell'informazione archeologica, ma solo dell'oggetto (COUNCIL OF EUROPE 1992, p. 4).

<sup>55</sup> I rapporti esplicativi non forniscono infatti interpretazioni autoritarie del testo.

<sup>56</sup> «In contrast to the continent, where state control is crippling, field archaeology in Britain has flourished in freedom. [...] We could soon be like Italy, where [...] you cannot dig the smallest test-pit anywhere without a permit. [...] We could end up with all sites under state control and all digs

soggetti caratteristici dell'archeologia inglese. Una lettera aperta firmata da oltre 1500 persone indusse il governo a non introdurre un sistema regolatorio più severo.

Da ultimo, l'art. 3.iii impone agli Stati di assoggettare ad autorizzazione preventiva, «qualora prevista dalla legislazione nazionale», l'uso del *metal detector* e di altri sistemi di rilevazione *per la ricerca archeologica*; precisazione che per altro indebolisce l'articolo, introdotto per rispondere a quanti erano allarmati dalla crescente popolarità del *metal detecting*. Se applicato in modo letterale, infatti, la misura restringerebbe l'uso di tale strumento da parte degli archeologi (che invece lo potrebbero utilizzare come metodo di indagine non distruttiva), mentre renderebbe difficile applicare il sistema coercitivo autorizzatorio nei confronti di altri utenti (che potrebbero difendersi dall'accusa di non avere l'autorizzazione affermando di non utilizzarlo per la ricerca archeologica). Il punto è stato particolarmente controverso nelle discussioni per la scrittura della Convenzione; la corrente formulazione, inefficace per affrontare il problema della perdita di informazione scientifica (scopo originario dell'articolo in questione) – è infatti evidente che gli eventuali danni ai beni<sup>57</sup> sono compiuti per lo più al di fuori delle ricerche archeologiche –, è dovuta ancora una volta alla negoziazione necessaria a far sì che i diversi Stati potessero firmare la Convenzione.

Gli artt. 5 e 6 (e in parte anche il 9) riguardano l'archeologia nel processo di pianificazione urbanistica. Il comitato di esperti è stato influenzato dall'esperienza inglese del *Planning Policy Guidance Note 16: Archaeology and Planning* (v. par. 4.4), con la politica del *developer pays* (Willems 2007, p. 63). L'art. 5 prevede che gli Stati mettano in opera misure per la consultazione degli archeologi a livello generale (politiche di pianificazione) e particolare (*development schemes*) (art. 5.i), con eventuale possibilità di modifica dei piani urbanistici qualora questi vadano a detrimento del patrimonio archeologico (art. 5.ii.a). Viene inoltre richiesto agli Stati di assicurare finanziamenti da capitali pubblici o privati<sup>58</sup>.

L'art. 10 riguarda il traffico illecito di resti archeologici, un tema che sembra quasi fuori posto in una convenzione dedicata alla regolamentazione di attività archeologiche (O'Keefe 1993, p. 411), e d'altro canto talmente complesso e

done by government-approved 'experts'. [...] You cannot claim to back the amateur and at the same time call for bans on 'unauthorised' work. You have to choose one or the other: freedom or control» (CURRENT ARCHAEOLOGY 2001, pp. 241-242).

<sup>57</sup> Sui reali danni al patrimonio è critico Raimund Karl: ad eccezione di rarissimi casi, non si sono verificati infatti danni consistenti al contesto archeologico, dato che gli scavi dei *metal detectors* coinvolgono essenzialmente lo strato di *humus*, tolto spesso a ruspa senza previa indagine da parte degli archeologi (R. KARL 2013, pp. 120-121).

<sup>58</sup> Altro punto controverso nel testo della Convenzione. Il *developer pays principle*, in una prima stesura più chiaramente definito, è stato riformulato in questo modo nella stesura finale (TROTZIG 1993), dato che in alcuni Stati il finanziamento agli scavi di archeologia preventiva viene assicurato tramite fondi pubblici.

grave che un articolo solo risulta inadeguato per affrontarlo. L'articolo va comunque ad aggiungersi ad altre Convenzioni UNESCO maggiormente incentrate su questo tema, alla *European Convention on Offences relating to Cultural Property* 1985 e alla *UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects* 1995, che al momento dell'uscita della convenzione era già stata abbozzata.

Riguardo il coinvolgimento del pubblico, che il rapporto esplicativo riconosce come destinatario finale (Council of Europe 1992, p. 8), oltre alla già nota formulazione dell'art. 3, altre previsioni sono:

- Che le strutture per l'apertura al pubblico dei siti non rechino danno al patrimonio archeologico;
- La realizzazione di attività educative, per rendere l'opinione pubblica consapevole del valore e delle minacce del patrimonio archeologico, e la disseminazione di conoscenza scientifica (artt. 7 e 8);
- La promozione dell'accesso del pubblico ai siti (art. 9.ii).

La Convenzione riflette la condizione della disciplina archeologica all'epoca della sua scrittura e allo stesso tempo il fenomeno della sua professionalizzazione, legato ai coevi processi di urbanizzazione. Il documento finale, risultato di compromessi e negoziazioni (Willems 2007; Gauthier 2014), formula *standard* minimi per le ricerche archeologiche in Europa, assicurando la protezione dei resti (mobili e immobili) e la produzione e disseminazione della conoscenza derivante dal loro studio, includendo anche attività educative.

È innegabile che, in tutti i Paesi in cui si sono implementati i principi della Convenzione, i risultati siano stati notevoli: l'archeologia è stata maggiormente integrata nel sistema di pianificazione; grazie al finanziamento tramite capitali privati è aumentato il numero degli scavi (e degli archeologi), fatto che ha apportato una notevole messe di informazioni; in risposta a queste possibilità professionali è migliorata e si è specializzata la formazione in campo archeologico.

A oltre 25 anni dalla Convenzione, alcuni punti restano tuttavia problematici (Olivier 2014, pp. 12–13; Depaepe 2016). Per quanto rilevante per il tema di questa ricerca, il suo testo appare debole nel considerare la complessità dei valori attribuibili al patrimonio (Mathers *et al.* 2005; Olivier 2014, p. 13; Carman 2015, pp. 105–130). Inoltre, pur promuovendo l'accesso al pubblico e la realizzazione di attività educative, ovvero una partecipazione passiva, la Convenzione non ha la medesima forza nell'incoraggiare la partecipazione attiva, sia nelle politiche di pianificazione, sia più in generale nell'*archaeological heritage management* (Olivier 2014, pp. 14–15).

È lecito chiedersi se sia necessaria una nuova convenzione, anche alla luce delle nuove caratteristiche (es. rivoluzione digitale) e necessità (es. inclusione sociale) del XXI secolo. Al di là della formulazione originaria del testo (che oggi sarebbe molto diversa già a partire dalle scelte lessicali), i suoi principi e gli scopi che si era proposta sono ancora validi. È a livello nazionale che l'implemen-

tazione potrebbe invece incontrare maggiormente le necessità collaborative, adattandosi ai diversi sistemi legislativi e alle problematiche individuabili nei singoli Paesi, facendo convergere gli scopi delle Convenzioni di La Valletta, Firenze e Faro (come propone anche la *Strategy 21*, v. par. 2.2.3).

### 2.2.2. Secondo periodo: diversità e Convenzione Europea del Paesaggio

Due tematiche si fanno strada in questo secondo periodo: la diversità culturale, legata al tema dell'identità europea e alle politiche di inclusione dell'UE, con un'apertura al patrimonio intangibile, e la protezione del paesaggio nel contesto della promozione di politiche integrate<sup>59</sup>, concretizzatasi nella stesura della *European Landscape Convention* (ELC).

Per il primo tema, il 7 dicembre 2000 il Comitato dei Ministri adottò una specifica Dichiarazione tesa a promuovere la diversità culturale come riflesso della libera espressione e della libertà di informazione. L'*Action Plan* degli stessi anni identificava inoltre la diversità culturale come fattore chiave per promuovere l'inclusione sociale (M. Jones, Stenseke 2011, p. 10).

Riguardo al paesaggio, la ELC (Convenzione di Firenze, 2000) ha affrontato diverse tematiche innovative. Tra di esse ricordiamo la definizione di una nuova nozione di paesaggio; il principio di responsabilità comune verso il paesaggio, che richiede una partecipazione di tutti gli attori sociali alla sua gestione; l'identificazione degli obiettivi di qualità da raggiungere; la promozione di attività educative. Pur non addentrandoci a commentare la Convenzione, vale la pena segnalare alcuni punti significativi per quanto riguarda la partecipazione pubblica.

Il testo parte dalla considerazione che il paesaggio è parte della qualità di vita delle persone. Una delle maggiori novità apportate dalla Convenzione è stata infatti la definizione di paesaggio all'art. 1 come «an area, *as perceived by people*, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors»<sup>60</sup> [corsivo aggiunto]. L'enfasi sulla percezione impone che l'identificazione di un paesaggio avvenga tramite la partecipazione della popolazione interessata, per comprendere i valori che la comunità intende preservare nella sua gestione (M. Jones, Stenseke 2011, pp. 8–9; S. Jones 2017, p. 23). La definizione implica inoltre che il concetto di paesaggio possa variare in relazione sia alle interazioni tra natura e fattori antropici, sia all'evoluzione dei valori attribuiti dalle persone (Council of Europe 2000, p. 6). L'art. 1 rappresenta così un definitivo superamento dei criteri estetici o disciplinari (es. morfologi-

<sup>59</sup> Si veda la conferenza dei Ministri per la cultura degli Stati firmatari della *European Cultural Convention* di Portorož (Slovenia) del 2001 (PICKARD 2002, pp. 103–104).

<sup>60</sup> Questo elemento riguardante la percezione era stato incorporato nella legislazione italiana, nell'art. 131 del D.Lgs. 42/2004, dopo la ratifica della ELC con la L. 14/2006. Le modifiche all'art. 131 introdotte dal D.Lgs. 63/2008 hanno soppresso l'elemento della percezione, mantenendo l'aspetto identitario (MARZUOLI 2008).

ci), ricomprendendo nella definizione anche paesaggi tradizionalmente esclusi dalla gestione nel campo dei beni culturali (es. paesaggi degradati).

Il riconoscimento che il paesaggio costituisce un elemento fondativo tanto dell'identità (sia europea, nel preambolo, sia personale, nell'art. 5.a), quanto del benessere e della qualità della vita, è la premessa per asserire la necessità da parte degli Stati di stabilire «procedure per la partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali, e di altre parti interessate nella definizione e implementazione di politiche paesaggistiche» per la tutela, gestione e pianificazione del paesaggio (art. 5.c). Il rapporto esplicativo riconosce così che lo studio e le azioni riguardanti il paesaggio non possono essere "monopolizzati" da esperti (Council of Europe 2000, par. 22). In particolare, secondo la ELC la partecipazione deve riguardare:

- L'identificazione dei "propri" paesaggi, delle forze motrici di cambiamento (art. 6.C.1.a) e dei valori attribuiti al paesaggio (art. 6.C.1.b) attraverso «surveys and information meetings» (Council of Europe 2000, par. 56) o attraverso inchiesta pubblica (Council of Europe 2000, par. 57);
- La definizione degli obiettivi di qualità, tramite consultazione (art. 6.D).

La ELC dunque considera la partecipazione diretta delle comunità come esperienza di democrazia, giustificata dal fatto che le persone sono agenti attivi nella costruzione / modificazione / distruzione dei paesaggi e necessitano dunque di essere consultate riguardo la loro gestione, dopo essere state adeguatamente informate (art. 6.A) (Council of Europe 2000, par. 57).

La Convenzione ha tuttavia suscitato alcune critiche per il fatto che, nonostante il testo promuova la partecipazione del "pubblico" e delle persone, le procedure proposte (specialmente nel rapporto esplicativo) sono di tipo *top-down*; lo stesso vale per le attività educative che dovrebbero essere intraprese dagli esperti verso la popolazione, nella forma di "campagne per informare ed educare il pubblico" (par. 52 del rapporto esplicativo) (Olwig 2007, pp. 589-592).

### *2.2.3. Terzo periodo: il patrimonio culturale come strumento di democrazia e la Convenzione di Faro*

Una data di svolta nella politica del CoE è ravvisabile nel 2005, con l'attenzione alle tematiche della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto sancita dalla Dichiarazione di Varsavia. Il perseguimento di tali obiettivi ha trovato riflesso sia nella stesura della *European Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (Faro, 2005), sia in cambiamenti nella struttura organizzativa del CoE dal 2009. Tale riforma organizzativa, oltre a razionalizzare la programmazione, ha formalmente ricondotto la cultura nell'ambito del pilastro "Democrazia" (Sciacchitano 2011a; Sciacchitano 2015; D'Alessandro 2015, p. 79).

La Convenzione di Faro trova le sue radici nel processo di pacificazione seguito alle guerre balcaniche. In questo contesto, legato per altro alla (allora futura) integrazione dei Paesi della ex Jugoslavia nella UE, le istituzioni internazionali hanno identificato il patrimonio culturale come uno strumento utile alla ricostruzione della coesione sociale (Council of Europe 2005, p. 2). È chiaro ad esempio il simbolismo alla base degli sforzi, capitanati dall'UNESCO, per la ricostruzione del ponte di Mostar (Bosnia Erzegovina), distrutto nel 1993 soprattutto in quanto simbolo culturale (Armaly *et al.* 2004). L'Europa contribuì al perseguimento di questa politica per mezzo di finanziamenti, con l'istituzione nel 2003 del *Regional Heritage Programme*, sostenuto finanziariamente dalla Commissione Europea e gestito dal CoE. Il programma aveva obiettivi molteplici, tra cui promuovere la partecipazione delle comunità locali alla gestione del patrimonio culturale, sulla base di una condivisione dei valori ad esso attribuiti; in esso è dunque ravvisabile un precursore della Convenzione di Faro (Vos 2015, pp. 719–720).

La Convenzione di Faro è una convenzione quadro, che dovrebbe dettare finalità e impegni per gli Stati sottoscrittenti.

Richiamando la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (ONU, 1948), il testo enfatizza la volontà di mettere al centro dell'attenzione l'uomo e i suoi valori. Questa è la premessa per considerare necessario il ruolo dell'individuo nel processo di definizione e gestione del patrimonio culturale, nonché per dichiarare che il fine della tutela dei beni culturali è quello di migliorare la qualità della vita e lo sviluppo umano (art. 1.c). La Convenzione sottolinea inoltre il ruolo del patrimonio culturale come una risorsa<sup>61</sup>, ma anche il fatto che il diritto allo stesso patrimonio, ovvero a beneficiarne e contribuire al suo arricchimento, è fonte al tempo stesso di una responsabilità collettiva (Meyer-Bisch 2009, pp. 59–60; Carmosino 2013; Vícha 2014, pp. 26–28).

Due sono le novità da segnalare: il rinnovamento del concetto di patrimonio culturale e l'introduzione della "comunità patrimoniale". Nel loro complesso, queste nozioni creano infatti un nuovo sistema, che richiede la partecipazione sociale nella definizione e gestione del patrimonio culturale.

Il concetto di patrimonio culturale è definito all'art. 2.a: «a group of resources inherited from the past which people identify [...], independently of ownership, as a reflection and expression of their constantly evolving values, beliefs, knowledge and traditions. It includes all aspects of the environment resulting from the interaction between people and places through time». Si tratta di una nozione onnicomprensiva (Thérond 2009, p. 10), la cui ampiezza è stata da al-

<sup>61</sup> La scelta del vocabolo "*resource*", a differenza di altri sinonimi (come ad es. *asset*), è significativa in quanto evocatrice di un'idea di utilizzo (FAIRCLOUGH 2009a, pp. 36–37). Critici invece sull'uso del termine, che porterebbe in sé una nozione di *commodification* (e quindi di reificazione del patrimonio culturale), sono Patrick O'KEEFE e Lyndel PROTT (2011, p. 180).

cuni giuristi criticata per il rischio di inefficacia nell'individuazione dell'oggetto (O'Keefe, Prott 2011, p. 180). L'inciso che svincola la nozione di patrimonio culturale dalla proprietà, elemento già presente ad esempio nella legislazione italiana, dove lo *status* di bene culturale è indipendente dal regime proprietario, ammette limitazioni al diritto di proprietà privata in considerazione dell'interesse pubblico attribuito al patrimonio culturale (art. 5.a)<sup>62</sup>.

Un sottoinsieme di tale concetto è il "patrimonio comune europeo" [*common heritage of Europe*] (art. 3), comprendente sia di tutte le forme di patrimonio culturale (materiale e immateriale), sia i valori e gli ideali alla base dell'idea di Europa. La premessa è necessaria per stabilire una responsabilità collettiva a livello europeo (Vicha 2014, pp. 29-30).

L'individuazione degli elementi che compongono il patrimonio è affidata alle persone [*people*], sulla base di un sistema di valori in costante cambiamento (riecheggiando la ELC). È importante notare che la percezione pubblica può anche essere sganciata dall'autenticità del bene<sup>63</sup>, criterio quest'ultimo che la Convenzione pone in secondo piano.

Poiché l'attribuzione di valori tra loro in conflitto da parte di diverse comunità può creare tensioni sociali, la Convenzione incoraggia gli Stati a mettere in campo processi di conciliazione e mediazione, in quanto la finalità del patrimonio culturale, nel rispetto della diversità, deve essere comunque quello della costruzione della pace (art. 7). Tale previsione è anche utile a mitigare il rischio che il patrimonio sia strumentalizzato a fini propagandistici<sup>64</sup>.

Il concetto di comunità patrimoniale è definito all'art. 2.b come «people who value specific aspects of cultural heritage which they wish, within the framework of public action, to sustain and transmit to future generations». Dato che il patrimonio culturale è un insieme di risorse ereditato dal passato, il ruolo della comunità patrimoniale è dunque quello di trasmetterlo. Tale definizione, in linea con il dibattito scientifico nel campo degli *heritage studies* – che ha indagato la

<sup>62</sup> CARMOSINO 2013; VICHA 2014, p. 30. Patrice MEYER-BISCH (2009, pp. 63-64) considera il diritto al patrimonio come una sorta di diritto di proprietà («a kind of ownership right») diverso dalla proprietà privata. Non è chiaro però quali conseguenze giuridiche potrebbe comportare l'esercizio del diritto (individuale o collettivo) al patrimonio culturale, qualora esso confliggesse con la proprietà privata.

<sup>63</sup> Un esempio è l'attraversamento pedonale di Abbey Road, a Londra, famoso per essere apparso sulla copertina dell'omonimo album dei Beatles e designato a furor di popolo come parte del patrimonio culturale dal governo inglese (*Grade II listing*, v. par. 4.2.3). Le strisce pedonali odierne, tutelate, non sono tuttavia quelle originali, essendo state spostate negli anni Settanta per motivi di gestione della mobilità (ringrazio Achim Schröer per la segnalazione) (<https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-12059385>, ultimo accesso 12/10/2018).

<sup>64</sup> SCURBA 2015, pp. 460-461. La strumentalizzazione della storia e dei suoi resti materiali è un fenomeno ampiamente studiato. Ad esempio, su una recente applicazione nel contesto della campagna elettorale per la Brexit si veda BONACCHI *et al.* 2018. Per l'uso politico in ambito italiano si rimanda invece al par. 6.3 e alla nota 412; a livello locale, si veda ad es. COROLLA 2019.

natura delle comunità, troppo spesso individuate su base geografica (Smith, Waterton 2009; Waterton, Smith 2010) – consente di affrancare il concetto dalle categorie tradizionali, per assumere una connotazione di “autodeterminazione”. Il rapporto esplicativo specifica che per fare parte di una comunità non sono richieste azioni specifiche, ma semplicemente il conferire valore al patrimonio culturale o il volerlo trasmettere (Council of Europe 2005, p. 6). Si evidenzia a tale proposito un’ulteriore criticità del testo ai fini dell’implementazione: per l’esercizio dei diritti, infatti, le comunità devono essere in qualche modo riconosciute anche da un punto di vista giuridico ed è pertanto necessaria un’azione dei membri che ne sancisca l’appartenenza.

L’implementazione della Convenzione di Faro nelle legislazioni nazionali non è semplice, data la genericità degli obiettivi<sup>65</sup>. Lo stesso testo della Convenzione, d’altronde, suggerisce l’implementazione tramite politiche (art. 5), e si limita a imporre agli Stati di assicurarsi che esista, tra le previsioni legislative, la possibilità per i cittadini di esercitare il diritto a beneficiare e contribuire al patrimonio culturale, con il solo limite imposto dalla necessità di preservare il pubblico interesse e le libertà altrui<sup>66</sup>. Una simile previsione appare estremamente generica, tanto che qualsiasi Stato democratico potrebbe dimostrare di assolvere già all’obbligo. Di fatto, al momento della firma il MiBACT pensava di rispondere già pienamente ai requisiti e non riteneva necessarie ulteriori modifiche per l’implementazione (Sciacchitano 2011b, p. 171), come per altro riportano anche le prime discussioni parlamentari durante l’*iter* di ratifica. È fondamentale comunque sottolineare che la convenzione non propone un approccio “*free for all*”, ma una collaborazione tra esperti e pubblico. L’art. 11 propone infatti politiche per azioni congiunte tra più attori, incoraggiando la partecipazione del settore volontaristico e delle ONG alla gestione del patrimonio culturale e alla formulazione delle politiche stesse (art. 12.c), in forza dell’interesse pubblico attribuito a tali beni. Gli ambiti in cui questi attori dovrebbero cooperare sono esplicitati all’art. 12.a: «The Parties undertake to encourage everyone to participate in: the process of identification, study, interpretation, protection, conservation and presentation of the cultural heritage». La formulazione si riferisce

<sup>65</sup> Per questo motivo è stato proposto che l’implementazione della Convenzione non avvenga a livello normativo, ma nella pratica professionale (OLIVIER 2017, p. 14). Alcuni studiosi hanno sottolineato la debolezza del testo in fatto di obbligazioni per gli Stati, a causa dell’eccessiva genericità delle previsioni o della loro formulazione, in base alle quali uno Stato dovrebbe riconoscere determinate situazioni interne al suo territorio senza però essere tenuto ad alcun comportamento proattivo (CARPENTIERI 2017a). Su queste basi alcuni propendono per considerare il documento come una raccomandazione (O’KEEFE, PROTTE 2011, pp. 179–180).

<sup>66</sup> L’esistenza di una “gerarchia” dei diritti fondamentali si è palesata specialmente nel campo del patrimonio culturale intangibile (per cui si veda il par. 2.1), che può comprendere anche pratiche come l’infibulazione e le mutilazioni genitali, la segregazione femminile, ecc. (LOGAN 2012, pp. 239–240).

dunque a tutti gli stadi dell'*heritage management*, ma il verbo utilizzato [*encourage*] è piuttosto debole e autorizza gli Stati a un'interpretazione vaga, riferita ad esempio alle libertà fondamentali garantite dalle Costituzioni (o dalle leggi fondamentali) di qualsiasi Paese democratico (es. libertà di ricerca, diritto all'educazione, diritto di parola, ecc.).

La Convenzione considera dunque il patrimonio non tanto per il suo valore intrinseco, quanto piuttosto per lo sviluppo di altre politiche, in stretta connessione (anche ideologica) con l'UE (v. oltre). Il testo sottolinea inoltre il valore d'uso del patrimonio culturale, con finalità:

- politiche, per il miglioramento dei sistemi democratici attraverso la partecipazione diretta (artt. 1.d, 5);
- economiche, per lo sviluppo sostenibile (art. 10);
- di coesione sociale (artt. 8.c, 12), perseguita sia attraverso la creazione di una responsabilità condivisa, sia tramite l'identificazione della diversità culturale come fattore di dialogo (art. 1.d);
- di qualità dell'ambiente e del paesaggio, attraverso un sistema di politiche integrate (art. 8);
- di politiche educative (artt. 12.d, 13), in quanto il diritto alla partecipazione alla vita culturale è legato al diritto di istruzione (Vicha 2014, p. 28).

Il rapporto esplicativo evidenzia la difficoltà di misurare quantitativamente l'impatto della Convenzione, suggerendo l'utilizzo di indicatori qualitativi. Il *follow up* è avvenuto infatti per lo più tramite il monitoraggio delle pratiche, attraverso il *Faro Convention Network* (FCN) e i *Faro spotlights*. Il primo (per la verità ancora di dimensioni limitate) intende riunire le *heritage communities* europee, offrire supporto e formazione, diffondere lo spirito della Convenzione tramite l'edizione, rivista ogni biennio, del *Faro Action Plan Handbook*. I *Faro spotlights* invece rappresentano occasioni per mettere in atto lo spirito della Convenzione; un'esperienza pionieristica in Italia è stata quella di Venezia, dove l'associazione Faro Venezia ha contribuito anche alla definizione di progetti riguardanti spazi pubblici (Fig. 4) (D'Alessandro 2015).

La Convenzione di Faro è stata firmata ad oggi da 25 Stati<sup>67</sup> e ratificata da 19. Tuttavia, l'accoglienza iniziale è stata tiepida: soltanto 6 Stati hanno firmato al momento dell'apertura e la Convenzione stessa è entrata in vigore solo nel 2011, con il raggiungimento della soglia di 10 ratifiche.

La dichiarazione adottata alla fine dell'incontro dei Ministri a Namur (Belgio) nel 2015 [CM(2015)94] fonda la nozione di patrimonio culturale su quella proposta dalla Convenzione di Faro (Dichiarazione, punto v), calandola nell'attuale contesto socio-economico. Presupposto fondamentale è che la crisi economico-finanziaria, il cambiamento climatico e i movimenti migratori rischiano di

<sup>67</sup> L'Italia ha firmato la Convenzione il 27/02/2013. Per il processo di ratifica v. par. 3.9.



Fig. 4. Un evento dell'associazione Faro Venezia (su cortese concessione dell'Associazione Faro Venezia, per cui ringrazio il dott. Adriano De Vita).

compromettere la coesione sociale europea, che può ritrovare la sua identità proprio nel patrimonio culturale (Dichiarazione, punti 1 e 2).

A partire da queste considerazioni, i ministri non ritennero opportuno agire con altri strumenti legislativi, quanto piuttosto con iniziative politiche. Esito dell'incontro è stata la *Strategy 21*, che individua le priorità e i modi di intervento su cui dovrebbero convergere le politiche degli Stati membri. Le priorità individuate dai Ministri per il XXI secolo sono (Dichiarazione, punto 4.4):

- il contributo del patrimonio culturale al miglioramento della qualità di vita;
- il contributo del patrimonio culturale alla prosperità dell'Europa, in quanto espressione della sua identità e della diversità (in linea con la narrativa dell'UE, v. par. 2.3);
- educazione e apprendimento continuo;
- *governance* partecipativa del patrimonio culturale (anche questo coerentemente con le politiche dell'UE<sup>68</sup>, v. par. 2.3), per cui le linee guida allegate alla dichiarazione sottolineano la connessione con il senso di cittadinanza.

<sup>68</sup> La vicinanza di obiettivi tra CoE e UE è evidente anche in altre politiche portate avanti dal CoE, specialmente quelle che hanno come tematica centrale la diversità e il dialogo interculturale (LÄHDESMÄKI, WAGENER 2015).

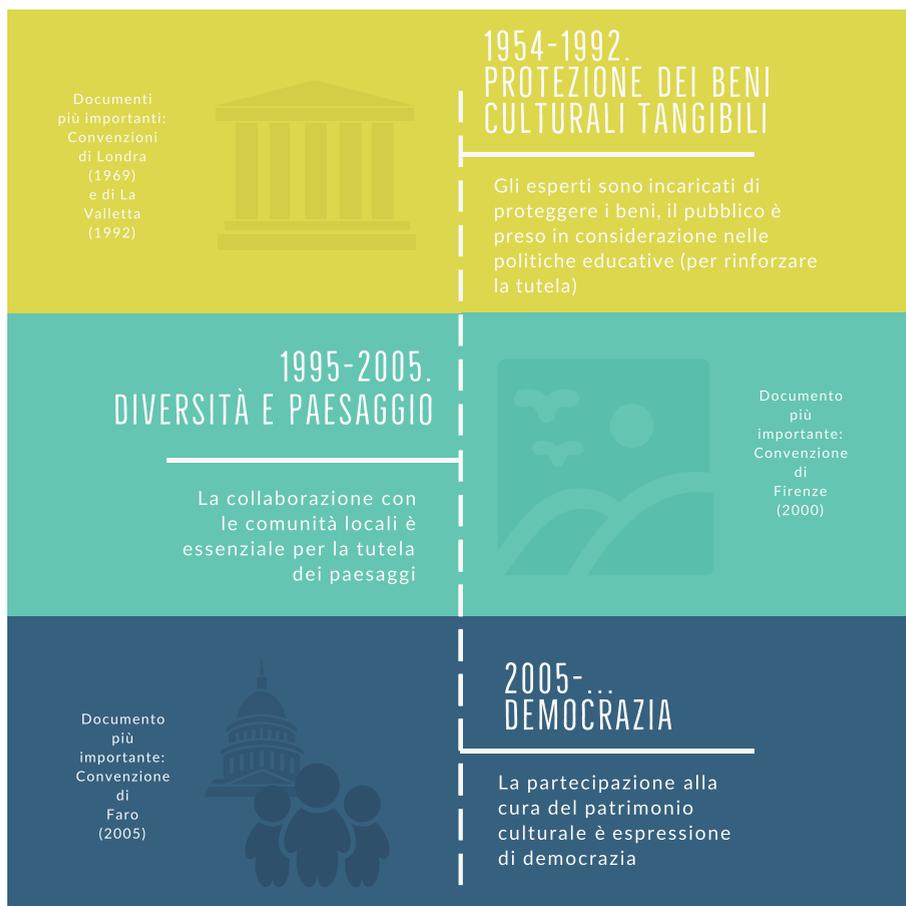


Fig. 5. Timeline dei documenti del Council of Europe.

La successiva Raccomandazione<sup>69</sup>, che ha implementato la dichiarazione dei Ministri, individua tre aree di intervento: società, sviluppo e conoscenza. All'interno di questi macro-temi si situano le finalità da raggiungere (es. "vivere in pace", "migliorare la qualità della vita", ecc.) attraverso raccomandazioni, molte delle quali implementano al contempo anche la Convenzione di Faro. Il CoE pubblica inoltre buone pratiche che, all'interno dei vari Stati, testimoniano l'implementazione corretta delle raccomandazioni, mettendo in luce una stretta sinergia con le politiche e le iniziative della Commissione Europea.

<sup>69</sup> Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21<sup>st</sup> century (CM/Rec(2017)1).

### 2.3. La partecipazione pubblica nelle politiche dell'Unione Europea sul patrimonio culturale

Nella sua formulazione originaria l'Europa unita non comprendeva l'ambito culturale tra le sue competenze specifiche. La CEE (Comunità Economica Europea) istituita con il Trattato di Roma (1957) si occupava infatti di materie di ordine economico, limitandosi a due previsioni dedicate alla cultura: l'esclusione dalle regole del mercato unico di beni facenti parte del patrimonio culturale nazionale dagli Stati membri (nella versione originale *national treasures possessing artistic, historic or archaeological value*, con un accento posto sul valore intrinseco dei beni<sup>70</sup>) [art. 36]; e la collaborazione con Stati terzi per supportare lo sviluppo culturale [art. 131]. Sebbene una politica culturale a livello sovranazionale non esistesse formalmente, già in questa prima fase la CEE operava dunque *de facto* una politica culturale attraverso quella economica (Barnett 2001, pp. 409-412; Psychogiopoulou 2006, pp. 576-581; Staiger 2013, pp. 22-26).

A partire dalla metà degli anni Settanta e con maggiore intensità dall'inizio del nuovo secolo, le istituzioni europee si resero conto della necessità di rafforzare l'identità e l'immagine pubblica dell'Europa ai fini della legittimazione politica dell'istituzione tecnocratica, in conseguenza del fatto che l'UE era sentita come poco democratica da parte dei suoi cittadini (Tindemans 1976; Sassatelli 2009, pp. 49-50). Gli strumenti scelti per attuare questa politica furono la cultura e il patrimonio culturale, anche in considerazione del rischio di "standardizzazione" e "globalizzazione" derivanti dalla creazione del mercato unico, con la conseguente necessità di proteggere le diversità culturali nazionali (Psychogiopoulou 2006, pp. 578-580; English 2008, p. 70). Maggiori competenze sono state attribuite all'UE in forza del Trattato di Maastricht (1992), riprese anche nella revisione più recente del testo, il Trattato di Lisbona (2007), con una demarcazione delle competenze improntata sul principio di sussidiarietà<sup>71</sup> [art. 5 Trattato sull'Unione Europea, d'ora in poi TUE].

L'art. 3, comma 3 TUE pone l'accento sulla diversità culturale e linguistica europea e si conclude con la previsione per la quale l'UE «vigila [*shall ensure*] sulla salvaguardia [*safeguarded*] e sullo sviluppo [*enhanced*] del patrimonio cul-

<sup>70</sup> Tale concezione rimanda comunque al tempo in cui è stato redatto il documento. Anche la Convenzione dell'Aia emanata dall'UNESCO, dello stesso periodo, ha registrato nella sua redazione lo slittamento semantico da *cultural treasures* (nelle prime stesure) a *cultural property* (LA MONICA 2020). Sulle conseguenze giuridiche delle traduzioni di questo documento nelle diverse lingue: FRIGO 2004, pp. 370-374.

<sup>71</sup> In base a questo principio, i limiti dell'UE nell'esercizio delle sue competenze sono stabiliti dal Trattato. Al di fuori di tali limiti del potere esecutivo, le competenze sono demandate agli Stati, su cui l'UE può esercitare potere di sostituzione solo se lo Stato stesso non è in grado di raggiungere gli obiettivi proposti.

turale europeo [*Europe's cultural heritage*]]. Si tratta dunque di un comportamento attivo da parte dell'UE, nella cui sfera di diritto rientrano ora formalmente le politiche culturali.

L'art. 6.c del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in poi TFUE) individua la cultura come materia per la quale l'Unione svolge funzione di sostegno, coordinamento e completamento di azione degli Stati membri, che possono anche accordare aiuti di Stato in materia di promozione della cultura e conservazione del patrimonio culturale, in deroga alle normali previsioni in materia (art. 107 TFUE).

L'art. 167 TFUE individua le finalità dell'azione dell'UE nel campo culturale: contribuire al pieno sviluppo [*flowering*] delle culture, con rispetto della diversità culturale, ma nello stesso tempo sottolineando un'identità comune (sull'apparente paradosso: Sassatelli 2009, pp. 73–76; Lähdesmäki 2014, pp. 406–407). Le azioni sono tese a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati (ed eventualmente integrarne l'azione) nell'ambito, *inter alia*, della «conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea [*cultural heritage of European significance*]» (art. 167, comma 2 TFUE), ponendo dunque implicitamente il patrimonio culturale di importanza nazionale sotto la responsabilità degli Stati membri. Il testo tuttavia non esplicita né cosa si intenda per patrimonio culturale (ad eccezione delle norme di esportazione, molto dettagliate), né cosa distingua l'«importanza europea» di alcuni beni culturali da quella nazionale. Allo stesso modo, non si indica chiaramente chi sia deputato a effettuare questa valutazione.

Oltre a iniziative dirette della Commissione Europea (in numero limitato<sup>72</sup>), e a politiche di finanziamento, gli strumenti con cui l'UE può realizzare azioni tese allo sviluppo delle culture sono le raccomandazioni e la procedura legislativa ordinaria. È invece esplicitamente esclusa una armonizzazione delle leggi nazionali (art. 167, comma 5 TFUE), in modo da lasciare agli Stati parte sia la responsabilità legale del patrimonio culturale (English 2008, p. 72), sia la possibilità di elaborare liberamente la propria politica culturale. Proprio in forza di questa responsabilità di tutela, legata al concetto nazionale di cultura e alle previsioni legislative dei diversi Stati, viene mantenuta la deroga dei beni appartenenti al patrimonio culturale dalla libera circolazione nell'area europea.

Si rilevano dunque da una parte il potenziamento del ruolo dell'UE in relazione alla cultura e al patrimonio culturale sovranazionale, frutto di una «identità europea»; dall'altra la necessità di rispettare e potenziare le diversità culturali nazionali (Zagato 2012, p. 255) (cfr. anche il motto «unita nella diversità»: Barnett 2001, pp. 409–410; Sassatelli 2009, pp. 34–39). La narrativa sulla necessità di costruire un'identità europea è collegata anche alla volontà di aumentare la

<sup>72</sup> Ad es. la *European Heritage Label*, o le *European Capitals of Culture*.

partecipazione della società civile nell'UE in risposta al c.d. "deficit democratico" (ovvero la mancanza di legittimità democratica delle istituzioni europee dovuta alla percezione dell'UE, da parte dei cittadini, come un'istituzione tecnocratica: Shore 1996; Marchetti 2015, pp. 41–45). Tre le risposte istituzionali a questo problema si annoverano l'introduzione della "società civile organizzata" per consultazione<sup>73</sup> (Trattato di Nizza, 2001) e la possibilità di iniziativa popolare.

La promozione della partecipazione in ambito culturale è stata perseguita in tempi più recenti. Le *Conclusioni del Consiglio, del 26 novembre 2012, sulla governance culturale* (2012/C 393/03) sottolineano «l'importanza di un più forte coinvolgimento degli attori interessati della società civile» e invitano gli Stati a «promuovere un approccio di partecipazione alla definizione delle politiche culturali». La partecipazione pubblica è quindi demandata al livello nazionale.

Il Regolamento che nel 2013 istituisce il programma Europa Creativa<sup>74</sup> non fa riferimento esplicito a istanze partecipative; rimanda tuttavia alla ICH e alla Convenzione per la protezione e promozione della diversità culturale, che richiedono una partecipazione attiva delle comunità di riferimento.

Un altro aspetto su cui vale la pena soffermarsi è la volontà dell'UE (*Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture*) di monitorare negli Stati membri le opinioni riguardo la cultura in ambito nazionale ed europeo, tramite gli Eurobarometer surveys. Tre surveys sono stati condotti in questo ambito: *European Cultural Values* (TNS Opinion & Social 2007), *Cultural access and participation* (TNS Opinion & Social 2013), *Cultural Heritage* (TNS Opinion & Social 2017). Gli ultimi due hanno affrontato la tematica della partecipazione, seppure legata a due ambiti diversi: il primo alla cultura in generale e il secondo al patrimonio culturale (tangibile, intangibile e digitale). Nonostante la relativa vicinanza temporale, tra i sondaggi si nota un leggero spostamento semantico. Nel primo infatti la partecipazione è intesa sia in senso passivo (vicina alla nozione di consumatore: es. visite a musei, guardare un programma culturale televisivo, andare a teatro, ecc.) sia in senso attivo, ma solo in termini di produzione culturale (ballare, cantare, scrivere, recitare, ecc.). Anche nel secondo sondaggio compare la partecipazione in senso passivo (es. vivere in un luogo considerato di valore culturale, visitare siti / monumenti / eventi / musei), ma accanto alla produzione culturale si rilevano anche altri modi di partecipazione: fare volontariato per organizzazioni attive nel campo del patrimonio culturale, praticare un'attività tradizionale, donare fondi. Tale slittamento semantico è da leggere in parallelo con altre politiche dell'UE, che nel 2014 hanno posto l'accento sul ruolo del

<sup>73</sup> La definizione, la legittimità democratica nonché l'effettiva capacità di queste organizzazioni di partecipare al *decision-making* sono state criticate da diversi autori (cfr. KUTAY 2015 con bibliografia; MARCHETTI 2015, pp. 69–76).

<sup>74</sup> *Regolamento (UE) n. 1295/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020)*.

patrimonio culturale nell'Europa e sulla necessità di partecipazione in termini più ampi.

La Conclusione del Consiglio di maggio 2014, che riconosce il ruolo del patrimonio culturale in Europa come risorsa strategica (2014/C 183/08), sottolinea la sua centralità nel progetto europeo (punto 3) e la necessità di proteggerlo in quanto risorsa non rinnovabile<sup>75</sup>. Il documento sottolinea l'impatto sociale ed economico del patrimonio e include tra le misure che gli Stati membri sono invitati a implementare due previsioni riguardanti la partecipazione pubblica, intesa sia come *governance* multilivello, sia come promozione delle attività educative (sia in senso passivo sia in senso attivo, probabilmente più come produzione culturale).

La successiva comunicazione della Commissione nel luglio 2014, *Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe* (COM(2014) 477 final), è un documento di indirizzo che spinge a considerare il patrimonio culturale come un bene comune, sul quale abbiamo responsabilità condivisa, per bilanciare il rischio di sovra-sfruttamento<sup>76</sup>. Il documento è volto a perseguire diverse politiche anche esterne al patrimonio culturale, come parte della strategia "Europa 2020": potenziare il *soft power* dell'Europa, perseguire politiche di integrazione sociale ed "europeizzazione" dell'identità dei suoi cittadini, utilizzare il potenziale economico derivante dai beni culturali (punto 1.2). Il punto 1.3 richiama però da vicino la filosofia proposta dalla Convenzione di Faro, suggerendo un approccio centrato sulla persona più che sui beni: «making [cultural heritage] fully part of the local community». Tra gli obiettivi specifici, inoltre, si rileva la necessità di sviluppare modelli partecipativi di interpretazione e *governance* del patrimonio culturale, con il coinvolgimento dei privati e della società civile<sup>77</sup> (*multi-stakeholder governance*, punto 3). Trattandosi di un atto di indirizzo, il documento non è vincolante per gli Stati membri.

Le *Conclusioni del Consiglio sulla governance partecipativa del patrimonio culturale* (2014/C 463/01), sempre del 2014, richiamano l'approccio al patrimonio come bene comune, che genera in capo alla comunità di riferimento diritti e responsabilità di salvaguardia<sup>78</sup>. Le politiche che il Consiglio vuole perseguire con questa iniziativa, rintracciabili all'interno del documento, sono di diverso tipo: di *governmentality*<sup>79</sup>, di integrazione, economiche, educative. Le iniziative sono pro-

<sup>75</sup> Riflessioni sul carattere finito e non rinnovabile del patrimonio sono state avanzate in letteratura anche con riferimento ai beni archeologici: si vedano, tra molti altri, CLEERE 1989; DARVILL 1993; HOLTORF 2001.

<sup>76</sup> L'accento è al concetto della "tragedia dei beni comuni", cfr. par. 3.10.

<sup>77</sup> Inteso generalmente in ambito europeo come il terzo settore (KUTAY 2015).

<sup>78</sup> Con richiamo anche alla Convenzione di Faro (punto 5).

<sup>79</sup> Il concetto, sviluppato dal filosofo Foucault, si riferisce al "governare" e alle sue tecniche, in relazione al modo in cui i governi implementano le loro politiche.

poste agli Stati membri e alla Commissione, entro le rispettive competenze. La Commissione era inoltre incaricata di redigere uno studio sull'impatto degli approcci partecipativi alla *governance* culturale, realizzato tramite l'*Open Method of Coordination* (OMC), un modello di coordinamento politico tramite il quale si definiscono obiettivi, linee guida, direttive operative, indicatori di risultato, valutazioni (Szyszczak 2006). Nel rapporto dell'OMC *group*, che analizza le buone pratiche e fornisce poi una serie di linee guida (OMC Working Group 2018), è da segnalare come la mappatura degli eventuali ostacoli legislativi o finanziari per l'implementazione della *governance* partecipativa abbia dato risultati negativi in tutta Europa. La scarsa diffusione europea di tali processi sarebbe dunque imputabile, per l'OMC, a motivazioni di ordine pratico / organizzativo.

In sintesi, l'UE utilizza la cultura per il perseguimento di obiettivi politici strategici esterni all'ambito culturale – ambito, questo, in cui la partecipazione pubblica è strumento utile al raggiungimento degli stessi obiettivi. Le iniziative dirette della Commissione Europea in ambito culturale, tuttavia, sono in numero limitato<sup>80</sup> e volte a evidenziare un comune patrimonio culturale europeo (Lähdesmäki 2016). Tra gli Stati nazionali, interessati a sottolineare la propria specificità, e l'UE, che intende creare un'identità comune tramite le politiche culturali in senso lato (compresi i finanziamenti<sup>81</sup>), non c'è comunanza di obiettivi; negli ultimi anni, tuttavia, l'accento sulla creazione del valore culturale ha posto le basi per una maggiore condivisione dei valori<sup>82</sup>.

Allo stato attuale la politica partecipativa europea in ambito culturale è più un principio retorico che una realtà, perché la partecipazione diretta dei cittadini è limitata<sup>83</sup>. Dato che l'UE non ha competenze dirette in materia di cultura (salvo limitate eccezioni), l'eventuale partecipazione della società civile viene demandata a livello nazionale, ma tra i 28 Stati membri le possibilità concrete a tale proposito variano in modo considerevole (come dimostrano i casi di Italia e Inghilterra considerati in questa ricerca).

Benché la partecipazione pubblica si presenti come un'opportunità per l'UE di raggiungere i propri obiettivi strategici, due elementi critici vanno sottolineati.

<sup>80</sup> European Heritage Days, European Heritage Prize, European Heritage Label, European Capitals of Culture.

<sup>81</sup> Spesso, tuttavia, nell'accesso a tali finanziamenti l'importanza "europea" delle ricerche è oggetto di mera retorica finalizzata ad ottenere i fondi, e non obiettivo reale della richiesta.

<sup>82</sup> NIKLASSON 2017. Si è anche avanzata l'ipotesi che l'insistenza sulla misurazione della partecipazione sia dettata dalla necessità, da parte degli Stati, di trovare una giustificazione per continuare a fornire sostegno economico pubblico alle istituzioni culturali (STEVENSON *et al.* 2017). Altre motivazioni politiche che in ambito europeo spingono alla promozione di iniziative "dal basso" sono l'applicazione del principio di sussidiarietà e i conflitti tra Stati interni all'UE e Regioni, che tentano di rivendicare maggiore autonomia.

<sup>83</sup> Le grandi ONG possono partecipare come organo consultivo della Commissione (art. 11, comma 3 TUE), ma la loro reale rappresentatività è stata messa in dubbio (KUTAY 2015).

Il primo è il rischio di riduzione a retorica delle pratiche partecipative o, peggio, di un uso strumentale dei processi partecipativi. Il secondo è relativo al principio di sussidiarietà, che spinge a pensare che la promozione dei processi partecipativi nell'ambito del patrimonio culturale sia da relegare al livello nazionale.

Ulteriori spinte verso la partecipazione pubblica vengono dalle politiche di sostegno alla ricerca e all'innovazione in UE. Nel programma Horizon 2020 ad esempio il coinvolgimento del pubblico è requisito sostanziale per l'allocatione dei fondi, nonché strumentale all'individuazione delle necessità del pubblico<sup>84</sup>. Solo una valutazione alla fine del programma potrà però far luce sull'efficacia delle pratiche messe in opera per rispondere a tale requisito.

Per quanto gli strumenti internazionali di organi come UNESCO, CoE e UE siano importanti nel fornire degli indirizzi, la partita per realizzare la partecipazione pubblica si gioca là dove vengono effettivamente prodotte le leggi, ovvero a livello dei singoli Stati, all'interno dei quali l'implementazione delle varie Convenzioni si inserisce nei differenti contesti normativi. Proprio per questo motivo nei prossimi capitoli abbiamo scelto di analizzare in modo approfondito due specifici contesti nazionali, prendendo in esame Italia e Inghilterra.

<sup>84</sup> <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/public-engagement-responsible-research-and-innovation> [ultimo accesso 20/11/2018].



# IL CONTESTO NORMATIVO ITALIANO

---

Nel capitolo precedente abbiamo visto come la comunità internazionale si sia espressa negli ultimi cinquant'anni nell'ambito della partecipazione sociale al processo di gestione del patrimonio culturale, per mezzo di atti, in forma più o meno vincolante, che assumono nei singoli Paesi un valore esecutivo tramite lo strumento della ratifica, o che comunque influenzano il clima politico inserendosi nelle varie legislazioni nazionali. Tratteremo ora del contesto legislativo italiano, osservando anche le conseguenze della ratifica delle convenzioni.

La legislazione per la tutela e la conservazione del patrimonio culturale ha in Italia una lunga tradizione, che affonda le sue radici nel Seicento<sup>85</sup>. Più recenti sono le istanze che identificano il godimento pubblico come una finalità dei beni culturali, dando maggior spazio alla loro fruizione; permangono tuttavia alcuni nodi legislativi da sciogliere per creare un ambiente più aperto alle pratiche collaborative.

### 3.1. Sintesi dell'evoluzione del quadro normativo in Italia

Al fine di inquadrare il tema della partecipazione sociale alla tutela e valorizzazione dei beni culturali, sembra appropriato ripercorrere in sintesi l'evoluzione del quadro normativo in Italia. Un'attenzione particolare sarà riservata alla legislazione riguardante la partecipazione pubblica in ambito archeologico.

#### *3.1.1. Dall'inizio del XX secolo agli anni Cinquanta*

L'origine della produzione legislativa italiana in materia di beni culturali si fa risalire comunemente alla c.d. legge Nasi (L. 12 giugno 1902, n. 185), che co-

<sup>85</sup> Per una disamina della storia della legislazione prima dell'avvento del Regno d'Italia: EMILIANI *et al.* 1996. Per una sintesi sull'organizzazione amministrativa preunitaria: VERRASTRO 2007.

stituisce una prima presa di coscienza della necessità di una tutela pubblicistica dei monumenti, immobili e «altri oggetti mobili che abbiano pregio di antichità e d'arte» aventi più di cinquant'anni (art. 1). Nella stessa occasione veniva introdotto un sistema autorizzatorio per gli scavi archeologici (art. 14), prevedendo particolari norme per gli istituti stranieri (cfr. par. 3.4.1). Le scoperte (in corso di scavo o fortuite) dovevano essere denunciate (art. 15) per essere visionate dalle autorità competenti, che potevano prendere provvedimenti per assicurarne la conservazione ed evitarne la dispersione. Nel caso di scavi ad iniziativa governativa, il proprietario riceveva un quarto degli oggetti ritrovati (art. 16).

La norma, oltre ad essere di complessa applicazione<sup>86</sup>, appariva sbilanciata verso la tutela dei diritti dei privati proprietari a sfavore degli interessi collettivi. Tale assetto si deve leggere alla luce del difficile percorso, intrapreso nella seconda metà del XIX secolo, verso la formulazione di una disciplina di tutela che incontrava l'opposizione del Parlamento, proprio in ragione del contrasto con il principio della proprietà privata (Giulio Volpe 2013, pp. 72–78). La legge Nasi tutelava inoltre i beni «di pregio», spia di un criterio estetico nell'attribuzione di un valore immateriale alla cosa (Cerulli Irelli 1988, pp. 137–138).

Con il regolamento attuativo di queste leggi (R. Decreto n. 431 del 17 luglio 1904), che specificava in estremo dettaglio (ben 418 articoli!) le procedure da applicare, vengono abbozzate le Soprintendenze<sup>87</sup>, poi formalmente istituite con la L. 27 giugno 1907, n. 386. Della norma preme anche sottolineare gli articoli 47-52, che istituiscono la figura, tuttora esistente, dell'ispettore onorario (v. par. 3.6).

Le lacune legislative dell'inizio del XX secolo apparvero presto serie (Giulio Volpe 1996, pp. 271–274; Giulio Volpe 2013, pp. 78–82), tanto che solo qualche anno dopo la legge Nasi venne promulgata la L. 20 giugno 1909, n. 364, conosciuta come legge Rosadi-Rava (Giulio Volpe 1996, p. 257). Oggetto della norma sono «le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico o artistico»<sup>88</sup> aventi più di cinquant'anni e che, se appartenenti allo Stato o a enti territoriali, sono inalienabili (art. 2). Scompare il riferimento al “pregio” dei beni, in favore di una concezione più storicistica della “cosa d'arte” (Cerulli Irelli 1988, p. 135); nella pratica, tuttavia, il criterio estetico è rimasto un fattore significativo nell'attribuzione del valore fino a periodi molto più recenti (Giulio Volpe 2013, pp. 112–113). Riguardo le ricer-

<sup>86</sup> L'applicazione di alcune disposizioni (es. riguardanti l'alienazione) era infatti sottoposta alla realizzazione di un catalogo dei beni entro un anno, la cui compilazione si rivelò però assai complessa (Giulio Volpe 2013, p. 90).

<sup>87</sup> VERRASTRO 2007, pp. 143–144. L'art. 8 precisava che «le attribuzioni delle tre Sovrintendenze o di due fra esse possono essere riunite in un solo Ufficio» (VOLPE 1996, p. 268; MELIS 2016, § 1).

<sup>88</sup> Vincenzo CERULLI IRELLI (1988, p. 146) sottolinea l'elasticità della definizione. Il significato di “interesse” è infatti adattabile a eventuali mutamenti di sensibilità o di concezione storica o artistica.

che archeologiche si riprese il regime autorizzatorio della legge Nasi (art. 15), introducendo però la possibilità di revoca della «licenza» nel caso in cui lo Stato volesse sostituirsi all'ente o al privato nello scavo. Tale previsione è spia della presenza di forti poteri centrali nell'amministrazione della ricerca archeologica (v. par. 3.4).

Per quanto riguarda la partecipazione l'on. Rosadi propose un articolo, poi soppresso dal Senato, che recitava: «Ogni cittadino che gode dei diritti civili e ogni ente legalmente riconosciuto potrà agire in giudizio nell'interesse del patrimonio archeologico, artistico e storico della Nazione contro i violatori della presente legge». L'articolo avrebbe ammesso la possibilità dell'*actio popularis*, ovvero l'azione giuridica di un singolo cittadino in nome dell'interesse della collettività (Settis 2012, pp. 222, 226); e tuttavia tale previsione non è mai entrata a far parte del diritto positivo in materia di tutela dei beni culturali in Italia.

Il regolamento attuativo, R. Decreto 30 gennaio 1913, n. 363, propone per la licenza di scavo ancora un distinguo tra cittadini/enti italiani e stranieri. L'art. 83, comma 3, prevede invece che «qualora lo scavo o la scoperta rifletta cose d'arte medievale o moderna, le facoltà attribuite al Sovrintendente per i musei e gli scavi d'antichità saranno esercitate dal Sovrintendente per i musei e gli oggetti d'arte medievale e moderna o dal Sovrintendente per i monumenti». Questo comma, non abrogato, poneva gravi problemi di ordine pratico nella gestione dello scavo, in cui la responsabilità dei materiali provenienti da uno stesso contesto stratigrafico veniva attribuita a due uffici diversi. Ad oggi il problema sembra superato grazie all'istituzione delle Soprintendenze uniche (Giuliano Volpe 2015, p. 30; Giuliano Volpe 2016b, pp. 331–332).

Al periodo fascista si deve una nuova sistematizzazione della materia, con la promulgazione delle c.d. leggi Bottai, ovvero la L. 1 settembre 1939, n. 1089, per la Tutela delle cose di interesse artistico e storico, e la L. 29 giugno 1939, n. 1497, per la Protezione delle bellezze naturali.

La legge n. 1089 tutela «le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico» la cui esecuzione non sia di autore vivente e risalga ad oltre cinquant'anni prima (art. 1). La legislazione di settore è dominata dunque dalla "coseità", ovvero dalla materialità dei beni da sottoporre a tutela (Cerulli Irelli 1988, pp. 139–141; Casini 2014). Per i privati l'interesse veniva notificato (art. 3) con l'apposizione del cosiddetto "vincolo", che non modificava il diritto dominicale del bene (Cerulli Irelli 1988, p. 141). La legge non specificava chi dovesse prendere l'iniziativa per il procedimento di accertamento, e infatti Vincenzo Cerulli Irelli (1988, p. 152) sottolinea che esso poteva avvenire «d'ufficio, ma anche su segnalazione di soggetti terzi, amministrazioni, enti privati e loro associazioni». *Ex silentio*, veniva dunque concessa a chiunque la possibilità di richiedere l'inizio del procedimento. Riguardo l'archeologia, l'art. 43 chiariva che «Il Ministro della pubblica istruzione ha facoltà di eseguire ricerche archeologiche», ma anche di darne concessione a enti o privati

[art. 45]; tale concessione poteva essere revocata a titolo di sanzione o qualora il ministero volesse sostituirsi al concessionario. L'appartenenza delle cose ritrovate era dello Stato (art. 44, comma 1 e art. 46, comma 1), ma al proprietario del fondo e al concessionario veniva corrisposto un premio. Appartenevano allo Stato anche i materiali scoperti fortuitamente (art. 49, comma 1), che andavano obbligatoriamente denunciati.

Le motivazioni di questa legge si possono identificare con la necessità di una più stretta tutela pubblicistica del patrimonio culturale, che tuttavia non è riuscita, in molti casi, a proteggere in modo adeguato il patrimonio archeologico già durante il periodo fascista (si pensi al caso dei Fori Imperiali a Roma) (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, pp. 159–160, 181; Brogiolo 1993, pp. 17–18; Brogiolo 1997; De Caro 2008).

La L. 1497/1939, su cui non ci soffermeremo, tutelava invece le bellezze naturali. La concezione del “paesaggio” (non così definito nella legge) doveva molto all'estetica crociana, ma anche a una nozione di bellezza derivante da arte, letteratura e filosofia (Novarese 1986, p. 211; Carpentieri 2004, pp. 368–369; Boscolo 2009, p. 58; Boscolo 2016).

Nel complesso, si trattava comunque di disposizioni che attribuivano un interesse preminente alla tutela e alla conservazione dei beni, più che alla loro fruizione (Bobbio 1992a, p. 149).

Il 22 dicembre 1947 venne approvata la Costituzione, che annovera tra i principi fondamentali<sup>89</sup> anche un articolo dedicato alla cultura, l'art. 9 Cost., che recita: «La Repubblica promuove lo sviluppo e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Il primo comma, caratterizzato da un'accezione dinamica, viene esplicitato agli artt. 33-34 Cost. ed è interpretato da vari autori come un “ombrello” sotto il quale si possono far rientrare molti degli interventi riconducibili a convenzioni internazionali, difficili da inserire nell'attuale legge in vigore (Marini 1999, p. 637; Carpentieri 2017a). Il secondo comma impiega il tradizionale termine di “patrimonio storico e artistico”, perché la locuzione di bene culturale (che nasce con la Convenzione dell'Aia del 1954) non era ancora entrata a far parte del linguaggio giuridico, né internazionale né italiano (Severini 2013, pp. 12–14). Questo secondo comma, che manca di ulteriori specificazioni costituzionali, va letto in collegamento con il primo, del quale è il mezzo di attuazione (A.M. Sandulli 1967, pp. 69–70; Severini 2013, p. 8). Il riferimento alla Repubblica (ovvero allo Stato ordinamento in tutte le sue articolazioni), come soggetto attivo della promozione e della tutela obbliga all'attività ogni soggetto pubblico nella misura e nei limiti

<sup>89</sup> Ovvero tra le norme programmatiche (SETTIS 2012, p. 143). Tale posizione è giustificata dalla visione della tutela come mezzo per raggiungere il fine ultimo del perfezionamento della società tramite l'elevazione culturale dei singoli cittadini (A.M. SANDULLI 1967, pp. 69–70; MARINI 1999, p. 637).

imposti dal proprio ambito di competenza<sup>90</sup>, legittimando azioni di coordinamento [Merusi 1975, pp. 438–440]. Le parole finali del comma rimandano al concetto di Nazione non solo dal punto di vista territoriale, ma di costruzione dell'identità: obiettivo della tutela del patrimonio storico e artistico sarebbe infatti la formazione dell'identità culturale della Nazione [Marini 1999, p. 639], attraverso l'educazione all'etica pubblica [Settis 2012, p. 130; Severini 2013, pp. 11–12]. Tale visione strumentale della tutela del patrimonio culturale era estremamente avanzata per il tempo, e sarà usata in modo coerente anche dalle istituzioni internazionali (cfr. cap. 2).

La scrittura della Carta costituzionale non portò a una revisione della normativa vigente: bisogna aspettare gli anni Sessanta perché venisse chiaramente avvertita la necessità di riforme normative e organizzative.

### *3.1.2. I lavori della Commissione Franceschini*

In risposta a questa esigenza, la L. 26 aprile 1964, n. 310 istituisce la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, conosciuta come Commissione Franceschini<sup>91</sup>. I lavori della Commissione (1964-1966), pur molto influenti, non si tradussero sul piano legislativo, trovando però espressione tramite 84 "Dichiarazioni" e 9 "Raccomandazioni", così da segnalare questioni di particolare urgenza.

Destinata a enorme fortuna è la Dich. I, che definisce il Patrimonio culturale della Nazione come testimonianza materiale avente valore di civiltà. Tale definizione amplia il concetto di potenziale "culturalità" dei beni [Alibrandi, Ferri 1995, p. 18], accogliendo un'interpretazione più estensiva già proposta dalle discipline umanistiche<sup>92</sup>, e motivando, pertanto, l'importanza di una graduazione dell'interesse dei beni da sottoporre a tutela.

La Dich. XXII si sofferma sulla definizione di beni archeologici e mette fine alla concezione estetica nella valutazione («indipendentemente dal loro pregio artistico») in favore di una storicistica, ponendo l'accento sulla modalità di ritrovamento («la cui conoscenza si attua preminentemente attraverso scavi e rinvenimenti») [Per la salvezza dei beni culturali in Italia 1967, I, pp. 52–53, 172] (cfr. par. 3.3.1). La Commissione propone inoltre che i beni di nuovo ritrovamento siano «temporaneamente indisponibili» fino alla catalogazione e che, a discre-

<sup>90</sup> La ripartizione di funzioni è affidata al titolo V della Costituzione, modificato con la riforma costituzionale del 2001.

<sup>91</sup> Tra i membri sono da segnalare il giurista Massimo Severo Giannini, gli archeologi Bruna Forlati Tamaro e Massimo Pallottino, lo storico dell'arte Carlo Ludovico Ragghianti e l'artista Mino Maccari [Per la salvezza dei beni culturali in Italia 1967, I, pp. xxi–xxii].

<sup>92</sup> L'interpretazione si poteva per altro applicare anche alla legge Bottai, sufficientemente aperta da poter comprendere varie categorie di beni. Critico sulla definizione invece CAVALLLO 1988.



Fig. 6. Luigi Gui, Ministro della Pubblica Istruzione, con Francesco Franceschini, Presidente della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico archeologico artistico e del paesaggio, con i componenti la Commissione [Archivio Quirinale, Portale Storico della Presidenza della Repubblica, foto 001-029849].

zione del Soprintendente, siano acquisiti alla proprietà pubblica, o in alternativa lasciati in proprietà privata con divieto di trasferimento se non a enti di ricerca o musei (Dich. XXIX). L'accento posto dalla Commissione sulla conoscenza e sul valore scientifico dei beni archeologici impone un cambiamento di prospettiva anche dal punto di vista della tutela: destinatari della tutela non sono più il singolo oggetto o bene immobile, ma il contesto di giacenza in virtù del suo potenziale informativo (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, p. 160). La Dich. XXX obbliga inoltre tutti i soggetti affidatari di uno scavo alla pubblicazione dei risultati; nell'ultimo comma vieta la riserva di pubblicazione oltre i cinque anni, con validità anche per gli scavi precedenti alla norma (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, p. 61). Tale previsione non è tuttavia mai entrata a far parte degli obblighi di legge, tanto che la mancata o tardiva pubblicazione degli scavi è un malcostume lamentato anche in tempi recenti (es. Gualandi 2015, pp. II-III; Brogiolo 2012, p. 277).

La Dich. XXIV prevede la determinazione di "zone di riserva archeologica" ai fini della salvaguardia del deposito archeologico (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, p. 192). La proposta ricorda l'art. 4 della Convenzione di La Valletta [per la quale v. par. 2.2.1].

In materia di scavi, la Dich. XXVI ripropone un modello concessorio, in base al quale le concessioni, richieste al Comitato nazionale dell'archeologia, devono essere in linea con la programmazione scientifica stabilita dal Comitato, a meno di casi urgenti. La Dich. XXVI non nomina per gli scavi in concessione il premio di rinvenimento, che invece è previsto per gli scopritori fortuiti (Dich. XVII) (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, pp. 56-58).

In tema di partecipazione, tra le proposte della Commissione Franceschini si segnala anche quella di consentire a chiunque l'iniziativa di avvio del procedimento di "dichiarazione di bene culturale ambientale" (Dich. XLIII). Nella nota esplicativa alla dichiarazione è esplicitata la finalità di «sollecitare la collaborazione di privati, di istituzioni e di enti pubblici» (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, p. 74).

In generale i lavori della Commissione furono innovativi e lasciarono un segno indelebile sulle riflessioni teoriche successive; come già detto, tuttavia, le previsioni non trovarono posto nel diritto positivo.

### 3.1.3. Dagli anni Settanta al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio

La prima menzione legislativa di «beni culturali» si trova nella legge di istituzione del Ministero del 1975<sup>93</sup> (D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, conv. in L. 29 gennaio 1975, n. 5) [Cerulli Irelli 1988, p. 135]. L'istituzione di un nuovo Ministero dedicato alla materia in esame è dovuta alla percezione di marginalità a cui era relegata la tutela dei beni culturali all'interno del Ministero della Pubblica Istruzione<sup>94</sup>. Le leggi Bottai non subirono comunque particolari modifiche.

A quest'altezza cronologica, la situazione sociale ed economica era ormai profondamente cambiata: se il Secondo Dopoguerra si era caratterizzato per l'impegno nella ricostruzione e per un generale tasso di scolarizzazione di livello medio-basso, negli anni Settanta e Ottanta l'aumento della scolarizzazione, una rinnovata considerazione dei beni culturali (anche come risorsa economica) e un generale fervore e impegno sociale favorirono la ripresa del discorso sui beni culturali, anche al di fuori dalle accademie e dagli ambienti tecnici. Proprio in questo periodo nascono infatti molte associazioni volontaristiche, anche in ambito culturale<sup>95</sup>, mentre nell'azione pubblica trovano crescente spazio i temi della fruizione e della valorizzazione dei beni culturali [Bobbio 1992a, p. 150].

Un'altra importante istanza che ha trovato spazio normativo negli anni Ottanta consiste nella più stringente protezione del paesaggio. Viene redatta infatti in questo periodo la cosiddetta legge Galasso (D.L. 27 giugno 1985, n. 312, conv. con modif. nella L. 8 agosto 1985, n. 431), poi recepita anche dalla legislazione successiva, che sottopone a vincolo paesaggistico *ex lege* (dunque

<sup>93</sup> Si tratta della prima menzione di origine italiana; in verità, un precedente si ritrova nella legge 7 febbraio 1958, n. 279 per la ratifica della Convenzione dell'Aia, il cui testo francese riportava la dicitura di *biens culturels* e fu tradotta con "beni culturali". Le carte parlamentari non riportano però un dibattito riguardo l'introduzione del termine nel nostro ordinamento [LA MONICA 2020].

<sup>94</sup> *Ricerca sui beni culturali* 1975, I, p. 457; Di GIANGIROLAMO 2015, pp. 20-21. L'istituzione del Ministero non fu esente da critiche: CASSESE 1975, pp. 132-134.

<sup>95</sup> Per le associazioni: RANCI 2006. Tra le associazioni culturali, ad esempio, nasce nel 1975 il FAI Fondo Ambiente Italiano, ricalcando l'esperienza del *National Trust* inglese.

senza la necessità di provvedimenti dichiarativi] alcune categorie di beni; tra di essi si segnala la presenza delle “zone di interesse archeologico” all’art. 1, lettera m) (cfr. par. 3.3.2). La legge segna il definitivo distacco da una visione estetizzante del paesaggio, per avvicinarsi a una concezione più “oggettiva” dello stesso (Novarese 1986, p. 211). Il paesaggio è inoltre inteso come elemento fondante dell’«identità del territorio», e come tale meritevole di una protezione generalizzata e non più puntuale (come accadeva invece con la legge Bottai) (Fuzio 2012, pp. 1069–1070).

A partire dagli anni Novanta si discute il decentramento di alcune funzioni assegnate allo Stato, conferendo maggiore autonomia alle Regioni pur nel mantenimento invariato della norma costituzionale (*devolution*). Il settore dei beni culturali non rimane estraneo al dibattito, e proprio in questo contesto si discute la possibilità di riorganizzare le Soprintendenze in uffici unici; il tema sarà in quel momento accantonato, per poi essere ripreso nel 2014 (Pavolini 1996; Manacorda 1999). La c.d. “riforma Bassanini” (D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112), pur potenziando tale decentramento, continuava a riservare allo Stato alcune prerogative tipiche della tutela dei beni culturali, come ad esempio il rilascio di concessioni per le ricerche archeologiche.

Alla fine degli anni Novanta risale un intervento di riordino della materia, con la redazione del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. Il testo rese evidente la convergenza tra beni culturali e paesaggio, adombrata nella legislazione precedente, unificando in una sola norma la visione proposta già in sede costituzionale (Severini 2013, p. 14). Una novità nell’ambito di nostro interesse è inoltre la riserva allo Stato (e non più al Ministero) delle ricerche archeologiche. Nel suo complesso, tuttavia, la normativa riguardante i rinvenimenti e le scoperte non cambiò in modo sostanziale, tanto più che la legge avrebbe dovuto essere accompagnata da un regolamento attuativo (in sostituzione di quello del 1913), mai promulgato.

Nel 2001 si è operata una riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, che ha modificato il riparto delle competenze tra Stato e Regioni sul piano legislativo (art. 117 Cost.) e amministrativo (art. 118 Cost.). Tale riforma ha avuto importanti ricadute nel campo del patrimonio culturale: l’art. 117, comma 2, lettera s) assegna infatti alla potestà legislativa statale competenza esclusiva in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», mentre il comma 3 dell’art. 117 indica come materia di legislazione concorrente «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», anche se sono possibili forme di intesa e coordinamento (art. 118 Cost., comma 3). Il comma 4 dell’art. 118 Cost. tratta del principio di sussidiarietà orizzontale, prevedendo che Stato, Regioni e altri enti territoriali favoriscano «l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo

svolgimento di attività di interesse generale». Infine, il novellato art. 116 Cost. comma 3, riguardante le autonomie, prevede possibili «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» anche nelle materie indicate nel sopracitato art. 117, comma 2, lettera s), da negoziarsi tramite intesa tra Stato e Regioni. Sulla base di tale articolo si sono di recente avviate le negoziazioni per le istanze di autonomia differenziata delle Regioni Veneto, Lombardia e Emilia Romagna, che richiedono di inserire anche la tutela dei beni culturali tra le materie di legislazione concorrente (cfr. per il Veneto: Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 113 del 20 novembre 2017).

Dopo la riforma costituzionale venne rivista anche la legislazione per i beni culturali. Rispetto alla legge delega del 1997, gli scopi della nuova delega (art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) erano più ampi: oltre al coordinamento con la revisionata Costituzione e con i trattati internazionali (art. 10, comma 2, lett. b) e c)), essa prevedeva un «miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali» anche in un'ottica di uso economico dei beni (art. 10, comma 2); un'apertura verso il mondo dei privati (tramite le Fondazioni); riforme organizzative e procedurali. Tuttavia, la delega conteneva un importante limite nella formula riguardante la redazione del nuovo testo legislativo, che doveva avvenire «senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l'abrogazione degli strumenti attuali» (art. 10, comma 2, lett. d)). Lo «spazio di manovra» era quindi ridotto dall'impossibilità di abrogare degli strumenti allora in uso<sup>96</sup>. Della redazione del nuovo strumento legislativo venne incaricata la Commissione Trotta, che produsse così il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio (c.d. Codice Urbani). Il Codice costituisce lo strumento normativo vigente, delle cui disposizioni si discuterà oltre. Il testo è stato revisionato più volte, con disposizioni correttive maggiori nel 2006 (D.Lgs. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157) e nel 2008 (dal D.Lgs. 26 marzo 2008, nn. 62 e 63) e correzioni minori in altre occasioni<sup>97</sup>; ulteriori annunci per la revisione del Codice risalgono al 2013<sup>98</sup> e ancora all'inizio del 2019 (DDL del 28 febbraio 2019).

Menzioni a sé stanti meritano, per la materia della partecipazione pubblica, le leggi del 2014. La L. 29 luglio 2014, n. 106 ha infatti introdotto al riguardo diverse novità, tra cui l'*Art Bonus* (ovvero un sistema di incentivazione delle erogazioni liberali tramite credito di imposta), e la (parziale) liberalizzazione delle riproduzioni fotografiche e successiva distribuzione non a scopo di lucro. La L. 22

<sup>96</sup> Per fare un esempio concreto riguardante i beni archeologici, la redazione del Codice non avrebbe potuto abrogare lo strumento della concessione di ricerca.

<sup>97</sup> L. 12 luglio 2011, n. 106; L. 7 ottobre 2013, n. 112; L. 4 aprile 2012, n. 35; L. 14 gennaio 2013, n. 7; L. 9 agosto 2013, n. 98; L. 22 luglio 2014, n. 110; L. 29 luglio 2014, n. 106; L. 6 agosto 2015, n. 125; L. 4 agosto 2017, n. 124.

<sup>98</sup> Con una commissione presieduta da S. Settis, che però non produsse lavori.

luglio 2014, n. 110 ha inoltre introdotto nel Codice l'art. 9-bis, che prevede che gli «interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi» siano affidati a professionisti dei beni culturali, inseriti in un elenco. L'individuazione delle competenze di cui i professionisti devono essere in possesso per l'iscrizione a tali elenchi è stata realizzata con il D.M. 244 del 20 maggio 2019.

### 3.2. La gestione del patrimonio archeologico nella legislazione vigente

Ai fini della contestualizzazione dei paragrafi seguenti, è opportuno sintetizzare le norme che regolano la gestione del patrimonio archeologico allo stato attuale in Italia. Le stesse norme verranno poi analizzate e discusse in relazione alle modalità e possibilità di partecipazione pubblica.

Il patrimonio archeologico è compreso sia tra i "beni culturali" – nella nozione di "bene di interesse archeologico" tutelato ai sensi dell'art. 10 del Codice –, sia tra quelli paesaggistici – come "zone di interesse archeologico" che compaiono all'art. 142, comma 1, lettera m) del Codice.

L'art. 10 del Codice, che definisce i beni da sottoporre a tutela, prevede un diverso trattamento a seconda del regime proprietario. Per i beni in proprietà privata è prevista una graduazione dell'interesse culturale e quelli che rivestono un'importanza particolare o eccezionale potranno essere sottoposti a tutela in seguito a un procedimento di accertamento dell'interesse (che culminerà con la "dichiarazione", come da art. 13). Ciò è motivato dalla necessità di limitare i conflitti tra l'interesse pubblico della tutela dei beni culturali e i diritti di proprietà privata. Nel caso di beni pubblici, infatti, per sottoporli a tutela è richiesta la semplice esistenza di un interesse culturale<sup>99</sup>. Fanno eccezione a questa regola i ritrovamenti archeologici, che non devono presentare un interesse "qualificato", ma a norma dell'art. 91 appartengono allo Stato in ragione, appunto, di un interesse culturale diverso dalla semplice "cosa" ritrovata.

Le ricerche archeologiche e le opere volte al ritrovamento delle «cose indicate all'art. 10» del Codice, sono riservate al Ministero (art. 88) (cfr. par. 3.4). In ragione di questa riserva, esso ha anche la facoltà di ordinare l'occupazione temporanea degli immobili dove condurre ricerche archeologiche, dopo aver considerato e bilanciato gli interessi pubblici in confronto a quelli privati. Come compenso per il proprio sacrificio, il privato ha diritto di ricevere un risarcimento, che potrà essere elargito in denaro o tramite rilascio di parte delle cose rinvenute qualora lo Stato non le reputi utili all'arricchimento delle proprie collezioni (art. 88, commi 2-3) (Lubrano 2012, pp. 722–725).

<sup>99</sup> L'art. 12 dispone che le cose siano sottoposte alla tutela del Codice fino a quando non sia intervenuta la verifica di interesse culturale disciplinata dal medesimo articolo.

Il Ministero può tuttavia concedere ad altri soggetti, sia pubblici che privati (compreso il proprietario dell'immobile su cui si eseguiranno le ricerche archeologiche), l'esecuzione delle ricerche stesse<sup>100</sup>, imponendo eventualmente condizioni che il concessionario è tenuto a rispettare (art. 89). Qualora il concessionario non rispetti le prescrizioni imposte dalla PA, nonché «tutte le altre che il Ministero ritenga di impartire», la concessione è revocata e possono essere applicate sanzioni penali<sup>101</sup>.

Una seconda occasione di revoca della concessione è prevista dall'art. 89, comma 3, nel caso in cui l'amministrazione voglia sostituirsi al concessionario nell'esecuzione delle opere, senza tuttavia che quest'ultimo abbia avuto alcun comportamento doloso. In questo caso al concessionario è corrisposto un indennizzo pari alle spese sostenute «per le opere già eseguite»<sup>102</sup>.

L'ultimo comma dell'art. 89 conferisce inoltre al Ministero la possibilità di lasciare in deposito presso la Regione o altri enti territoriali (sottinteso: dove si è svolta la ricerca) tutto o parte del materiale rinvenuto, qualora gli enti dispongano di una sede idonea alla sua conservazione.

L'art. 90 disciplina le scoperte fortuite e prevede che lo scopritore ne presenti la denuncia all'autorità (Soprintendenza, sindaco o autorità di pubblica sicurezza) entro il termine di 24 ore, provvedendo alla conservazione temporanea delle cose rinvenute. Qualora vengano scoperti beni mobili dei quali «non si possa altrimenti assicurare la custodia», lo scopritore può rimuoverli per garantirne la conservazione fino alla visita dell'autorità competente<sup>103</sup>. Il Codice non stabilisce tuttavia un termine entro il quale l'ente preposto alla tutela è tenuto a intervenire.

Infine, l'art. 92 prevede che venga corrisposto un premio di rinvenimento pari al valore di un quarto delle cose ritrovate (in denaro, in credito d'imposta o mediante rilascio di parte delle cose ritrovate<sup>104</sup>) al proprietario dell'immobile e al concessionario<sup>105</sup>. La natura del premio ha trovato differenti interpretazioni:

<sup>100</sup> In tal caso, il Ministero può ordinare l'occupazione temporanea di immobili a favore del concessionario (art. 89, comma 1).

<sup>101</sup> Arresto fino ad un anno e ammenda da 310 a 3.099 euro (art. 175). Qualora il mancato rispetto delle prescrizioni causi danni a beni, si applica come da art. 161 anche l'ordine di reintegrazione descritto all'art. 160.

<sup>102</sup> L'ammontare del risarcimento verrà deciso dal Ministero. Nel caso in cui il concessionario non accetti la determinazione, l'importo sarà deciso da una terza parte nominata dal tribunale (art. 89, commi 3-4).

<sup>103</sup> Qualora lo scopritore debba sostenere spese per la conservazione, è previsto un rimborso da parte del Ministero (art. 90, comma 4).

<sup>104</sup> Non è tuttavia nella prassi ministeriale rilasciare parte delle cose ritrovate (MALNATI *et al.* 2015).

<sup>105</sup> Arrivando fino a metà del valore delle cose ritrovate, qualora proprietario dell'immobile e concessionario coincidano. Il premio è accordato anche allo scopritore fortuito che ottempera agli obblighi di denuncia e conservazione previsti all'art. 90 (cfr. par. 3.5), ed è determinato dal Mini-

per Vincenzo Cerulli Irelli esso spettava al proprietario come risarcimento del sacrificio al diritto di proprietà fondiaria (Cerulli Irelli 1988, pp. 157–158); secondo la maggioranza dei commentatori, invece, si tratta di un incentivo per scopritori, proprietari di immobili e concessionari ad agire correttamente, ovvero a consegnare i beni (Zagaria, Zagaria 2012), o meglio di «remunerazione dell'attività collaborativa del privato al perseguimento del pubblico interesse alla conservazione e incremento del patrimonio culturale della collettività» (sentenza CdS, sez. VI, n. 2302/2015, cfr. anche sentenza Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 2959/1992). Tale lettura è stata confermata dalla modifica del Codice nel 2008<sup>106</sup>, quando dopo l'indicazione che il premio è dovuto «al concessionario dell'attività di ricerca, di cui all'articolo 89» è stata aggiunta la specificazione «qualora l'attività medesima non rientri tra i suoi scopi istituzionali o statutari». Una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. VI, n. 2302/2015) ha inoltre affermato che il premio di rinvenimento non è dovuto neanche ai Comuni e agli altri enti territoriali, per i quali l'attività rientra negli scopi istituzionali<sup>107</sup>. La procedura per la determinazione del premio è definita dall'art. 93.

Per le zone di interesse archeologico individuate ai sensi dell'art. 142 si applica invece la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.

A differenza di altri Paesi europei (dove il ritrovamento inaspettato di beni archeologici nel corso di lavori edilizi è limitato e l'archeologia preventiva viene applicata indiscriminatamente sia alle opere pubbliche che a quelle private), in Italia le procedure di archeologia preventiva sono obbligatorie solo nel caso di opere pubbliche; la Soprintendenza ha comunque facoltà di sospendere o inibire i lavori su beni culturali (dunque compresi quelli archeologici) anche quando non siano già intervenute dichiarazione o verifica del loro interesse culturale<sup>108</sup> [art. 28 del Codice].

stero. Se il beneficiario non ritiene di accettare l'importo fissato dal Ministero, la somma viene valutata da una terza parte scelta tramite accordo tra Ministero e beneficiario stesso. Qualora non si giunga ad un accordo, la terza parte verrà scelta dal tribunale.

<sup>106</sup> D.lgs. 26 marzo 2006, n. 62, art. 2, comma 1, lettera ooo).

<sup>107</sup> «Esso [il premio di rinvenimento] [...] non può esser riconosciuto ad un ente pubblico territoriale, il cui obbligo istituzionale di realizzare la tutela e la conservazione del patrimonio culturale si concreta nella finalità di renderne possibile la scoperta sul proprio territorio, non potendo evidentemente trarre da ciò un beneficio economico, salva l'ipotesi di sfruttare la capacità attrattiva del bene rinvenuto attraverso la sua esposizione. [...] L'art. 92 [...] è riferibile esclusivamente al privato "proprietario dell'immobile dove è avvenuto il ritrovamento", nella *ratio* (non di indurlo alla ricerca, ma) di premiarlo per avere consegnato il bene scoperto fortuitamente alle autorità competenti [...]. Non è ipotizzabile per l'ente territoriale un diverso comportamento, che la norma intende per converso disincentivare, di non rendere noto il ritrovamento». Precedentemente, per una legittimazione degli enti all'attribuzione del premio si era espresso ALAGNA 1989, pp. 55–56.

<sup>108</sup> L'ordine è revocato se entro 30 giorni il Ministero non avvia il procedimento di dichiarazione o verifica dell'interesse culturale (art. 28, comma 3 del Codice).

Le procedure di archeologia preventiva sono regolate dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>109</sup>, ovvero il Codice dei Contratti Pubblici (d'ora in poi Codice Appalti), comma 25. Per le opere che non comportino nuove edificazioni o scavi a profondità diverse da quelle già in essere<sup>110</sup>, si prevedono diversi momenti:

1. Indagini archeologiche preliminari, che entreranno a far parte del progetto di fattibilità da presentare al Soprintendente competente, eseguite da parte di dipartimenti archeologici delle Università o da soggetti in possesso di diploma di specializzazione o dottorato in archeologia. Sono comprese in queste indagini: ricerche archivistiche e bibliografiche, ricognizioni territoriali, aerofotointerpretazione, analisi geomorfologica<sup>111</sup>.
2. Valutazione da parte della Soprintendenza dell'interesse archeologico dell'area. Qualora ritenga probabile l'esistenza di tale interesse, il Soprintendente può richiedere ulteriori indagini, che constano in fasi conoscitive progressive: carotaggi, prospezioni, saggi archeologici e scavi «tali da assicurare una sufficiente campionatura dell'area interessata dai lavori». Questi «livelli» graduali possono essere ridotti in base alle conoscenze già in possesso della Soprintendenza.
3. Redazione della relazione di scavo approvata dal Soprintendente, contenente: i risultati delle indagini; le prescrizioni (art. 25, comma 9 del Codice Appalti, cfr. par. 3.3.3.1).

L'art. 25, comma 12 del Codice Appalti afferma che la procedura di verifica preventiva è diretta dalla Soprintendenza, mentre gli oneri finanziari sono a carico della stazione appaltante (secondo il principio, proposto anche dalla Convenzione di La Valletta, del *developer pays*). La Soprintendenza ha anche facoltà di stipulare accordi con la stazione appaltante, oltre alle fasi dei lavori, anche riguardo «le forme di documentazione e di divulgazione dei risultati dell'indagine»<sup>112</sup>.

Nel caso di lavori privati, condizioni simili possono essere applicate qualora gli enti territoriali abbiano così disposto tramite i loro piani urbanistici e territoriali. Manca tuttavia a livello nazionale una legislazione che standardizzi questi procedimenti per i lavori privati (Guermandi 2016), come invece sarebbe richiesto dalla Convenzione di La Valletta.

<sup>109</sup> Precedentemente negli artt. 95 e 96 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, a loro volta derivanti dal D.L. 26 aprile 2005, n. 63.

<sup>110</sup> O che non ricadano all'interno delle aree già vincolate, per cui è richiesta autorizzazione a norma dell'art. 21 del Codice, o di zone di interesse archeologico, per le quali è richiesta autorizzazione paesaggistica.

<sup>111</sup> In caso di incompletezza, possono essere richieste integrazioni (art. 25, comma 4 del Codice Appalti).

<sup>112</sup> Art. 25, comma 14 del Codice Appalti. Manca la puntuale menzione delle ricerche post-scavo.

Da un punto di vista operativo, per la realizzazione di questi scavi non viene utilizzato lo strumento della concessione di ricerca archeologica. La riserva ministeriale è assolta grazie alla presenza di un funzionario archeologo che assume la direzione scientifica dei lavori, mentre l'esecuzione materiale dello scavo archeologico viene in genere realizzata da operatori variamente inquadrati<sup>113</sup>. Il Codice Appalti disciplina anche le opere sui beni culturali, comprensive degli scavi archeologici<sup>114</sup> anche subacquei (art. 145, comma 2), nonché le qualificazioni che gli operatori devono possedere a garanzia del mantenimento di adeguati *standard* di qualità per lavori ad alta specializzazione e complessità<sup>115</sup>. Il D.M. 22 agosto 2017, n. 154 ha definito tali requisiti di qualificazione nella categoria OS 25 (dedicata all'esecuzione di scavi archeologici)<sup>116</sup>, specificando che devono rispondere a qualità tecnica e organizzativa e ad adeguata capacità economica. In particolare, la direzione tecnica deve essere affidata ad archeologi in possesso di titolo di specializzazione o dottorato in archeologia; per assicurare la capacità organizzativa in relazione a lavori oltre la soglia di 150 mila euro è, inoltre, previsto che almeno il 30% dell'organico complessivo sia composto da archeologi in possesso dei medesimi titoli<sup>117</sup>. Nessuna particolare qualifica è invece richiesta per il restante 70% dei lavoratori coinvolti e per gli scavi archeologici in ambito privato.

### 3.3. L'individuazione dei beni oggetto della tutela nell'ordinamento italiano

La definizione di patrimonio culturale nell'ordinamento italiano si trova all'art. 2 del Codice, che unisce beni culturali e paesaggistici con rimando ai rispettivi articoli 10 e 134. Si noti però che, a differenza della visione onnicomprensiva proposta dai recenti documenti internazionali (Convenzione di Faro), il concetto di patrimonio culturale ha in Italia una precisa dimensione materiale per la necessità di sottoporlo agli strumenti della tutela (e al conseguente sistema san-

<sup>113</sup> Questo secondo alcuni commentatori farebbe sì che i diritti sulle conoscenze derivanti dallo scavo siano di proprietà della Soprintendenza (cfr. oltre, par. 3.8.1). La legislazione crea un rapporto di subordinazione tra Ministero e operatori di scavo, ma manca comunque una chiara normativa di riferimento (KNOBLOCH 2019).

<sup>114</sup> Definiti nell'art. 2, comma 1 del D.M. 22 agosto 2017, n. 154.

<sup>115</sup> Proprio per questo motivo nel contesto delle opere sui beni culturali è escluso l'istituto dell'avalimento (art. 146, comma 3 del Codice Appalti), in base al quale un operatore può avvalersi delle capacità e delle qualificazioni di soggetti terzi per partecipare a una procedura di gara (cfr. art. 89 del medesimo Codice Appalti).

<sup>116</sup> V. allegato A del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

<sup>117</sup> O che almeno il 30% dell'importo dei lavori nella categoria di OS 25 eseguiti nel decennio precedente la certificazione sia stato utilizzato per il pagamento di personale dipendente con qualifica di archeologo (art. 8, comma 4 del D.P.R. 207/2010). Per lavori sotto la soglia dei 150 mila euro vengono autocertificati i requisiti (art. 13, comma 6 del D.P.R. 207/2010).

zionatorio)<sup>118</sup>. Diverso è il discorso per la valorizzazione e altre politiche culturali, che infatti ammettono l'esistenza del patrimonio immateriale (motivo per cui alcune Regioni hanno legiferato a riguardo nell'ambito delle proprie competenze). La questione del riconoscimento del patrimonio immateriale, discussa al momento della redazione del Testo Unico, si è riproposta nell'occasione della ratifica italiana (con L. 27 settembre 2007, n. 167) della Convenzione UNESCO del 2003<sup>119</sup>.

### 3.3.1. Definire l'archeologia e i beni archeologici

Come si è evidenziato, il Codice è esito di una sedimentazione e di una evoluzione normativa che ha interessato l'Italia specialmente da inizio Novecento, e che proprio in quell'epoca ha visto fissarsi i propri fondamenti. L'analisi della definizione di archeologia nel nostro ordinamento, pertanto, deve essere affrontata in prospettiva storica. Al tempo stesso, la scrittura delle norme si rifà a nomenclature che attingono sia al diritto sia alle scienze di settore: appare dunque significativo affiancare alla considerazione delle norme in prospettiva storica anche un confronto con l'evoluzione della disciplina archeologica, evidenziando eventuali cambiamenti di orientamento dall'una o dall'altra parte.

Come si dimostrerà, l'allontanamento tra la nomenclatura utilizzata in ambito legislativo e quella derivante dall'ambito teorico-scientifico può avere conseguenze pratiche con significativi risvolti operativi, burocratici e anche penali.

La legge Rosadi-Rava (1909) all'art. 1 poneva sotto la sua tutela «le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico o artistico», escludendo quelle di autore vivente o di esecuzione inferiore a cinquant'anni; le cose scoperte durante ricerche archeologiche «in qua-

<sup>118</sup> La nozione dell'art. 2, comma 2, riprende la definizione di bene culturale della Commissione Franceschini, ma ne toglie l'aggettivo "materiale" («testimonianze aventi valore di civiltà») ed è espressione di una tendenza espansiva (SEVERINI 2012a, p. 26). L'ancoraggio alla materialità è comunque rimasto nella definizione dei beni come "cose", sempre nello stesso comma. La dottrina ha tuttavia da tempo riconosciuto, accanto alla dimensione materiale tutelata dagli strumenti forniti dalla legge, l'immaterialità del valore che rende la cosa stessa meritevole di tutela (CERULLI IRELLU 1988), di recente sottolineando in particolare la distanza tra il concetto giuridico di bene culturale e quello antropologico (SEVERINI 2012a).

<sup>119</sup> La Convenzione è stata implementata all'interno del Codice in modo anomalo: il D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62, art. 1, comma 1, lettera c) ha introdotto l'art. 7-bis a tutela delle espressioni materiali del patrimonio culturale *immateriale*: una misura di fatto inefficace per la tutela del patrimonio immateriale (come dire, ad esempio, che per proteggere la tradizione culinaria della pizza si vanno a tutelare i forni). Sulla questione del patrimonio culturale la bibliografia è molto vasta. Si vedano a titolo di esempio: il fascicolo n. 1 del 2014 della rivista "Aedon", ma anche TARASCO 2008; SEVERINI 2012b; GUALDANI 2017. Può essere significativo notare che la L. 20 febbraio 2006, n. 77, riferita a misure speciali per la tutela e fruizione dei siti UNESCO, in Italia si riferisce in esergo al patrimonio culturale immateriale come a «*elementi* [...] di interesse culturale» [corsi-vo aggiunto].

lunque punto del territorio dello Stato» erano di proprietà dello Stato (art. 15). Le parole utilizzate per definire le categorie di interesse al tempo, se confrontate con l'evoluzione della disciplina archeologica, non lasciavano molti dubbi interpretativi. Paleontologia era infatti, come anche oggi, la disciplina geologica volta allo studio dei fossili; la paletnologia si occupava di studi preistorici (il primo numero della rivista "Bullettino di Paletnologia Italiana" risale al 1875); l'archeologia si riferiva soprattutto a beni di epoca classica ed egizia (a Torino già dal 1824 esisteva un Museo di Antichità ed Egizio, mentre l'archeologia classica aveva preso piede già dal Settecento con gli scavi di Ercolano, formando presto una scuola: Barbanera 2015, pp. 6-46); le categorie dell'interesse storico e artistico si potevano riferire a oggetti di epoca post-classica. Si trattava dunque in ogni caso di oggetti altamente selezionati, che spesso, ad eccezione di quelli legati alla disciplina paletnologica (di natura più sistematica), avevano anche un certo pregio estetico.

La successiva legge Bottai similmente poneva sotto tutela (art. 1) le cose categorizzate secondo l'interesse «artistico, storico, archeologico o etnografico» specificando alla lettera a) che erano comprese «le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà», escludendo quelle di autore vivente o di esecuzione inferiore a cinquant'anni. Anche in questo caso non c'erano particolari dubbi interpretativi circa la definizione. La puntuale (ancorché breve) elencazione di alcune categorie specifiche nelle lettere all'interno del primo comma dell'art. 1<sup>120</sup> non aveva valore prescrittivo, ma era da intendersi come un'esemplificazione dei beni che rientravano nella tutela. Anche in quel momento la tutela prevedeva una notevole selezione, basata anche sul criterio estetico in correlazione con l'ideale classico e crociano (la cui filosofia era alla base della norma).

La legge Bottai prevedeva, come la precedente, la proprietà statale delle cose rinvenute e nella loro identificazione giocava un ruolo importante la discrezionalità tecnica dei funzionari della PA. Riguardo la proprietà statale, Massimo Severo Giannini – tra i più autorevoli giuristi del Novecento – propone due ipotesi interpretative: la prima, per cui propende, è che lo Stato acquisti a titolo originario la proprietà di tutti i beni ritrovati e, dopo un giudizio valutativo documentato da istruttoria, trasferisca ad altri o abbandoni ciò che non ritiene di proprio interesse; la seconda è che la cosa rinvenuta sia in disponibilità della PA che, tramite giudizio valutativo, acquista poi a titolo originario la proprietà di ciò che le interessa (Giannini 1976, pp. 16-18).

Vincenzo Cerulli Irelli, altro illustre giurista, sottolinea la riserva statale delle cose rinvenute «che presentino i caratteri di beni culturali e che vengano rinvenute nel sottosuolo» al fine di evitare che si formino altri diritti reali (ovvero sulla *res*). Nota però che l'acquisizione a titolo originario non si applica alla totalità

<sup>120</sup> Solo tre. Alla lettera b) comparivano i beni numismatici, mentre alla c) i documenti archivistici.

delle cose rinvenute, poiché parte di esse può essere corrisposta come premio di ritrovamento dopo una valutazione dell'organo competente (Cerulli Irelli 1988, pp. 157–158). Con questa prospettiva, Cerulli Irelli si pone dunque in linea con la seconda interpretazione gianniniana; il problema rimase comunque aperto.

La formulazione dell'art. 932 del codice civile (risalente al 1942), che tratta della proprietà di tesori rinvenuti (nascosti o sotterrati) e il cui comma conclusivo sottopone alle disposizioni delle leggi di settore gli «oggetti d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico», riprende puntualmente il testo della legge Rosadi-Rava, sebbene al tempo fosse vigente la legge Bottai. Si noti comunque che l'identificazione dei beni sulla base delle differenti categorie non era variata dalla prima alla seconda legge, e che la stessa disciplina archeologica non aveva aggiunto particolari innovazioni in quest'ambito.

Sempre Giannini, inoltre, si era soffermato sulla definizione del luogo di rinvenimento dei beni in relazione al problema della proprietà statale. A tale proposito, l'art. 826 c.c. afferma che sono parte del patrimonio indisponibile dello Stato «le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate *nel sottosuolo*» [corsivo aggiunto]. Un'interpretazione stretta della norma indurrebbe quindi a escludere dall'ambito di applicazione i ritrovamenti in superficie o in costruzioni edificate sopra il suolo (es. intercapedini nei muri). Il commentatore, tuttavia, adottava un'interpretazione più ampia del testo, includendo nella nozione di “sottosuolo” anche le strutture parzialmente sporgenti dal suolo e quelle edificate sopra di esso, in ragione del fatto che l'azione del ritrovamento sarebbe preponderante rispetto al luogo del ritrovamento stesso (Giannini 1962), nonché fondativa del carattere culturale del bene per il quale si prevede la proprietà pubblica.

A partire dagli anni Cinquanta e ancora di più nel corso degli anni Sessanta e Settanta, tuttavia, si verifica un importante cambiamento di scenario, quando innovazioni disciplinari importanti portano l'archeologia a distaccarsi dal concetto cronologico e a identificarsi sempre più con il metodo di studio delle fonti materiali<sup>121</sup>. Vedono la luce, ad esempio, le prime esperienze di archeologia medievale come settore disciplinare: per quanto anche in precedenza si fossero distinti studiosi interessati al medioevo<sup>122</sup>, che avevano portato alla luce scoperte notevoli (in particolar modo le tombe longobarde, notate per i corredi principeschi), è proprio in questi decenni che, anche grazie all'intervento di stranieri<sup>123</sup>,

<sup>121</sup> Studi recenti applicano il metodo archeologico anche alla contemporaneità (HARRISON, SCHOFIELD 2010; McATACKNEY, RYZEWSKI 2017).

<sup>122</sup> Es. Paolo Orsi e Carlo Cipolla (GELICHI 1997, pp. 33–36).

<sup>123</sup> Es. la scuola tedesca di Werner e successivamente di Von Hessen e Bierbrauer (GELICHI 1997, pp. 47–50); la scuola polacca con gli scavi a Torcello (GELICHI 1997, p. 229) e a Castelseprio (TIBILETTI 2013) e successivamente la *British School of Rome* con David Andrews (ANDREWS 2011), Hugo Blake (H. BLAKE 2011) e Bryan Ward-Perkins (WARD-PERKINS 2011), la *École Française de Rome* e altri.

si formano delle vere e proprie scuole di archeologia medievale, ad esempio attorno alle personalità di Tiziano Mannoni, Elio Conti (Vannini 2011b), Michelangelo Cagiano de Azevedo (Brogiolo 2011).

Negli stessi anni opera la Commissione Franceschini (1964-67), che come si è visto propone diverse novità, tra cui la definizione di bene archeologico. La Dich. XXII tenta a tale proposito una determinazione di ordine tecnico, basata sul criterio del processo conoscitivo «attraverso scavi e rinvenimenti»<sup>124</sup>; prende atto in questo modo da una parte della difficoltà di definire un limite fondato sul criterio cronologico, dall'altra del fatto che la nozione di "bene culturale" introdotta dalla stessa Commissione la definiva come «testimonianza materiale avente valore di civiltà» (Dich. I) ed era dunque potenzialmente estendibile a tutte le epoche (Ricci 1996, p. 15; Montella 2015).

Conscia che questa apertura avrebbe comportato conseguenze operative nella tutela, la Commissione aveva introdotto un'ulteriore novità alla Dich. XXIX; prevedeva infatti che i beni di nuovo reperimento fossero «temporaneamente indisponibili» fino alla catalogazione (effettuata in tempi ragionevoli, disposti dalla Dich. XXX) e successivamente o dichiarati di interesse culturale (e quindi acquisiti dallo Stato) o, in caso contrario, classificati come a libera circolazione (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, pp. 59-60). Tale misura avrebbe differenziato l'operazione del catalogo, finalizzata all'acquisizione indiscriminata di tutte le conoscenze riguardo i beni archeologici italiani, da quella della valutazione del bene stesso, volta a sottoporre alla tutela più stretta (tramite l'acquisizione statale della loro proprietà) i soli beni ritenuti meritevoli di tale misura. Prevedeva inoltre, anche per i beni dichiarati, una collaborazione con i privati che potessero garantire idonee condizioni di conservazione. Il sistema avrebbe dunque impedito la distruzione dei beni, consentendo al contempo di alleggerire i costi di tutela causati dalla maggiore apertura nella definizione e dalla conseguente minore selezione dei beni stessi. Le proposte della Commissione rimasero, tuttavia, solo sulla carta.

Sul versante della disciplina archeologica, negli anni Settanta si afferma a livello internazionale il metodo stratigrafico (P. Barker 1977; Harris 1979), diffuso anche in Italia a partire dagli anni Ottanta con la pubblicazione del manuale *Storie dalla terra* (Carandini 1981).

Nei medesimi anni hanno inizio inoltre i grandi cantieri di scavo urbano, che portano alla luce sequenze cronologiche continuative fino all'età contemporanea e tonnellate (letteralmente) di materiali da studiare, gestire e tutelare. Già nel 1979 Andrea Carandini lamentava la difficile gestione amministrativa dei beni post-classici provenienti dagli scavi che, combinando la legislazione e l'organizzazione amministrativa allora vigente, facevano riferimento a differenti Uf-

<sup>124</sup> Una simile definizione basata sul metodo di indagine è quella proposta dalla legislazione spagnola, nella *Ley* 16/1985, art. 40.1 (YÁÑEZ 1998; LEÓN 2012, pp. 340-341).

fici: lo scavo alla Soprintendenza alle "antichità", le strutture alla Soprintendenza ai Monumenti e gli oggetti alle "Gallerie" (Carandini 1979, p. 320).

In generale l'ampliamento disciplinare della nozione di archeologia, ora comprendente una cronologia e uno spettro di materiali molto più ampi rispetto alla prima metà del Novecento, unito alle pratiche dell'archeologia urbana, poneva già a questo stadio seri problemi operativi.

Sul versante pratico la nozione di archeologia continuava ad allargarsi nel corso degli anni Novanta, da una parte con lo sviluppo dell'archeologia post-medievale (il primo numero della rivista omonima risale al 1997) e dall'altra con le analisi scientifiche sui materiali e i campioni di terreno.

In legislazione rimaneva intanto in vigore la nozione, ormai molto meno definita che in passato, di cose di "interesse archeologico". Ugualmente indefinita era la definizione contenuta nel disegno di legge "Norme per evitare il commercio, il traffico e la detenzione illeciti di beni culturali" (1997, v. par. 3.5) in cui, all'art. 3, si proponeva un "archeocondono" di «beni mobili di interesse archeologico» (anche di tipo numismatico), di cui si sarebbe dovuto far denuncia all'autorità. Alla luce dell'ampliamento che la nozione di "archeologia" aveva raggiunto alla fine degli anni Novanta (e che mantiene tuttora), riesce difficile pensare che un privato potesse discernere tra beni che rivestivano interesse archeologico e beni che ne erano privi, scegliendo dunque cosa denunciare. Dal momento comunque che la legge era finalizzata a prevenire il traffico illecito (e non a catalogare gli oggetti di interesse archeologico nelle mani dei privati), è lecito pensare che si riferisse a materiali di particolare pregio o valore monetario (es. oggetti di corredo, monete) individuabili dai proprietari con una certa agilità.

Il D.Lgs. 490/1999 (T.U.), che riordinò la materia, riprese la categoria dell'interesse archeologico continuando a proporre la lista di beni della legge Bottai. Potenzialmente, dunque, alla luce delle innovazioni disciplinari intervenute in archeologia, tutte le cose risalenti a oltre 50 anni di età (art. 2, comma 6) erano dichiarabili come beni di interesse archeologico in base alla discrezionalità tecnica dei funzionari. Il solo limite definito si trova nell'allegato A del T.U., relativo alla disciplina del commercio e delle esportazioni, che fissa un limite di 100 anni per reperti provenienti da collezioni, siti archeologici e «scavi e scoperte terrestri o sottomarine». In questo caso, se anche si volesse intendere "terrestri" come "provenienti da sotto il suolo e sopra", la dicitura (se intesa in senso letterale), escluderebbe dunque reperti provenienti dagli scavi in acque interne; tuttavia, secondo un'interpretazione per analogia<sup>125</sup> (la più probabile) è verosimile che si possa intendere "sottomarine" come "subacquee".

L'art. 88 afferma la proprietà statale a titolo originario dei beni «da chiunque e in qualunque modo ritrovati», riprendendo poi con esplicita citazione gli articoli

<sup>125</sup> Tali interpretazioni, comuni anche ad altri sistemi basati sul diritto romano, si rendono necessarie per "riempire i vuoti" delle norme e individuare il pensiero del legislatore.

822 e 826 c.c. Alcuni commentatori hanno posto l'accento sulla mancata menzione, nell'art. 88 del T.U., del sottosuolo come ambito di ritrovamento: omissione che adombrerebbe l'accoglimento della tesi gianniniana di interpretazione lata del termine "sottosuolo", ricomprendendo anche le costruzioni sopra il suolo (Marzuoli 2000a; Marzuoli 2000b, p. 291).

Permanevano in ogni caso difficoltà di attribuzione delle competenze tra i diversi uffici del Ministero, di cui si è già detto, risolte una volta per tutte solo con l'introduzione della Soprintendenza unica nell'ultima riforma organizzativa del 2014-2016.

Nel suo complesso, il Codice del 2004 propone diverse innovazioni. L'art. 10, che definisce i beni culturali, introduce puntuali distinzioni con riguardo al regime di proprietà e una conseguente graduazione dell'interesse culturale (Morbidelli 2012). Il limite temporale al comma 5, è stato più volte modificato; l'ultima modifica, introdotta dall'art. 1, comma 175, lettera a), legge n. 124 del 2017, definisce per i beni del comma 1 (di proprietà pubblica o di enti ecclesiastici o senza fini di lucro), per i quali deve intervenire la verifica, e al comma 3, lettere a) ed e) (di proprietà privata) per cui deve intervenire la dichiarazione, un limite temporale di 70 anni. Nell'allegato A, invece, si mantiene sempre, per commercio e esportazione, il limite temporale dei 100 anni che già compariva nel T.U.

Ulteriori modifiche sono state introdotte all'art. 91 del Codice, a proposito del regime di appartenenza delle cose ritrovate. Rispetto al T.U., che faceva riferimento ai "beni" ritrovati, il Codice si riferisce alle "cose", come «espressione dell'oggetto materiale [...] prima del suo "riconoscimento" culturale» (Mannu 2006). Si rileva tuttavia che, se non si trattasse di "beni" (il cui valore è riconosciuto grazie a un giudizio discrezionale tecnico, che li fa rientrare nelle categorie elencate all'art. 10), non ne sarebbe giustificata l'appartenenza pubblica. Oltre al riferimento agli articoli del codice civile, ripreso dal T.U., l'inciso sul ritrovamento nel rinnovato art. 91 specifica anche la natura del luogo, ossia «nel sottosuolo o sui fondali marini». L'interpretazione di tale inciso non pare di interesse secondario, perché ha risvolti sia nell'attribuzione del premio di rinvenimento sia nella comminazione delle sanzioni, anche penali (artt. 175 e 176 del Codice). Un'interpretazione letterale è stata sostenuta dal MiBAC<sup>126</sup>, che circoscriveva il luogo a sottosuolo e fondali ed escludeva quindi i ritrovamenti avvenuti nelle costruzioni sopra il suolo (es. nelle intercapedini dei muri), nelle acque interne e in pozzi. Di diverso avviso è Luisa Mannu (2006) che, riprendendo la tesi gianniniana, interpreta la locuzione in modo estensivo argomentando che:

<sup>126</sup> Parere del 23 agosto 2005, citato in MANNU 2006. È forse possibile che tale interpretazione letterale, che esclude di fatto molti reperti archeologici, sia giustificata dalla necessità di contenere le spese per il premio di rinvenimento.

(1) indipendentemente dal luogo di ritrovamento, la ragione dell'appartenenza pubblica è costituita dal carattere culturale del bene, poiché la *ratio* della norma è evitare la dispersione dei beni; (2) è la natura giuridica del titolare del bene a connotare il regime giuridico, e non il contrario; (3) un'interpretazione letterale porterebbe alla decriminalizzazione di alcuni reati, con possibili risvolti investigativi negativi (l'indagato potrebbe infatti difendersi dicendo di non aver trovato il reperto nel sottosuolo o su fondali marini); (4) le ricerche archeologiche, riservate al Ministero, prevedono la possibilità di occupazione di immobili (art. 88, comma 2), includendo quindi anche la possibilità di effettuare ricerche sopra terra<sup>127</sup>; (5) il premio di rinvenimento non avrebbe senso se il proprietario dell'immobile lo fosse anche della cosa ritrovata<sup>128</sup> e (6) il rimborso per le spese di custodia sostenute dallo scopritore fortuito non sarebbe giustificato se lo scopritore fosse anche il proprietario della cosa<sup>129</sup>.

Tale interpretazione estensiva della locuzione, di norma applicata per il fatto che, in caso contrario, verrebbero esclusi troppi beni archeologici, unita a quella di archeologia come metodo di indagine delle fonti materiali, pone d'altronde altri problemi operativi. Basti ad esempio considerare la questione dell'obbligo di denuncia, che in questo caso andrebbe applicato per ogni cosa "ritrovata" (per Giannini senza differenziazione sopra o sotto il suolo) che si abbia ragione di ritenere di oltre 70 anni di età.

Le incertezze nella definizione di "bene archeologico" non sono secondarie, come abbiamo già visto, anche in relazione agli eventuali "archeocondoni": per la loro indeterminatezza, infatti, questi ultimi rischiano di essere inefficaci, anche qualora l'idea stessa di un condono per il possesso privato illecito dei materiali archeologici (finora contestata) venisse accolta. Tale problema doveva essere ben presente ad esempio ai promotori della proposta di legge del 2010 "Disposizioni per il censimento e la riemersione dei beni archeologici in possesso di privati"<sup>130</sup>, che per risolvere il problema ricorsero alla bizzarra soluzione di fissare il limite temporale al 476 d.C., dimostrando con questo da una parte di non riconoscere l'esistenza (a quel tempo quarantennale) dell'archeologia medievale e post-medievale, e dall'altra di avere una scarsa conoscenza dei problemi di datazione di molti dei materiali tardoantichi e altomedievali. Questo d'altronde non era l'unico punto di criticità della proposta (cfr. par. 3.5).

<sup>127</sup> La scelta di questo vocabolo tuttavia è interpretabile anche diversamente, potendosi effettuare ricerche archeologiche (intese come scavi) anche all'interno degli immobili, una volta tolte le pavimentazioni.

<sup>128</sup> Anche se la norma riguardante il premio di rinvenimento sembra sia nata con la *ratio* di dare un risarcimento della perdita del diritto di proprietà (v. par. 3.4.1).

<sup>129</sup> E tuttavia, nel caso in cui la Soprintendenza non accerti l'interesse archeologico del bene, è difficile sostenere che lo scopritore abbia comunque diritto al rimborso delle spese di custodia.

<sup>130</sup> Proposta di legge n. 3540, XVI legislatura (2010).



Fig. 7. In alcuni casi i beni della Prima Guerra Mondiale sono stati trattati come beni archeologici. È il caso dello scavo di Punta Linke (2009-2011) coordinato dal Settore Beni Archeologici della Soprintendenza della Provincia autonoma di Trento ed eseguito da SAP Società Archeologica s.r.l. (foto © SAP Società Archeologica s.r.l.), e di alcuni progetti di ricerca (es. DE GUIDO, BETTO 2011).

In definitiva, dall'analisi delle definizioni di "bene archeologico" proposte dall'ordinamento legislativo italiano nel corso del Novecento emerge chiaramente che la nomenclatura giuridica non si è aggiornata, mantenendo il sistema coerente nelle norme, ma disconnesso dalle pratiche. Queste ultime, viceversa, hanno seguito la radicale evoluzione della disciplina archeologica, segnata dal fondamentale passaggio da una concezione prevalentemente cronologica (fino a metà Novecento) a una di natura metodologica.

Tale indeterminazione ha prodotto evidenti aporie anche nella gestione di alcuni tipi di patrimonio. Un esempio sono i beni risalenti alla Prima Guerra Mondiale, esplicitamente menzionati nel Codice all'art. 50, comma 2, che vieta il distacco di vestigia risalenti all'evento (es. stemmi, lapidi, ecc.) senza specifica autorizzazione ministeriale. In alcuni casi questi materiali sono stati trattati come resti archeologici, sottoponendo a tutela oggetti e siti relativi, mentre in altre oc-

casioni sono stati considerati come artefatti non sottoposti all'art. 91 e nemmeno alla denuncia per i ritrovamenti prevista dall'art. 90. Ad esempio, sono tollerate la raccolta e appropriazione di cimeli ritrovati nelle Alpi tramite *metal detector*, per il cui uso viene rilasciata una specifica autorizzazione ("patentino") dalle Regioni, in base all'art. 261, comma 1, lettera c) del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) e per cui non si richiede denuncia a norma dell'art. 90 del Codice. Il fatto che l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione sia la Regione e non il MiBACT è spia di come questi cimeli non siano considerati alla stregua di beni archeologici, nonostante abbiano più di settant'anni di età nel caso di entrambe le guerre; di conseguenza non vengono denunciati, né vale per essi il principio della proprietà pubblica.

A livello teorico tuttavia, poiché tutte le fonti materiali in archeologia sono oggetti analizzabili con metodo archeologico (seppur variegato nelle tecniche), allo stato attuale della legislazione lo *status* di bene archeologico potrebbe essere potenzialmente attribuito a tutti gli oggetti e i siti risalenti a più di 70 anni di età.

Consideriamo ora le diverse interpretazioni dell'art. 91 del Codice. Nella lettura estensiva proposta da Giannini e Mannu, tutti i beni "rinvenuti" sopra e sotto terra risalenti a più di 70 anni fa apparterrebbero al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato. Una simile interpretazione appesantirebbe molto l'apparato burocratico, per il conseguente alto numero di denunce, e porrebbe anche altri problemi operativi: ad esempio il costo complessivo del premio di rinvenimento, che già il Ministero fatica a evadere, con l'aumento del numero delle denunce salirebbe in modo smisurato; lo stesso si può dire per il rimborso delle spese di custodia previste dall'art. 90, comma 4. Ci sarebbero inoltre dei costi indiretti, nella fattispecie ispezioni e valutazioni in seguito a denunce di rinvenimento, e aumenterebbero anche i costi di deposito, per l'acquisizione pubblica "automatica" di un elevato numero di materiali. Se invece le denunce non avvenissero, dovremmo pensare a costi relativi a indagini investigative per perseguire coloro che non hanno assolto l'obbligo di denuncia. Anche con un'interpretazione strettamente letterale della norma, le cose aventi più di 70 anni e rinvenute nel sottosuolo e nei fondali marini dovrebbero essere a titolo originario di proprietà pubblica, ponendo di fatto analoghi problemi operativi.

Ora, in realtà nessuno allo stato attuale fa (o farebbe) denuncia di rinvenimento a norma dell'art. 90 del Codice né per i beni "recenti" (di tarda età moderna), né per quelli che appaiono chiaramente di poco valore (es. frammenti ceramici di piccole dimensioni), evitando così di appesantire inutilmente l'apparato burocratico statale. Il fatto che l'art. 90 sia disatteso "per buon senso", tuttavia, contribuisce a indebolire il sistema.

In definitiva, la visione "pan-archeologica" insita nella concezione della disciplina archeologica come metodo, unita alla varietà delle metodologie di indagine attuali, rende ancora più soggettivo il giudizio valutativo tecnico di attribuzione del valore culturale. Conseguenza di rilievo di questa ampia discrezionalità tec-

nica è che in tal modo si riduce la possibilità di intervento del giudice amministrativo, che non può entrare nel merito dei giudizi tecnici, su cui non ha competenza.

Ad oggi, anche l'idea di ridurre la qualifica di beni archeologici a quelli rinvenuti tramite "scavi e rinvenimenti" (come proponeva la Commissione Franceschini) costituirebbe una forte limitazione del metodo archeologico, che si avvale anche di altre tecniche (es. di rilevamento) che, specie nell'archeologia dei paesaggi, possono sostituire lo scavo; e tuttavia, dal punto di vista operativo, potrebbe avere alcuni vantaggi.

L'indeterminatezza della definizione, strettamente legata alla disciplina di settore, allo stato attuale dà dunque molto spazio alla discrezionalità tecnica dei funzionari di Soprintendenza, che decidono in cosa riconoscere valore culturale e in cosa no, selezionando i materiali e i siti da sottoporre a tutela (Cerulli Irelli 1994, p. 4). Dal momento che il valore culturale non è insito nell'oggetto, ma varia a seconda della sensibilità e delle conoscenze di chi lo prende in esame, l'ampiezza di tale discrezionalità risulta notevole.

In alcuni casi, come nell'archeologia preventiva, il criterio per la selezione dei siti è indicato dalla legge: l'art. 25, comma 9 del Codice Appalti prevede diverse prescrizioni sulla base dell'unitarietà o meno dei contesti, che diventa un fattore su cui basare la valutazione. Proprio a questo riguardo la circolare n. 10 del 15 giugno 2012 della Direzione Generale per le Antichità<sup>131</sup> evidenziava la necessità di esplicitare tale aspetto nella motivazione dell'atto e nell'istruttoria. Nei casi estranei all'archeologia preventiva, invece, i confini sono molto più sfumati.

In definitiva, sembra necessario e urgente rivedere e ripensare in modo più sistematico il processo di valutazione del valore culturale dei beni, in modo da formulare una cornice teorica unitaria e il più possibile condivisa dai vari attori dell'archeologia, che renda più trasparente il processo selettivo. E per fare questo è necessario chiedersi nuovamente quale sia la finalità della legge per la tutela dei beni archeologici.

### 3.3.2. Definire le zone di interesse archeologico

Le zone di interesse archeologico sono tutelate *ex lege* a norma dell'art. 142, comma 1, lettera m) quali "beni paesaggistici", dunque sono sottoposte alla tutela della parte III del Codice. L'articolo deriva dalla legge Galasso (L. 431/1985), che aveva affiancato la legge Bottai del 1939 per assicurare la tutela di più vasti comprensori paesaggistici (cfr. par. 3.1.3).

La tutela *ex lege* dei beni oggi elencati all'art. 142, comma 1 del Codice, prevede che non siano necessari provvedimenti di natura dichiarativa per accerta-

<sup>131</sup> Riferita in realtà agli artt. 95 e 96 del Codice Appalti 2006, ma ancora in gran parte valida nei contenuti. Cfr. anche par. 3.2.

re il loro interesse e di conseguenza sottoporre le aree elencate alla tutela della parte III, a differenza di quanto accade per i beni paesaggistici individuati all'art. 136, per i quali è necessario uno specifico provvedimento di accertamento del notevole interesse pubblico da parte delle autorità competenti (Quaglia, Rallo 2012). Anche se l'interesse culturale / paesaggistico è già definito *ex lege*, resta comunque necessaria una ricognizione territoriale per la perimetrazione di tali aree, ai fini dell'operatività del vincolo: il cittadino infatti deve essere a conoscenza della collocazione topografica di tali zone in cui vengono applicate procedure di tutela specifiche.

I commentatori hanno sottolineato che «l'efficacia del vincolo non può essere subordinata all'effettivo e preventivo svolgimento di questa attività ricognitiva, nel senso che [...] la mancanza di una preventiva ricognizione non potrà [...] ostacolare l'esercizio dei poteri di tutela sanzionatoria [...] previsti dalla legge» (Fuzio 2012, p. 1073). Per quanto riguarda l'identificazione del bene, la possibilità di partecipazione del privato si può esprimere proprio attraverso la richiesta di autorizzazione, che spingerebbe la PA a una verifica. È anche vero però che nel caso delle zone di interesse archeologico, di non evidente identificazione, tale possibilità di partecipazione è piuttosto remota: se infatti il privato può rendersi conto in modo autonomo (anche se non sempre agilmente) di rientrare all'interno di aree identificate da determinate caratteristiche geo-/ morfologiche<sup>132</sup> (ad esempio la fascia di rispetto dei 300 m dalla linea di battigia dei laghi, come previsto dall'art. 142, comma 1, lettera b)), nel caso delle zone di interesse archeologico i confini sono particolarmente indefiniti, così da rendere invece necessaria un'attività ricognitiva.

Prima ancora di definire l'opportunità della perimetrazione, è utile chiarire quale sia, dal punto di vista concettuale, il suo oggetto. Nel caso delle zone di interesse archeologico, la norma era tesa a «estendere [...] la protezione [...] all'intero ambito territoriale in cui sono ubicati i siti archeologici» (Fuzio 2012, p. 1088); tale concetto, tuttavia, oltre a rivelarsi vago (e infatti sul punto il giudice si è pronunciato varie volte), è anche limitato rispetto alle prospettive oggi aperte dagli studi di archeologia del paesaggio.

Si è più volte evidenziato come tra il vincolo archeologico e la zona di interesse archeologico non vi sia coincidenza<sup>133</sup>, in quanto il secondo, pur inglobando

<sup>132</sup> Un'eccezione è costituita dai boschi, inclusi nell'elenco dell'art. 142, comma 1, che ha richiesto una normativa dedicata (Fuzio 2012, pp. 1082-1085).

<sup>133</sup> Cfr. anche la sentenza di Cassazione Penale, sez. III, n. 7114/2010. Tuttavia una circolare dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Architettonici datata 26 aprile 1994 (relativa alla legge Galasso) affermava l'automatica "doppia tutela" per le zone in cui è presente un vincolo archeologico (AMOROSINO 2012, p. 637). Lo stesso afferma la circolare dell'Ufficio Legislativo MiBAC del 18 ottobre 2011, che estende la perimetrazione anche a zone limitrofe (v. oltre nel testo). Fino al 2016, una doppia disciplina di tutela (paesaggistica e archeologica) faceva capo a differenti Uffici responsabili di diverse valutazioni, causando un notevole appesantimento burocratico

il primo, può estendersi a comprendere il contesto di giacenza del sito (Amorosino 2012, p. 637; Sciuillo 2012). Dottrina e giurisprudenza sembrano concordi nel dire che la designazione di un'area a norma della parte II del Codice (avvenga essa tramite dichiarazione o verifica) determina la formazione di una zona di interesse archeologico<sup>134</sup> (Ungari 2012, p. 683). Il giurista Sandro Amorosino ha evidenziato che il contesto si esprime come area di «probabile giacitura» o come «contesto spaziale [...] rilevante sotto il profilo storico culturale» (Amorosino 2012, p. 638). Alla luce degli studi di archeologia del paesaggio, però, è lecito domandarsi se sia invece possibile che esistano zone di interesse archeologico anche in assenza di un vincolo archeologico o addirittura di un sito. Se per il primo caso la risposta è certamente sì, nel secondo permane un certo margine di dubbio.

Riguardo l'assenza di vincolo archeologico, infatti, si è pronunciato il giudice<sup>135</sup>; in proposito si è espresso anche l'Ufficio Legislativo MiBAC (circolare 18 ottobre 2011), che ha evidenziato come «la circostanza che in una specifica porzione di territorio [...] non siano presenti reperti [...] di per sé non determina l'esclusione della tutela paesaggistica [...], posto che tale regime protettivo [...] *si estende ad abbracciare anche il contesto ambientale in cui i reperti si collocano*» (corsivo aggiunto). L'estensione della zona al di fuori dell'area designata a norma della parte II del Codice andrà comunque motivata (cfr. nota 133). La norma si pone dunque a tutela del contesto paesaggistico (anche "antico", se così vogliamo considerare il contesto di giacitura) dei siti archeologici, anche se tale previsione non deve essere confusa con le norme di tutela indiretta (pur applicabili a beni tutelati dalla parte II del Codice<sup>136</sup>). Un'altra precisazione esposta dalla medesima circolare è quella dell'impossibilità di perimetrare le zone di interesse archeologico come "previsione cautelativa", ovvero in «assenza di prove

per il privato. Nel caso delle zone di interesse archeologico, inoltre, un'esclusiva coincidenza sarebbe quasi superflua, visto che gli strumenti di pianificazione paesaggistica non possono derogare agli strumenti di tutela previsti dalla parte II del Codice. E tuttavia i vincoli hanno *ratio* diversa, come diverse sono le autorità coinvolte nel procedimento (solo il MiBAC per la parte II, anche la Regione per la parte III). D'altro canto, la circolare dell'Ufficio Legislativo MiBAC 6 maggio 2011, successiva alla redazione del Codice (che prevede che tali aree siano oggetto di ricognizione prima della redazione del piano paesaggistico), sottolinea che, finché non sopraggiungano eventuali e motivate estensioni della perimetrazione rispetto alle aree di vincolo archeologico, vale la coincidenza dell'estensione dei due vincoli per «ragioni evidenti di certezza del diritto e di proporzionalità ed esigibilità delle misure di tutela nei confronti dei cittadini» (citato in AMOROSINO 2012, p. 640). Sul punto anche UNGARI 2012, p. 676.

<sup>134</sup> Che poi, al momento dell'atto ricognitivo previsto dal piano paesaggistico, potrà essere confermata o meno, senza comportare una revoca della tutela a norma della parte II del Codice, indipendente dalla tutela della parte III.

<sup>135</sup> Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1366 del 3 marzo 2011, punto 4.1.

<sup>136</sup> E ampiamente utilizzate a tutela di una *buffer zone* intorno ai beni archeologici prima dell'esistenza delle zone di interesse archeologico (UNGARI 2012, p. 674).

certe sull'esistenza dei beni», ma come «“anticipo” o “prenotazione” di un (eventuale e futuro) vincolo archeologico».

Sandro Amorosino identifica dunque queste aree come soggette a vincolo “ubicazionale” proprio per la loro «relazione spaziale con altri elementi» [archeologici] (Amorosino 2012, p. 642). Lo stesso emerge dalla giurisprudenza, per cui si veda ad esempio la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1366 del 3 marzo 2011, riguardante la sottoposizione di un'estesa area sarda (50 ettari del colle di Tuvixeddu-Tuvumannu) al vincolo riservato alle zone di interesse archeologico, creando un conflitto con interessi imprenditoriali (edificatori) nell'area. Tra le altre cose, la sentenza affermava che «il vincolo da piano paesaggistico non postula [...] i medesimi rigorosi presupposti di quello di bene culturale, dunque specifici ritrovamenti archeologici, ma solo il *documentato collegamento ubicazionale di contestualità con un sito manifestamente archeologico*: nella specie, quello protetto con quel vincolo». La relazione con un sito archeologico (seppur non vincolato) è dunque necessaria alla qualificazione delle aree come zone di interesse archeologico, e la discrezionalità amministrativa si può esprimere in maniera piuttosto ampia nella motivazione relativa alla perimetrazione. In questo si rileva ancora una volta una distanza tra la disciplina giuridica e i recenti sviluppi di quella archeologica. Per l'uso che se ne fa oggi, infatti, il concetto delle zone di interesse archeologico si è raramente discostato in maniera sensibile da una tutela puntiforme<sup>137</sup>, seppur maggiormente estesa rispetto ai beni archeologici individuati dalla parte II del Codice; viceversa, nella disciplina archeologica lo studio storico del paesaggio negli ultimi decenni si è significativamente allontanato da un punto di vista concettuale, rispetto alla puntiformità dei siti archeologici<sup>138</sup>, tanto che il metodo di indagine si è potuto applicare anche ad ambiti territoriali privi di siti, individuando paesaggi storico-archeologici (Brogiolo 2015). Per tali aree, la zonizzazione caratterizzata da interesse archeologico non sarebbe dunque in relazione diretta con siti archeologici, dei quali non si presentano come contesti di giacenza, ma come associazioni di tipo relazionale o cronologico.

Sintetizzando, il Codice distingue tra:

- “bene che presenta interesse archeologico”, tutelato dalla parte II del Codice, per la cui individuazione è competente il MiBACT (v. par. 3.3.3.1);
- “area archeologica”, elencata tra gli istituti e i luoghi di cultura all'art. 101, comma 2, designata con specifico atto amministrativo;
- “zona di interesse archeologico” tutelata come bene paesaggistico, per la

<sup>137</sup> Cfr. ad es. il citato caso del colle di Tuvixeddu-Tuvumannu. Più ampio, ma motivato allo stesso modo, è anche il vincolo paesaggistico dell'Agro Romano (AMOROSINO 2011).

<sup>138</sup> Per una recente panoramica su metodi, tecniche e argomenti in tema di archeologia del paesaggio: CHAVARRÍA ARNAL, REYNOLDS 2015.

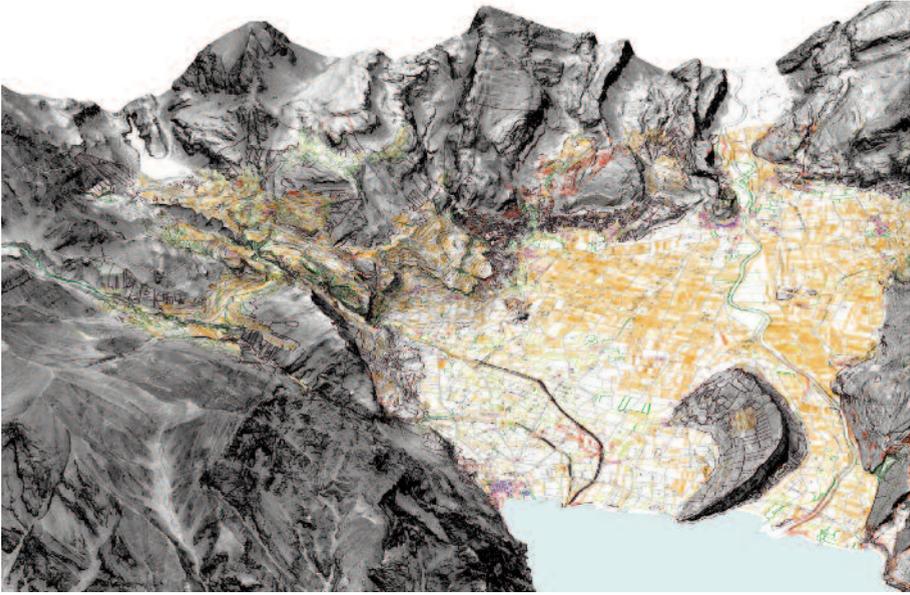


Fig. 8. Lo spessore storico dei paesaggi è dato dalle caratteristiche del paesaggio stesso. Nella zona del Sommolago trentino, alcuni paesaggi di età romana a altomedievale si sono conservati intatti fino al secolo scorso, quando l'urbanizzazione e i cambiamenti economici li hanno distrutti (nella piana) o obliterati sotto recenti boschi (è il caso dei terrazzamenti) (Brogiolo ed. 2013). Per la tutela e valorizzazione di questi paesaggi, una progettazione partecipata è auspicabile. Nel caso di paesaggi terrazzati storici a vocazione agricola, oggi in larga parte abbandonati a favore di un'agricoltura meccanizzata e di pianura, potrebbero essere necessarie misure incentivanti (per altro in alcune Regioni già previste) per la conservazione del paesaggio, ovvero per un uso [agricolo] compatibile con la conservazione della particolare morfologia antropica.

cui individuazione sono competenti congiuntamente il MiBACT e la Regione, la cui ricognizione / perimetrazione avviene in via preferenziale tramite piano paesaggistico e il cui interesse archeologico è definito *ex lege*.

Allo stato attuale, la tutela per il primo e il terzo elemento è da un punto di vista *pratico* di natura simile: seppur nel primo caso sia più stringente, per entrambi le misure previste sono di tipo autorizzatorio / concessorio. Se tuttavia si intendessero le zone (paesaggi) di interesse archeologico in base alle teorie dei più recenti studi di archeologia del paesaggio, per i quali lo spessore storico di un paesaggio non è dato da una correlazione diretta con i beni archeologici, ma dalle caratteristiche conservative del paesaggio stesso (Fig. 8), sarebbe auspicabile una tutela più elastica. I beni archeologici (parte II del Codice) sono infatti tutelati essenzialmente dall'immobilità, mentre i paesaggi solo dall'uso coerente con il valore che si intende conservare. Più che la misura autorizzatoria, dunque, in alcuni casi potrebbe essere utile una previsione incentivante (es. per i terrazzamenti, come già accade in alcune Regioni).

Se venisse accolta la nuova nozione di paesaggio storico-archeologico, sarebbe di certo utile la previsione uniforme di specifici processi partecipativi anche in fase di individuazione dei paesaggi storici da tutelare (segnatamente in sede di redazione del piano paesaggistico), in collaborazione con le comunità locali che dovranno poi di fatto occuparsi della loro conservazione tramite uso conforme. Tale progettazione partecipata potrebbe trovare diverse modalità di attuazione; in Italia, in particolare, si potrebbe vedere un parallelismo con il regolamento sul dibattito pubblico (D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76), che allo stato attuale prevede la consultazione dei cittadini solo nel caso di grandi opere pubbliche (v. par. 3.7), o con le procedure di redazione del piano paesaggistico, per il quale sono previste dal Codice forme di partecipazione. Le esperienze finora realizzate nelle Regioni che si sono dotate di un piano paesaggistico riflettono tuttavia una variabile interpretazione del concetto di “partecipazione” (cfr. par. 3.3.3.2).

### *3.3.3. La partecipazione nei procedimenti amministrativi di individuazione dei beni culturali di interesse archeologico*

#### *3.3.3.1. I procedimenti di individuazione ai sensi della parte II del Codice*

L'individuazione dei beni da sottoporre alla tutela della parte II del Codice per il loro interesse culturale avviene attraverso due tipi di procedimenti amministrativi, a seconda del loro regime proprietario: per i beni elencati all'art. 10, comma 3, in proprietà privata e con un interesse graduato per importanza, interviene la dichiarazione di interesse culturale a norma dell'art. 13 (Zucchelli 2012a); per i beni in proprietà pubblica, ecclesiastica e di persone giuridiche private senza fini di lucro, si effettua la verifica di interesse culturale (art. 12), volta ad accertare la sussistenza di un interesse culturale non qualificato (ovvero che non deve necessariamente essere “particolarmente importante” per giustificare la sottoposizione del bene alla tutela del Codice, come invece avviene nel caso, appunto, dei beni privati) (Barletta 2012).

Nel caso dei beni di interesse archeologico, che l'art. 91 assegna alla proprietà statale, l'eventuale proprietà privata (per la quale può intervenire la dichiarazione) va giustificata dando dimostrazione<sup>139</sup> che la detenzione delle cose è esito di uno dei seguenti casi:

1. La cosa è in proprietà privata da una data precedente al 1909, anno di introduzione della legge Rosadi-Rava che ha statuito il principio della proprietà statale dei beni (cfr. par. 3.1.1);
2. La cosa è stata rilasciata dallo Stato come pagamento del premio di rinvenimento (nei casi previsti dall'art. 92);

<sup>139</sup> Per questo procedimento è invertito l'onere della prova: sta al privato provare di possedere legittimamente un bene di interesse archeologico.

3. La cosa è stata legittimamente acquisita all'estero e importata in Italia<sup>140</sup>;
4. La cosa è stata legittimamente acquisita in Italia (ad es. tramite acquisto, trasferimento a titolo di eredità, donazione, ecc.).

In questi casi di detenzione legittima di un bene di interesse archeologico, la dichiarazione può intervenire<sup>141</sup> qualora il bene sia ritenuto di interesse particolarmente importante (art. 10, comma 3, lett. a)).

La dichiarazione interviene formalmente per iniziativa pubblica, d'ufficio o su richiesta dell'ente territoriale. Nella prassi tuttavia è spesso il privato a chiedere che una cosa in sua proprietà venga dichiarata bene di interesse culturale, ad esempio per usufruire di benefici fiscali<sup>142</sup>. Dal momento dell'inizio del procedimento si attuano gli strumenti di partecipazione previsti dalla L. 241/1990, ovvero la comunicazione di avvio del procedimento, che fornisce agli interessati (proprietari, possessori o detentori di beni oggetto del procedimento) anche un termine congruo (non inferiore ai 30 giorni) per la presentazione di eventuali osservazioni, che devono essere prese in considerazione dalla PA durante la fase istruttoria. Si tratta tuttavia di una partecipazione unicamente reattiva, ovvero in risposta a un procedimento a iniziativa pubblica.

La valutazione dell'interesse culturale viene compiuta dalla PA con discrezionalità tecnica (Zucchelli 2012a, pp. 164–171) e la dichiarazione risulta legata a motivazioni condizionate dal momento storico e dalla sensibilità di chi effettua la valutazione. Riguardo la partecipazione, al momento dell'entrata in vigore della L. 241/1990 sul procedimento amministrativo (dunque quando la L. 1089 del 1939 era ancora in vigore), il Ministero pensava di poter prescindere dalla comunicazione di avvio del procedimento, perché la valutazione dell'interesse culturale sarebbe avvenuta tramite giudizio discrezionale tecnico e insindacabile dell'amministrazione pubblica (secondo questa visione, l'unica in possesso di tutti gli elementi per la suddetta valutazione). La giurisprudenza si è espressa in modo contrario a questa interpretazione (Zucchelli 2012b, p. 186), ma essa resta indicativa di come, a partire dalla identificazione stessa dei beni, il MiBACT tenda ad allargare i termini del proprio potere. L'identificazione del MiBACT come l'(unico) organo in grado di esprimere adeguatamente una

<sup>140</sup> L'importazione di un bene culturale è certificata dall'Ufficio esportazione dal 1998, anno di introduzione dell'art. 39-bis nella legge Bottai con L. 30 marzo 1998, n. 88.

<sup>141</sup> Tali oggetti si possono trovare anche all'interno di collezioni private che possono essere dichiarate come tali – se di interesse eccezionale, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. e) – sebbene dal punto di vista giuridico la nozione di collezione sia indeterminata (PETTENÒ, TASINATO 2019).

<sup>142</sup> L'art. 35 del Codice prevede la possibilità di un intervento finanziario del Ministero per le spese relative alla conservazione dei beni. Per i beni immobili sono previsti anche sgravi fiscali nel caso in cui l'immobile sia destinato a finalità culturali (art. 5bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601) o nel caso di trasferimenti di proprietà (esenzione dall'imposta di successione e per donazioni) (TRIVELLIN 2018).

valutazione riguardo l'interesse culturale è d'altronde figlia del sistema a cui si è ispirata la legislazione in origine (cfr. par. 3.1), secondo cui il pubblico rappresenta un soggetto passivo e non un potenziale collaboratore. I vari casi che hanno indotto il Consiglio di Stato a pronunciarsi dimostrano invece che i privati sono interessati al procedimento, al quale possono apportare elementi di novità. Di fatto anche la recente legge 7 marzo 2001, n. 78, per la tutela del patrimonio della Grande Guerra, ha riconosciuto il ruolo di altri soggetti per la ricerca, tutela, valorizzazione e gestione di questo patrimonio. L'art. 1, comma 3, specifica infatti che Stato e Regioni possono avvalersi della collaborazione di enti senza fini di lucro («associazioni di volontariato, combattentistiche o d'arma»); l'art. 2, comma 1, prevede quindi che possano effettuare «interventi di *ricognizione*, catalogazione, manutenzione, restauro, gestione e valorizzazione» [corsivo aggiunto] anche «i privati in forma singola o associata, compresi comunanze, regole, comitati e associazioni anche non riconosciute».

Avverso il procedimento di dichiarazione è infine prevista la possibilità di ricorso (art. 15 del Codice), altro elemento di partecipazione reattivo.

In realtà per la gran maggioranza dei casi, al di fuori dei tre elencati sopra, l'identificazione di beni di interesse archeologico prescinde dalla necessità di una dichiarazione di interesse culturale; l'art. 91 del Codice, infatti, prevede che i beni di interesse archeologico che vengono ritrovati, casualmente o in seguito a scavi programmati, su suolo italiano siano acquisiti *ab origine* dallo Stato. Tale norma si può interpretare come misura cautelare volta a evitare che le cose «siano sottratte allo stesso potere di notificazione» (Zucchelli 2012a, p. 158).

Nella prassi amministrativa l'acquisizione *ab origine* dei beni di interesse archeologico, che implica la loro individuazione, può avvenire in diversi modi.

Nel caso di rinvenimenti occasionali denunciati a norma dell'art. 90 non viene aperto un vero e proprio procedimento; la valutazione di interesse archeologico viene effettuata da parte della PA e l'acquisizione della cosa si conclude con la compilazione di una scheda catalografica che certifica l'acquisizione del materiale da parte dello Stato. In questo settore tuttavia la partecipazione pubblica dovrebbe ritrovarsi a monte, trattandosi appunto di rinvenimenti fortuiti (cfr. par. 3.5). Da un punto di vista operativo, per i beni archeologici ritrovati (ma v. par. 3.3.1 sul significato di questa locuzione) si può dire che sostanzialmente valga per loro un procedimento simile al sistema della "verifica": in virtù del loro interesse culturale, l'art. 90 li fa rientrare all'interno del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato; e tuttavia finché non viene compiuta la valutazione dell'interesse da parte della PA, in via cautelativa i beni sono sottoposti alla tutela del Codice. La dottrina avanza dunque una sorta di "presunzione legale di culturalità" per i beni da sottoporre a verifica (Barletta 2012, p. 141), secondo quanto proponeva il giurista Massimo Severo Giannini nella Dich. XXIX dei lavori della Commissione Franceschini (v. par. 3.1.2). Si ricordi tuttavia che tali lavori non si sono poi tradotti nella legislazione vigente.

Per gli scavi in concessione, i materiali rinvenuti vengono consegnati allo Stato, una volta restaurati preliminarmente, insieme alle liste compilate da parte del concessionario. Se in teoria tutto ciò che viene ritrovato andrebbe consegnato, da un punto di vista pratico la selezione del materiale sta alla sensibilità scientifica e alla tecnica di scavo scelta dal concessionario, cui è stato traslato il diritto di eseguire ricerche archeologiche. Ad esempio, non è inusuale che lo strato di *humus* venga rimosso meccanicamente, con i relativi materiali all'interno. Se una sorta di partecipazione è già prevista dall'istituto della concessione, l'attuale politica ministeriale di allontanamento dei volontari dagli scavi rende dunque l'identificazione dei beni da consegnare (e quindi da sottoporre a successiva tutela) di competenza unicamente di esperti (cfr. par. 3.4).

Nell'archeologia "commerciale", ovvero nell'archeologia preventiva e negli scavi di emergenza, il potere di identificazione dei beni di interesse archeologico è invece in mano alle Soprintendenze, responsabili degli scavi. Quello dell'archeologia commerciale è un campo attraverso il quale il pubblico entra (o potrebbe entrare) frequentemente in contatto con l'archeologia; e tuttavia in questo contesto la partecipazione pubblica appare ristretta, sia per quanto riguarda l'individuazione dei beni da sottoporre a tutela, sia nelle pratiche di partecipazione in senso passivo (cfr. par. 3.7). La valutazione che la PA è chiamata a compiere nell'ambito dei procedimenti di archeologia preventiva è descritta all'art. 25, comma 9 del Codice Appalti, ed è finalizzata ad attuare la migliore tutela insieme al minore conflitto possibile con le opere in corso di realizzazione. Il comma in questione prevede tre eventualità: (1) lo scavo esaurisce l'esigenza di tutela; (2) «contesti che non evidenziano reperti leggibili come complesso strutturale unitario, con scarso livello di conservazione per i quali sono possibili interventi di reinterro, smontaggio, rimontaggio e musealizzazione, in altra sede rispetto a quella di rinvenimento»; (3) contesti la cui tutela può essere realizzata unicamente attraverso il mantenimento integrale *in situ*. In quest'ultimo caso la PA sarà chiamata a inserire nella motivazione del provvedimento una chiara spiegazione dei motivi per cui il complesso è leggibile come "strutturalmente unitario" e con "ottimo livello di conservazione" dei resti, altrimenti si ricadrebbe nella possibilità numero 2<sup>143</sup>. È dunque una valutazione scientifica che viene effettuata dalla PA a tutela dell'interesse pubblico, anche in caso di demolizioni a seguito di una mancanza di interesse culturale rilevata dalla Soprintendenza. Alle comunità locali dunque, cui viene spesso negato l'accesso agli scavi – sia fisico, per ragioni di sicurezza sul cantiere, sia sul piano conoscitivo, spesso per paura che una conoscenza della consistenza dei resti possa stimolare comportamenti illeciti<sup>144</sup> – è negata la possibilità di collaborare alla decisione su cosa

<sup>143</sup> V. circolare DG Archeologia n. 1 del 20 gennaio 2016.

<sup>144</sup> Bisogna inoltre notare che nell'archeologia commerciale, dove il direttore scientifico dello scavo è formalmente il funzionario pubblico, è prassi ritenerlo anche "proprietario" delle cono-

per loro sia importante conservare<sup>145</sup>. Tale prassi da una parte semplifica l'azione amministrativa (in quanto la valutazione è effettuata unicamente dalla PA), dall'altra alleggerisce i costi dell'attività edilizia, poiché le tempistiche rimangono piuttosto contenute (ricordiamo che in Italia vige il principio del *developer pays*) e per gli aspetti decisionali i costruttori devono interagire solo con la Soprintendenza. Tuttavia questo modo di procedere prende in considerazione solo indirettamente i diritti delle comunità locali; la PA, che sarebbe chiamata a tutelare gli interessi pubblici, non sempre ha infatti modo di conoscerli appieno.

La partecipazione pubblica nell'identificazione dei beni culturali, specialmente se di interesse archeologico, è piuttosto limitata; presenta inoltre per legge carattere reattivo e non propositivo, con la sola eccezione dei beni della Prima Guerra Mondiale come individuati dalla legge 7 marzo 2001, n. 78. Nonostante a livello operativo si registrino spesso casi in cui i privati richiedono l'avvio del procedimento di dichiarazione, tale iniziativa non è codificata; ci si chiede inoltre (ma mancano i dati per verificarlo) se esistano casi in cui l'iniziativa non provenga dal proprietario, possessore o detentore dei beni, ma da altri soggetti (ad es. raggruppamenti di cittadini costituitisi in associazioni portatrici di interessi), che comunque allo stato attuale non avrebbero legittimità in questa operazione.

La consultazione dei privati proprietari avviene invece nella fase istruttoria, nell'ambito dei procedimenti previsti dalla L. 241/1990.

Maggiore apertura è accordata nel campo della valorizzazione. Sull'individuazione dei beni culturali da tutelare e valorizzare è significativo citare una sentenza della Corte Costituzionale del 2003<sup>146</sup>, riguardante un ricorso contro una legge regionale (del Lazio) volta alla tutela e valorizzazione degli edifici storici (indipendentemente dal loro regime dominicale) in cui avevano sede esercizi commerciali storici, che prevedeva la formazione di un elenco regionale compilato da uffici degli enti territoriali. La legge era stata impugnata, tra le altre motivazioni, anche per presunta violazione delle competenze in materia di tutela dei beni culturali, affidate dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato. A tale proposito, la sentenza ha rimarcato che le funzioni di tutela riguardavano i beni elencati nel Testo Unico (in vigore al momento della promulgazione della legge re-

scenze derivanti dallo scavo. Agli archeologi di cantiere non è dunque normalmente consentito diffondere immagini / risultati senza autorizzazione (cfr. paragrafi 3.7 e 3.8.1).

<sup>145</sup> Nel corso di questa ricerca ad es. un'abitante di Padova mi ha raccontato che, dalla sua abitazione, aveva avuto occasione di vedere dall'alto uno scavo archeologico condotto in un cortile adiacente prima di alcuni lavori edilizi, e i relativi resti rinvenuti. La signora mi faceva notare come il quartiere fosse totalmente all'oscuro di quanto era stato ritrovato (poiché le transenne erano schermate da materiale coprente che impediva la vista), e come la successiva demolizione dei resti avesse definitivamente tolto alla comunità la possibilità di vederli.

<sup>146</sup> C. Cost. 28 marzo 2003, n. 94.

gionale) «ma non [...] altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del D.Lgs. n. 490 del 1999»; dunque la Regione era legittimata a individuare beni significativi, che tramite l'iscrizione agli elenchi diventavano idonei per finanziamenti stanziati *ad hoc*. La sentenza apre così all'individuazione di beni con metodi alternativi alla dichiarazione / verifica, ma solo ai fini della valorizzazione. D'altro canto, per questi beni non è previsto un riconoscimento come "beni culturali" a norma della legislazione di settore, nonostante le comunità locali vi riconoscano un valore di fatto culturale. Proprio questa discrasia permette il riconoscimento del patrimonio immateriale da parte delle Regioni e la possibilità di farlo divenire oggetto di leggi regionali, ai fini delle politiche di valorizzazione.

### *3.3.3.2. La partecipazione delle comunità locali nella redazione dei Piani Paesaggistici*

Riguardo i beni paesaggistici, categoria in cui sono comprese le "zone di interesse archeologico", il momento principe in cui si realizzano sia la ricognizione sia la "vestizione" dei vincoli, ovvero l'attribuzione di un contenuto percettivo (solo per quei vincoli "nudi", come sono le aree elencate dall'art. 142) è la redazione del piano paesaggistico<sup>147</sup>. L'art. 135, comma 1, prevede che limitatamente all'individuazione dei beni vincolati (tra cui quelli menzionati all'art. 142, comma 1) sia obbligatorio un accordo tra Regione e MiBACT. Questa previsione, introdotta dalle modifiche del 2008 (proposte dalla "Commissione Settis", ma passate solo dopo contrattazione con le Regioni in sede di Conferenza unificata)<sup>148</sup>, ha attribuito al Ministero un ruolo centrale nell'individuazione dei beni da vincolare, lasciando invece sostanzialmente alla Regione la pianificazione della restante parte del territorio (Santacroce 2009; Amorosino 2010, pp. 68–69). All'atto pratico, comunque, tutte le Regioni che finora si sono dotate di un piano paesaggistico hanno messo in atto una collaborazione con il MiBACT per l'intera disciplina di individuazione (per un commento sulle situazioni di Puglia e Piemonte si veda Vettori 2017).

Nel caso del piano paesaggistico il Codice prevede forme di pubblicità e partecipazione, assicurando sia la collaborazione tra istituzioni (con i limiti operativi visti sopra), sia la partecipazione di associazioni portatrici di interessi diffusi in materia ambientale, sia quella di eventuali altri soggetti, in forme da individuarsi preliminarmente alla redazione (art. 144). In favore di questo procedimento si

<sup>147</sup> L'art. 135, comma 4 del Codice individua le finalità del piano.

<sup>148</sup> La commissione, di cui facevano parte Salvatore Settis e il consigliere di Stato Giuseppe Severini, avrebbe avuto più fiducia nel sistema vincolistico che in quello pianificatorio, privilegiando dunque la partecipazione del MiBACT nel solo primo ambito (AMOROSINO 2010, pp. 68–69).

è pronunciata anche la Corte Costituzionale quando ha reso illegittima la pratica, adottata da alcune Regioni, di utilizzare la loro potestà legislativa concorrenziale per declassare alcune categorie tutelate *ex lege* (nello specifico le zone destinate a usi civici). La Corte ha ribadito la necessità di impiegare a questi fini lo strumento del piano paesaggistico, proprio perché soggetto ad ampie misure di pubblicità e tale da richiedere forme di partecipazione.

L'esatta natura delle "forme di partecipazione" previste dal Codice non è ulteriormente specificata, ma alle Regioni viene demandato il compito di disciplinarle preliminarmente alla redazione del piano. In questa fase, pertanto, la partecipazione può assumere diverse sfumature e forme più o meno aperte.

Nella realtà dei fatti, le Regioni sono ad oggi in notevole ritardo rispetto all'adozione dei piani; dall'entrata in vigore del Codice, nel 2004, solo quattro di esse si sono dotate di un piano paesaggistico: Puglia e Toscana nel 2015, Piemonte nel 2017 e Friuli Venezia Giulia nel 2018<sup>149</sup>. Come vedremo, emergono però significative differenze nelle forme di partecipazione previste dai diversi procedimenti.

Nel caso della Puglia, prima Regione a formulare un piano paesaggistico, le Norme Tecniche di Attuazione del Piano (febbraio 2015)<sup>150</sup> presentano diversi profili di interesse:

- La definizione del patrimonio oggetto di pianificazione riconosce l'importanza di elementi «estetico-percettivi, ambientali-ecosistemici, storico-strutturali e socio-culturali» (art. 7, comma 1). Il comma 2 parla inoltre di statuto del territorio come «autoriconoscimento identitario di una società insediata»;
- Il Titolo II ha come oggetto «La produzione sociale del paesaggio» e tratta di procedimenti per attivare forme di partecipazione, co-progettazione, democrazia partecipativa, ecc., prevedendo: "conferenze di copianificazione" (su modello delle conferenze di servizi) aperte a Regione, Ministero e «altri soggetti pubblici e privati interessati» (art. 10, comma 2); consultazioni pubbliche proposte dall'Osservatorio regionale per la qualità del

<sup>149</sup> La Puglia ha adottato il Piano (PPTR) con delibera della Giunta regionale n. 176 del 16 febbraio 2015. La Toscana invece ha integrato il precedente Piano di Indirizzo Territoriale (PIT-PPTR) con delibera del Consiglio regionale n. 37 del 27 marzo 2015. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) del Piemonte è stato approvato con delibera del Consiglio regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) del Friuli Venezia Giulia è stato approvato il 24 aprile 2018, con Decreto del Presidente della Regione, n. 0111/Pres. Si ricordi inoltre che alcune Regioni sono in processo di negoziazione per ottenere ulteriori competenze nel quadro dell'autonomia differenziata. Se venissero concesse competenze nella tutela dei beni culturali (oggetto, tra altre materie, delle negoziazioni in corso) spetterebbe alla Regione l'intera competenza sul paesaggio ed è forse in parte riconducibile all'attesa della fine delle negoziazioni anche il ritardo nella redazione del piano.

<sup>150</sup> [http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR\\_2015/2\\_Norme%20Tecniche/02\\_Norme%20tecniche%20di%20attuazione.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/2_Norme%20Tecniche/02_Norme%20tecniche%20di%20attuazione.pdf) [ultimo accesso 04/04/2019].

paesaggio e per i beni culturali (“conferenze d’area”); mappe di comunità come strumento di indagine della percezione dei cittadini (art. 14) e con idonee forme di pubblicità a livello locale, in cui la “comunità” non deve necessariamente coincidere con quella residente in un dato territorio; sito web interattivo, sia per la diffusione delle informazioni, sia per la stimolazione alla partecipazione diretta, ad esempio tramite la segnalazione di beni da inserire nel piano o di buone e cattive pratiche;

- Altri strumenti amministrativi volti a disciplinare la collaborazione tra i vari soggetti pubblici e privati: protocolli di intesa, accordi di programma, “patti territoriali locali”;
- Gli Ecomusei, mezzi per la comprensione del processo con cui le comunità locali rielaborano la memoria storica e il territorio in cui vivono.

La delibera della Giunta Regionale 176/2015, di approvazione del piano, rende conto di tutte queste pratiche. Emerge pertanto, come ha enucleato Nicoletta Vettori, «l'intenzione di promuovere un processo partecipativo nel quale soggetti esperti (interni ed esterni alle amministrazioni), soggetti interessati (operatori turistici, produttori, agricoltori) e soggetti non esperti (gli abitanti) possano interagire per definire la rilevanza paesaggistica del territorio, individuare i profili di criticità e negoziare la definizione delle regole statutarie che devono orientarne le future trasformazioni» (Vettori 2017).

Molto più tradizionale è invece la delibera del Consiglio regionale della Toscana 37/2015, che tiene conto delle osservazioni (per altro nella misura di circa un quarto rispetto a quelle ricevute dalla Regione Puglia, sebbene la popolazione complessiva delle due Regioni differisca di soli 300 mila abitanti circa) e della relativa istruttoria, ma non prevede altre forme di partecipazione – per le quali il solo riferimento resta la legge di origine del piano. La L.R. 10 novembre 2014, n. 65, che definisce le “Norme per il governo del territorio” e su cui si appoggia la stesura del PIT-PPTR, concepisce la *governance* territoriale prima di tutto come «modello di relazioni tra soggetti pubblici competenti in materia di governo del territorio nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e di garantire al contempo una maggiore responsabilizzazione di ciascun soggetto» (punto 2 della motivazione). Dunque un modello “educativo” che lascia poco spazio alla partecipazione di altri soggetti, nonostante i punti 7 e 8 della motivazione vogliano sottolineare l’importanza di pratiche partecipative ai fini della trasparenza (per altro sottolineando, al tempo stesso, anche la rilevanza della celerità nelle procedure). L’art. 3, comma 1 definisce il “patrimonio territoriale” come «bene comune costitutivo dell’identità collettiva regionale» e ne sottolinea le esigenze conservative, mentre il comma 5 specifica che l’“identità paesaggistica” regionale è costituita dagli elementi del patrimonio, dalle loro interrelazioni e dalla percezione che ne hanno le comunità locali. La legge dedica espressamente il Capo V agli istituti della partecipazione, che regolano non solo la produzione del PIT, ma anche quella degli “statuti del territorio”, ovvero i do-

cumenti tramite i quali le comunità locali possono esprimere le loro percezioni e *desiderata* (art. 6, comma 1). Il Capo V demanda a ulteriori delibere gli strumenti e le pratiche di informazione e partecipazione, così come le linee guida per garantire uniformi livelli partecipativi; tale ulteriore produzione legislativa risale al 2017 (Regolamento 14 febbraio 2017, n. 4/R), ovvero dopo la produzione del PIT-PPTR. Maggiormente delineati appaiono gli strumenti inter-istituzionali, così come gli accordi tra soggetti pubblici competenti sul territorio.

Ai cittadini è garantita dunque informazione (v. anche art. 56, comma 7 sulla consultazione del sistema informativo geografico), mentre la consultazione è demandata a forme reattive, ovvero di risposta alla pubblicità degli atti. Sempre Vettori nota tuttavia come, all'atto pratico, anche in Toscana siano state coinvolte ampie parti della società, sebbene con un procedimento più opaco di quello pugliese, che ha finito per escludere alcune categorie e creare tensioni politiche (Vettori 2017). Stupisce che tale esperienza sia avvenuta in Toscana, prima Regione in Italia a inserire nel proprio ordinamento una legge sul Dibattito Pubblico dal 2007 (L.R. 69/2007), poi rivista nel 2013 (L.R. 46/2013), che si applica obbligatoriamente per lavori pubblici o privati oltre una certa soglia (50 mln) e facoltativamente per le opere che comportino investimenti da 10 a 50 mln. In questo ambito, infatti, la Regione ha fatto scuola per l'esperienza nazionale (Rossetti, Casini 2016)<sup>151</sup>.

La Regione Piemonte ha seguito procedimenti di partecipazione pubblica simili a quelli toscani, interpretando dunque il concetto innanzitutto nel senso della sussidiarietà. La collaborazione è avvenuta soprattutto a livello inter-istituzionale<sup>152</sup>, anche se all'atto pratico vari incontri sono stati realizzati anche con le associazioni portatrici di interessi diffusi e con i professionisti (vale a dire, comunque, con *stakeholders* "qualificati"). La partecipazione di altri soggetti è stata effettuata dando pubblicità non solo ai documenti preliminari alla pianificazione, ma anche alle motivazioni di accoglimento delle osservazioni pervenute<sup>153</sup>. La lettura della sintesi non tecnica approvata con D.G.R. del 18 maggio 2015, n. 20-1442 conferma questa posizione: il punto 2.4 chiarisce infatti che «la condivisione riguarda principalmente il livello istituzionale [...] all'interno di un percorso strutturato [...], al quale aggiungere specifici momenti da dedicare al coinvolgimento del pubblico interessato». In realtà la sintesi, che come "mezzo di partecipazione" attivato cita la creazione di un indirizzo di posta elettronica

<sup>151</sup> È ora attivo anche il portale [www.open.toscana.it](http://www.open.toscana.it) che permette l'informazione dei cittadini su diverse politiche regionali e la relativa partecipazione [ultimo accesso al portale 04/04/2019].

<sup>152</sup> Molto peso è stato dato ad esempio al Protocollo d'Intesa con il MiBAC datato 28 marzo 2008, per cui si veda anche la Deliberazione del Consiglio regionale 3 ottobre 2017, n. 233-35836.

<sup>153</sup> La redazione del piano si è articolata in due fasi. Dopo una prima fase, le osservazioni pervenute erano di tale entità da indurre la Regione alla formulazione di un nuovo piano.

specifico per l'invio di osservazioni (!), pubblica unicamente le osservazioni formulate da autorità competenti in materia ambientale / territoriale. La partecipazione di soggetti al di fuori delle istituzioni, se anche c'è stata, è rimasta sostanzialmente invisibile all'interno dei documenti del piano paesaggistico.

Il Friuli Venezia Giulia ha dato massima pubblicità agli avvisi di adozione del PPR al fine di attivare gli strumenti partecipativi, che si sono quindi espressi con 161 osservazioni (rispetto alle quali sono state pubblicate anche le controdeduzioni nella delibera della Giunta Regionale 584/2018). Accanto a questa misura istituzionale sono stati attivati anche:

- Attività informative (convegni, tavole rotonde, pubblicazioni);
- Undici *workshop* con le comunità locali, legati ai diversi comparti territoriali;
- Un webGIS interattivo per la segnalazione *online* (che ha ricevuto oltre 5000 segnalazioni)<sup>154</sup>.

Un ruolo significativo hanno avuto anche gli enti territoriali locali, con accordi dedicati.

In termini di partecipazione pubblica, l'esperienza friulana si situa dunque a metà tra quella, pionieristica, pugliese e quella toscana.

In mancanza di linee comuni, le Regioni hanno realizzato i piani paesaggistici seguendo percorsi differenti, all'interno dei quali la partecipazione pubblica ha avuto un ruolo ora più attivo e propositivo (Puglia e, parzialmente, Friuli Venezia Giulia), ora uno più reattivo e "difensivo" (Toscana e Piemonte).

Tuttavia, a differenza di alcune categorie di beni individuate nella parte II del Codice, la tutela del paesaggio (compreso anche quello paesaggio storico) non può avere un carattere "immobilistico", ma deve permettere e anzi in qualche caso incentivare un uso costante da parte delle comunità locali, che lo mantengono e continuano a costruirlo. Se è vero che tali attenzioni hanno senso soprattutto a livello locale, bisogna comunque considerare che i piani paesaggistici regionali sono cogenti sulle previsioni degli altri piani territoriali e urbanistici (come recita l'art. 143, comma 9 del Codice); il piano deve quindi essere sufficientemente elastico da permettere tali operazioni pianificatorie e abbastanza partecipato da garantire la collaborazione delle comunità locali nell'attuazione di una politica di tutela attiva. Un ulteriore strumento potenzialmente utile a questi fini, oggi previsto per il solo procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico (dunque per i beni elencati all'art. 136), è quello dell'inchiesta pubblica<sup>155</sup>, che può essere indetta dalla Regione (art. 139, comma 5).

<sup>154</sup> Per tutti questi strumenti cfr. le delibere della Giunta Regionale n. 1059/2017 e n. 1174/2017.

<sup>155</sup> Per una disamina della procedura in campo ambientale e delle sue premesse teoriche si veda SPINOZZI 2010.

Alla luce del fatto che la maggioranza delle Regioni italiane si deve ancora dotare di questo strumento pianificatorio, e che alcune di esse (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) hanno richiesto di ampliare le materie su cui esercitare le proprie funzioni legislative concorrenziali rispetto allo Stato, una maggiore discussione delle esperienze partecipative e dei relativi esiti sembra quanto mai necessaria.

Dopo aver mostrato le difficoltà di partecipazione delle comunità locali nell'individuazione dei beni culturali, passiamo ora a trattare delle possibilità di partecipazione pubblica nella ricerca riguardante i beni archeologici.

### **3.4. La gestione delle "ricerche archeologiche" nel sistema legislativo italiano**

In considerazione della proprietà pubblica a titolo originario dei beni archeologici e del fatto che lo Stato è garante della valutazione dell'interesse culturale in virtù del quale i beni vengono sottoposti a tutela<sup>156</sup>, il Codice prevede una riserva statale («al Ministero») per «le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all'articolo 10 [che definisce le cose di interesse culturale] in qualunque parte del territorio nazionale» (art. 88). Il significato di «ricerche archeologiche» in questo contesto è stato analizzato da diversi commentatori, che hanno circoscritto la locuzione a quei lavori che implicino l'alterazione fisica dello stato dei luoghi (Marzuoli 2000b, pp. 291–292; Lubrano 2012, pp. 715–716; Mansi 2016, pp. 72–73). Tale dicitura permane ancora oggi nel nostro ordinamento per quanto l'idea che lo scavo archeologico abbia come scopo il «ritrovamento di cose» sia decisamente sorpassata nel settore archeologico. La parola «ricerche» nell'interpretazione più comune dei commentatori escluderebbe dunque dall'applicazione della norma tutte le ricerche di tipo non invasivo, che non richiedano un contatto diretto con il bene; tale limitazione della riserva alle attività che prevedano un contatto fisico con il bene sarebbe necessaria per questioni di compatibilità con l'art. 33 Cost., che tutela la libertà di ricerca<sup>157</sup>.

Conseguenza di questa interpretazione è tuttavia che la norma si applichi quando l'*intenzione* del «ricercatore» è il ritrovamento di cose di interesse archeologico<sup>158</sup>, mentre non sono riservati allo Stato altri scavi pur volti al ritrova-

<sup>156</sup> ALIBRANDI, FERRI 1995, p. 164; CORTESE 2002, p. 197; MANSI 2004, pp. 486–487; MANNU 2006; LUBRANO 2012, pp. 717–718.

<sup>157</sup> Le leggi di primo grado non possono essere interpretate contrariamente alla Costituzione. Un problema di interpretazione simile si pone in Austria, Paese per il quale R. Karl ha dimostrato l'illegittimità dei permessi di scavo su siti non designati [*scheduled*] (R. KARL 2016).

<sup>158</sup> Sul punto si è espresso anche il Consiglio di Stato (Cons. St., VI, 30 settembre 2008, n.

mento di “cose” (come ad esempio quelli finalizzati alla ricerca di tesori<sup>159</sup>). Ancora, sempre secondo alcuni commentatori, questa attività teleologicamente orientata al rinvenimento dei beni archeologici si manifesta attraverso azioni finalizzate alla loro individuazione, anche «con l'utilizzo di appositi strumenti materiali» (Pistorio 2012b, p. 734). Questa interpretazione non escluderebbe dunque le indagini non invasive, che costituiscono appunto un insieme di metodi teleologicamente orientati all'individuazione di beni archeologici. Ne consegue che, seguendo i metodi della ricerca archeologica contemporanea, un'interpretazione letterale della locuzione “ricerche archeologiche” all'art. 88 richiederebbe un'estensione del concetto di “ricerche” anche a quei metodi non invasivi che sono stati esclusi dai commentatori (estensione che infatti, proprio su queste basi, è stata proposta dal Ministero in recenti circolari, per cui si veda par. 3.4.2). In un simile contesto, lo scontro con l'art. 33 Cost., che tutela la libertà di ricerca, pare dunque insanabile.

La riserva statale (oggi in capo al Ministero) non considera il ruolo e l'interesse di altri soggetti nel processo di ricerca, ed è stata per questo motivo criticata sia dagli archeologi (soprattutto quelli universitari), sia da alcuni commentatori (Marzuoli 2000b; Aprea 2005). La sua legittimità non è stata tuttavia ad oggi verificata davanti alla Corte Costituzionale.

Un'esplicita conferma da parte della Corte è invece stata formulata per quanto riguarda la limitazione dell'iniziativa economica, anch'essa tutelata dalla Costituzione (art. 41 Cost.). Addirittura, la sentenza si è spinta al punto di affermare che anche una norma che avesse totalmente precluso qualsiasi genere di iniziativa privata sarebbe stata legittima, in ragione dell'interesse pubblico nella tutela delle cose ritrovate<sup>160</sup>. Tale sentenza è significativa dell'orientamento giurisprudenziale italiano, tendenzialmente sostenitore del ruolo centrale dello Stato nella gestione del patrimonio archeologico.

Una possibilità di partecipazione da parte di altri attori si ha con lo strumento della concessione, che permette al Ministero di affidare ricerche archeologi-

4691] (Pistorio 2012b, pp. 733–734). A causa dell'indefinitezza del concetto di “beni archeologici”, questo ha dato e può dare luogo a confusione sulla necessità o meno di dover richiedere la concessione, nonché sulla competenza degli uffici (cfr. par. 3.3.1).

<sup>159</sup> Cortese 2002. La legge sui tesori è contenuta nell'art. 932 c.c.: «Tesoro è qualunque cosa mobile di pregio, nascosta o sotterrata, di cui nessuno può provare di essere proprietario. Il tesoro appartiene al proprietario del fondo in cui si trova. Se il tesoro è trovato nel fondo altrui, purché sia stato scoperto per solo effetto del caso, spetta per metà al proprietario del fondo e per metà al ritrovatore. La stessa disposizione si applica se il tesoro è scoperto in una cosa mobile altrui. Per il ritrovamento degli oggetti d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico si osservano le disposizioni delle leggi speciali». Per un commento: Pistorio 2012a. Con l'ampliamento della nozione di archeologia risulta più difficoltoso discernere l'ambito di applicazione delle diverse norme.

<sup>160</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 54 del 23 giugno 1964.

che ad altri soggetti pubblici o privati<sup>161</sup>, prescrivendo alcune condizioni al cui rispetto il concessionario è tenuto, pena la revoca sanzionatoria<sup>162</sup>. Si noti tuttavia che la medesima revoca è possibile anche nel caso in cui l'amministrazione voglia sostituirsi al concessionario nell'esecuzione delle opere, corrispondendogli un risarcimento per le spese sostenute. Anche se tale atto dovrà essere necessariamente motivato, questo potere<sup>163</sup> non tiene in considerazione l'interesse scientifico del concessionario<sup>164</sup>, ed è spia della sua considerazione come subordinato e non come pari nella ricerca archeologica. Proprio per questo motivo, alcuni commentatori hanno asserito che l'istituto della concessione – che normalmente sposta il diritto di un soggetto pubblico in capo a un altro soggetto – in questo caso trasferisce solo l'esercizio di una funzione, mentre il diritto continua a restare in capo al Ministero (Alibrandi, Ferri 1995, p. 548).

Il Ministero riveste pertanto un ruolo centrale in ogni stadio del processo decisionale relativo alle ricerche archeologiche, in relazione alle quali esso opera con potere discrezionale: decide se concedere ad altri il diritto di eseguire ricerche archeologiche che compromettano lo stato fisico dei luoghi<sup>165</sup>; detta le prescrizioni, che possono cambiare in corso d'opera; può revocare una concessione non solo per inadempienza, ma anche qualora voglia sostituirsi al concessionario; sceglie se lasciare in tutto o in parte i materiali rinvenuti ad altri enti pubblici (Regione, altri enti territoriali) e valuta se questi dispongano di una sede idonea; decide se attribuire un premio di rinvenimento<sup>166</sup> e, se sì, ne stabilisce l'importo.

### *3.4.1. La concessione di scavo in una prospettiva storica*

La legge Nasi introdusse una sorta di sistema autorizzatorio ai fini della realizzazione di scavi «per ricerca di antichità» (art. 14), per i quali era richiesta domanda al Ministero della Pubblica Istruzione, a quel tempo responsabile per la

<sup>161</sup> Secondo alcuni commentatori, la possibilità dei soggetti privati di beneficiare della concessione induce a considerare legittimo anche il fatto che il concessionario agisca a scopo di lucro: non è possibile, infatti, accertare che il privato conduca attività unicamente per scopo scientifico (ALIBRANDI, FERRI 1995, p. 166).

<sup>162</sup> Per lo strumento della revoca sanzionatoria: SORACE 2016, p. 92.

<sup>163</sup> Che in realtà sembra non sia mai stato usato dalla PA (ARDOVINO 2013, p. 294).

<sup>164</sup> Se, inoltre, si può ritenere che il risarcimento per le opere già eseguite si applichi alle spese sostenute per la realizzazione dello scavo, che dire del tempo speso per l'individuazione del sito in cui condurre le ricerche [per altro difficilmente quantificabile]?

<sup>165</sup> Secondo Carlo Marzuoli la norma è «indice di una inconfessata ma autentica aspirazione [...] della massima chiusura possibile verso l'intervento di soggetti esterni» (MARZUOLI 2000c, p. 294).

<sup>166</sup> L'attribuzione del premio si basa infatti sulla stima della misura in cui il richiedente abbia effettivamente diritto al bene, ovvero su una valutazione del suo comportamento.

tutela dei beni culturali. In relazione agli scavi, il Ministero aveva «facoltà di farli sorvegliare e di fare eseguire studi e rilievi», differendone anche l'inizio per non più di tre anni per eventuale difficoltà di gestione burocratica di più domande simultanee. Il Governo [leggi: lo Stato nella persona del Ministero] aveva inoltre diritto a un quarto dei beni rinvenuti o pari valore<sup>167</sup>; non è chiaro se il rimanente restasse al proprietario del fondo su cui veniva eseguito lo scavo o all'esecutore dello scavo stesso (è forse lecito pensare che nella maggior parte dei casi fossero coincidenti?). Una menzione specifica era poi riservata agli istituti di ricerca stranieri, che dovevano «cedere gratuitamente» i beni rinvenuti alle raccolte dello Stato (art. 14, comma 2). Il Governo poteva eseguire scavi in proprietà d'altri «per ragioni di pubblica utilità scientifica», e in questo caso il proprietario veniva risarcito del danno arrecato dall'occupazione; dei beni rinvenuti, un quarto spettava al proprietario (a quanto sembra, oltre all'indennizzo) (art. 16). Dalla legge Nasi emerge in particolare la necessità di definire la proprietà delle cose ritrovate, distinguendo i beni di interesse archeologico dai tesori, per i quali vigeva un differente regime proprietario e nulla era dovuto allo Stato<sup>168</sup>. Anche l'attenzione riservata agli istituti di ricerca stranieri ha lo scopo di specificare che alle cose ritrovate si applica un regime particolare, in deroga alla consueta condivisione dei beni tra Stato e proprietario / concessionario. Le modalità di condivisione dei beni rinvenuti presentano proporzioni diverse a seconda di chi prende l'iniziativa dello scavo: si prevede infatti che tre quarti delle cose ritrovate o pari valore rimangano a chi l'ha intrapreso. Questo atteggiamento è spia di una posizione paritaria – nel diritto dello Stato e degli altri soggetti interessati a eseguire uno scavo archeologico – a rivendicare la proprietà delle cose ritrovate, nonostante il controllo “scientifico” da parte dello Stato (giustificato dal fatto che, al tempo, la professionalizzazione dell'archeologia era ancora di là da venire). Spicca tuttavia, di contro alla menzione degli istituti stranieri, l'assoluto silenzio riguardo quelli italiani, probabilmente in ragione del fatto che in quel periodo questi ultimi studiavano i beni archeologici con metodologie essenzialmente attinte dalla storia dell'arte<sup>169</sup>.

La legge Rosadi-Rava modifica in maniera sostanziale i termini della questione, introducendo alcuni dei principi che saranno ripresi fino ad oggi. È, ora, «il Governo» a poter eseguire scavi archeologici anche in fondi altrui<sup>170</sup>, previo in-

<sup>167</sup> Per questo motivo ogni rinvenimento (fortuito e in scavo) doveva essere denunciato e conservato in attesa della visita delle autorità competenti, che doveva avvenire a stretto giro (art. 15).

<sup>168</sup> Il Codice Civile del 1865 (ripreso in parte da quello del 1942, ora vigente) assegnava la proprietà dei tesori al proprietario del fondo dove si era effettuata la scoperta, che avrebbe dovuto eventualmente dividerla con lo scopritore, qualora la scoperta fosse stata frutto del caso (ARDOVINO 2013, p. 292).

<sup>169</sup> Per una storia dell'archeologia (classica) in questo periodo si veda BARBANERA 2015.

<sup>170</sup> Il Governo poteva anche espropriare i terreni tramite una dichiarazione di pubblica utilità, sulla quale doveva esprimersi anche il Consiglio Superiore per le Antichità e le Belle Arti (art. 16).

dennizzo per i danni causati al proprietario o per il mancato guadagno. I beni rinvenuti saranno di proprietà statale, ma un quarto o pari valore potrà essere lasciato al proprietario del fondo (o anche una quantità maggiore, se si ritiene che i materiali non siano di interesse per le collezioni dello Stato). A enti e privati che vogliono eseguire «ricerche archeologiche» il Ministero può concedere una licenza, con prescrizioni «imposte nell'interesse della scienza», che il beneficiario è tenuto a rispettare<sup>171</sup> (art. 17). Come avviene per ogni licenza / concessione, viene anche introdotto il potere di revoca; questo non si limita però al caso di infrazione da parte del beneficiario, bensì anche alla situazione in cui il Ministero voglia sostituirsi ad esso, prevedendo il rimborso «delle spese per gli scavi già eseguiti» (art. 17, comma 4). A fini espositivi, parte dei beni rinvenuti può essere affidata a province e comuni; in questo caso, metà delle cose ritrovate o valore equivalente è lasciato ai destinatari della licenza.

Sia nella legge Rosadi-Rava che nella precedente legge Nasi, il rilascio ai concessionari di parte delle cose ritrovate avviene in quantità maggiore rispetto al caso in cui sia lo Stato a prendere l'iniziativa dello scavo. Ciò è probabilmente da intendersi come un risarcimento a fronte degli investimenti fatti dal beneficiario della licenza.

La legge Bottai si avvicina al sistema attuale. In questo caso è il Ministro della Pubblica Istruzione ad avere facoltà di eseguire «ricerche archeologiche, o in genere, opere per il ritrovamento di cose di cui all'art. 1» [ovvero cose di interesse culturale], ordinando eventualmente l'occupazione temporanea degli immobili in cui eseguire le ricerche. Può tuttavia «far concessione» a enti o privati (compreso il proprietario dell'immobile, art. 46<sup>172</sup>) di eseguire le suddette ricerche, previo parere del Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti, e anche impartire prescrizioni in corso d'opera. Viene quindi ripreso l'articolo che riguarda la revoca per motivi di sostituzione, e anche qui il Ministro può eventualmente autorizzare l'occupazione temporanea (art. 45). In questo caso i beni ritrovati sono dello Stato, ma spettano al proprietario dell'immobile e al concessionario (salvo diversi accordi tra queste due parti) un quarto delle cose ritrovate o pari valore, quando le cose stesse non interessino le collezioni dello Stato (art. 46).

Negli anni Novanta e nell'ambito delle riforme Bassanini, tese al decentramento, la materia delle concessioni per ricerche archeologiche rimane saldamente in mano allo Stato (cfr. par. 3.1.3). Il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 149, lett. d), prescrive infatti che siano riservate allo Stato «occupazione d'urgenza, concessioni e autorizzazioni per ricerche archeologiche». Tale articolo non è mai stato abrogato e rimane vigente anche nell'attuale normativa<sup>173</sup>.

<sup>171</sup> La sanzione per il mancato rispetto è una multa da 1.000 a 2.000 lire, oltre all'eventuale pagamento di un'indennità per danni a cose rinvenute, che vengono confiscate (art. 35).

<sup>172</sup> In questo caso tuttavia si parla di autorizzazione e non di concessione (art. 47, comma 1).

<sup>173</sup> Non compaiono nel Codice vigente riferimenti a un eventuale regime autorizzatorio relativo

Poco cambia anche con la redazione del Testo Unico, che traduce la facoltà di eseguire ricerche in riserva allo Stato (e dunque non al Ministero). Significativamente, il Consiglio Nazionale per i Beni Culturali e Ambientali aveva suggerito l'inserimento della formula, riferita allo Stato, «che li esercita attraverso le soprintendenze archeologiche o attraverso istituzioni con specifica competenza scientifica, ivi comprese le università, all'interno di programmi di ricerca pluriennali da definire su base territoriale con le relative soprintendenze». Tale aggiunta avrebbe potuto in parte rimediare al problema di inconciliabilità con l'art. 33 Cost. che tutela la libertà di ricerca (Marzuoli 2000a) e sarebbe stata possibile anche entro i limiti imposti dalla legge delega, ma l'occasione andò persa.

Con la redazione del Codice si tornò sostanzialmente indietro, e la riserva delle ricerche archeologiche fu assegnata al solo Ministero. Per quanto riguarda la riserva «allo Stato», l'esame delle bozze dei lavori di scrittura<sup>174</sup> evidenzia un'iniziale aderenza al Testo Unico, con la specificazione ulteriore di una riserva statale anche per le ricerche sui fondali marini entro 12 miglia dalla costa. Tuttavia, la bozza sottoposta alla lettura in Parlamento e alle Regioni conteneva già la formulazione attuale. Il Codice non menziona inoltre più il Consiglio come organo consultivo<sup>175</sup> e i verbali delle sedute in Senato relativi all'approvazione del testo mostrano preoccupazioni circa il mancato coinvolgimento di tutti gli attori<sup>176</sup>.

L'esame della storia legislativa degli attuali artt. 88-89 induce a pensare che la menzione di «ricerche archeologiche» sia da interpretare con riferimento agli scavi (inizialmente citati in modo esplicito) o comunque a opere che alterano lo stato fisico dei luoghi.

Gli obiettivi iniziali della norma erano:

- Regolare la proprietà dei beni ritrovati e distinguerli dai tesori (Marzuoli 2000b, p. 286; Ardivino 2013, p. 291);
- Regolamentare l'attività degli istituti di ricerca stranieri in Italia (Ardivino 2013, pp. 291-292);
- Assicurare *standard* scientifici alla conduzione dello scavo.

La legislazione relativa alla concessione di ricerca archeologica ha avuto una scarsa evoluzione dall'inizio dello scorso secolo, mentre il contesto scientifico e professionale ha subito un'evoluzione notevole. In particolare gli istituti di ricer-

alle ricerche archeologiche. Con ogni probabilità la menzione delle autorizzazioni è da ricondursi all'art. 89 del Regio Decreto del 1913 (ancora vigente) secondo cui il prefetto ha la possibilità di autorizzare l'estensione del periodo di occupazione temporanea di terreni in proprietà privata ai fini dell'esecuzione di ricerche archeologiche condotte dalla PA.

<sup>174</sup> Disponibili in forma non ufficiale: <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getsection&id=12> [ultimo accesso 26/12/2018].

<sup>175</sup> Negli anni tuttavia il Consiglio era stato riformato, includendo, come avviene tuttora, anche accademici e altri esperti.

<sup>176</sup> VII Commissione (Istruzione e Cultura) del Senato, verbali, 13-14 gennaio 2004.

ca stranieri, pur presenti nel territorio nazionale, eseguono oggi una parte minoritaria delle ricerche archeologiche in Italia e gli *standard* scientifici possono essere garantiti anche al di fuori del Ministero. Inoltre lo sviluppo della disciplina archeologica ha portato a un'evoluzione della nozione di archeologia, di cui si è già detto nel par. 3.3.1, che può rendere confusa la distinzione tra bene archeologico e tesoro (per la cui ricerca non è richiesta concessione).

L'occasione di riformare e di includere gli istituti di ricerca nella programmazione su base territoriale, presentatasi più volte (prima con la redazione del Testo Unico e poi con la stesura del Codice), avrebbe certamente richiesto un meritorio sforzo di coordinamento; anche in questo caso, tuttavia, l'idea non ha purtroppo avuto seguito.

Dall'inizio del XX secolo a oggi, le regole riguardanti il premio di rinvenimento si sono progressivamente ristrette, e per quanto attiene al concessionario sono passate da tre quarti delle cose ritrovate (legge Nasi) a nulla, nel caso in cui la ricerca archeologica e/o la promozione della cultura rientrino nei suoi scopi statuari (modifica al Codice del 2008). Questo può forse essere in parte spiegato con la prassi ministeriale di non lasciare parte dei beni rinvenuti in luogo del premio di rinvenimento (Malnati *et al.* 2015); il premio che viene dunque normalmente liquidato in denaro, gravando così sulle casse del Ministero, i cui finanziamenti si sono progressivamente ridotti nel corso degli anni e in modo ancora più deciso con la crisi finanziaria del 2008 e con il successivo clima di *austerità*.

### *3.4.2. La gestione amministrativa del rilascio della concessione*

Nella pratica, il procedimento per il rilascio della concessione parte su iniziativa del richiedente, la cui documentazione viene trasmessa e vagliata dalle Soprintendenze o dagli organi sotto la cui competenza territoriale ricadono i siti per i quali si richiede concessione<sup>177</sup>. I funzionari scrivono poi una relazione per la DG ABAP, competente per l'affidamento della concessione a norma dell'art. 2, lettera e) del D.M. 23 gennaio 2016, n. 44<sup>178</sup>. Per garantire che a tutte le richieste venga applicato un approccio uniforme, la DG indirizza quasi annualmente delle linee guida alle Soprintendenze, sotto forma di circolari<sup>179</sup>, dando istruzioni per la valutazione della documentazione inviata dai richiedenti.

<sup>177</sup> Nel procedimento, i funzionari possono richiedere integrazioni alla domanda presentata dal richiedente. Dopo la recente riforma ministeriale, altri organi che possono rilasciare la concessione, oltre alle Soprintendenze, sono i Parchi archeologici di rilevante interesse nazionale (es. Campi Flegrei, Ostia Antica, ...).

<sup>178</sup> Prima del 2016, era competente la Direzione Generale Archeologia.

<sup>179</sup> Le circolari (tra le altre cose) istruiscono infatti l'operatività degli uffici periferici, essendo atti con efficacia unicamente interna alla PA. Nel caso in esame si tratta di circolari o interpretative, tese a omogeneizzare l'interpretazione di una certa norma, o normative, che intendono fornire

Dal 2012 le circolari (allora emesse dalla DG Archeologia) hanno progressivamente limitato le attività di ricerca svolte da altri soggetti interessati a eseguire ricerche archeologiche. Hanno così ulteriormente messo a rischio la partecipazione delle comunità locali alla ricerca archeologica (Brogiolo 2018), già in precedenza resa in qualche modo difficoltosa dalle rinnovate norme sulla sicurezza del 2008, diventate più stringenti dopo la tragedia del rogo alla Thyssen-Krupp. L'equiparazione del cantiere archeologico a quello edile (allegato X del D.Lgs. 81/2008) ha infatti portato a prevedere particolari misure, inclusa ad esempio la frequenza da parte di tutti i partecipanti a un corso di formazione relativo alle norme di sicurezza basilari.

La circolare n. 24 del 4 dicembre 2012 ("circolare Malnati") introdusse limitazioni motivate dalle difficoltà economiche del Ministero, che non poteva né pagare l'indennizzo per l'occupazione temporanea a favore del concessionario, né conferire il premio di rinvenimento. In altra sede, il Direttore Generale ammise che il Ministero aveva anzi accumulato un debito significativo negli anni precedenti (Malnati 2013, p. 285; Giuliano Volpe 2013, p. 301). Per questo motivo, la circolare trasmetteva la decisione della DG di non affidare alcuna concessione per scavi su terreni privati per l'anno 2013. La decisione suscitò proteste soprattutto da parte delle Università (es. Brogiolo 2013), portando la DG a cercare una soluzione alternativa: tramite un parere dell'Ufficio Legislativo MiBAC, si trovò l'*escamotage* della formale rinuncia (scritta) al premio di rinvenimento da parte del proprietario dell'immobile, o in alternativa della possibilità per il concessionario di sostenere la spesa del premio di rinvenimento in luogo del Ministero<sup>180</sup>.

La circolare accenna indirettamente ad alcune colpe dei precedenti concessionari, richiamando la necessità di includere nel progetto anche una somma destinata alla ricopertura dello scavo, nonché di consegnare alla Soprintendenza materiali puliti e restaurati. È infatti evidente che il comportamento del concessionario deve essere irreprensibile, considerato che sta esercitando un diritto affidatogli dalla PA in via eccezionale. La circolare indica infine un limite temporale di tre anni per l'affidamento in concessione, per permettere ai funzionari di valutare l'adeguatezza del piano economico e di ricerca, e impedisce al direttore di scavo di inviare più di tre richieste per anno. Tale misura era probabilmente motivata dalla volontà di contenere le ricerche che in seguito sarebbero state ma-

criteri per la valutazione delle richieste di concessione. In teoria, ciò non impedirebbe agli uffici periferici di avere un'interpretazione diversa o di discostarsi dalle misure elencate dalle circolari, pur dovendo motivare tale scostamento (CLARICH 2015, pp. 86–88).

<sup>180</sup> Circolare n. 8 del 14 marzo 2013. Tale possibilità è prevista solo nel caso in cui il concessionario sia un ente pubblico, poiché una persona fisica non potrebbe dare garanzie di solvibilità per il pagamento, che potrebbe essere effettuato anche ad anni di distanza. Dati i più comuni canali di finanziamento degli scavi (con rendicontazione a scadenza annuale), tale eventualità rende spesso difficile anche l'assunzione della spesa da parte di un ente pubblico.

lamente o solo parzialmente pubblicate<sup>181</sup>. E tuttavia anch'essa limita la libertà di ricerca, mettendo in evidenza i difficili rapporti intercorsi tra le Università (che costituiscono la maggior parte dei richiedenti) e il Ministero; se infatti da una parte, nel corso degli anni, si è verificato un comportamento non irreprensibile, dall'altra è evidente la difficoltà (probabilmente giustificata dalla presenza di rapporti personali) nell'imporre condizioni o nel comminare sanzioni per il mancato rispetto delle prescrizioni. Una maggiore pubblicità delle evidenze su cui si basa la circolare (es. quanti scavi non erano stati ricoperti causando danni a cose o persone, quanti permessi erano stati rilasciati, in quanti casi i materiali erano stati consegnati alle Soprintendenze ancora sporchi) avrebbe forse potuto stimolare un controllo orizzontale tra gli stessi membri delle Università.

La circolare suscitò, oltre ad alcune critiche, anche un interessante dibattito nelle pagine della rivista *European Journal of Post-Classical Archaeologies*. Una delle carenze lamentate da entrambe le parti in causa fu la mancanza di una progettazione strategica della ricerca (Ardovino 2013, pp. 297–298; Giuliano Volpe 2013). La questione divenne oggetto di una circolare dello stesso anno (n. 18, del 19 settembre 2013), che prendeva le mosse dalla constatazione della scarsa proattività delle Soprintendenze nella ricerca legata agli scavi e imponeva loro, di conseguenza, la realizzazione di programmi di ricerca comprendenti i piani degli interventi a supporto della tutela. La circolare specificava che i progetti «saranno elaborati dalle Soprintendenze con l'*eventuale* e auspicabile supporto di studiosi appartenenti alle istituzioni interessate [ovvero di aree e monumenti archeologici, nonché di musei], in una logica di coinvolgimento preventivo e propositivo» [corsivo aggiunto]. La proposta poteva essere dunque anche unilaterale, mentre il problema della programmazione strategica avrebbe dovuto richiedere necessariamente (e non eventualmente) il coinvolgimento di più soggetti. Le Soprintendenze avevano poco più di due mesi per mettere a punto i progetti, una finestra temporale inadeguata alla realizzazione di progetti di ricerca significativi e comprensivi, per giunta in partenariato. È significativo anche notare che alla circolare non si accompagnava lo stanziamento di finanziamenti: più che elaborare programmi di ricerca, si trattava quindi sostanzialmente di trovare un filo rosso che unisse le attività già in corso di svolgimento presso la Soprintendenza<sup>182</sup>. Ai richiedenti delle concessioni di scavo era sug-

<sup>181</sup> Tale problema di "sovraccarico" di informazioni che poi non vengono pubblicate o vengono pubblicate solo in via preliminare è comune alle stesse Soprintendenze, i cui funzionari sono responsabili della documentazione di tutti gli scavi di archeologia preventiva e d'emergenza (BROGIOLO 1997). Di recente si è resa parzialmente accessibile al pubblico la piattaforma RAPTOR, nata per la gestione informatica degli interventi archeologici nel territorio, ma pensata già all'origine per una fruizione più aperta e collaborativa (FRASSINE *et al.* 2017).

<sup>182</sup> Il "parco progetti" delle singole Soprintendenze (così come definito dalla medesima circolare) consisteva sostanzialmente in un elenco (v. Allegato 1 della circolare), vanificando l'idea stessa di una programmazione strategica.

gerito di «proporre integrazioni ed attivare l'eventuale coinvolgimento degli enti territoriali»; ancora una volta si confermava così la subalternità dei concessionari, che potevano tutt'al più proporsi come "integrativi" rispetto a programmi già elaborati<sup>183</sup>. Nelle intenzioni dichiarate dalla circolare, i progetti, approvati dalla DG, sarebbero stati successivamente pubblicati sul sito della stessa DG, per darne adeguata pubblicità. Allo stato attuale (gennaio 2020), tale iniziativa non ha però avuto seguito; è anzi lecito domandarsi se realmente tali progetti esistano e siano stati aggiornati dal 2013, dato che molte delle attività condotte dalla Soprintendenza, a causa della mancanza cronica di personale e di risorse finanziarie, si presentano purtroppo come reattive.

Le regole sono rimaste invariate fino alla circolare n. 3 del 9 febbraio 2015 (c.d. "circolare Famiglietti"), che ha introdotto significative novità nel panorama delle concessioni. La circolare affronta, tra le altre cose, la questione della programmazione, centralizzando in modo ancora più accentuato i poteri. La DG chiede infatti alle Soprintendenze di valutare «se l'attività proposta dai soggetti richiedenti [...] sia rispondente o meno, in primis, alle necessità di salvaguardia del patrimonio archeologico, e sia, inoltre, in *piena coerenza* con i programmi di ricerca messi a punto o già avviati da codesti Uffici. Si richiede pertanto alle Soprintendenze [...] che nel trasmettere le domande [...] ne venga evidenziata con chiarezza l'*utilità*, segnalando il *valore* e l'*importanza* che tali scavi rivestono nel programma generale di ricerca [...] e ne venga valutata anche l'incidenza immediata e futura sulla gestione del territorio di competenza» [corsivo aggiunto]. Dal testo emerge in modo evidente l'incompatibilità di tale previsione con il principio della libertà di ricerca. Se infatti questo criterio di valutazione di "coerenza" e "utilità" può valere per le attività di ricerca della Soprintendenza stessa, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse e programmazione della ricerca interna, il principio non può essere esteso alle attività di enti esterni, che devono essere liberi di sviluppare ricerca indipendente. Lo stesso criterio può inoltre costituire un ostacolo per le comunità locali, limitandole nel loro diritto di essere coinvolte in un progetto di ricerca fin dalla sua progettazione e di studiare ciò che è per loro più importante e significativo. Se le loro iniziative non vengono prese in considerazione al momento della scrittura dei programmi da parte delle Soprintendenze, le comunità rischiano di continuare ad essere tagliate fuori.

La circolare Famiglietti prosegue ponendo l'accento sulle problematiche di conservazione post-scavo e sui comportamenti riprovevoli tenuti dai concessio-

<sup>183</sup> La circolare in realtà partiva da una prospettiva ribaltata, sottintendendo un rapporto di subalternità dei funzionari rispetto ai direttori di scavo. Si proponeva infatti che la valutazione venisse effettuata non sulla base della competenza territoriale, bensì della specializzazione scientifica del funzionario, per permettere loro di «collaborare fattivamente alla realizzazione del progetto, con pari dignità rispetto ai direttori di scavo».

nari negli anni precedenti (che denotano anche la difficoltà, da parte del Ministero, di imporre le necessarie condizioni e comminare sanzioni): condizioni conservative pessime, reinterri malfatti che hanno causato rischi di sicurezza, documentazione incompleta. Vengono reiterate anche le misure riguardanti il premio di rinvenimento<sup>184</sup>, il limite temporale per i rinnovi (tre anni) e di numero di scavi che ogni direttore di scavo può dirigere annualmente (tre).

Altre novità sono state introdotte l'anno successivo, in seguito alla ratifica della Convenzione di La Valletta con L. 29 aprile 2015, n. 57. La circolare n. 6 del 15 febbraio 2016 (valida per le richieste dello stesso 2016) [c.d. "circolare Famiglietti 2"] riprende in particolare l'art. 3 della Convenzione, introducendo:

- Un divieto alla stipula di convenzioni tra Soprintendenze e altri soggetti ai fini della realizzazione dello scavo archeologico;
- Un'esclusione categorica (sic) dallo scavo di «soggetti diversi da archeologi provvisti del titolo di laurea o da studenti universitari in discipline archeologiche o affini», relegando il ruolo di tali altri soggetti ad attività collaterali. Allo stesso proposito, si preclude anche la realizzazione di *summer schools* dalle quali il concessionario possa trarre un profitto;
- La necessità di «preventiva autorizzazione» anche per attività diverse dallo scavo e che non comportino contatto con i beni o movimento terra.

In relazione al primo punto, vale la pena sottolineare come le convenzioni fossero l'unico strumento che assicurava un'effettiva parità a entrambe le parti in causa (esecutori dello scavo, per lo più Università, e Ministero) e non un rapporto di subalternità creato dalla concessione. Le convenzioni dovrebbero comunque rimanere possibili, in quanto gli artt. 11 e 15 della L. 241/1990 autorizzano le PA a concludere accordi con altri soggetti per lo svolgimento di attività di interesse comune. Si potrebbe inoltre sostenere che proprio questo genere di accordi dovrebbe essere incoraggiato nell'ottica di una migliore programmazione della ricerca, dato che di natura prevede il coinvolgimento di diversi attori<sup>185</sup>.

Il secondo punto si pone in palese contraddizione con quanto specificato nel rapporto esplicativo della Convenzione di La Valletta (cfr. par. 2.2.1). Come abbiamo già sottolineato, i rapporti esplicativi delle convenzioni non si possono tuttavia intendere come interpretazioni autoritative del testo, dunque questo punto rimane aperto a eventuali diverse esegesi a livello nazionale, e nel caso italiano è stato usato appunto per escludere i non-professionisti dagli scavi archeologici. La locuzione «archeologi provvisti del titolo di laurea» rimaneva comunque vaga (dato che in quel momento nell'ordinamento italiano non esisteva una definizione ufficiale di "archeologo"), né era chiaro quali fossero le "discipline

<sup>184</sup> Oltre alla rinuncia del proprietario dell'area di scavo, viene richiesta ora anche la rinuncia da parte del direttore di scavo e di tutto lo staff coinvolto con incarichi di responsabilità.

<sup>185</sup> Le convenzioni con le Università erano ad esempio incoraggiate in una delle precedenti riforme organizzative del Ministero (cfr. art. 14, comma 4 del D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441).

affini” ammesse. È inoltre significativo notare che questa misura trova applicazione solo negli scavi in concessione e non in quelli predisposti in seguito alla valutazione preventiva di interesse archeologico. Ad eccezione della VIArch (che deve essere redatta da soggetti in possesso di specifiche qualifiche), in questo secondo caso possono infatti contribuire all'esecuzione degli scavi, sotto la direzione scientifica ministeriale, anche soggetti sprovvisti del titolo di laurea in archeologia o di formazione certificata; e si noti che tali scavi richiedono spesso notevoli abilità professionali e veloci capacità di interpretazione in tempi contingenti dalle imprese edilizie. Stupisce pertanto ancora di più la disparità di trattamento della stessa materia (scavo archeologico) in funzione del solo soggetto incaricato della direzione scientifica (nel primo caso il concessionario, il cui *curriculum* professionale è comunque valutato dal Ministero per garantire elevati standard qualitativi, e nel secondo la Soprintendenza).

In relazione al terzo punto, la misura non era proprio applicabile: dato che per le attività di ricerca archeologica il Codice non contempla un regime autorizzatorio, ma concessorio, l'esecuzione di ricerche non invasive in mancanza di autorizzazione non poteva essere sanzionata.

Da ultimo, la circolare inoltre richiama in più punti – ormai ricordando le gride del Manzoni, ovvero norme reiterate per la loro inefficacia – la necessità di valutare le condizioni in cui sono stati lasciati gli scavi negli anni precedenti.

Le linee guida sono state riprese anche nella circolare n. 21 del 25 ottobre 2016 per le richieste di concessioni relative all'anno seguente (c.d. “circolare Bon Valsassina”). In questa sede viene però meglio specificata la natura delle “discipline affini” menzionate già nella precedente circolare<sup>186</sup>, mentre per le attività collaterali e di supporto logistico si prevede anche la presenza di partecipanti a progetti di alternanza scuola-lavoro (obbligo introdotto dal MIUR nelle scuole secondarie).

Dal 2018 l'Istituto Centrale per l'Archeologia (ICA)<sup>187</sup> affianca la DG ABAP per quanto riguarda, tra le altre competenze, la trasparenza riguardo le concessioni di scavo. Come operazione di riordino è stata annunciata, già a fine 2018, la creazione di un nuovo portale *online* per la presentazione delle richieste, in funzione dall'anno 2019 (circolare n. 37 del 19 settembre 2018)<sup>188</sup>. Per il medesimo anno il 18 gennaio 2019 è uscita anche una circolare (n. 4) con nuove linee guida (c.d. “circolare Famiglietti 3”)<sup>189</sup>. Una significativa novità da

<sup>186</sup> «...a titolo di esempio e senza alcuna pretesa di esaustività, l'antropologia fisica, la geologia, la geoarcheologia, l'archeozoologia, la paleobotanica etc.».

<sup>187</sup> Fondato con D.M. 13 maggio 2016, n. 245 e organizzato con D.M. 7 aprile 2017, n. 169.

<sup>188</sup> Tale portale non sembra sia ancora attivato al momento della scrittura di queste pagine (aprile 2020). La modulistica, in formato pdf editabile fornita dal sito web dell'ICA, deve essere spedita via posta elettronica alle Soprintendenze competenti per territorio.

<sup>189</sup> Per una critica si veda anche BROGIOLLO 2019.

essa introdotta riguarda le ricerche non invasive, per cui non è più prevista un'autorizzazione: si richiede invece esplicitamente una concessione, sulla base di un'interpretazione estensiva della locuzione "ricerche archeologiche" (come da art. 89 del Codice), per il cui affidamento in concessione è competente la DG ABAP, in contrasto con l'interpretazione prevalente in dottrina. Tale previsione si pone in netto contrasto con la libertà di ricerca, che viene limitata anche in assenza di un contatto fisico con il bene. È possibile che questa misura sia stata introdotta in relazione alla disposizione del premio di rinvenimento, per la necessità di contenere ulteriormente i comportamenti di ricerca attiva e non invasiva con cui i privati potrebbero scoprire beni archeologici (e dunque aver diritto al premio). E tuttavia, poiché lo Stato non ha risorse (di personale e finanziarie) per condurre ricerche preliminari estensive su tutta la superficie italiana, per conoscere meglio il territorio ha bisogno della collaborazione di altri attori.

Con una successiva circolare di chiarimenti (la n. 7 del 21 febbraio 2019), la DG ha parzialmente ammorbidito l'interpretazione onnicomprensiva di "ricerche archeologiche" proposta alla precedente circolare. Ha dunque distinto le attività non invasive in due categorie: da un lato quelle che necessitano di strumentazione come *remote sensing* e indagini geognostiche, che richiedono una concessione, e dall'altro le ricognizioni territoriali, che invece richiederebbero una autorizzazione da parte delle Soprintendenze competenti per territorio. Anche considerando "ricerche archeologiche" gli scavi e le indagini di *remote sensing* (senza includere le ricognizioni territoriali), all'atto pratico una richiesta di concessione per ogni singola ricerca archeologica sul suolo italiano aggiungerebbe una quantità significativa di lavoro burocratico, in contrasto con la necessità (enunciata all'inizio della stessa circolare) di assicurare una maggiore efficienza e speditezza dei procedimenti<sup>190</sup>.

La circolare 4/2019 raccomandava inoltre ai funzionari di completare la relazione formulando una valutazione dell'impatto dello scavo sulla gestione economica e organizzativa della Soprintendenza; di indicare dove i materiali sarebbero stati depositati<sup>191</sup>; di considerare «le condizioni in cui sono stati lasciati, per il passato, alla fine di ogni campagna, i siti indagati, anche in altre realtà territoriali, da parte dello stesso ente» (e non del medesimo direttore di scavo!<sup>192</sup>). Com'è evidente anche questo controllo, qualora effettuato, richiederebbe un in-

<sup>190</sup> Un'altra delle finalità dichiarate dalla circolare è la "dematerializzazione" della documentazione del procedimento, a cui si è posto attenzione tramite la pubblicazione della modulistica in pdf.

<sup>191</sup> E tuttavia questa valutazione è particolarmente insidiosa, specie per i nuovi siti in cui non si conosce la quantità e qualità del materiale che verrà rinvenuto.

<sup>192</sup> Il problema si pone ad esempio nel caso di dipartimenti universitari che possono condurre diversi scavi, con molti direttori: può la cattiva condotta di colleghi (anche in passato, ma quanto tempo in passato?) condizionare l'affidamento in concessione di uno scavo a un direttore irreprensibile?

tenso lavoro burocratico e di coordinamento tra diverse realtà territoriali. Alle Soprintendenze era anche richiesto di valutare l'incidenza della concessione in termini di gestione del territorio di competenza (es. problemi di conservazione).

Permangono quindi sia il divieto di stipulare convenzioni in luogo delle concessioni (come già detto, in senso opposto a quanto disposto dalla L. 241/1990), sia l'esclusione categorica dagli scavi di personale non qualificato, sia la condizione della rinuncia al premio di rinvenimento.

La circolare 4/2019 dichiara infine irricevibili le istanze pervenute in modo incompleto o difforme, disponendo che il soccorso istruttorio – ovvero la possibilità di integrare la documentazione incompleta, a norma della L. 241/1990 – avvenga al livello delle Soprintendenze.

In termini di competenze la circolare 7/2019, già menzionata, specifica che, sebbene a norma di legge le ricerche archeologiche siano riservate al «Ministero», in realtà i Poli Museali (appartenenti alla medesima amministrazione in base alla recente riforma Franceschini), qualora vogliano intraprendere indagini archeologiche con finalità di ricerca nei terreni di loro pertinenza, devono presentare comunque domanda («senza uso di modulistica») alle Soprintendenze ABAP competenti per territorio. Le cause di tale differente trattamento dei Poli Museali rispetto alle Soprintendenze sono da ricercarsi nella variegata composizione professionale del personale dirigente dei Poli, altra conseguenza della riforma Franceschini.

Le novità più recenti sono state introdotte dalla circolare n. 30 del 7 novembre 2019, in seguito a una parziale riorganizzazione introdotta dall'allora Ministro Bonisoli (D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 76). La circolare elimina i termini cronologici per la presentazione delle istanze, che possono ora essere presentate nel corso di tutto l'anno e il cui procedimento ha durata di 90 giorni. Viene standardizzata la modulistica, resa disponibile dall'ICA, e si delegano alle Soprintendenze le autorizzazioni alle indagini non invasive (ora nuovamente ricondotte a un'unica categoria) e al deposito temporaneo dei materiali per motivi di studio all'interno del territorio nazionale, mentre la loro uscita all'estero per analisi rimane in capo alla DG. Anche in quest'ultimo caso, il procedimento di autorizzazione da parte della DG appesantisce il sistema burocratico a fronte di una tutela spesso non significativa, considerando che le analisi (anche quelle distruttive) prevedono campionamenti ormai minimi. In vista della costruzione di un geoportale nazionale per la consultazione dei dati relativi agli interventi archeologici, vengono quindi fornite anche linee guida per i formati di consegna della documentazione post-scavo. La sezione conclusiva della circolare riguarda la pubblicazione e la divulgazione dei risultati della ricerca. Ferma restando la pubblicazione *open access* del geoportale quando questo sarà attivo (svolgendo la funzione che in passato era stata attribuita a FastiOnline), viene introdotto l'obbligo di comunicazione preventiva alla Soprintendenza / Parco archeologico competente del piano di comunicazione relativo alla concessione, così da ottenerne

l'assenso preliminare<sup>193</sup>, come prescritto dal decreto concessorio. Considerando che la concessione conferisce ad altri entri la possibilità di condurre ricerche archeologiche, con la successiva produzione di conoscenza di cui il concessionario è autore, l'assenso al piano di comunicazione si configura come una norma non pienamente legittima – fermo restando comunque l'obbligo (prima di tutto etico-scientifico) di pubblicazione di quanto ritrovato. Oltre a costituire un ulteriore appesantimento burocratico, la misura delinea ancora una volta una posizione di subalternità dei concessionari. Tale condizione di rilascio rischia inoltre di frenare iniziative di divulgazione e apertura al pubblico, che sono da ritenersi tra i presupposti della partecipazione. Ancora, il concessionario è obbligato a citare gli estremi della concessione e riportare un logo reso disponibile dal Ministero (anche nelle lezioni universitarie, fatto che fa quasi sorridere), mentre per la diffusione tramite *social networks* è richiesto di vigilare affinché non vengano diffusi contenuti che favoriscano il danneggiamento dei beni. La mancata osservanza di tali condizioni comporta la revoca della concessione.

Vale la pena sottolineare come il numero di documenti che i richiedenti devono allegare alla loro istanza sia cresciuto esponenzialmente nel corso degli anni, arrivando nel 2019 a diciotto (con la possibilità di comprendere anche una fideiussione). Ciò ovviamente appesantisce burocraticamente entrambe le parti coinvolte nel procedimento.

Nel loro insieme, queste regole limitano significativamente la partecipazione pubblica negli scavi archeologici sottoposti a concessione. La legislazione, originariamente atta a normare il regime proprietario delle cose ritrovate e il diritto al premio di rinvenimento, non prendeva in considerazione gli interessi scientifici di altri soggetti oltre al Ministero. In questo contesto, la Convenzione di La Valletta è stata interpretata nel modo più severo, in aperto contrasto con quanto succede in altri Paesi, particolarmente nel nord Europa<sup>194</sup>. La ratifica della Convenzione in Italia, fortemente voluta dai professionisti, non ha introdotto cambiamenti significativi in archeologia preventiva (una delle finalità principali per cui la convenzione era stata creata, cfr. par. 2.2.1), mentre è stata usata per restringere i diritti di accesso diretto dei non-professionisti agli scavi. D'altro canto, i professionisti non hanno interesse nel riempire i vuoti lasciati dai volontari, dato che gli scavi in concessione sono finanziati con risorse significativamente minori di quelle riservate all'archeologia commerciale.

<sup>193</sup> Tale condizione costituisce uno sviluppo e una specificazione rispetto alla circolare 30/2019, che già prevedeva che: «il Concessionario [...] dovrà ottenere l'assenso della Soprintendenza per qualunque forma di diffusione di tali dati [i risultati della ricerca], ivi compresi comunicazioni sui canali di informazione tradizionali, *social networks*, incontri, iniziative divulgative e didattiche, compresa altresì la partecipazione a conferenze e convegni e i progetti editoriali e scientifici».

<sup>194</sup> Ad esempio in Inghilterra (per cui si vedano i paragrafi 4.3 e 4.4), ma anche in Svezia, Austria (R. KARL 2019a), Germania (MÖLLER 2019).

Ciò che sembra emergere dalla lettura delle circolari è l'esistenza di un conflitto tra il Ministero e le Università, che rappresentano la maggioranza dei richiedenti concessione (v. par. 3.4.4), ma sono vittime del fuoco incrociato anche i volontari e con loro anche parte della potenzialità educativa dell'archeologia, così come alcuni dei benefici della *community archaeology* (per cui si vedano S. Thomas 2017; Chavarría Arnau 2019). Questo rischia di inficiare la possibilità di una presenza significativa delle comunità locali sia nella progettazione della ricerca, sia negli scavi archeologici in concessione: due tra i momenti più adatti alla partecipazione pubblica in archeologia, come dimostrano le esperienze di altri Paesi (Simpson, Williams 2008; S. Thomas 2017; Tully 2019). D'altro canto, le circolari mettono in luce alcuni comportamenti riprovevoli da parte dei concessionari, le cui conseguenze (anche e soprattutto di ordine finanziario) sono apparentemente ricadute in capo al Ministero.

A queste osservazioni si potrebbe obiettare che il valore legale delle circolari non eguaglia quello della legislazione primaria (il Codice); poiché tuttavia le circolari istruiscono il procedimento amministrativo per il rilascio delle concessioni, esse hanno un forte impatto sull'ordinaria gestione dell'archeologia, in quanto i funzionari sono tenuti ad osservarle. Si tratta comunque di provvedimenti che sul piano giudiziale potrebbero essere ritirati in autotutela, perché viziati da eccesso di potere (Clarich 2015, pp. 210–218).

### 3.4.3. L'emendamento proposto alla legge di bilancio 2018

Nella legge di bilancio 2018 (L. 30 dicembre 2018, n. 145) si è registrato un (maldestro) tentativo di supporto istituzionale all'archeologia e al turismo tramite l'allocatione di fondi. Nelle discussioni preliminari all'approvazione della legge, l'on. Lorenzo Viviani (Lega) ha proposto un emendamento – in realtà poi non presentato ufficialmente in Parlamento – composto da un solo articolo con due commi<sup>195</sup>, che allocava 1,5 milioni in tre anni per la copertura delle spese dell'amministrazione pubblica.

Il primo comma prendeva le mosse dalla constatazione che una larga parte del patrimonio culturale italiano giace inutilizzato, riprendendo una narrativa piuttosto comune di critica alla gestione dei beni culturali italiani<sup>196</sup>. Incoraggia-

<sup>195</sup> Non essendo stato portato in Parlamento, l'emendamento non compare nelle liste ufficiali. L'unica fonte disponibile attualmente è quella della rivista digitale AgCult: <https://agcult.it/2018/11/19/manovra-emendamento-lega-ospiti-di-agriturismo-potranno-partecipare-a-scavi-archeologici/> [ultimo accesso 03/01/2019].

<sup>196</sup> Mancano tuttavia dati reali a sostegno o smentita di tale narrativa: non sono resi pubblici infatti ad esempio la consistenza (e qualità) dei materiali conservati nei depositi degli istituti museali e di cultura non sottoposti a rotazione con le collezioni esposte (o dei monumenti e aree chiusi al pubblico, tema che tuttavia non era oggetto dell'emendamento).

va quindi i proprietari / gestori di strutture alberghiere, residenze storiche e cantine che offrono servizi turistici a concludere accordi con istituzioni museali locali, al fine di esporre nei propri spazi materiali già catalogati ma conservati nei depositi, senza essere esposti al pubblico; simili esposizioni avrebbero apportato una patina di prestigio “culturale” alle stesse strutture (come nel caso del Park Hyatt Hotel di Milano analizzato da Melotti 2008, pp. 76–79). Si noti che, in realtà, questo tipo di accordi è già permesso dal Codice sia tra enti pubblici (per cui anzi è in qualche modo incoraggiato nel caso di materiali provenienti da scavi, per mantenere un legame con il territorio di provenienza, art. 89), sia con privati (art. 106).

Il secondo comma dell'emendamento proponeva che i proprietari di agriturismi potessero richiedere la concessione per scavi archeologici nei propri terreni e offrire ai propri ospiti la partecipazione allo scavo senza fini di lucro, sotto il controllo del direttore di scavo. La proposta era volta a incoraggiare l'iniziativa economica privata del settore turistico in archeologia e nello stesso tempo aumentare il turismo offrendo nuove “esperienze”, uno dei *trend* dell'industria turistica (Melotti 2008); avrebbe inoltre potuto creare opportunità lavorative per gli archeologi, che sarebbero stati verosimilmente direttori di scavo. Tuttavia, presenta molti punti deboli. Innanzitutto, sembra ignorare il fatto che il Codice già riconosce ai proprietari dei terreni la possibilità di richiedere la concessione, introducendo invece un poco chiaro principio discriminatorio: per quale motivo la richiesta della concessione dovrebbe essere permessa solo ai proprietari di agriturismi? La risposta a questa domanda risiede probabilmente nel temporaneo trasferimento delle competenze in materia di turismo al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali. Il comma ignora inoltre i criteri di valutazione delle proposte di scavo (v. par. 3.4.2), nonché, ancora più significativamente, non richiede per gli scavi alcun obiettivo di ricerca: anche se la legge parla essenzialmente del ritrovamento di “cose”, ciò che rende tale attività meritevole di interesse pubblico è la conoscenza derivante dallo scavo.

La proposta ha scatenato critiche da parte dello stesso MiBACT (che si è espresso tuttavia con un certo ritardo, a sua volta suscitando contestazioni), di alcuni esponenti delle accademie e delle associazioni professionali. Queste ultime, in particolare, lamentavano l'assenza di riferimenti a un preciso ruolo per gli archeologi professionisti (probabilmente diverso rispetto al direttore di scavo, che deve avere – sempre da circolari – un cv adeguato al suo compito). Le associazioni si sono appellate alla Convenzione di La Valletta, per escludere ancora una volta i non-professionisti dagli scavi, e all'art. 9-bis del Codice, in cui si afferma che le opere sui beni culturali devono essere svolte da operatori «in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale». Le forti critiche hanno così fermato sul nascere la proposta di emendamento.

### 3.4.4. *L'importanza del monitoraggio nella costruzione delle politiche per le concessioni di scavo*

Le recenti circolari, come si è visto, limitano significativamente la partecipazione pubblica negli scavi archeologici. Ma vale veramente la pena di restringere il diritto a partecipare alla ricerca da parte dei non professionisti, al fine di evitare danni accidentali al patrimonio archeologico? Qual è l'impatto degli scavi eseguiti in concessione? Quali (e quanti) sono i problemi di qualità dello scavo derivanti dalla partecipazione dei volontari? I dati per rispondere a quest'ultima domanda sono quasi impossibili da trovare. Per quanto riguarda invece l'impatto degli scavi in concessione, alcune cifre sono state richieste in via preliminare alla DG ABAP in data 12 febbraio 2018, con riferimento in particolare a: numero degli scavi eseguiti in concessione negli ultimi dieci anni, con titolarità delle richieste; numero dei provvedimenti di diniego; numero degli scavi in convenzione negli ultimi dieci anni; numero degli scavi archeologici effettuati in totale in Italia (compresi quelli di archeologia preventiva e di emergenza) nello stesso arco temporale. Su questo punto l'ICA ha risposto (nota prot. 45 del 14 marzo 2018), dichiarando l'impossibilità di fornire tali informazioni indisponibili a livello centrale, ma «reperibili in archivi di varia pertinenza»<sup>197</sup>. Poche le informazioni pubblicate in anni recenti; si segnala soltanto che nel 2011-2012, prima delle circolari sopra citate, c'erano circa 400-500 scavi in concessione all'anno e circa 7 mila scavi in archeologia "commerciale"<sup>198</sup> (Malnati 2011, p. 8; Malnati 2013, p. 287).

Alcuni dati riguardanti le concessioni sono stati poi resi pubblici dall'ICA e, sembra, successivamente rimossi<sup>199</sup>: nel 2018 sono stati affidati in concessione 384 scavi, mentre sono stati 7 i provvedimenti di diniego. La maggior parte (77%) è stata affidata alle Università e ad altri istituti di ricerca (Fig. 9).

È invece impossibile conoscere l'esatto numero di scavi di archeologia preventiva / di emergenza in Italia, cifra che probabilmente si aggira ancora intorno ai 6-7 mila l'anno. Un altro dato che sarebbe importante conoscere riguarda la superficie esplorata, ma i dati pubblicati non forniscono informazioni a riguardo. Circa due terzi delle ricerche affidate in concessione si svolge su suolo privato, tuttavia non possiamo sapere se la proporzione sia diminuita dopo la richiesta di rinuncia al premio di rinvenimento (Fig. 10).

<sup>197</sup> Anche se il punto 6.1 della Circolare n. 1 del 20 gennaio 2016, riguardante l'archeologia preventiva, richiedeva alle Soprintendenze di inviare alla DG tre volte l'anno un rapporto contenente, tra le altre informazioni, anche il numero degli scavi di archeologia preventiva nel loro territorio.

<sup>198</sup> Il numero è comunque sottostimato: non sono compresi gli scavi in Sicilia, Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, che hanno Soprintendenze regionali e indipendenti (AICARDI 2002, pp. 9-10).

<sup>199</sup> La pagina era: [http://www.ic\\_archeo.beniculturali.it/it/218/concessioni-2018](http://www.ic_archeo.beniculturali.it/it/218/concessioni-2018) [ultimo accesso 31/01/2019].

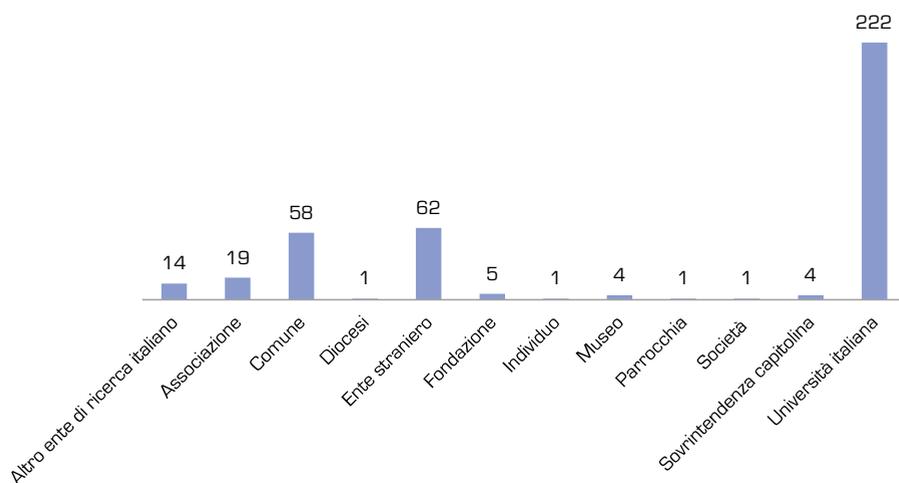


Fig. 9. Concessionari di ricerche archeologiche nel 2018 (fonte: ICA). Il 60% dei beneficiari è costituito da Università o centri di ricerca italiani.

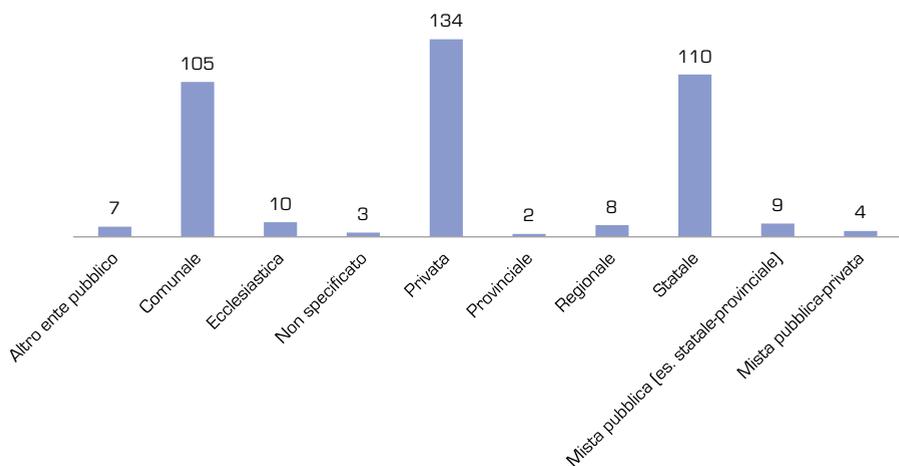


Fig. 10. Proprietà degli immobili in cui sono state effettuate le ricerche in concessione nel 2018 (fonte: ICA). Il 34% degli scavi in concessione avviene su suolo privato, il 3% su terreni di proprietà di un ente ecclesiastico. La maggioranza degli scavi avviene quindi su suolo pubblico (statale o di enti territoriali).

È importante ricordare che l'esclusione dei non professionisti è valida solo per le ricerche in concessione<sup>200</sup>. Nell'ambito dell'archeologia "commerciale", infatti, anche se l'art. 9-bis del Codice impedisce ai non professionisti di eseguire opere sui beni culturali (e pur essendo stati pubblicati i decreti attuativi che definiscono quali qualifiche debba avere un "archeologo"), la mancata iscrizione agli elenchi non preclude la possibilità di lavorare nel settore (D.M. 244 del 20 maggio 2019). Per operare in un cantiere (anche in concessione), i lavoratori devono frequentare un corso riguardante la sicurezza, avere un certificato medico di idoneità e sottoscrivere una polizza assicurativa. Non sono disponibili i dati riguardanti il numero degli "archeologi" (in possesso di un titolo di laurea) impegnati nell'archeologia "commerciale"<sup>201</sup> contro altri tipi di operatori coinvolti in scavi (ad es. operatori edili); in ogni caso, non tutti gli operatori presenti nei cantieri archeologici hanno studiato o sono studenti di archeologia o materie affini, come richiedono le circolari dal 2016. Le circolari prevedono dunque un trattamento differente tra archeologia in concessione e non. Limitano inoltre la partecipazione dei non professionisti agli scavi archeologici con lo scopo dichiarato di evitare potenziali danni al patrimonio archeologico, quando in realtà gli scavi in concessione rappresentano circa il 5% di quelli realizzati in Italia. Negli scavi in concessione, inoltre, la responsabilità della ricerca è in capo al direttore di scavo, ma i funzionari di Soprintendenza mantengono la facoltà di ispezione, garantendo così che livelli minimi di qualità siano rispettati e avendo potere di comminare sanzioni allorché il concessionario non rispetti le prescrizioni imposte. Il danno potenziale, dunque, è in realtà limitato.

Considerando che tutti gli scavi sono attività distruttive, sarebbe forse opportuno normare con più attenzione la maggioranza di essi – quindi nell'ambito dell'archeologia preventiva e di emergenza – che richiederebbe regole più chiare e uguale trattamento per beni pubblici e privati (Guermandi 2016). Viceversa, si potrebbe obiettare che l'esclusione delle comunità locali dagli scavi in concessione, i cui finanziamenti sono spesso pubblici, costituisce un danno di ordine sociale. È dunque importante monitorare meglio a livello centralizzato gli impatti delle politiche ora in corso, per progettare azioni future più accurate e rispondenti alle necessità.

<sup>200</sup> Di recente ad esempio ha suscitato polemiche la decisione – legittima da un punto di vista formale – presa da un funzionario della Soprintendenza ABAP per le province di Bergamo e Brescia, di eseguire in collaborazione con un gruppo archeologico di volontari uno scavo archeologico non in concessione, del quale lo stesso funzionario era direttore scientifico: <https://www.facebook.com/notes/confederazione-italiana-archeologi/nella-bassa-bresciana-non-servono-gli-archeologi-lettera-aperta-allarch-stolfi/2171114196331249/> [ultimo accesso 23/08/2019].

<sup>201</sup> Dati risalenti al 2011 indicano circa 1600 archeologi professionisti (MALNATI 2011, p. 11), mentre un report del 2012-2014 calcolava approssimativamente 1745 archeologi assunti o collaboratori di imprese archeologiche in Italia (PINTUCCI, CELLA 2014). I nuovi elenchi di archeologi tenuti dalla DG Educazione e Ricerca permetteranno di disporre di numeri più aggiornati.

Le previsioni delle circolari sono con ogni probabilità nate con le migliori intenzioni, ovvero evitare danni al patrimonio archeologico. Tuttavia è necessario chiedersi se sia nel pubblico interesse limitare le facoltà dei cittadini nella partecipazione al 5% degli scavi archeologici in Italia, realizzati con finalità di ricerca, in un ambiente più rilassato e dotato di maggior potenziale educativo che non gli scavi di archeologia “preventiva” o in ambito professionale, e sotto la supervisione di un direttore di scavo competente. La limitazione di più diritti di quanto sia strettamente necessario rischia di stimolare comportamenti illeciti, causando dunque maggior danno al patrimonio archeologico.

### **3.5. La gestione dei rinvenimenti fortuiti**

Il sistema giuridico per la gestione dei beni archeologici prende in considerazione non solo la ricerca intenzionale dei beni, ma anche l'eventualità – tutt'altro che sporadica – in cui questi siano rinvenuti casualmente, nella grande maggioranza dei casi da non professionisti. La legislazione riguardante la gestione dei rinvenimenti fortuiti ha due finalità: 1) definire il regime proprietario (pubblico) della cosa ritrovata, distinguendola ancora una volta dai “tesori” (privati) e impedendo dunque la potenziale dispersione del patrimonio; 2) discernere tra la ricerca abusiva, il rinvenimento casuale e la ricerca teleologicamente orientata al rinvenimento di beni archeologici, scoraggiando la clandestinità.

La legislazione per la gestione dei rinvenimenti fortuiti nell'ordinamento italiano si è arricchita nel tempo tramite progressivi aggiustamenti, a partire dall'originario impianto del 1902. Già la L. 185/1902 imponeva allo scopritore fortuito l'obbligo di denuncia (art. 15), senza però esplicitare né un termine entro il quale espletare questo obbligo, né l'autorità alla quale rivolgersi. Lo scopritore doveva provvedere alla conservazione dei resti, lasciandoli “intatti” fino all'ispezione delle autorità, che erano obbligate a intervenire «entro brevissimo termine» (non ulteriormente esplicitato), e che avevano facoltà di prendere provvedimenti per garantirne la tutela. Non era previsto un premio di rinvenimento e la sanzione per eventuali contravvenzioni era di natura pecuniaria.

La successiva L. 364/1909 (che, ricordiamo, disponeva tra le altre cose la proprietà statale delle cose ritrovate), all'art. 18 imponeva la denuncia obbligatoria «immediata» di beni archeologici sia allo scopritore fortuito che al detentore; l'esplicita menzione di quest'ultimo consentiva di sanzionare eventuali detentori, non coincidenti con lo scopritore fortuito, per mancata denuncia<sup>202</sup>. Lo scopritore aveva quindi l'obbligo di provvedere alla conservazione dei resti in attesa dell'ispezione, che doveva avvenire entro 30 giorni, mentre la rimozione

<sup>202</sup> La sanzione (art. 35 della L. 354/1909) prevedeva una multa e la confisca delle cose.

era consentita solo in casi in cui non si potesse provvedere altrimenti alla custodia dei beni. Veniva introdotto come misura incentivante alla denuncia (ma forse, almeno all'inizio, anche a parziale compensazione della perdita del diritto di proprietà sulla cosa), il premio di rinvenimento per il proprietario dell'immobile in cui viene effettuata la scoperta, pari alla metà delle cose ritrovate (o valore equivalente). La violazione prevedeva, oltre alla pena pecuniaria, la confisca delle cose stesse.

Il Regio Decreto 363/1913 specificava che l'autorità alla quale effettuare la denuncia era il Soprintendente o l'ispettore onorario o il sindaco, che erano a loro volta tenuti a riportare il fatto alla Soprintendenza competente (art. 117). Al fine di assicurare la conservazione delle cose ritrovate, ispettore onorario e sindaco avevano anche facoltà di trasferirle in locali idonei alla conservazione (art. 118), in attesa che la Soprintendenza procedesse all'ispezione entro 30 giorni (art. 119). In seguito, la Soprintendenza avrebbe potuto studiare la località della scoperta.

La L. 1089/1939 riprese l'obbligo di «immediata» denuncia in capo allo scopritore fortuito (espungendo il riferimento al semplice detentore<sup>203</sup>), che doveva provvedere alla conservazione temporanea fino all'ispezione delle autorità (eventualmente chiedendo l'ausilio delle forze pubbliche), per cui non erano previsti limiti temporali (art. 48). La rimozione era consentita, anche in questo caso, solo laddove la custodia non potesse essere garantita altrimenti, e le spese sostenute per custodia e rimozione della cosa venivano rimborsate dal Ministero (solo nel caso in cui la cosa presentasse effettivamente interesse culturale? Non era inoltre esplicitata la modalità di determinazione del rimborso<sup>204</sup>). L'art. 49 disponeva il premio di rinvenimento<sup>205</sup> nella misura di un quarto del valore delle cose ritrovate (in rilascio delle cose stesse o in denaro), determinato dal Ministero<sup>206</sup>, al proprietario del terreno e allo scopritore. La sanzione per la trasgressione era una multa in denaro e l'arresto fino a un anno, mentre l'impossessamento della cosa era assimilato al furto (art. 624 c.p., richiamato dall'art. 67 della L. 1089/1939).

Il T.U. 490/1999 introdusse poche novità all'impianto già messo a punto, fissando in particolare un termine di 24 ore per la presentazione della denuncia da parte dello scopritore fortuito ed esplicitando le autorità a cui effettuarla (tra le quali scompare l'ispettore onorario). In relazione al premio di ritrovamento si

<sup>203</sup> Che comunque poteva essere eventualmente accusato di furto, ricettazione o altri reati connessi al possesso illecito di beni di interesse archeologico.

<sup>204</sup> Tale indeterminatezza permane anche nell'ordinamento vigente (MARZUOLI 2007).

<sup>205</sup> Il successivo articolo esclude dai titolari di diritto al premio coloro che si introducano illecitamente nel fondo altrui.

<sup>206</sup> Qualora lo scopritore non avesse accettato la determinazione del Ministero, egli aveva facoltà di nominare un secondo membro della commissione, anticipandone le spese.

specificava che, qualora il proprietario dell'immobile e lo scopritore coincidessero, al titolare spettava un premio non superiore al valore della metà delle cose ritrovate. Anche qui la sanzione prevedeva multa e arresto.

Tutte queste disposizioni sono state quindi riprese dal Codice del 2004, la cui modifica del 2008 ha introdotto l'obbligo, da parte della Soprintendenza, di informare delle scoperte fortuite anche il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale (d'ora in avanti Carabinieri TPC). Sono previste sanzioni pecuniarie e personali sia per la mancata denuncia dei beni<sup>207</sup>, sia per l'impossessamento illecito<sup>208</sup>, con la possibilità di una riduzione della pena (da uno a due terzi) nel caso in cui l'imputato collabori con l'autorità giudiziaria per il ritrovamento di un bene trafugato e eventualmente esportato.

In relazione a queste disposizioni, di poco modificate dal 1909 ad oggi, la dottrina si è soffermata in particolar modo su alcuni punti critici.

Un primo nodo è costituito dalla definizione di bene archeologico, di cui abbiamo già detto (cfr. par. 3.3.1), ai fini della determinazione del regime proprietario e dell'attribuzione del premio di rinvenimento (Alagna 1989, pp. 35–37; Mannu 2006). Il giudice penale ha posto l'accento, in sede di giudizio, sul dovere di denuncia indipendentemente dal pregio della cosa, in linea con il concetto "esteso" di beni culturali portato avanti anche nelle norme, nonché di un formale provvedimento da parte della PA (che d'altronde non potrebbe esistere precedentemente alla scoperta, appunto di natura "fortuita"). Ha anche aggiunto, tuttavia, che l'«interesse [archeologico] può essere spesso desunto o traspare il più delle volte dalle caratteristiche e dalla natura della *res*» (Calderoni 2000, p. 154); su quest'ultimo punto ci sentiamo di dissentire, per quanto di certo in relazione ad alcune categorie di beni il discorso sia valido (es. reperti numismatici con esergo leggibile, corredi funerari) (cfr. anche S. Karl *et al.* 2017).

Secondariamente, la dottrina si è interrogata sui soggetti cui fanno capo gli obblighi di denuncia e di custodia, specialmente nei casi in cui siano coinvolti più soggetti. È quanto avviene ad esempio per le scoperte fortuite nel corso di lavori edili, in cui possono essere coinvolti lo scopritore materiale della cosa (es. un lavoratore edile), la ditta di lavori e/o la stazione appaltante (nel caso in cui si tratti di lavori pubblici) o ancora il committente. La giurisprudenza sembra concordare nell'indicare come scopritore fortuito il soggetto «che svolge l'attività nel corso della quale vengono portati alla luce i reperti» (Pistorio 2012b, pp. 734–735); nel caso dei lavori pubblici, ad esempio, sarebbe titolata la stazione appaltante, anche se nel caso degli enti territoriali recenti sentenze hanno negato il diritto al premio di rinvenimento (v. nota 107).

<sup>207</sup> Art. 175, comma 1, lett. b), che prevede l'arresto fino a 1 anno e un'ammenda da 310 a 3.099 euro.

<sup>208</sup> Art. 176, che prevede la reclusione fino a 3 anni e una multa da 31 a 516,50 euro. Le sanzioni sono aumentate nel caso in cui il delitto sia commesso da un concessionario di ricerca.

Un terzo elemento su cui la dottrina si è concentrata è proprio costituito dal premio di rinvenimento. Ci si è interrogati *in primis* sulla sua natura (cfr. par. 3.2.1), quindi sui soggetti titolati al premio e sulle condizioni in cui conferirlo<sup>209</sup>, ponendo l'accento sul comportamento collaborativo dello scopritore (Zagaria, Zagaria 2012, pp. 751-752). Se infatti una parte dei commentatori della L. 1089/1939 riconosceva il diritto al premio come indipendente dalle azioni dello scopritore (che avrebbe potuto agire in conformità o meno con quanto previsto dalla legge), l'interpretazione prevalente in giurisprudenza ha smentito tale ipotesi: poiché la proprietà statale *ope legis* non assicura che il bene sia effettivamente consegnato allo Stato, il comportamento collaborativo dello scopritore è stato ritenuto essenziale al raggiungimento di tale scopo (Postiglione 1979). Tale interpretazione è stata accolta dal Codice all'art. 92, comma 1, lettera c).

Alcuni commentatori hanno quindi messo in luce questioni più marginali, ma significative da un punto di vista pratico, come ad esempio il termine delle 24 ore per la presentazione della denuncia. La dicitura precedente a quella attuale ("immediata") era di certo meno definita; e tuttavia lasciava spazio a una certa elasticità, che permetteva un'interpretazione che tenesse conto anche del livello culturale di chi presentava denuncia<sup>210</sup> e di eventuali altre contingenze (Panuccio 1989, p. 15; Calderoni 2000, p. 154; Pistorio 2012b, p. 735). Ad oggi tuttavia, come indicano alcune sentenze<sup>211</sup>, un'interpretazione così elastica sembra da escludere. Il confronto con le norme inglesi su questo punto è significativo: in Inghilterra, infatti, il termine per la denuncia dei "tesori" è di 14 giorni dal momento in cui un soggetto si rende conto di aver trovato un oggetto che rientra nelle categorie tutelate dalla legge (cfr. par. 4.5); norma che forse sul piano processuale porta qualche difficoltà, ma che consente anche l'elasticità per andare incontro a chi abbia limitate conoscenze archeologiche o legislative.

Dal punto di vista operativo, dopo la denuncia il funzionario di zona generalmente procede a un'ispezione, per verificare *in loco* la presenza di siti archeologici che potranno poi eventualmente essere oggetto di dichiarazione.

Sulla carta, dunque, le norme che obbligano alla denuncia del rinvenimento fortuito – in combinazione con quella che assicura la proprietà statale delle

<sup>209</sup> Ad esempio ci si è chiesti, su sollecitazione di alcuni casi reali, se una "riscoperta" fosse assimilabile a una scoperta e dunque desse diritto al premio (ALAGNA 1989; PANUCCIO 1989, pp. 12-14).

<sup>210</sup> Vincenzo PANUCCIO (1989, pp. 15-21) si sofferma sul ritrovamento in mare di una statuetta fenicia che non era stata riconosciuta come oggetto archeologico. Il colorito racconto riporta che la statuetta aveva fama di portafortuna.

<sup>211</sup> Cfr. Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 11 gennaio 2017, n. 33: «Il termine di ventiquattro ore per l'effettuazione della denuncia, decorre, non dal momento in cui si è acquisita conoscenza del carattere di bene culturale di un oggetto di cui si è già in possesso, ma dal momento del rinvenimento fortuito di esso».

cose ritrovate – dovrebbero garantire la tutela e l'integrità del patrimonio archeologico in Italia. La realtà dei fatti, tuttavia, è diversa, come attestano i rapporti annuali dei Carabinieri TPC e l'impressionante quantità di beni archeologici recuperati ogni anno (Fig. 11), nonché il numero decisamente esiguo delle denunce di rinvenimento ricevute dalle autorità<sup>212</sup>.

Il problema è presente anche alla politica, che ha più volte provato a proporre delle misure per contrastare il fenomeno, tradottesi in proposte di legge finora mai approvate. Tra le più recenti, segnaliamo il disegno di legge n. 3216 della XIII legislatura (1997), "Norme per evitare il commercio, il traffico e la detenzione illeciti di beni culturali" e il più recente n. 3540 della XVI legislatura (2010), "Disposizioni per il censimento e la riemersione dei beni archeologici in possesso di privati", preceduto dal tentativo di inserimento di un "archecondono" nella finanziaria del 2005 (Settis 2005, pp. 233-245).

Il primo disegno di legge comprendeva:

1. Norme per agevolare le operazioni investigative relative ai crimini connessi al patrimonio culturale, o per incentivare la collaborazione di colpevoli con le autorità tramite riduzione della pena (ripresa dal Codice);
2. Norme per far "emergere" beni culturali illecitamente posseduti da privati:
  - a. Obbligando le banche e altri istituti finanziari a dare notizia ai Carabinieri TPC di beni culturali consegnati in pegno o mandati all'asta (con discrezionalità nel discriminare ciò che è bene culturale e ciò che non lo è?);

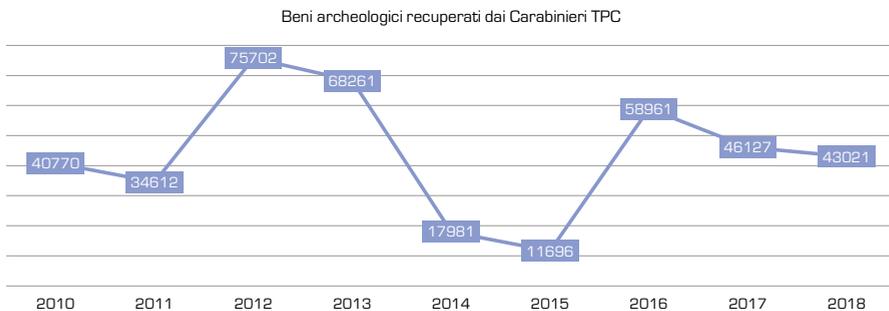


Fig. 11. Beni archeologici recuperati dai Carabinieri TPC dal 2010 al 2018<sup>213</sup>.

<sup>212</sup> Si è richiesta tale informazione alla DG ABAP, che ha risposto (tramite l'ICA) con nota prot. 45 del 14 marzo 2018 dichiarando di non essere in possesso di questo dato. L'informazione è stata tuttavia confermata da diversi funzionari di Soprintendenza del nord Italia.

<sup>213</sup> Fonti: CARABINIERI TPC 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019.

- b. Incentivando all'autodenuncia i detentori illeciti di beni culturali, con possibilità di acquisirne la proprietà su richiesta, entro 90 giorni dalla promulgazione di un decreto che avrebbe stabilito le modalità della richiesta stessa. La Soprintendenza sarebbe stata incaricata di valutare le richieste. Nel caso di pezzi di interesse culturale non elevato, le cose sarebbero rimaste in proprietà privata; lo Stato avrebbe acquisito la proprietà dei beni di interesse culturale particolarmente importante, i quali tuttavia sarebbero rimasti in custodia presso i privati, previa convenzione tra Soprintendenza e interessato al fine di assicurarne la conservazione idonea<sup>214</sup>, l'esposizione temporanea e lo studio.

Il provvedimento proponeva dunque una sanatoria *una tantum* ed entro un limite cronologico di 90 giorni per far emergere quanto detenuto in modo illecito da privati, verosimilmente catalogarlo (anche se su questo punto la proposta non è esplicita) e renderlo disponibile per il pubblico godimento e studio. La discussione in Camera dei Deputati ha riportato tuttavia segnali d'allarme per una legittimazione di attività illecite (furti) senza nessuna entrata per lo Stato, nonché per una "eccessiva burocratizzazione" nel procedimento di "condono", a fronte della scarsità di personale. Rilevava inoltre l'iniqua disparità che si sarebbe creata tra il premio di un quarto del valore per chi avesse regolarmente denunciato il ritrovamento e la proprietà totale del bene per chi invece si fosse avvalso del condono<sup>215</sup>. La proposta, dopo essere stata sottoposta a discussioni e emendamenti, venne dunque abbandonata.

Il secondo schema di legge, proposto nel 2010, prendeva le mosse dalla constatazione che un elevato numero di cittadini italiani detiene oggi in buona fede, ma illegalmente, beni archeologici, a fronte dello sviluppo di un mercato clandestino di pezzi ad elevato tenore artistico: la legge non distingue infatti tra questi pezzi di maggiore *appeal* per il mercato e quelli con valore unicamente storico. Proponeva pertanto un obbligo di autodenuncia per il possesso di "beni archeologici"<sup>216</sup> entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto che ne avrebbe definito le modalità, con dichiarazione di possesso prima della presentazione della legge, nonché di «provvedere al contestuale pagamento delle spese di registrazione e catalogazione» (50 euro al pezzo, per un minimo di 300 euro a comunicazione). Se il trasgressore non avesse voluto sostenere tali spese, la Soprintendenza avrebbe acquisito i beni, che sarebbero stati catalogati come proprietà privata dandone contestuale comunicazione ai Carabinieri TPC. La legge avrebbe anche estinto i reati precedenti e pendenti. I beni non ritenuti di inte-

<sup>214</sup> In caso contrario, i beni sarebbero stati presi in consegna dalla Soprintendenza.

<sup>215</sup> Camera dei deputati - XIII Legislatura, Resoconto della VII Commissione permanente, sedute del 10, 24, 25 febbraio 1998.

<sup>216</sup> Ma, come si è già detto, solo quelli anteriori al 476 d.C. (cfr. par. 3.3.1).

resse per le collezioni statali sarebbero stati ceduti gratuitamente a scuole o enti che ne assicurassero la conservazione, oppure sarebbero stati venduti dallo stesso Stato. Si prevedeva dunque una sanatoria *una tantum* dietro pagamento delle spese amministrative.

La norma, che comunque si presentava piuttosto *naïf* nella definizione del patrimonio archeologico, fu osteggiata dalla comunità degli archeologi e non arrivò a essere discussa in Parlamento.

In generale sottolineiamo che questi “archeocondoni” – che costituivano appunto sanatorie *una tantum* in deroga alla norma generale – non prevedevano un cambiamento legislativo o operativo per evitare che il problema della detenzione illecita si ripresentasse in futuro. Un’eccezione in questo senso è costituita dall’emendamento proposto alla finanziaria del 2005, che avrebbe introdotto modifiche al Codice per permettere l’acquisizione della proprietà dei beni dietro pagamento del 5% del valore, previa consegna di «una dichiarazione dell’interessato attestante il possesso o la buona fede» (Settis 2005, pp. 233–235); avrebbe così di fatto legittimato i “tombaroli”, tramite una vera e propria modifica legislativa, ad acquisire la piena proprietà dei beni ottenuti illecitamente.

È un fatto però, come abbiamo detto, che le attuali norme per la gestione dei rinvenimenti fortuiti siano in larga parte disattese nella pratica.

Dal punto di vista penale, attraverso due profili di reato (da una parte la contravvenzione per mancata denuncia ed esecuzione di ricerche senza concessione, dall’altra il delitto di impossessamento illecito) si configurano quattro comportamenti diversi dal punto di vista concettuale<sup>217</sup>. Il primo, criminoso, è quello dello scavo clandestino ai fini di ricettazione: è il caso dei cosiddetti “tombaroli” che, in particolar modo in alcune regioni italiane (es. nel 2018 Sicilia, Lazio, Calabria; v. Carabinieri TPC 2019), provocano danni ingenti al patrimonio archeologico e ai contesti di giacitura. Oltre a disperdere i pezzi (che anche se riemergessero in futuro sarebbero sempre di incerta provenienza<sup>218</sup>), togliendo loro

<sup>217</sup> Una diversa divisione, focalizzata sull’*hobby* del *metal detecting* in S. THOMAS 2016, p. 143.

<sup>218</sup> Gli esempi sono innumerevoli e famosi sono casi di recupero e restituzione di opere trafugate e acquistate spesso all’estero da musei “compiacenti” (v. i rapporti annuali dei Carabinieri TPC, nota 213). In ambito internazionale uno dei casi più famosi è il c.d. tesoro di Sevso, reclamato da Croazia e Ungheria (KURZWEIL *et al.* 2005; MERRYMAN 2012). In casi come questi emergono anche questioni relative alla “repatriation”, ovvero alla restituzione di beni alle Nazioni di origine da cui sono stati illecitamente trafugati e esportati. In questo ambito gli sforzi internazionali sono notevoli e testimoniati da recenti convenzioni (es. la Convenzione di Nicosia del 2017 del CoE), dall’incremento di corpi di vigilanza in vari paesi (sull’esempio dei Carabinieri TPC) e di collaborazione in attività investigative internazionali (Interpol), dalla disincentivazione dei musei all’acquisto e delle case d’asta alla vendita (tramite operazioni di *public shame*). Sul tema la bibliografia è vasta. Si vedano ad es. RENFREW 2000; BRODIE, TUBB 2002; BRODIE *et al.* 2006; BARKER 2018. Una voce fuori dal coro è quella di James Cuno, che si esprime contro la proprietà nazionale, dato che non si può rintracciare una coincidenza tra le antiche civiltà che hanno prodotto un tal oggetto e le popolazioni delle nazioni attuali (CUNO 2008; CUNO 2012). Sulla prospettiva internazionale delle *cultural properties* anche MERRYMAN 1986.

potenzialità informativa, gli scavi clandestini non sono operazioni di superficie, ma si configurano come veri e propri sterri che distruggono la stratigrafia archeologica<sup>219</sup>. Il secondo comportamento con conseguenze penali è quello del privato che occasionalmente, anche all'interno della sua proprietà, nel corso di attività lecite (ad es. aratura o attività di scavo non orientato alla ricerca archeologica), scopre beni archeologici per i quali non ha interesse o che non riconosce come "archeologici" non essendo in possesso di conoscenze appropriate. Il terzo e il quarto comportamento sono propri di soggetti che, nel primo caso durante le medesime attività lecite o, nel secondo caso, tramite operazioni teleologicamente orientate al ritrovamento di "cose" (come ad esempio il *metal detecting*), scoprono occasionalmente beni archeologici nei cui confronti provano interesse "culturale" o (eventualmente) economico<sup>220</sup>. Si tratta di individui che amano collezionare e custodire i beni archeologici<sup>221</sup> – non necessariamente di particolare valore economico o pregio artistico, sui quali per altro spesso svolgono studi – e che hanno una conoscenza molto approfondita del territorio in cui svolgono le ricerche: una categoria molto diffusa, della quale il confronto con l'Inghilterra ci fa intravedere il potenziale collaborativo (v. par. 4.5.2).

La finalità delle politiche per la gestione dei rinvenimenti fortuiti dovrebbe dunque punire i primi comportamenti (quelli dei "tombaroli") e incoraggiare gli ultimi (che chiameremo dei "privati collaborativi").

La politica italiana per la gestione dei rinvenimenti fortuiti si basa su una terna di elementi di incentivazione al comportamento corretto, disincentivazione del comportamento illecito, controllo e vigilanza (Fig. 12), al cui interno vengono messe in atto azioni di tipo sia legislativo che organizzativo. In particolare, tra le misure di incentivazione si possono annoverare: 1) il premio di ritrovamento; 2) la riduzione della pena per chi collabora con le autorità fornendo informazioni per il recupero di beni (art. 177 del Codice); 3) la possibilità di una mini-"sanatoria" disposta dalle singole Soprintendenze (in casi eccezionali e al di fuori dalle possibilità previste dal Codice), attuata per premiare i "privati collaborativi" che consegnano i pezzi allo Stato. Le misure di disincentivazione si esprimono nella comminazione di sanzioni a norma di quanto previsto dal Codice e

<sup>219</sup> Quella del tombarolo è per altro l'ultimo anello di una catena malavitosa organizzata e specializzata nell'esportazione e nel commercio di opere illecitamente scavate (CEVOLI 2016).

<sup>220</sup> Questo comportamento è da alcuni archeologi stigmatizzato alla stregua di quello dei "tombaroli"; secondo la loro opinione, il risultato è infatti il medesimo, ovvero la perdita del contesto stratigrafico del materiale. Di diversa opinione è Raimund Karl, che ha evidenziato come il *metal detecting* intacchi solo lo strato superficiale, che viene spesso tolto con mezzi meccanici dagli stessi archeologi (R. KARL 2013; R. KARL 2019b). Eccezione a questa regola è la *battlefield archaeology*, che analizza proprio la distribuzione superficiale di elementi metallici (pallottole) (T. POLLARD 2009), ma che a dire il vero che in Italia non si è (ancora?) sviluppata.

<sup>221</sup> Mancano i dati per l'Italia, ma le indagini avvenute in altri Stati hanno evidenziato che l'interesse per la storia e per il collezionismo sono tra le motivazioni principali a spingere questi individui alla ricerca (R. KARL 2011; MUNCH RASMUSSEN 2014; R. KARL 2019a).

<b>AZIONE STATALE</b>		<b>INCENTIVO</b>	<b>DISINCENTIVO</b>	← <b>CONTROLLO E VIGILANZA</b> Carabinieri TPC
		Premio di ritrovamento [art. 92]  Pena ridotta per collaborazione con autorità [art. 177]  [Sanatoria]	Sanzioni penali [artt. 161, 175, 176]	
<b>PUNTI DI VISTA</b>	<b>PRIVATO "COLLABORATIVO"</b>	<b>INCENTIVO</b>	<b>DISINCENTIVO</b>	
		Premio di ritrovamento [art. 92]  [Sanatoria]	Sanzioni penali [artt. 161, 175, 176]  Perdita della cosa (con percezione che lo Stato non se ne prende cura / non ne dà visibilità)  Rischio di limiti alla proprietà privata per effetto della (eventuale) dichiarazione  Esiguità / incertezza di ricezione del premio	
	<b>"TOMBAROLO"</b>	<b>INCENTIVO</b>	<b>DISINCENTIVO</b>	
		[Premio di ritrovamento [art. 92]]  Pena ridotta per collaborazione con autorità [art. 177]  [Sanatoria]	Sanzioni penali [artt. 161, 175, 176]  Mancato guadagno	

Fig. 12. Schematizzazione delle politiche italiane per la gestione delle scoperte fortuite e la percezione del sistema da parte dei privati.

dal codice penale, mentre per il controllo e la vigilanza dei reati è stato creato, già nel 1969, il Comando Carabinieri TPC, di cui si è detto.

Analizzando in modo più approfondito il sistema di incentivi e disincentivi dal punto di vista dei privati, tuttavia, emerge un quadro differente. Per quanto il premio di rinvenimento sia concepito come un incentivo al comportamento responsabile, un "tombarolo" difficilmente rinuncerà a un guadagno pari al prezzo intero dell'oggetto in cambio di uno corrispondente a un quarto del suo valore; fattore, questo, che rende improbabili le denunce. La sanzione costituisce di certo un deterrente, ma nonostante l'intensificarsi dell'operato dei Carabinieri TPC - recentemente moltiplicatisi e dislocatisi su base regionale, fattore che ha permesso un miglioramento significativo dei controlli - il problema non si può dire risolto. L'incentivo di riduzione della pena in cambio di un comportamento

collaborativo con l'autorità giudiziaria ha di certo agevolato il lavoro dell'organo di vigilanza. Alcune analisi empiriche, però, evidenziano come il problema presenti ancora oggi notevoli dimensioni (Beltrametti 2013), benché gli sforzi internazionali in questo senso stiano lentamente cominciando a dare frutti (es. stipula di protocolli di intesa, azioni di *public shaming* per indurre i musei prima compiacenti ad acquisti più prudenti, ecc.).

Se invece si considera la situazione dal punto di vista del "privato collaborativo", appare evidente come i disincentivi vadano ben oltre il deterrente della sanzione penale. Prima di tutto, trattandosi in larga parte di appassionati e collezionisti, la perdita dell'oggetto, che viene consegnato allo Stato, rappresenta un disincentivo alla consegna (pur compensato, nel caso in cui si tratti di materiale di particolare pregio e dunque di somme ragguardevoli, dall'incentivo del premio di rinvenimento). Si consideri poi che la percezione del pubblico è spesso che lo Stato non abbia particolare cura dei beni culturali e soprattutto non ne dia visibilità (questi collezionisti aspirerebbero spesso sia a vedere riconosciuto pubblicamente il proprio ruolo, sia a vedere il pezzo esposto). Un altro forte disincentivo è il rischio di esporre il proprio terreno a una valutazione di interesse culturale, che potrebbe culminare con il procedimento di dichiarazione, e con i conseguenti limiti di utilizzo (per altro percepiti spesso molto più stringenti di quanto generalmente attuato). A riconferma di questo timore citiamo l'usanza (comunque sporadica) di abbandonare beni archeologici di fronte alle porte di musei, per assicurarne la conservazione e la consegna alla Soprintendenza e nello stesso tempo evitare l'ispezione da parte dei funzionari. L'ultimo disincentivo riguarda l'esiguità e l'incertezza nella ricezione del premio di rinvenimento, mentre tra gli incentivi scompare la riduzione della pena in caso di collaborazione per il recupero di opere trafugate (perché si suppone che i privati collaborativi non siano coinvolti in azioni criminose che prevedono la dispersione dei beni).

La gestione dei rinvenimenti fortuiti è un campo in cui lo Stato necessita in modo particolare della collaborazione dei privati. L'attuale sistema, sulla carta coerente e valido, nella pratica si rivela carente, come dimostrano da una parte il traffico illecito di beni culturali, dall'altra l'esiguo numero di denunce di scoperta occasionale alle autorità competenti. Si tratta inoltre di crimini che in alcuni casi è difficile accertare: se un monitoraggio più attento e una maggiore presenza territoriale hanno permesso di conoscere meglio il sistema degli scavi clandestini (problema che rimane comunque purtroppo irrisolto) o della ricettazione, le "collezioni private" di minor rilevanza, formatesi ad esempio tramite rinvenimenti fortuiti nel corso di annuali lavori di arature, sfuggono in gran parte a questi strumenti di controllo e vigilanza. Costituiscono così una perdita notevole, se non di materiale di pregio, di certo di conoscenza storica.

A tale proposito, alcuni lavori di Raimund Karl hanno sottolineato l'importanza della psicologia sociale nell'obbedienza dei singoli alla legge (R. Karl 2019a,

p. 247), richiamando in particolare gli scritti di Tom R. Tyler, che mettono in risalto – più che gli strumenti coercitivi – l'importanza della percezione dell'autorità (e della sua legittimazione) da parte del gruppo sociale di appartenenza (Tyler 1997). Anche secondo questa visione, nel caso italiano sussiste un problema: la Soprintendenza e il MiBACT sono percepiti da parte dei cittadini come autorità legittime alle quali essi vogliono spontaneamente obbedire? Secondo un'indagine condotta a livello europeo nel corso del progetto europeo NE-ARCH<sup>222</sup>, l'86% degli Italiani pensa che la gestione dell'archeologia debba essere responsabilità dello Stato (Kajda *et al.* 2018, p. 105; NEARCH 2018). Il dato però, più che rispecchiare un'effettiva percezione di legittimazione dell'autorità da parte dei cittadini, sembra rappresentare più che altro un riflesso della situazione attuale. Risultati analoghi si sono avuti infatti in altri Stati a gestione statalista (es. Grecia, Francia), mentre in Paesi più liberali (es. Regno Unito) la risposta della popolazione ha interessato anche altri attori (Kajda *et al.* 2018, pp. 104–105). Manca attualmente in Italia uno studio di larga scala sulla percezione di legittimazione della Soprintendenza e del MiBACT nella tutela dei beni culturali; viceversa, accanto a esperienze positive e di collaborazione non si possono non notare – a livello aneddotico – alcuni segni di insofferenza verso l'amministrazione per i beni culturali, percepita spesso come autorità che “blocca i lavori”<sup>223</sup>, o che non cura in modo adeguato i beni<sup>224</sup>, o ancora che sottrae i beni al pubblico per metterli nei magazzini.

Una maggiore comprensione della percezione di legittimazione delle istituzioni in questo campo e insieme dei motivi che conducono da una parte alla volontaria obbedienza alla legge (nonostante, come abbiamo visto, i disincentivi siano spesso maggiori degli incentivi) e dall'altra alla disobbedienza, sarebbe forse di aiuto per la costruzione di politiche più efficaci.

A questi elementi di ordine psicologico e sociologico si aggiunge inoltre la necessità di una più chiara definizione dei materiali di interesse archeologico di cui

<sup>222</sup> <http://www.nearch.eu/> [ultimo accesso 2019].

<sup>223</sup> Ad esempio nel 2016 il giornalista Mario Giordano sulle pagine del quotidiano “Libero” (15 luglio 2016) additò i lavori di archeologia preventiva disposti dalla Soprintendenza come la causa della mancata modernizzazione del tratto ferroviario pugliese in provincia di Andria, che provocò un incidente mortale (l'articolo, in prima pagina, titolava “Tutta colpa degli archeologi” con il sottotitolo “La tragedia del treno causata da tre ciotole”). Nello stesso periodo, più volte l'allora presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi espresse parole dure contro le Soprintendenze, i cui «procedimenti burocratici hanno più volte bloccato l'azione e l'attività delle amministrazioni locali» (Conferenza Stampa, Roma, 15 settembre 2015).

<sup>224</sup> Significativo è il caso che ha visto un gruppo di cittadini organizzare un'arrampicata sulle mura in opera poligonale del Comune di Fondi (LT). Alla reazione sdegnata dei professionisti uno dei partecipanti all'evento ha replicato sottolineando come gli organizzatori in preparazione dell'evento abbiano pulito l'area, prima in avanzato stato di decadimento, aggiungendo «Nessuno di voi “professionisti dei beni culturali” o burocrate della soprintendenza ho mai visto fare qualcosa di simile a quello che hanno fatto questi ragazzi» (post Facebook, 21 ottobre 2018).

bisogna dare denuncia (v. par. 3.3.1); di una migliore diffusione della conoscenza di queste regole da parte della cittadinanza; di un generale ripensamento delle politiche per la gestione dei rinvenimenti fortuiti, al fine di incentivare maggiormente la collaborazione dei privati.

### **3.6. La partecipazione dei privati nella tutela: la figura dell'ispettore onorario**

Come si è già sottolineato, la legislazione italiana assegna all'amministrazione pubblica centrale la competenza per la tutela dei beni culturali. Tuttavia la figura dell'ispettore onorario, istituita dalla L. 386/1907, configura anche per i privati la possibilità di partecipare e collaborare con la PA nelle azioni di tutela. Si tratta di un incarico a titolo gratuito<sup>225</sup> (art. 51 della legge citata) di durata triennale rinnovabile (art. 50) e attribuito con nomina ministeriale a titolo discrezionale. I compiti dell'ispettore onorario sono elencati all'art. 49: «Vigilano sui monumenti e gli oggetti di antichità e d'arte esistenti nel territorio di loro giurisdizione, e danno notizia alla soprintendenza competente di quanto può interessare la conservazione e la custodia, promuovendo i necessari provvedimenti. La stessa vigilanza esercitano sotto la dipendenza della soprintendenza competente, sugli scavi già in corso e su quelli che saranno permessi in avvenire, curando l'osservanza delle disposizioni di legge e denunciando gli abusi. Adempiono, inoltre, a tutte le incombenze che siano loro affidate dalle soprintendenze». Il territorio di giurisdizione viene assegnato con il decreto di nomina (art. 48). Il compito degli ispettori onorari è dunque quello di coadiuvare l'ordinaria attività dei funzionari in territori o con competenze in cui l'ispettore stesso è particolarmente esperto.

La L. 386/1907 è stata abrogata dall'art. 59 del Regio Decreto 31 dicembre 1923, n. 3164, che all'art. 34 prevedeva comunque la figura degli ispettori onorari; rimandava tuttavia a un futuro regolamento che non risulta sia mai stato promulgato. La nomina degli ispettori onorari secondo le modalità indicate dalla L. 386/1907 è rimasta così nella prassi, tanto che la Legge 7 marzo 2001, n. 78, per la tutela del patrimonio storico della Prima Guerra Mondiale in vista delle celebrazioni del centenario, citava proprio gli ispettori onorari come figure che coadiuvassero l'attività ministeriale di vigilanza sugli interventi (art. 4, comma 1, lettera g). L'ultima riforma organizzativa ministeriale del 2014 ha incaricato la DG Educazione e Ricerca del mantenimento dell'elenco degli ispettori onorari. La medesima DG nella circolare n. 46 del 3 settembre 2015 ha quindi delineato il procedimento di nomina: istruttoria della Soprintendenza territoriale competente, trasmissione dell'istruttoria al Segretariato Re-

<sup>225</sup> Hanno diritto a un rimborso delle eventuali spese sostenute per incombenze loro affidate.

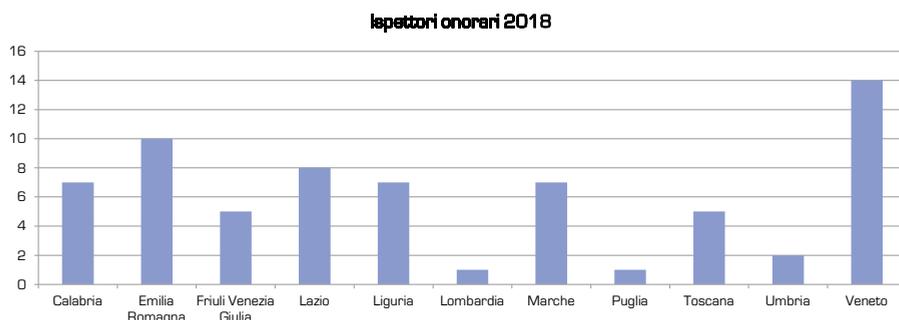


Fig. 13. Numero di ispettori onorari di ambito archeologico nelle regioni italiane nel 2018 (fonte: DG Educazione e Ricerca).

gionale competente, proposta delle nomine alla DG da parte di quest'ultimo; la DG, infine, procede alle nomine<sup>226</sup>.

Si tratta di uno strumento di partecipazione piuttosto forte e peculiare del sistema italiano, che tuttavia viene usato in modo poco regolare nelle diverse regioni italiane. Tale discontinuità ben si riflette nei dati del 2018<sup>227</sup> relativi agli ispettori onorari con competenza per i beni archeologici: complessivamente presenti in numero di 67 nel territorio nazionale, alcune regioni ne sono infatti del tutto sprovviste (Piemonte, Molise, Abruzzo, Basilicata, Sardegna).

La regione con il numero maggiore di ispettori è il Veneto, con 14 ispettori onorari per i beni archeologici / numismatici (Fig. 13); quella con maggior "densità" (numero di ispettori in relazione all'estensione del territorio regionale) è invece la Liguria (Fig. 14). Veneto e Calabria hanno nominato ispettori con particolari conoscenze nell'ambito dell'archeologia subacquea, e il Friuli Venezia Giulia ha fatto lo stesso nel settore delle vestigia della Prima Guerra Mondiale.

Considerati i loro compiti, gli ispettori onorari potrebbero rappresentare un tramite tra Soprintendenza e comunità locali, anche per stimolare un controllo orizzontale all'interno delle comunità. Di fatto, vi sono stati in passato alcuni casi di Soprintendenti che hanno utilizzato scientemente tale strumento in determinate Regioni, come ad esempio Mario Mirabella Roberti in Lombardia (Fusetti 2020).

Il loro ruolo è oggi sotto-sfruttato, forse in conseguenza di una corrispondente sottovalutazione; potrebbero invece costituire uno strumento utile e pro-

<sup>226</sup> Tuttavia né nel d.P.C.M. 171 del 2014 né nel D.M. del 23 gennaio 2016, n. 44 compare tra i compiti assegnati alla DG Archeologia (e successivamente alla DG ABAP) quello di nominare gli ispettori onorari.

<sup>227</sup> Fonte: [www.dger.beniculturali.it/getFile.php?id=519](http://www.dger.beniculturali.it/getFile.php?id=519) [ultimo accesso 20/04/2019].

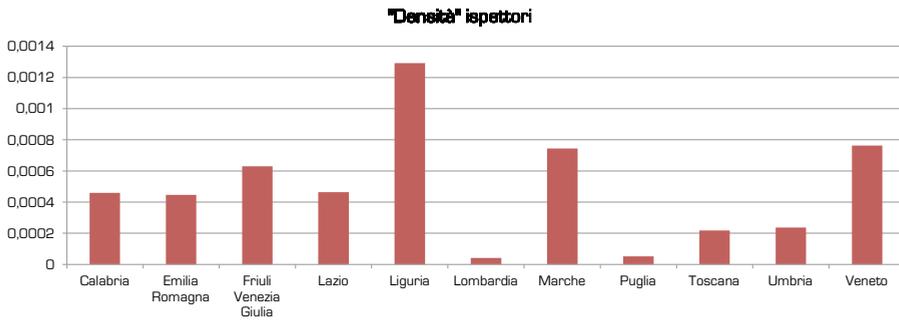


Fig. 14. Numero degli ispettori onorari di ambito archeologico in relazione all'estensione del territorio regionale.

mettente, soprattutto nelle Regioni che secondo i Carabinieri TPC sono più soggette agli scavi clandestini (es. Lazio, Sardegna, Puglia), anche per comprendere quali siano gli interessi delle comunità locali e costruire collaborazioni significative.

### 3.7. La partecipazione pubblica nell'archeologia preventiva e d'emergenza

Si è già detto (par. 3.2.2) dei procedimenti che governano l'archeologia preventiva, che tuttavia costituisce solo una parte della *commercial archaeology* in Italia. Il resto è configurabile come archeologia d'emergenza o come casi di assistenza archeologica disposta in aree in cui è altamente probabile il ritrovamento di beni archeologici. In tutte queste evenienze, a fondamento della legittimità dell'intervento ministeriale per la tutela del patrimonio culturale si pone l'art. 28 del Codice, commi 2-4. Tali norme prevedono la possibilità di sospensione o inibizione dei lavori che possano intaccare aree di interesse archeologico (intese semplicemente come aree suscettibili di preservare stratigrafia o beni: Tarasco 2012, p. 309), anche qualora queste ultime non siano state precedentemente individuate con provvedimento formale (dichiarazione o verifica) (art. 28, comma 2)<sup>228</sup>. Il comma 4 prevede che possano essere richiesti dal So-

<sup>228</sup> Rimane un nodo da sciogliere per i beni archeologici. L'articolo prevede al comma 3 che tale inibizione o sospensione venga revocata qualora entro 30 giorni non siano avviati procedimenti di dichiarazione o di verifica. Tuttavia, non è chiaro se per i beni archeologici dovrebbero essere utilizzati tali strumenti. La dichiarazione presupporrebbe l'appartenenza privata del bene, fatto che andrebbe contro le disposizioni dell'art. 91, comma 1, qualora venga applicata l'interpretazione gianniniana che qualifica il bene archeologico in ragione del suo "rinvenimento". Nel caso opposto dovrebbe invece avvenire una sorta di verifica di interesse (ma questo presupporrebbe un atto amministrativo per ogni bene o complesso di beni). Cfr. par. 3.3.

printendente saggi preventivi nel caso in cui lavori pubblici cadano all'interno di aree suscettibili di conservare beni archeologici. L'archeologia preventiva, introdotta dal Codice Appalti 2006<sup>229</sup> poi sostituito nel 2016, è disposta per lavori con committenza pubblica<sup>230</sup>; sembra tuttavia che anche questa misura venga frequentemente ignorata [Tinè 2018]. Nel caso invece di lavori privati, in molti centri urbani, dove è alta la possibilità di scoprire accidentalmente beni archeologici nel corso di lavori edilizi che prevedono scavi, gli enti locali hanno introdotto per i privati l'obbligo di notificare alla Soprintendenza il progetto e la denuncia di inizio lavori, qualora questi si svolgano in zone "ad alto rischio archeologico" (individuata dai piani degli enti locali, verosimilmente in collaborazione con la Soprintendenza), in modo da permettere alla Soprintendenza competente di attivare misure a norma dell'art. 28. Generalmente le misure consistono nella richiesta di assistenza archeologica a spese del committente durante i lavori; è però vero che questa pratica non è standardizzata, come non lo sono a livello nazionale le procedure relative all'archeologia "commerciale" (ad es. quale documentazione consegnare in Soprintendenza e con quali tempi), che comportano pratiche differenti tra le diverse Soprintendenze e a volte anche tra diversi funzionari.

In questo settore i profili di partecipazione attiva di "non esperti" sono piuttosto limitati, dato che l'*expertise* professionale gioca un ruolo fondamentale sia ai fini dell'esecuzione di un lavoro di alta qualità in tempi certi e limitati, sia per il mantenimento di adeguati standard di sicurezza, sia a garanzia di un equo bilanciamento tra interessi privati e pubblici.

Data la differenza sul piano normativo, è comunque opportuno analizzare separatamente le possibilità di partecipazione nelle procedure di archeologia per lavori privati e in quelle di archeologia preventiva (che a volte vengono applicate anche a opere private di interesse pubblico, v. nota 230).

Per i lavori privati non vi è alcuna possibilità partecipativa se non in senso passivo, dato che il lavoro archeologico si attua con accordi, contratti e procedimenti che coinvolgono il privato committente, la Soprintendenza e la ditta archeologica eventualmente chiamata per fornire assistenza archeologica (o lo scavo), anche se la formale responsabilità degli scavi è della Soprintendenza, che assume la direzione scientifica a norma dell'art. 88 del Codice. La Soprintendenza è chiamata a verificare se l'area per cui viene richiesto il titolo edilizio

<sup>229</sup> La norma andava a regolarizzare una prassi in uso in ambito amministrativo [TARASCO 2012].

<sup>230</sup> Anche per opere private di interesse pubblico (es. lavori per la produzione di energia eolica) la giurisprudenza ha visto casi di applicazione della procedura di archeologia preventiva per analogia. In altri casi sono stati stipulati degli accordi tra MiBACT e società private per applicare procedure di archeologia preventiva a opere di interesse pubblico che, per la loro estensione territoriale, avrebbero con ogni probabilità intaccato aree suscettibili di interesse archeologico [TARASCO 2012, pp. 314-316].

abbia alta potenzialità archeologica: in caso affermativo, il permesso conterrà prescrizioni riguardo l'assistenza archeologica, mentre qualora non vengano rinvenuti evidenze di particolare importanza la tutela viene esaurita con la documentazione e la conservazione dei materiali, di appartenenza statale. Per eventuali testimonianze di elevato interesse archeologico possono essere negoziati cambiamenti progettuali che permettano la conservazione dei resti. I valori e gli interessi delle comunità locali dovrebbero dunque essere presi in considerazione in quest'ultimo momento, che concerne l'identificazione del patrimonio culturale. Tuttavia in questo caso bisogna segnalare il concreto rischio di strumentalizzazione della partecipazione pubblica: la tutela dei beni culturali potrebbe essere solo "di facciata", per coprire la volontà di ostacolare l'attività imprenditoriale costruttiva (per motivi svariati, ma comunque diversi dalla tutela del patrimonio). Anche nella situazione attuale, in cui non è prevista alcuna partecipazione pubblica, sono emersi casi in cui si è verificata una simile strumentalizzazione del vincolo, dunque eventuali procedure di partecipazione pubblica in questo campo dovrebbero essere attuate in modo particolarmente cauto.

Fino al 2016 anche per i lavori pubblici non vi erano spazi per la partecipazione pubblica, che pure in questo caso sarebbe stata maggiormente giustificata dalla possibile presenza di conflitti tra diversi interessi pubblici – tra cui si possono citare la realizzazione di un'opera di pubblica utilità e (tra molti altri) la tutela del patrimonio culturale (come ha mostrato a livello internazionale il caso di Dresda, v. par. 2.1). Il Codice Appalti del 2016 ha introdotto all'art. 22 una significativa novità nell'ambito della partecipazione pubblica, ovvero la possibilità del dibattito pubblico. Tale opportunità si è concretizzata con il D.P.C.M. n. 76 del 10 maggio 2018, che ha definito il regolamento per lo svolgimento del dibattito pubblico riguardo a opere al di sopra di una certa soglia dimensionale (sia in termini di estensione fisica che in termini finanziari)<sup>231</sup>. La previsione è mutuata dall'esempio francese del *débat public* ed è volta a mitigare situazioni conflittuali derivanti dall'impatto delle grandi opere, le cui ricadute negative si avvertono soprattutto a livello locale. In un simile contesto, qualora i lavori per la realizzazione di una grande opera vadano a incidere sulla conservazione di siti archeologici, il pubblico potrebbe aver modo di esprimersi riguardo l'identificazione, la tutela e la valorizzazione dei siti stessi. L'interesse pubblico nella tutela del patrimonio culturale è riconosciuto dal legislatore in particolare per i siti inseriti nella WHL: per i lavori su beni iscritti alla WHL o nelle *buffer zones*, infatti, le soglie dimensionali delle opere per cui è obbligatorio attuare il procedimento

<sup>231</sup> La norma è stata preceduta da alcuni esperimenti a livello regionale, in Toscana (L.R. 27 dicembre 2007, n. 69, L.R. 2 agosto 2013, n. 46), Puglia (L.R. 13 luglio 2017, n. 28), Emilia Romagna (L.R. 9 febbraio 2010 n. 3, poi L.R. 22 ottobre 2018, n. 15), ma anche da sperimentazioni all'interno di una cornice meno regolamentata, come ad es. a Genova (MOLASCHI 2018; MARCI 2018).

sono ridotte della metà<sup>232</sup> (art. 3, comma 2). Tra le caratteristiche del dibattito pubblico italiano segnaliamo, in quanto di particolare interesse per questa ricerca<sup>233</sup>:

- L'*avvio* del dibattito allo stadio del progetto di fattibilità, quando ancora sono possibili sia la c.d. "opzione zero" (la possibilità di non avviare l'opera), sia la progettazione di eventuali varianti (Molaschi 2018, pp. 410–411). Il dibattito può essere indetto anche su richiesta di un significativo numero di cittadini (50 mila o un terzo di elettori nel caso di tratti di isole con meno di 100 mila abitanti o di comuni di montagna) o degli enti territoriali per i lavori oltre una certa soglia (art. 3, comma 3). La presenza di una soglia è giustificata dal fatto che il dibattito pubblico costituisce un costo per la PA.
- La *modalità*. Il dibattito pubblico consiste di «incontri di informazione, [...] discussione e gestione dei conflitti [...] e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni» (art. 8, comma 2). Al procedimento viene data ampia pubblicità anche grazie al coinvolgimento degli enti territoriali locali (art. 4, comma 6, lett. d)).

Non è inverosimile pensare che l'amministrazione ABAP possa utilizzare questi incontri per una comprendere più a fondo i valori attribuiti dalla comunità a un dato patrimonio archeologico, conoscibile attraverso le procedure di archeologia preventiva – anch'esse attivabili allo stadio del progetto di fattibilità (art. 25, comma 1 del Codice Appalti). Tuttavia si noti che il decreto, quando parla di "cittadini", non legittima l'intervento di altri soggetti come ad esempio gli stranieri, mentre ammette la partecipazione di cittadini non residenti (Molaschi 2018, p. 405). In questo senso, la "via italiana" al dibattito pubblico differisce da altre esperienze partecipative, tese al coinvolgimento anche di compagni sociali in genere escluse dal processo decisionale (Allegretti 2011). Non sono inoltre da sottovalutare le opportunità offerte dal dibattito pubblico in tema di tutela paesaggistica, intesa nel senso di tutela della percezione del paesaggio e dei valori ad esso attribuiti, dato che a questo proposito la partecipazione pubblica incontra limiti significativi tanto nella pianificazione, quanto nella gestione paesaggistica (Cartei 2010; v. anche par. 3.3.3.2).

È comunque evidente che, per quanto riguarda opere pubbliche di grande impatto (quali quelle, identificate da alte soglie dimensionali, per cui la procedura del dibattito pubblico è obbligatoria) e dunque tali da coinvolgere verosimilmente questioni ambientali connesse anche alla salute, la tutela del patrimonio

<sup>232</sup> Negli altri casi, una delle critiche che sono state mosse (già dal Consiglio di Stato) alla "via italiana" per il dibattito pubblico riguarda proprio le soglie dimensionali (definite all'allegato 1 del d.P.C.M. 76/2018) (MOLASCHI 2018, p. 400).

<sup>233</sup> Per le ulteriori caratteristiche, che non presentano profili di interesse per questa ricerca, rimandiamo a MANZETTI 2018; MOLASCHI 2018, che considerano criticamente il decreto.

culturale costituirebbe un interesse di ordine minore e con ogni probabilità riferibile a una minoranza della popolazione; considerazione che potrebbe far sorgere dubbi sulla rappresentatività del pubblico coinvolto nel dibattito<sup>234</sup>.

Si tratta dunque di uno strumento che impone, lo ribadiamo anche in questo caso, estrema cautela nell'uso, per far sì che il patrimonio culturale non venga utilizzato in maniera strumentale per sostenere posizioni tipo NIMBY (estranee all'interesse per la tutela del patrimonio stesso).

I diritti della comunità locale nel tradizionale sistema democratico occidentale dovrebbero essere formalmente difesi dall'"autorità", che funge da garante per la tutela del patrimonio culturale ai fini dell'interesse pubblico. Tuttavia la stessa affermazione della democrazia partecipativa rappresenta una spia dei dubbi sulla capacità, da parte degli organi tecnici, di garantire l'interesse pubblico nella sua sfaccettata realtà. Proprio per questo motivo, come abbiamo visto, in alcuni casi suscettibili di particolare conflittualità anche il sistema normativo italiano ha previsto aperture partecipative, seguendo l'esempio di altri Paesi europei (ma al tempo spesso depotenziandolo, secondo l'opinione di Molaschi 2018). Le modalità di certazione dell'interesse sono tuttavia basate su valutazioni discrezionali da parte dell'amministrazione ABAP, che non necessariamente prende in considerazione i valori delle comunità locali (cfr. par. 3.3.3.1).

L'indeterminatezza normativa, le prassi e a volte anche le attitudini dei singoli funzionari fanno sì che non appaia scontata neanche la partecipazione da un punto di vista passivo (ovvero limitata, per il pubblico, a occasioni di apertura e diffusione degli interventi archeologici). In situazioni già potenzialmente conflittuali, come quelle legate a nuove costruzioni, la comunità rischia dunque di trovarsi esclusa anche dalla mera conoscenza di quanto si sta ritrovando, con la conseguenza di creare ulteriori tensioni e occasioni di conflittualità.

A riguardo segnaliamo inoltre che, secondo alcuni autori (es. Lubrano 2012, p. 716; Malnati 2018, p. 16), in forza dell'art. 88, comma 1 del Codice, appartengono al Ministero anche gli stessi dati risultanti dalle "ricerche archeologiche" che gli sono riservate. Questo si è concretizzato nel tempo innanzitutto nella c.d. "riserva di pubblicazione", che permetteva alla PA di vietare la consultazione dei dati al pubblico (inclusi i professionisti) per un certo periodo di tempo<sup>235</sup> nell'attesa che il funzionario competente per zona pubblicasse i dati (formalmente gli "*archaeological contractors*" non erano tutelati; tuttavia le relazioni personali tra il personale della Soprintendenza e gli scavatori hanno di frequente portato alla collaborazione tra i diversi attori coinvolti nell'intervento

<sup>234</sup> Il problema della rappresentatività è in generale uno dei punti critici delle pratiche partecipative (ALLEGRETTI 2011).

<sup>235</sup> Inizialmente 10 anni, poi ridotti a 5 (circolari del 1954 e del 1972) (GATTIGLIA 2018). La legittimità di tale prassi è stata esclusa da alcuni commentatori (MAZZOLENI, BALDO 2012).

archeologico). Inoltre, gli scavatori (compreso il “capo scavo”) non sono generalmente autorizzati a rendere pubbliche le informazioni riguardanti l'intervento di scavo senza il consenso della Soprintendenza, prassi sulla cui legittimità sono stati di recente sollevati forti dubbi<sup>236</sup>. Tutti questi fattori hanno portato a una sostanziale discrasia tra le attività di comunicazione archeologica in Italia (frequentemente in ritardo, dato che i funzionari sono oberati da altri doveri del loro ufficio) e quelle in altri Paesi europei<sup>237</sup>.

Maggiori opportunità di partecipazione sono oggi possibili, si è detto, grazie al decreto che regola il dibattito pubblico, che è tuttavia previsto solo in caso di lavori pubblici che potremmo definire “eccezionali” (per dimensioni fisiche e/o per entità dell'investimento di denaro). Simili procedure dovrebbero essere probabilmente previste anche per lavori privati che rientrano nelle medesime soglie, mentre procedure a scala più ridotta e con limitato investimento di denaro potrebbero essere proposte per lavori di minore entità, ma all'origine di situazioni conflittuali.

### **3.8. La partecipazione dei privati nella fruizione e nella valorizzazione**

Quello della valorizzazione è il campo nel quale si registra la maggiore apertura legislativa verso i privati. Definita all'art. 6 del Codice, essa è materia di legislazione concorrente da parte delle Regioni e si pone come elemento innovativo del Codice, che per la prima volta ha trattato organicamente il tema, ne ha fissato i principi e declinato caratteristiche e attività (Severini 2012b; Battelli 2017). Il concetto di valorizzazione, più dinamico rispetto alla funzione

<sup>236</sup> CIURCINA 2013 ha analizzato il rapporto di questa prassi con le norme che regolamentano il diritto d'autore (L. 22 aprile 1941, n. 633), concludendo che, ad eccezione di alcuni casi, il direttore scientifico non sarebbe identificabile come autore e dunque non avrebbe una riserva d'uso esclusiva. Resta da verificare fino a che punto si possa rintracciare una componente autoriale anche nel “processo interpretativo”. Un recente contributo ha proposto che, nel caso dell'archeologia commerciale, la paternità del dato sia da ricondurre alla Soprintendenza. Dal momento che tale relazione è parte integrante e fondativa della tutela, assegnata dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, il dato sarebbe dunque di proprietà esclusiva della Soprintendenza, e l'archeologo si troverebbe «privato di facoltà redazionale» (GAMBINO, BIXIO 2018, pp. 21–22). Su questo dissentiamo, dato che il processo interpretativo in scavo è opera dell'archeologo in scavo e solo grazie a questo processo, che prende forma nella relazione conclusiva, i funzionari di Soprintendenza possono scrivere la loro relazione (basata sulla precedente). Un'ulteriore norma invocata a giustificazione della proprietà dei dati da parte della Soprintendenza, applicabile tuttavia in pochi casi, è l'art. 11 della L. 633/1941, che prevede che il diritto d'autore sia in capo alla PA per opere commissionate per suo conto e a sue spese. Situazioni da analizzare separatamente sono quelle normate da regole contrattuali stipulate tra la ditta archeologica e il committente. Sul punto anche ANICHINI *et al.* 2013; GATTIGLIA 2018.

<sup>237</sup> Es. in Inghilterra (cfr. par. 4.4) o in Svezia, dove una recente legge ha obbligato i costruttori a finanziare anche attività di comunicazione connesse allo scavo (AZZOPARDI 2018).

della tutela, si può realizzare a vari livelli: sia tramite norme / politiche nazionali – *in primis* negli artt. 101-121 del Codice, che promuovono ampio accesso e fruizione dei beni e ne definiscono modi d'uso e altre modalità di partecipazione da parte dei privati – sia attraverso politiche regionali per il sostegno di attività volte a questo scopo [ad es. tramite finanziamenti stanziati *ad hoc* o istituzione di strutture dedicate], sia a livello locale con la definizione di linee di intervento, sia infine per iniziativa diretta dei proprietari dei beni. Le attività in cui consiste la valorizzazione sono meglio esplicitate all'art. 111 del Codice (Severini 2012c).

In particolare a partire dagli anni Novanta questo campo ha attirato considerevole interesse, in risposta a una generale attenzione al discorso economico relativo prima ai beni e alle istituzioni culturali (es. musei) e poi al territorio. Nonostante infatti la valorizzazione debba essere teleologicamente orientata alle finalità dell'art. 9 Cost. (lo sviluppo della cultura), è evidente che le pratiche di attrazione dei fruitori dei beni culturali hanno anche una ricaduta economica sul territorio circostante, che può essere sia positiva (grazie alla spesa dei fruitori, sommata a quella diretta per visitare i beni) sia negativa (notevole in particolare nel caso del turismo di massa, che al contrario deve essere gestito tramite politiche di riduzione e redistribuzione dei flussi dei visitatori e quindi rappresenta un costo).

È proprio in relazione a questo discorso economico che l'interesse dei privati a collaborare con lo Stato si è manifestato in modo rilevante, anche agevolato dal fatto che la valorizzazione consta di un insieme di attività di competenza non esclusiva, che devono comunque rispettare le normative di tutela (cfr. art. 6, comma 2 del Codice). A riprova di ciò, i commentatori hanno più volte posto in evidenza il criterio dominicale a fondamento della valorizzazione, in base al quale la responsabilità della valorizzazione del bene spetta al proprietario, eventualmente con la collaborazione di altri soggetti (Severini 2012b; Severini 2012c; Severini 2015). Se però per i soggetti pubblici tale attività è obbligatoria e complementare alla funzione di tutela, configurandosi come servizio pubblico per il raggiungimento delle finalità dell'art. 9 Cost., per i privati la valorizzazione dei beni di proprietà privata (che non abbiano ricevuto finanziamento pubblico) si configura come facoltativa e inoltre come attività socialmente utile (Carpentieri 2005a, pp. 482–486; Severini 2012c, pp. 845–847; Battelli 2017, pp. 65–66).

Nonostante la motivazione economica costituisca un motore fondamentale della volontà dei privati di partecipare alla cura dei beni culturali, il Codice, che riflette un'attitudine per certi versi "sospettosa" nei confronti dei privati, non la menziona. Le norme di valorizzazione sembrano invece volte in primo luogo a reperire nuove risorse (anche – ma non solo – economiche, alternative alle dotazioni pubbliche) dall'esterno allo Stato, che le potrà dunque (re)investire per l'ulteriore miglioramento delle modalità di fruizione dei beni culturali (Cassese 1998; Roversi Monaco 2016).

La valorizzazione si caratterizza comunque, anche nel Codice, per la sua natura collaborativa, sia in senso “verticale” (ovvero come collaborazione tra soggetti pubblici di diverso livello), che in senso “orizzontale” (con la cooperazione tra soggetti pubblici e privati) (Severini 2012c, pp. 841–843). L’art. 7, comma 2, stabilisce infatti che i soggetti pubblici (MiBACT, Regioni e altri enti territoriali) devono essere guidati da un principio collaborativo nelle attività di valorizzazione dei beni di proprietà pubblica, mentre l’art. 6, comma 3 si riferisce espressamente alla sussidiarietà orizzontale (Carpentieri 2005b; Severini 2012b, p. 53).

La partecipazione di altri soggetti alla valorizzazione dei beni culturali si può declinare in varie forme, alcune delle quali appaiono rilevanti dal punto di vista normativo: l’uso dei beni culturali, la partecipazione “finanziaria” dei privati alla cura dei beni (donazioni, sponsorizzazioni e altre forme innovative di finanziamento) e la collaborazione nella gestione dei beni e dei luoghi della cultura. Tratteremo ora separatamente ciascuno di questi argomenti.

### *3.8.1. Uso individuale e riproduzione di beni culturali*

Il “riuso” (o meglio l’uso individuale, strumentale o precario) di beni culturali è disciplinato agli artt. 106-110 del Codice. In particolare l’art. 106 stabilisce le norme per l’uso individuale dei beni (come ad esempio l’utilizzo per un evento privato), mentre i successivi si riferiscono alla riproduzione (con vari mezzi) dei beni culturali. Entrambe le attività sono caratterizzate da un regime autorizzatorio (con alcune significative deroghe introdotte in tempi recenti, come vedremo) che può comprendere anche il pagamento di un canone, specie in presenza di finalità commerciale. Si tratta tuttavia di attività concettualmente molto diverse, poiché se nel secondo caso si verifica una “non rivalità” nel consumo<sup>238</sup>, lo stesso non si può dire nella prima fattispecie (Modolo 2017; Manacorda 2020). L’uso individuale dei beni da parte di singoli richiedenti (in ogni caso «per finalità compatibili con la destinazione culturale» dei beni, come richiesto dal comma 1 dell’art. 106 del Codice) comporta infatti l’esclusione del restante pubblico dalla fruizione del bene, sia pure per un periodo di tempo limitato<sup>239</sup>. Al contrario, la riproduzione dell’immagine di un bene non sottrae ad altri utenti la possibilità di goderne (Resta 2009, pp. 575–576). Entrambe le norme trovarono una prima regolamentazione dagli anni Sessanta, con la L. 30 marzo 1965, n. 340, e furono poi ridefinite nella c.d. “legge Ronchey”<sup>240</sup>,

<sup>238</sup> Ad eccezione dei calchi, che però sono oggi attività dall’importanza decisamente marginale, visto che il progresso tecnologico permette di effettuare rilievi tridimensionali digitali estremamente accurati senza prevedere il contatto con il bene.

<sup>239</sup> Per periodi di tempo significativi si applica l’art. 57-bis, come ha chiarito il parere dell’Ufficio legislativo del Ministero n. 13014 del 16 giugno 2009.

<sup>240</sup> D.L. 14 novembre 1992, n. 433, convertito con modificazioni nella L. 14 gennaio 1993, n. 4.



Fig. 15. Tra gli esempi di eventi culturali con finalità commerciale che però rispettino la culturalità dei beni, si possono citare i festeggiamenti per i 45 anni di attività dello stilista Valentino a Roma, che hanno ampiamente utilizzato i beni culturali come scenario con allestimenti di Dante Ferretti: Villa Borghese come sede di un ballo, il tempio di Venere (per altro parzialmente ricostruito in resina proprio per l'occasione) per la cena di gala (in foto, riprodotta su permesso della ditta Mekane s.r.l.), sfilata nel complesso monumentale del Santo Spirito in Sassia (Fiorentino 2007; Melotti 2008, pp. 126–131). Altre sfilate sono state ospitate nella Valle dei Templi di Agrigento (Dolce e Gabbana). La possibilità di ospitare eventi con finalità commerciale nei beni culturali è spesso oggetto di accese discussioni, come è accaduto ad esempio per la chiusura di Ponte Vecchio a Firenze nel 2013 per una cena di ferraristi (poi ripetutasi anche nel 2018, con meno clamore mediatico).

che negli anni Novanta disciplinò il coinvolgimento di attori privati nella valorizzazione dei beni culturali.

Per quanto riguarda l'uso individuale, la legge del 1965 limitava la possibilità, per le amministrazioni dei beni culturali, di concedere l'uso dei beni in loro consegna solo per manifestazioni o eventi di carattere culturale, nonché per riprese televisive e cinematografiche (per le quali era dovuto un canone), restrizione che in seguito venne eliminata dalla legge Ronchey. Oggi, come si è detto, l'uso individuale deve essere compatibile con le sue finalità culturali. Tale formula, che è stata giudicata vaga da alcuni commentatori (Ventimiglia 2012, pp. 823–824), consente comunque di ammettere anche la realizzazione di eventi con finalità commerciale, purché appunto rispettino la sua culturalità (Fig. 15). Il fatto che si tratti di un uso rivale, tuttavia, impone cautela nella sua concessione, così da bilanciare gli interessi di tutti gli attori in gioco:

- Il pubblico, che ha il diritto di poter fruire del bene, spesso mantenuto in gran parte con fondi pubblici (mentre in caso di uso individuale il pubblico – o parte di esso – potrebbe essere escluso);
- L'amministrazione, che ha interesse nel non vedere danneggiata l'immagine del bene (tutela del decoro), nel preservare la sua integrità proteg-

gendolo da eventuali rischi che potrebbero pregiudicarne la conservazione, e infine nell'incassare il canone, che potrà poi essere impiegato per migliorare la tutela o la fruizione del bene stesso;

- Il richiedente che, a fronte di un pagamento, domanda di poter fruire in esclusiva del bene per un tempo concordato.

Tanta cautela è assai meno giustificata per la disciplina riguardante le riproduzioni fotografiche. La normativa in proposito è infatti stata oggetto di un acceso dibattito, che ha recentemente indotto all'introduzione di significativi cambiamenti di rotta legislativi. La L. 340/1965 prescriveva un regime autorizzatorio per fotografie «negli Istituti statali di antichità e d'arte», che prevedeva il pagamento di un canone nel caso in cui le riproduzioni avessero finalità diverse da quelle artistiche o culturali. A musei, biblioteche e archivi era dedicato anche l'art. 4 della Legge Ronchey, che prevedeva l'istituzione presso queste strutture di alcuni servizi a pagamento; tra di essi erano comprese la vendita delle riproduzioni di beni culturali e la fornitura di riproduzioni dei beni librari e archivistici. Si creava in questo modo una situazione discutibile, nella quale anche gli studiosi (che avrebbero utilizzato le riproduzioni ai fini di studio) non avevano la possibilità di fotografare autonomamente né i beni culturali, né i materiali archivistici e librari consultati, ma erano tenuti a pagare il servizio di riproduzione. Il successivo Testo Unico del 1999, art. 115 riproponeva un regime autorizzatorio dietro pagamento di un canone per la riproduzione dei "beni culturali"; erano tuttavia escluse dal pagamento (ma non dall'autorizzazione!) le riproduzioni per uso personale o di studio (inteso sempre come personale). Nel riprendere queste disposizioni, il Codice ha inizialmente introdotto poche novità<sup>241</sup>: l'interpretazione letterale della norma imponeva dunque il divieto di eseguire riproduzioni anche fotografiche "dei beni culturali" (di qualsiasi genere) senza preventiva autorizzazione, anche in caso di uso personale, creando per altro confusione sulla possibilità o meno di fotografare liberamente i beni culturali esposti alla pubblica vista. Il Codice non risolveva inoltre il problema della necessità di pagare le riproduzioni di beni archivistici e librari anche quando effettuate per uso personale e di ricerca. Queste esigenze hanno dato origine al movimento "Fotografie libere per i Beni Culturali"<sup>242</sup>. Il problema era reso sempre più urgente dalla diffusione capillare degli *smartphones*, dei *social networks* e delle piattaforme collaborative, che hanno evidenziato l'inadeguatezza di una normativa nata quando la fotografia analogica non era appannaggio di tutti i fruitori, né la distribuzione delle immagini era così facile e immediata. Un'occasione che ha ulteriormente messo in luce la necessità di un cambiamento si è presentata con il progetto

<sup>241</sup> La principale novità stava nella previsione che gli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi fossero disposti non più a livello centrale (come negli anni Novanta), bensì dall'amministrazione che ha in consegna il bene (VENTIMIGLIA 2012).

<sup>242</sup> <https://fotoliberebcc.wordpress.com/> [ultimo accesso 11/06/2019].

*Wiki loves Monuments*, che chiedeva agli utenti di condividere le proprie fotografie partecipando a un concorso, con la finalità di valorizzare i monumenti e i beni culturali. Wikipedia aveva infatti firmato un protocollo d'intesa con il Ministero per bypassare la necessità di richiedere l'autorizzazione per ogni riproduzione fotografica [Ciurcina, Grossi 2016].

Il "decreto *Art bonus*" del 2014 ha dunque novellato significativamente l'art. 108 del Codice, liberalizzando le fotografie di beni culturali per motivi personali e di studio (ma non per finalità commerciali, che restano sottoposte ad autorizzazione e pagamento di un canone) e permettendone la distribuzione con mezzi che non ne consentano ulteriore riproducibilità (nel caso del *web*, si può intendere come diffusione di immagini "a bassa risoluzione") [Ciurcina, Grossi 2016]. In un primo momento il decreto aveva però escluso dall'applicazione i beni librari e archivistici, senza dunque risolvere tutte le difficoltà per la ricerca [Modolo 2017]. Un ulteriore correttivo è stato pertanto introdotto nel 2017 (L. 4 agosto 2017, n. 124), liberalizzando anche le fotografie in archivi e biblioteche con l'esclusione dei soli beni archivistici sottoposti a restrizioni di consultabilità.

Nonostante queste significative aperture, siamo ancora lontani dalle politiche di totale accessibilità (proposte anche da Manacorda 2020) adottate ad esempio da alcuni grandi musei esteri, come il Rijksmuseum di Amsterdam – che anzi incoraggia i propri utenti a utilizzare liberamente le immagini rese disponibili, avendo verificato che il costo amministrativo della concessione delle *royalties* ne ridimensionava in modo significativo le entrate, mentre il riuso delle immagini garantiva *marketing* sostanzialmente gratuito in un'ottica di *sharing economy* applicata ai musei<sup>243</sup>.

Diversi commentatori hanno analizzato il tema e verificato le basi giuridiche di tale esclusiva, da ricercarsi:

- Nella tutela dell'immagine [art. 10 c.c.]: recenti sentenze hanno affermato che anche alle persone giuridiche è applicabile il diritto alla tutela dell'immagine e della sua diffusione incontrollata, qualora idonea a produrre un "univoco effetto evocativo" del soggetto; fatto che però raramente si verifica nel caso dei beni culturali [Manfredi 2017].
- Nella tutela del decoro: l'autorizzazione preventiva permetterebbe di proibire e censurare usi impropri e lesivi dell'immagine e del decoro dei beni culturali<sup>244</sup>. A tal proposito viene frequentemente citato come esempio l'uso dell'immagine del David di Michelangelo (Fig. 16). Per

<sup>243</sup> Per il caso del Rijksmuseum si vedano, tra molti commentatori, MODULO 2018, pp. 80–81; VALTYSSON, HOLDGAARD 2019; per una visione critica RÜHSE 2017. Sulla *sharing economy* e la produzione di contenuti da parte degli utenti si rimanda a RIFKIN 2015.

<sup>244</sup> A riguardo è interessante la comparazione con il diritto francese per i beni esposti alla pubblica vista; in questi casi il proprietario non dispone di diritti esclusivi sull'immagine del bene, ma si può opporre al suo utilizzo improprio e lesivo [RESTA 2009, pp. 588–592].

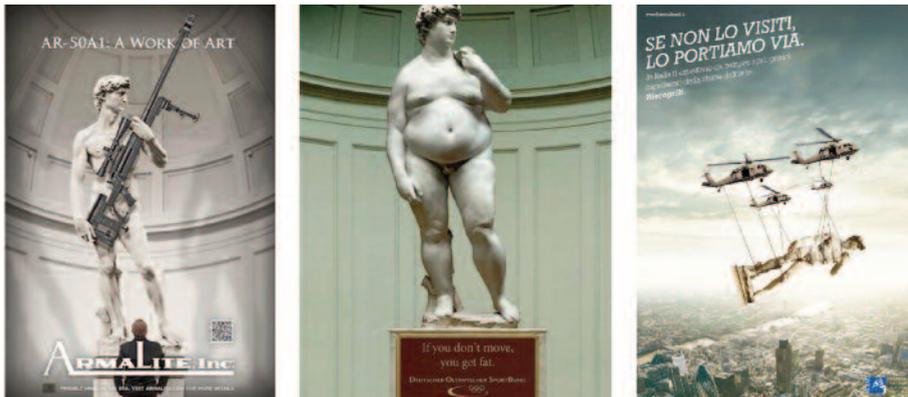


Fig. 16. Ha suscitato critiche e sdegno l'uso dell'immagine del David di Michelangelo da parte di una ditta americana per una pubblicità relativa al commercio di armi (riprodotta a sinistra). Tuttavia, pubblicità che utilizzavano il medesimo bene sono state proposte in passato senza conseguenze legali anche da altri soggetti (es. il David ingrassato per pubblicizzare servizi di dimagrimento, al centro) e, con un uso "di dubbio gusto", financo da parte dello stesso Ministero per la promozione dei musei (il David portato via in elicottero con la minaccia "Se non lo visiti lo portiamo via" riprodotto a destra: per una critica si veda Liverani 2011, pp. 116–118).

eventuali usi impropri, il *public shaming* sembra essere comunque più efficace dell'azione legale (Modolo 2017).

- Nella tutela del diritto d'autore, che però si applica a una minoranza di casi rispetto alla totalità dei beni culturali (Resta 2009, pp. 576–578; Tomicelli 2014).
- Nelle prerogative del diritto di proprietà (art. 832 c.c.), «di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo». Non è chiaro se nella nozione di "cosa" rientri in questo caso anche la sua riproduzione immateriale (Resta 2009, pp. 580–583); questo diritto è stato tuttavia utilizzato nel 2012 dalla Corte di Cassazione per stabilire la responsabilità risarcitoria derivante dall'uso non autorizzato dell'immagine di alcuni beni culturali (Manfredi 2017, pp. 33–34). Per i beni esposti alla pubblica vista, è opinione condivisa dalla maggioranza dei commentatori che la riproduzione sia da intendersi come libera (Resta 2009, pp. 595–599; Ciurcina, Grossi 2016, pp. 39–40; Manfredi 2017, p. 35). Allo stesso riguardo si è espressa la Camera dei Deputati in un'interrogazione parlamentare riguardo la c.d. "libertà di panorama" (n. 4-05031 del 19/02/2008), anche se il Codice non differenzia chiaramente beni esposti o meno alla pubblica vista, lasciando aperta la possibilità di una lettura estensiva (Tomicelli 2014; Tarasco 2019, p. 117)<sup>245</sup>. Diverso sembra il caso di beni

<sup>245</sup> A tale riguardo la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2001/29/CE del 22 maggio 2001 "sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società del-

non esposti alla pubblica vista, che presuppongono l'accesso a uno spazio fisico, e regolato dal proprietario, che può porre le condizioni che preferisce (nel caso dei beni soggetti alla disciplina degli artt. 107-110, le relative norme) (Resta 2009, pp. 580–586).

In un simile contesto, ci si chiede comunque fino a che punto l'esercizio di questa esclusiva prerogativa, legata a una concezione proprietaria del bene culturale, possa conciliarsi con l'idea dei beni *pubblici* e con la promozione dello sviluppo della cultura proposta dall'art. 9 Cost.

### *3.8.2. Donazioni, sponsorizzazioni e altre modalità di finanziamento privato ai beni culturali*

A partire dagli anni Ottanta, la consapevolezza delle potenzialità del finanziamento privato ha spinto il legislatore a proporre alcune misure fiscali tese a incentivare le elargizioni. Gli strumenti fiscali per incentivare la contribuzione privata alla spesa per la cura dei beni culturali si possono dividere in due categorie: le elargizioni liberali e le sponsorizzazioni. Le prime si caratterizzano come donazioni spontanee, senza un ritorno economico per il donatore (c.d. "mecenatismo culturale"), mentre nel secondo caso lo sponsor ottiene un ritorno economico dall'elargizione di denaro, forniture o servizi tramite l'associazione del bene culturale al proprio marchio, secondo modalità stabilite tramite contratto (Comporti 2015; Cammelli 2016a). Tali strumenti (specialmente il secondo) derivano dal progressivo assottigliarsi del finanziamento pubblico per la cultura (a fronte per altro di un ampliamento della nozione di bene culturale da tutelare, recentemente esteso, come abbiamo visto, anche al patrimonio intangibile)<sup>246</sup> e dalla conseguente necessità di aprire a capitali privati<sup>247</sup>, un fatto che non è stato esente da critiche per i timori legati alla una crescente privatizzazione del settore (Montanari 2015, pp. 43–44). E tuttavia da una parte la riduzione del finanziamento pubblico ha indotto l'amministrazione a cercare risorse anche per le ordinarie spese di manutenzione (Corte dei Conti 2016); dall'altra parte l'assenza di determinate professionalità all'interno della PA ha spinto a cercare contributi esterni, anche in forma di servizi di consulenza (Barrera 2012).

Nel campo del mecenatismo culturale esistono due strumenti di incentivo fiscale: il primo tramite le tecniche della deduzione e della detrazione (artt. 15,

l'informazione" prevede la possibilità, per gli Stati nazionali, di introdurre deleghe per i beni esposti alla pubblica vista, come accade ad es. in Inghilterra, Portogallo e Spagna (RESTA 2009, pp. 578-579).

<sup>246</sup> Sui tagli alle politiche culturali si veda il critico contributo di BARRERA, STUMPO 2010. Dal 2011 il bilancio del MiBACT è significativamente aumentato (CARPENTIERI 2017b, p. 99), ma sembra comunque insufficiente a sostenere tutte le esigenze del Ministero. Di diversa opinione TARASCO 2019.

<sup>247</sup> Alcune analisi sembrano al contrario evidenziare un incremento dell'investimento privato in cultura all'aumentare della spesa pubblica (CRISMANI 2014).

100 e 147 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi - T.U.I.R., D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 s.m.i.), il secondo nella forma del credito di imposta (c.d. *Art bonus*, D.L. 31 maggio 2014, conv. in L. 29 luglio 2014, n. 106), recentemente inserito sulla base dell'esempio francese, in ragione del fatto che il primo strumento non risultava abbastanza appetibile per i donatori<sup>248</sup>. Entrambe le misure sono valide solo per le erogazioni destinate a enti pubblici.

Secondo la disciplina del T.U.I.R. le persone fisiche e gli enti non commerciali possono usufruire di una detrazione del 19% dall'imposta lorda a fronte di erogazioni liberali in denaro (o del valore equivalente nel caso di donazioni di beni in natura) effettuate a Stato, Regioni, altri enti territoriali, enti pubblici istituiti con decreto del MiBACT, fondazioni o associazioni culturali che svolgano attività attinenti alla conoscenza e alla valorizzazione dei beni culturali. Le imprese hanno la possibilità di dedurre spese nei limiti del 5xmille dell'ammontare per le spese del lavoro dipendente (IRES) (Cammelli 2016a; Trivellin 2018).

Se il mecenate si vuole avvalere delle norme dell'*Art bonus* invece, è previsto un credito d'imposta della misura del 65% da suddividere tre quote annuali, per erogazioni liberali in denaro con finalità di manutenzione, protezione e restauro di beni pubblici, nonché per donazioni a fondazioni lirico sinfoniche e istituti di cultura pubblici, nei limiti del 5xmille dei ricavi delle imprese o del 15% del reddito per le persone fisiche (Lupi 2014; Cammelli 2016a; Casini 2016, pp. 100-101) (Fig. 17).

Un aspetto interessante dell'*Art bonus*, per il quale è stato creato un portale web dedicato<sup>249</sup>, è la possibilità per il "mecenate" di effettuare una donazione finalizzata a uno specifico intervento. Si attribuisce così al pubblico un ruolo centrale nella scelta di quali progetti sostenere, rendendo questo strumento maggiormente partecipativo rispetto al regime del T.U.I.R. Proprio questo fattore, inoltre, dovrebbe indurre le amministrazioni beneficiarie a un maggiore impegno nella comunicazione al proprio bacino d'utenza sia dell'incentivo fiscale, sia dell'importanza della propria attività e dei beni di cui si occupa, un fattore al quale non sempre le PA dedicano sufficiente attenzione (Eroli 2015). La misura ha comunque prodotto risultati notevoli, se si considera che l'1 febbraio 2020 l'Ufficio Stampa MiBACT ha annunciato donazioni da 435 milioni di euro da parte di 14.237 mecenati. Lombardia, Piemonte e Veneto sono le Regioni con il maggior numero di erogazioni, mentre lo strumento appare meno utilizzato in Italia centrale e meridionale. Il successo della misura è da imputarsi, oltre che

<sup>248</sup> Effettivamente le erogazioni liberali che usufruiscono dei benefici del T.U.I.R. risultano diminuite quasi della metà dal 2014, anno di introduzione dell'*Art bonus* (dati reperibili alla pagina [http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Ministero/UfficioStampa/ComunicatiStampa/visualizza\\_asset.html\\_1969781888.html](http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Ministero/UfficioStampa/ComunicatiStampa/visualizza_asset.html_1969781888.html), ultimo accesso 13/06/2019). Le due norme si escludono infatti a vicenda, in quanto non è possibile che sia il T.U.I.R. sia l'*Art bonus* vengano applicati alla medesima elargizione.

<sup>249</sup> <https://artbonus.gov.it/> [ultimo accesso 13/06/2019].



Fig. 17. Funzionamento e numeri dell'Art bonus (icone da ©Freepik).

a questi fattori, anche ad altri elementi: ad esempio la possibilità di ottenere una certa visibilità dalla propria donazione per mezzo del portale dedicato, che ringrazia pubblicamente i donatori<sup>250</sup>, ma anche la semplificazione della procedura, rispetto a quanto richiesto dal T.U.I.R., in virtù dell'applicazione del medesimo regime a persone fisiche e giuridiche (Crismani 2014). Una restrizione è tutta-

<sup>250</sup> A questo riguardo alcuni commentatori evidenziano il labile confine tra "sponsorizzazioni" e "elargizioni liberali" nel momento in cui viene riconosciuto pubblicamente il nome del donatore (BARRERA 2012, pp. 911-912).

via costituita dal limite del 5xmille dei ricavi che, come efficacemente espresso da Erolì (2015), si traduce in un “collo di bottiglia”: il credito d’imposta diventa infatti veramente appetibile solo per grandi fatturati, mentre per ricavi minori rimane conveniente l’applicazione del T.U.I.R. (Trivellin 2018), viceversa meno attraente per altri aspetti (quali l’impossibilità di scegliere l’intervento a cui contribuire e la minore visibilità del donatore).

L’*Art bonus* è stato accostato dallo stesso ministro Franceschini, che lo propose, al *crowdfunding*, uno strumento sperimentato principalmente per progetti di enti non profit, che si propone di raccogliere denaro da membri del pubblico, utilizzando varie modalità (Cicerchia 2013). Le due realtà non sono però ancora pienamente sovrapponibili, per la naturale rigidità delle norme che ingessano e “burocratizzano” uno strumento che, invece, dovrebbe essere caratterizzato da una potente flessibilità (con la possibilità ad esempio di scalare gli interventi a seconda del finanziamento).

La sponsorizzazione è prevista dall’art. 120 del Codice, ma è stata disciplinata anche dal Codice Appalti<sup>251</sup>, nel caso in cui lo *sponsee* (ente beneficiario della sponsorizzazione) sia un ente pubblico. Chiarimenti operativi sono stati forniti dal D.M. 19 dicembre 2012 “Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate” e, per il MiBACT, dalla Circolare dell’Ufficio Legislativo n. 17461 del 09/06/2016.

Si tratta di un contratto atipico, ovvero non categorizzabile nelle tipologie previste dal Codice Civile, che prevede un guadagno oppure un risparmio per la PA. Può avere ad oggetto:

- Contributi in denaro o accollo di eventuali debiti (sponsorizzazione pura);
- Realizzazione di servizi, forniture, consulenze a carico dello sponsor (sponsorizzazione tecnica). In questo caso, qualora lo sponsor si avvalga di altri soggetti per portare a compimento l’opera, questi ultimi devono essere comunque in possesso dei requisiti richiesti dal Codice Appalti per effettuare lavori sui beni culturali (es. certificazione SOA); per la scelta di questi soggetti “secondari” (che d’altronde avranno una relazione contrattuale solo con il privato) non è necessaria una procedura comparata;
- Sponsorizzazione mista tra le fattispecie 1 e 2.

In questo ambito si pongono due principali problemi. Il primo è la scelta del contraente: trattandosi pur sempre di un contratto, infatti, la scelta dello sponsor deve rispondere agli stessi principi con i quali vengono scelti i contraenti di altre tipologie contrattuali. Il secondo è invece rappresentato dal bilanciamento tra i benefici alla PA e quelli che lo sponsor potrà trarre dall’associazione del suo marchio o nome all’iniziativa promossa. Anche in questo caso, la cautela è giustificata dal fatto che si sta sostanzialmente concedendo un’esclusiva a un

<sup>251</sup> La sponsorizzazione era già presente nel testo del 2006, ma la versione del 2016 ha introdotto misure di semplificazione; la disciplina è contenuta agli artt. 19 e 151.

soggetto privato; ciò giustifica anche il vaglio delle condizioni di ammissibilità dello sponsor, in termini sia economici che “moralì” (es. qualora l’uso pubblicitario del bene sia incompatibile con il bene stesso).

A norma dell’art. 19, comma 1 del Codice Appalti, per importi superiori alla soglia di 40 mila euro la ricerca dello sponsor avviene tramite procedura ad evidenza pubblica; vale a dire, tramite pubblicazione sul sito internet da parte della stazione appaltante, dell’avviso con il quale si ricercano sponsor per determinati interventi o con cui si comunica una manifestazione di interesse da parte di un privato in relazione a un determinato intervento. I termini dell’avviso assumono particolare importanza nel caso della sponsorizzazione tecnica, perché devono evidenziare le professionalità richieste per la realizzazione del lavoro. Qualora pervengano all’amministrazione più offerte, queste verranno vagliate in modo comparativo, mentre nel caso della sponsorizzazione pura si possono invitare i contraenti a fare offerte in aumento: evenienza che tuttavia risulta poco invogliante per il privato, non solo sul piano economico ma anche su quello del ritorno di immagine (dato che perdere una “gara di generosità” non è nell’interesse pubblicitario dell’azienda).

In tutti i casi, la sponsorizzazione richiederebbe una programmazione strategica da parte della PA, che dovrebbe inserire gli interventi per cui utilizzare tale strumento nel piano triennale previsto all’art. 21 del Codice Appalti.

Il campo delle sponsorizzazioni, pur notevolmente semplificato dal 2006 al 2016, rimane a oggi un elemento sottosfruttato<sup>252</sup>. Le cause del problema sono da ricercare da una parte nell’ingessamento dell’operazione in procedure che, risultando poco appetibili per il privato, rendono inefficiente il sistema; dall’altra nel fatto che alcuni aspetti operativi, tra cui la capacità negoziale degli attori pubblici, restano ancora sicuramente da implementare. I casi più studiati, ossia quello del restauro del Colosseo sponsorizzato da Tod’s (Corte dei Conti 2016) e quello di Ercolano inizialmente sponsorizzato dal *Packard Humanities Institute* (progetto che poi è virato verso altre forme di *partnership* pubblico-private, di maggior successo) (Ferri, Zan 2014), evidenziano entrambi questi problemi. In relazione al primo caso, la PA ha avuto difficoltà nel determinare il valore dell’immagine del bene: l’impatto economico delle sponsorizzazioni presso i privati meriterebbe infatti ricerche più approfondite (ovvero: a quanto ammonta verosimilmente il beneficio economico e reputazionale che il privato trae dall’associazione del bene culturale al proprio nome e marchio?), così da stipulare contratti più equi per entrambe le parti coinvolte; anche il monitoraggio del rispetto dei termini contrattuali è risultato problematico. Il secondo caso, quello del restauro di Ercolano, ha invece messo in luce difficoltà operative nella gestione della sponsorizzazione

<sup>252</sup> Così si apprende dal rapporto della Corte dei Conti 2016, che evidenzia anche come gli interventi siano tutti localizzati in Italia settentrionale.

(sono state riportate, ad esempio, lungaggini burocratiche e difficoltà nel conferire incarichi alle professionalità necessarie al compimento dei lavori).

In generale inoltre, tanto per le donazioni quanto per le sponsorizzazioni, i dati evidenziano come un ruolo molto significativo sia svolto dalle fondazioni bancarie (Chieppa 2013).

### *3.8.3. La partecipazione nella gestione*

Sempre a partire dalla c.d. Legge Ronchey, la PA ha aperto la possibilità di ricorrere a esternalizzazioni per la gestione dei servizi c.d. “aggiuntivi”, coinvolgendo gli attori privati in parte della gestione; si trattava comunque di un intervento settoriale, unicamente applicabile a musei, biblioteche e archivi di Stato. Maggiore apertura è stata garantita dal D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, art. 10, che consentiva, più in generale, la partecipazione dei privati alla “valorizzazione dei beni”. Nello stesso anno il D.Lgs. 112/1998 identificava la gestione come una funzione a sé stante, mentre la successiva L. Cost. 3/2001 menzionava unicamente i campi della “tutela” e della “valorizzazione”; anche nel Codice, dunque, la gestione è stata fatta rientrare tra le funzioni della valorizzazione (Barbati *et al.* 2017, pp. 196–197). Dopo varie modifiche e aggiustamenti legislativi, che hanno influenzato anche le esternalizzazioni dei servizi presso gli enti locali<sup>253</sup>, la formulazione del Codice ha dedicato alle forme di gestione l’art. 115, novellato nel 2006, e ai “servizi per il pubblico” (derivanti dalla L. Ronchey) l’art. 117.

Il comma 1 dell’art. 115 identifica come oggetto della disciplina «le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica», lasciando dunque, almeno secondo alcuni commentatori, ampio spazio interpretativo circa l’individuazione di tali attività. Gli articoli in questione si riferirebbero in ogni caso ai musei e agli altri istituti della cultura (Carpentieri 2005a, p. 507) esplicitamente citati all’art. 101; oltre a questi luoghi, tuttavia, la lettera della disciplina, di nozione più aperta, permette di includere ad esempio beni immobili che non siano destinati a ospitare istituti della cultura.

Per tali attività è prevista sia la gestione diretta<sup>254</sup> che quella indiretta. In quest’ultimo caso (come si è visto nei paragrafi precedenti), qualora la PA si trovi a concedere un’esclusiva a un privato, sia pur temporaneamente, tramite la stipula di un contratto, è richiesta una procedura pubblica e aperta per la scelta del

<sup>253</sup> Per questi aspetti si rimanda a BARBATI 2006, pp. 162–169. Non sono mancate critiche all’esternalizzazione da parte di studiosi che sostengono la necessità di mantenere unite tutela e gestione (SETTIS 2002, pp. 88–90).

<sup>254</sup> Comprendendo anche la gestione affidata a società a controllo prevalentemente pubblico (BELLOMIA 2012, pp. 876–877).

contraente; quest'ultimo deve a sua volta assicurare la presenza di professionalità specifiche, così da garantire un adeguato livello qualitativo per il progetto di valorizzazione (Bellomia 2012, pp. 877–878). La gestione indiretta deve essere motivata dalla necessità di «assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali» (art. 115, comma 4), proseguendo con una procedura comparativa non solo tra diversi contraenti, ma anche tra la stessa scelta di proporre la gestione diretta e quella di rivolgersi all'indiretta (con ciò sottintendendo che la prima costituisce di norma l'opzione preferibile e più vantaggiosa, sottinteso discutibile, come ben articola Manacorda 2020). Tale analisi comparativa prevede dunque a monte una programmazione preventiva degli obiettivi da perseguire tramite la gestione. Il tema si lega anche all'art. 112, comma 4, che prevede che il Ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali possano stipulare accordi per «definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione»; le modalità con cui questa definizione viene effettuata e gli indicatori impiegati per misurare il raggiungimento degli obiettivi in ambito culturale richiederebbero tuttavia maggior approfondimento. Per l'adozione di questi piani l'art. 112, comma 5, specifica che i medesimi enti possono costituire nuovi soggetti giuridici, ai quali possono partecipare anche soggetti privati (proprietari di eventuali beni inseriti nella programmazione integrata) ed enti no profit. Gli stessi possono inoltre costituire, anche per la gestione dei beni, soggetti partecipati, ad esempio fondazioni (casi noti sono il Museo Egizio di Torino e il MAXXI di Roma) (Sciullo 2006).

Grazie alla relativa elasticità della legislazione, in questo ambito si manifestano dunque variegate forme contrattuali e pattizie, nonché diverse tipologie di intervento (Carpentieri 2017b; Petrarola, La Marca 2017), a cui la ricerca sta recentemente ponendo maggiore attenzione, anche attingendo dalla metodologia per l'analisi del *management* (Zan 2014). Queste forme permettono – a vari livelli e secondo differenti modalità – una partecipazione potenzialmente ampia dei soggetti privati alla gestione dei beni culturali; partecipazione che, nonostante non sia particolarmente incoraggiata, si sta comunque sviluppando anche in Italia (seppur più lentamente rispetto ad altri Paesi europei). Ai privati spinti dall'interesse economico-commerciale, si affiancano così anche enti no profit comprensivi di piccole associazioni culturali, ad esempio tramite l'«adozione di un monumento». Di conseguenza non si rilevano per questo specifico ambito particolari criticità per la partecipazione pubblica sul fronte legislativo, da rintracciarsi invece sul piano operativo (es. maggiore apertura o chiusura verso terzi, da valutare caso per caso), ideologico, negoziale e di programmazione degli obiettivi<sup>255</sup>. L'unico vero ostacolo a tale proposito risiede nell'art. 115, comma 3, che vieta (per evitare conflitti di interesse?) la possibilità di affidare la gestione a privati che siano

<sup>255</sup> Altri aspetti in cui i commentatori hanno individuato criticità attengono al rapporto con le norme comunitarie, al coordinamento con la normativa riguardante gli enti locali e a quello con il Codice Appalti 2016 (Sciullo 2006; Sciullo 2018).

parte dei soggetti costituiti ai sensi dell'art. 112: si va così a separare la programmazione dall'effettiva realizzazione di quegli interventi che dovrebbero portare al compimento degli obiettivi identificati ai sensi dell'art. 112 (Sciullo 2006).

In sintesi, la valorizzazione costituisce il campo in cui, anche dal punto di vista legislativo, si registra la maggiore apertura verso la partecipazione di altri soggetti oltre allo Stato: come si è detto, il principio di collaborazione è infatti tra i fondamenti stessi della funzione e delle attività. Questa istanza si inserisce tuttavia in un sistema che tradizionalmente attribuisce allo Stato la riserva in tutte le questioni attinenti ai beni culturali, nel contesto di un'antitesi tra cultura e profitto economico, e infatti il coinvolgimento di privati privilegia innanzitutto enti no profit (Carpentieri 2005a, pp. 509–510), fattore che scatena in qualche caso le ire dei professionisti (che vedono negli enti no profit una concorrenza sleale, sia per la manodopera gratuita tramite il volontariato, sia per un regime fiscale maggiormente favorevole, disciplinato dal recente Codice del Terzo Settore<sup>256</sup>). Tale visione si pone in netto contrasto con le nuove istanze delle “imprese culturali e creative” (Valentino 2013; Federculture 2017).

Le norme sulla valorizzazione nascono dunque con un intento collaborativo, inteso sia nel senso di una sussidiarietà verticale che di una orizzontale. Tuttavia coesistono nella disciplina, a volte trattati allo stesso modo, da un lato rapporti di tipo esclusivo, ovvero con la volontà di creare un “mercato” legato ai beni culturali (concedendo ad alcuni privati un diritto esclusivo, sia pur temporaneo, su alcune attività); dall'altro usi non rivali, per i quali una maggiore liberalizzazione potrebbe risultare vantaggiosa per tutte le parti (ad esempio nell'uso delle riproduzioni fotografiche dei beni culturali). Il coinvolgimento di altri soggetti prospettato dai principi della Convenzione di Faro va proprio in questa direzione, improntata a una maggiore apertura verso una pluralità di soggetti (cfr. cap. 2). Queste considerazioni ci conducono agli ultimi due paragrafi del capitolo: quello riguardante la proposta di ratifica della Convenzione di Faro in Italia e quello su alcune teorie (in voga soprattutto qualche anno fa) che considerano i beni culturali come “beni comuni”.

### **3.9. La proposta di ratifica della Convenzione di Faro da parte dell'Italia**

Alla luce di quanto si è detto a proposito della c.d. Convenzione di Faro (cfr. par. 2.2.3) e dello spazio per la partecipazione pubblica in Italia nei procedimenti che governano i beni culturali (e in particolare quelli archeologici), esaminiamo

<sup>256</sup> Alcuni autori sottolineano però che, specialmente dal punto di vista del diritto comunitario, la differenza tra attori commerciali e del terzo settore si sia ultimamente molto assottigliata, in quanto si tratta ugualmente di operatori economici (CARPENTIERI 2017b, p. 101).

ora il dibattito che ha recentemente interessato la proposta di ratifica della Convenzione.

Più voci sia da parte sia del Ministero che delle Università si sono spese da tempo prima per la firma<sup>257</sup> e poi per la ratifica italiana della Convenzione di Faro<sup>258</sup>.

La discussione per la ratifica, cominciata nel corso della XVII legislatura (A.S. n. 2795) e affidata alla 3° Commissione (Affari esteri, emigrazione)<sup>259</sup>:

- Esplicava le finalità partecipative della Convenzione;
- Sottolineava l'assenza di obblighi da parte degli Stati firmatari;
- Proponeva l'allocazione della somma di 1 mln di euro per disporre un programma triennale di iniziative collegate con le finalità della Convenzione.

Anche le altre commissioni consultate si erano espresse con parere non ostativo o favorevole. In base a quanto emerge dai verbali, la discussione parlamentare tuttavia si è concentrata sui principi della Convenzione, lasciando da parte questioni (sia semantiche sia di contenuto) maggiormente delicate. Riguardo il primo elemento critico, dal momento che la Convenzione di Faro comprende anche il patrimonio immateriale (a differenza della vigente disciplina di settore italiana), ci si è interrogati sull'uso delle locuzioni "eredità culturale" o "patrimonio culturale" (Nizzo 2016; Carpentieri 2017a). Per non ingenerare confusione si è proposto di utilizzare il termine "eredità" al posto di quello di "patrimonio", ma il suggerimento non sembra sia stato accolto nella bozza presentata all'esame delle Commissioni (che recava ancora il termine "patrimonio"<sup>260</sup>). L'esame non ha inoltre preso in considerazione l'implementazione della Convenzione: da una parte, infatti, non si registrano discussioni sui potenziali conflitti tra Convenzione e legislazione vigente; dall'altra non si sono analizzati i metodi di accreditamento dei gruppi (o, meglio, delle comunità di patrimonio) abilitati a partecipare al processo di gestione proposto dalla Convenzione. L'unica compatibilità presa in esame riguarda la Costituzione, con cui effettivamente la Convenzione non entra in conflitto.

I lavori, interrottisi in concomitanza con la fine della legislatura, sono ripresi nel settembre 2018, nel corso di quella successiva (A.S. n. 702).

<sup>257</sup> Avenuta nel 2013. Tra i primi scritti riguardanti la Convenzione in Italia ricordiamo SCIACCHITANO 2011b.

<sup>258</sup> Ad es. Giuliano Volpe (si veda in particolare Giuliano VOLPE 2016a), che si è fatto anche promotore di una mozione presentata dalla Società degli Archeologi Medievisti Italiani nel 2018. Sull'importanza della ratifica della Convenzione anche BROGIOLO 2018, che già in precedenza aveva evidenziato l'importanza del coinvolgimento delle comunità locali specialmente nella ricerca (BROGIOLO 2014).

<sup>259</sup> Sedute del 10 maggio, 2 agosto e 11 ottobre 2017.

<sup>260</sup> Il termine "eredità" è stato usato invece dalla relatrice E. Fattorini nel corso della presentazione della Convenzione in Commissione, in data 10/05/2017.

Lo schema di legge proposto in questa occasione ricalca il precedente; si introduce però la menzione della somma di 1 mln di euro da allocare per la realizzazione del piano triennale<sup>261</sup>. Il sen. Lucidi (M5S), in conclusione alla relazione di apertura in 3<sup>a</sup> Commissione, «evidenzia come i testi dei due disegni di legge in esame [entrambi relativi alla ratifica della Convenzione, successivamente unificati] non presentino profili di incompatibilità con la normativa nazionale»<sup>262</sup>, conclusione ripresa anche nella seduta successiva dall'on. Alfieri (PD), insieme con la constatazione che la Convenzione non impone obblighi agli Stati firmatari, ma li vincola solo ai suoi ideali e obiettivi.

Ancora una volta, le altre commissioni coinvolte si esprimono con parere non ostativo o favorevole.

Una brusca inversione di rotta si registra nella prima seduta della Commissione in data 08/01/2019, durante la quale il presidente Petrocelli (M5S) parla la necessità di una «ulteriore riflessione» e di un «orientamento da parte del Governo». La seduta n. 95 del 27/02/2019, sempre in Assemblea, propone quindi una sospensione dei lavori per la necessità di approfondire nuovamente le questioni semantiche. La proposta di ratifica si è così arenata per un semplice «pretesto», dato che la presunta confusione creata dalla traduzione era già stata affrontata a suo tempo, con relativa proposta di soluzione. La seduta in Assemblea n. 154 del 10/10/2019 approva il testo, trasmettendolo alla Camera (A.C. 2165), mentre la discussione in Commissione Affari Esteri, a inizio novembre 2019, registra la decisa contrarietà della Lega con richiesta di ulteriori audizioni; si è comunque deciso di presentare alla Camera il testo approvato dal Senato (5 febbraio 2020). Il 12 febbraio 2020 la Commissione Cultura esprime parere favorevole, nonostante le forti perplessità formulate ancora una volta dalla Lega a proposito del comitato di monitoraggio (interpretato come organo censore) e della necessità di stabilire meccanismi di mediazione dei conflitti (art. 7.b della Convenzione), che rischierebbero di «avallare, consolidare e rendere comune – rispetto al problema della possibile diversa valutazione che di una stessa opera d'arte possono dare popoli e civiltà diversi – una linea di condotta autocensoria e priva di orgoglio e dignità nazionali del tipo di quella che l'Italia tenne in occasione della tristemente nota visita della delegazione iraniana a Roma nel 2016, quando, per non urtare la sensibilità degli ospiti musulmani, si decise di coprire numerose opere d'arte riproducenti corpi nudi di donna». Simili perplessità «relativistiche» e legate all'implementazione sono state espresse da FdI, che si è astenuto dalla votazione. Alla fine la Commissio-

<sup>261</sup> Il piano dovrebbe essere pubblicato con decreto del MIUR, di concerto con il MiBACT e il MAECI. La scelta del MIUR come Ministero di emissione del decreto è forse spia di una visione «educativa» del patrimonio culturale.

<sup>262</sup> 3<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione) - Seduta n. 22 (ant.) del 29/11/2018.

ne si è espressa in modo favorevole<sup>263</sup>, mentre la XIV Commissione (Unione Europea) sempre in data 12 febbraio 2020, ha rinviato il parere.

Pareri discordanti in relazione alla ratifica della Convenzione sono emersi anche nel mondo dell'arte, che ha messo in luce il problema della "ingegnerizzazione" della Convenzione – in particolare per quanto riguarda la definizione delle procedure e delle attività, nonché il coordinamento tra diversi settori della PA (Monti 2019)<sup>264</sup>.

Segnaliamo infine che, nonostante non sia ancora stata ratificata, un esplicito riferimento alla Convenzione è stato già usato dalla DG ABAP nel 2019, tra le motivazioni di un atto con cui si indirizzava l'attività del dirigente responsabile di un ampliamento di Palazzo dei Diamanti a Ferrara. Per impedire i lavori previsti, infatti, si è addotto come motivazione il principio per cui la conservazione della forma sarebbe necessaria per il mantenimento dei valori intrinseci del patrimonio culturale (sebbene non fosse stata svolta un'indagine preliminare su quali valori si volessero conservare in relazione a quel monumento) (Tonelli 2019).

È indubbio che l'implementazione della Convenzione richiederà una seria discussione, sia per attuare cambiamenti in ambito legislativo (ad esempio in alcune delle criticità individuate in questa ricerca), sia nell'atteggiamento dei professionisti della cultura nei confronti del pubblico, affinché il testo non rimanga solo una "carta di intenti" senza seguito.

Un esempio di alcuni dei punti che potrebbero essere meglio delineati, in diretta relazione al testo della Convenzione, sono:

- La modalità di formazione delle "comunità di patrimonio" (Giampieretti 2015). Può esserci un'identità tra queste ultime e le forme associative attualmente previste dal Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117)?
- La disciplina delle modalità di intervento da parte delle "comunità di patrimonio", che potrebbe trovare analogia nelle disposizioni previste per le associazioni di protezione ambientale, individuate a norma della L. 8 luglio 1986, n. 349 e legittimate a proporre azioni risarcitorie a norma della L. 3 agosto 1999, n. 265.
- Le modalità di cooperazione e di formazione di politiche intersettoriali (*in primis*, a livello ministeriale tra MiBACT e MIUR<sup>265</sup>).

<sup>263</sup> Comm. VII Cultura, seduta del 12 febbraio 2020.

<sup>264</sup> In questo caso, per la verità, con un'analisi lessicale dal sapore vagamente pretestuoso: l'analisi infatti prende in considerazione in particolare l'art. 4.a della Convenzione, concentrandosi sul termine "arricchimento" e interrogandosi sul significato della parola nel contesto – che tuttavia si può facilmente intendere come libera partecipazione alla produzione culturale (che porta dunque all'"arricchimento" del patrimonio culturale).

<sup>265</sup> L'urgenza di tale accordo, anche per delineare al meglio le politiche di formazione dei professionisti del patrimonio, è stata più volte ribadita (MILITELLO 2018; BROGIOLO, CHAVARRÍA ARNAU 2019). Un accordo preliminare era stato proposto nel 2015, ma la firma di un nuovo accordo

- Le procedure per l'indagine dei valori sociali connessi al patrimonio culturale e la traduzione di questi valori in obiettivi da rispettare, tutelare, comunicare.
- Le modalità di mediazione e di prevenzione di conflitti sociali nel caso in cui vengano a scontrarsi diversi gruppi con interessi configgenti riguardo il medesimo patrimonio culturale.

D'altro canto, dal momento che l'implementazione della Convenzione avviene dopo la ratifica, la ratifica stessa potrebbe fungere da spinta per avviare una discussione volta al miglioramento dei processi partecipativi nel mondo dei beni culturali.

### **3.10. Beni culturali come beni comuni?**

Il dibattito riguardante i beni comuni (*commons*), etichetta da molti attribuita anche al patrimonio culturale, si è sviluppato in ambito economico a partire dalla fine degli anni Sessanta<sup>266</sup>; da qui si è poi estesa ad altre discipline, in particolare all'ambito giuridico, politico e filosofico, causando anche una certa confusione nell'uso dei termini e dei concetti. In Italia, un acceso dibattito è scaturito in relazione alle politiche di "valorizzazione" economica dei beni pubblici, tra cui alcuni beni culturali, attraverso la loro dismissione, attuata in risposta alla necessità di abbassare il debito pubblico (Settis 2002; Mattei 2017, pp. 147-

nel 2018 è caduta in un nulla di fatto. A riguardo si veda la relazione finale del Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici [https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1528903565583\\_Relazione\\_finale\\_CS\\_presidente\\_GV\\_pdf](https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1528903565583_Relazione_finale_CS_presidente_GV_pdf) e la relazione della commissione congiunta MiBAC e CUN [https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1522755766034\\_Relazione\\_CSBCP-CUN.pdf](https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1522755766034_Relazione_CSBCP-CUN.pdf) [ultimo accesso 06/01/2019]. L'occasione di costruire sinergie tra i due Ministeri si è presentata più volte (ad es. in occasione della riforma del 1997), ma non è mai stata colta. Sul punto si veda anche MANACORDA 1999.

<sup>266</sup> Il dibattito è scaturito da un influente articolo di Garrett HARDIN (1968), sulla "tragedia dei beni comuni". L'articolo trattava, da un punto di vista "ecologico", del popolamento mondiale e della distribuzione delle risorse. L'esempio di Hardin, frequentemente citato, è quello di un pascolo ad accesso aperto a una comunità di pastori. Nel suo ragionamento, in cui non vengono contemplate norme ma solo il comportamento umano dei singoli, ogni pastore cercherà di massimizzare il proprio guadagno aggiungendo capi di bestiame al suo gregge. In questo modo i benefici saranno suoi (il ricavo dalla vendita del bestiame), mentre le "esternalità negative" (il consumo di pascolo) saranno condivise da tutta la comunità di pastori. Se però tutti i pastori si comporteranno così, alla fine il pascolo sarà sovra sfruttato e ciò porterà alla rovina l'intera comunità. Soluzioni storiche al problema sono state la proprietà privata e le leggi (con le relative sanzioni). Nel ragionamento di Hardin l'uomo, comportandosi come se il pianeta avesse risorse infinite, rischia l'autodistruzione e secondo la sua opinione bisognerebbe attuare un controllo delle nascite (teoria ripresa anche da DIAMOND 2005). La narrativa dei sostenitori dei beni comuni ha letto la teoria di Hardin in termini fortemente negativi, dipingendola come esempio degli effetti del capitalismo, cosa che però Hardin non era intenzionato a dimostrare (VITALE 2013, pp. 7-10). Per quanto presenti obiettive criticità, non bisogna dimenticare che la sua teoria era basata su un ragionamento ecologico e non economico.

148). Un'apposita Commissione, presieduta da Stefano Rodotà, è stata incaricata nel 2007 di affrontare la tematica proponendo modifiche legislative al codice civile, in seguito mai attuate. In realtà, la definizione di "bene comune" proposta dalla Commissione Rodotà non presenta particolari criticità o opposizioni rispetto all'attuale ordinamento dei beni culturali: «I beni comuni sono le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o private, in ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissate dalla legge»<sup>267</sup>. L'attuale disciplina dei beni culturali rientra pienamente in questa definizione, tanto che, come ha ben sottolineato Luca Nivarra, nell'ottica della Commissione Rodotà «i beni culturali rappresenterebbero la *species* di un *genus* più ampio costituito dai beni comuni» (Nivarra 2017, p. 157).

Più complesso è conciliare l'attuale ordinamento italiano per i beni culturali con l'idea economica di bene comune (*common pool resources*), che presuppone una logica d'uso. In ambito economico il punto di riferimento sono le teorie di Elinor Ostrom, che ha formulato la sua analisi a partire da casi reali in cui si verifica una collaborazione, da parte di membri delle comunità, per lo sfruttamento di risorse naturali finite (es. aree di pesca, boschi, zone di pascolo). Ostrom ha quindi isolato otto fattori di successo (Ostrom 2006, pp. 136–153):

1. Chiara definizione dei confini delle risorse comuni;
2. Congruenza tra le regole di appropriazione e di fornitura (che limitano e condizionano lo sfruttamento della risorsa) e le condizioni locali;
3. Metodi di decisione collettiva;
4. Monitoraggio e sorveglianza da parte dei membri stessi della comunità;
5. Sanzioni progressive;
6. Esistenza di meccanismi di risoluzione dei conflitti interni;
7. Minimo livello di riconoscimento (dall'esterno, come ad es. dallo Stato) del diritto della comunità di organizzarsi autonomamente;
8. Più livelli organizzativi per la gestione della cosa comune.

Come si intuisce, questi fattori non sono applicabili all'attuale *governance* dei beni culturali, a cominciare dal primo: per quanto esista una definizione giuridica di patrimonio culturale, abbiamo già evidenziato la difficoltà di verificarne i limiti in più casi. Il sistema inoltre presuppone che la comunità sia nettamente identificata, in modo che esista una chiara distinzione tra chi può usare le risorse

<sup>267</sup> La proposta è reperibile all'indirizzo: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg\\_1\\_12\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg_1_12_1) [ultimo accesso 19/06/2019].

se e chi invece ne viene escluso; la Ostrom stessa per altro ammette che i casi che ha studiato si riferiscono a piccole comunità. La collaborazione viene in essere proprio per evitare il sovra sfruttamento delle risorse, innanzitutto riservandone l'uso: dunque i *commons* studiati dalla Ostrom non sono necessariamente beni "comuni" alla totalità delle persone, ma solo ai membri della comunità che gestisce la risorsa. Un esempio italiano è costituito dalle "Regole" della Regione Veneto<sup>268</sup>, che per loro statuto amministrano le risorse naturali montane (forestali) di alcune zone, riservandone uso e benefici a un gruppo chiuso di membri<sup>269</sup>. Dal punto di vista giuridico tali strutture si configurano come enti di diritto privato, pur con finalità pubblicistica<sup>270</sup>.

La risorsa a rischio di sovra sfruttamento deve essere anche utilizzata ai fini della produzione di un vantaggio economico (inteso come guadagno o come risparmio della spesa). Questo concetto è spesso applicabile al paesaggio (Boscolo 2016), ma i beni culturali in sé mal si adattano a simili logiche, tanto che recenti tentativi di applicazione delle teorie ostromiane al patrimonio culturale hanno spostato l'analisi sui benefici economici derivanti dal turismo legato ai beni culturali<sup>271</sup>.

In ambito economico, la teoria distingue i regimi proprietari secondo le categorie di "rivalità" e "escludibilità". Con il primo concetto, come abbiamo già esposto nel paragrafo 3.8.1, si intende che l'utilizzo da parte di alcuni soggetti limita le possibilità di servirsi di una risorsa da parte di altri, mentre con il secondo si intende la possibilità di "escludere" qualcuno dall'utilizzo della risorsa stessa. In base a questi criteri, si distinguono quattro tipologie di regimi proprietari (Tabella 2).

	Escludibilità	Non escludibilità
Rivalità	Beni privati	Beni comuni
Non rivalità	Beni "di club"	Beni pubblici

Tabella 2. Tipologie di regimi proprietari sulla base dei criteri di escludibilità e rivalità.

<sup>268</sup> Riconosciute con L.R. 19 agosto 1996, n. 26.

<sup>269</sup> L'appartenenza alle Regole è disciplinata dagli statuti e i membri sono a volte i discendenti dei fondatori delle Regole stesse. Tali enti si caratterizzano per essere particolarmente conservatori anche nella gestione dell'accesso alla comunità chiusa dei beneficiari.

<sup>270</sup> Nel loro operato inevitabilmente finiscono per crearsi conflitti di attribuzione delle competenze con quelle degli enti locali, amministrativamente incaricati della gestione di queste risorse [per questo aspetto si veda FAVERO *et al.* 2016].

<sup>271</sup> GOULD 2018. Sempre Peter Gould ha ricapitolato l'uso della teoria dei *commons* in archeologia: GOULD 2019, che verrà pubblicato nel numero 11 di "European Journal of Post-Classical Archaeologies" (2021).

Anche sulla base di questa divisione, non tutti i beni del patrimonio culturale italiano sono classificabili per la teoria economica come “comuni” (Tamma 2015, p. 489): alcuni sono beni eminentemente pubblici, altri possono essere privati, altri ancora sono beni “di club”. L'estrema eterogeneità della situazione impone quindi particolare cautela.

Dopo i lavori della Ostrom (anni Novanta), basati appunto sulla condivisione delle risorse naturali, il concetto di “beni comuni” ha avuto particolare seguito anche in ambito politico; qui ha mutato di significato e si è notevolmente ampliato, andando a comprendere beni sia materiali, come ad es. acqua, giardini pubblici, piazze, che immateriali, ad es. il web, la conoscenza e il genoma umano (Mattei 2011, p. 54; Marella 2012, pp. 17–19; Cerulli Irelli, De Lucia 2014). Anche a questo riguardo i beni culturali costituiscono una categoria ibrida, in quanto beni materiali tutelati per il valore immateriale ad essi associato. Da questa categorizzazione si può ben capire la difficoltà del giurista nel trovare discipline comuni (Boscolo 2013).

Parallelamente, intorno all'idea dei *commons* si è sviluppata una narrativa di valori positivi e solidali, basata sulla semantica (Nespor 2013, pp. 683–684). Proprio su di essa spesso si imposta la rappresentazione dei beni culturali come *commons*, che tuttavia non va ad approfondire le problematiche di gestione effettiva dei beni, ma si limita all'affermazione retorica di un principio (i beni culturali dovrebbero essere “beni comuni”).

Spesso, ad esempio, anche la definizione della comunità di riferimento per l'interesse collettivo (uno dei pilastri della teoria dei beni comuni, in relazione anche all'applicazione della Convenzione di Faro) è espressa in modo vago; fanno eccezione gli usi civici, che comunque raramente vengono presi in considerazione nei discorsi sui beni culturali come beni comuni, seppure rientrino tra le categorie dei beni paesaggistici tutelate *ex lege* dal Codice (art. 142, comma 1, lettera h) (Cerulli Irelli, De Lucia 2014). Nel caso dei beni culturali, qual è la collettività di riferimento? Locale, nazionale o addirittura internazionale (come potrebbe verificarsi per i beni inseriti nella WHL) (Cerulli Irelli, De Lucia 2014)? Nel caso di una reale identificazione dei beni culturali come *common pool resources*, la domanda non è oziosa perché, come abbiamo visto, dall'appartenenza alle comunità delineate discenderebbero particolari diritti di partecipazione e uso. Lo sviluppo anche in ambito culturale del dibattito riguardante i beni comuni è legato infatti a istanze di partecipazione pubblica, dato che entrambe le tematiche derivano dalla crisi del tradizionale modello di statualità e dalla conseguente insoddisfazione verso di esso (Cerulli Irelli, De Lucia 2014; Allegretti 2011).

L'ambiguità concettuale legata ai commons, cui ci si riferiva in apertura di questo paragrafo, fa sì che anche nell'ambito degli studi legati al patrimonio culturale il concetto presenti spesso confini confusi (Gould 2017). In Italia alcuni se ne servono per dimostrare che mercato e cultura sono elementi da tenere

separati, nella convinzione che il capitalismo porti alla “tragedia dei beni comuni” (v. nota 266) (Montanari 2014, pp. 22–25, che però non spiega come l’applicazione del regime dei *commons* si differenzerebbe dall’attuale regime pubblico: i due concetti sembrano, anzi, sovrapporsi nella sua visione<sup>272</sup>). In questi casi, probabilmente, parlare di una “dimensione comune” del patrimonio culturale sarebbe più appropriato. Altri, all’opposto, hanno usato il concetto di beni comuni per invocare una totale liberalizzazione rispetto all’attuale disciplina, ad esempio nell’ambito del libero uso delle riproduzioni fotografiche dei beni culturali (senza canone né autorizzazione ministeriale) anche con finalità commerciali (Modolo 2017). Quest’ultima costituisce una visione più simile all’idea economica di *common pool resource*, immaginando che la comunità di riferimento sia l’umanità.

Volendo applicare questo ragionamento alla gestione dei beni culturali, realisticamente si può immaginare magari per beni di essi, di importanza locale, un’applicazione su scala estesa (di cui per altro non mancano esempi anche allo stato attuale) di quanto si verifica nella gestione di altre tipologie di beni in alcuni enti locali, ad esempio tramite “patti di collaborazione” finalizzati alla realizzazione di obiettivi sociali. Questa prospettiva sarebbe in linea con i principi costituzionali dell’art. 9 Cost. attuato favorendo in modo significativo la sussidiarietà orizzontale. In questo senso vanno anche alcune norme regionali (es. la L.R. 1/2005 della Toscana, art. 1, cfr. Cerulli Irelli, De Lucia 2014, n. 32) e regolamenti comunali (Biondini 2017).

<sup>272</sup> Una critica al monopolio statale come gestione del “bene comune” anche in MANACORDA 2014, p. 24.



# IL CONTESTO NORMATIVO INGLESE

---

Nel capitolo precedente abbiamo evidenziando le problematiche legate alla partecipazione pubblica in Italia. Questo capitolo fornirà invece una sintesi sulla legislazione e le politiche che regolano il sistema inglese, evidenziandone caratteristiche e limiti.

Tre avvertenze sono doverose prima della lettura di questo capitolo.

In primo luogo, come noto, il Regno Unito è composto da diversi territori: Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord<sup>273</sup>. Tutte queste entità hanno il proprio sistema legislativo, con differenze anche considerevoli: Inghilterra e Galles si rifanno infatti al sistema della *common law*, così come l'Irlanda del Nord, che tuttavia risente anche dell'influenza della legislazione irlandese, mentre la Scozia è influenzata dalla *civil* o *Roman law* (Carman 1996, p. 35). Nell'ambito di questa disamina ci si è limitati all'analisi della legislazione dell'Inghilterra (e in parte del Galles), per le ragioni spiegate in introduzione. Nonostante le regole in Inghilterra e Galles siano simili, la responsabilità dell'applicazione delle medesime previsioni può essere affidata a differenti enti con analoghe funzioni e capacità istituzionali (ad esempio il *British Museum* in Inghilterra trova un parallelismo nei *National Museums of Wales* in Galles). In generale, ci si riferirà dunque all'Inghilterra.

In secondo luogo, come già accennato, mentre il sistema inglese e gallese si riferiscono alla *common law*, quello italiano è fondato sul sistema della *civil law*, derivante dal diritto romano. In altri termini, se in Italia il sistema legislativo è fondato su codici e leggi, in Inghilterra e Galles, oltre a un *corpus* legislativo re-

<sup>273</sup> Si trovano sotto la giurisdizione e sovranità del Regno Unito, ma senza farne parte e in qualità di Stati indipendenti, alcuni territori (definiti *British Overseas Territories*) un tempo compresi nell'Impero Britannico (es. Gibilterra, isole Falkland, isole Vergini, ecc.). Sono invece possedimenti diretti della Corona (dunque non facenti parte formalmente del Regno Unito), amministrati autonomamente, alcune isole nel mar d'Irlanda (Isola di Man) e nel Canale della Manica (i *bailiwicks* di Jersey e Guernsey). Per ogni legge del Regno Unito è specificata la validità territoriale.

lativamente ristretto, pesano anche consuetudini, regolamenti e precedenti giurisprudenziali (Settis 2012, p. 74). Per questo motivo, ove rilevante verranno riportate alcune sentenze che hanno contribuito a fissare dei canoni. Come rilevato nel corso della ricerca, per altro, lo spazio per la partecipazione pubblica in archeologia non è definito tanto dalle leggi, quanto piuttosto dalle politiche (*policies*) che si esprimono in documenti programmatici, pratiche, consuetudini anche informali, *guidance* e *schemes* (piani)<sup>274</sup>.

Segnaliamo infine che, mentre in Italia l'applicazione delle leggi riguardanti l'archeologia e in generale il patrimonio culturale è affidata allo Stato, e rientra perciò nel campo di ricerca del diritto amministrativo, in Inghilterra e Galles lo Stato riveste a tale proposito essenzialmente una funzione di indirizzo, corredata da una ben delimitata funzione esecutiva (v. oltre): al *Department for Digital, Culture, Media & Sport* si affiancano molti altri enti, di natura semi-pubblica o privata, e di conseguenza in molti casi i contenziosi che sorgono nel campo del patrimonio culturale sono temi di diritto privato.

#### 4.1. Gli attori

Il sistema inglese si caratterizza per una gestione amministrativa dell'archeologia molto più decentrata rispetto all'Italia; di conseguenza, anche il panorama degli attori che operano in questo campo su scala nazionale appare variegato. Nel seguito si cercherà di presentare una sintesi complessiva del sistema, illustrando brevemente le caratteristiche e le funzioni di ciascun attore<sup>275</sup>.

##### 4.1.1. Stato, enti territoriali e organi esecutivi non dipartimentali

Lo Stato britannico si è distinto storicamente per un limitato intervento pubblico nel mondo delle arti, inizialmente circoscritto, tra XVIII e XIX secolo, a un ruolo "negativo" di censura. Questa politica è proseguita fino alla fine del XIX secolo, quando è entrata in vigore, nel 1882, la prima legislazione per la tutela dei monumenti antichi – che comunque prevedeva ancora un limitato ruolo statale (Hunter *et al.* 1993, p. 31). Dopo la Seconda Guerra Mondiale, lo Stato ha cominciato a ricoprire un ruolo "positivo", sia tramite l'allocazione di fondi destinati alla promozione della produzione artistica, sia approfondendo il proprio coinvolgimento in archeologia e cominciando a condurre scavi (Bradley 2006, pp. 1–2).

<sup>274</sup> Tale zona grigia a livello legislativo è stata indagata da un lato grazie ai dati qualitativi raccolti in bibliografia e tramite le interviste, dall'altro durante un periodo di *internship* presso *The Heritage Alliance*.

<sup>275</sup> Escludiamo dalla trattazione le Università e i centri di ricerca, per cui è noto l'ambito operativo.

Già dal secondo dopoguerra, per intervenire nel mondo delle arti lo Stato si è servito di organizzazioni parastatali fondate *ad hoc*, nonostante l'*arm's length principle* sia stato formalizzato solo negli anni Settanta (Gray 2000, pp. 36–42). In base a questo principio, utilizzato specialmente in ambito economico, gli operatori godono di indipendenza e parità di intervento: si tratta, come vedremo, dell'indirizzo seguito in campo amministrativo dallo Stato britannico per gran parte della gestione del patrimonio culturale, giustificato dall'idea di garantire l'indipendenza alla produzione artistica e di preservare la gestione del patrimonio culturale dall'influenza politica (Gray 2000, p. 64). Lo stesso principio dovrebbe inoltre diminuire l'efficacia dell'azione di *lobby* (che comunque esiste) e ridurre il rischio di scambi clientelari tra la politica e il mondo delle arti (Van der Ploeg 2006, pp. 1208–1209). In realtà, la politica dei finanziamenti (pubblici) di questi organi – comunque di natura parastatale – non consente di eliminare totalmente questi rischi.

Il ministero che oggi si occupa della gestione dell'archeologia è il *Department for Digital, Culture, Media and Sports* (DCMS). Il *Secretary of State* (SoS) ha funzioni di monitoraggio e controllo degli enti non-dipartimentali che gli sono sottoposti, che si trovano nella sola Inghilterra<sup>276</sup> (tra cui anche *Historic England*, per cui si veda il par. 4.1.1). Ha primariamente compiti di indirizzo, quali formulare politiche generali, revisionate periodicamente, e promuovere e/o realizzare studi finalizzati all'elaborazione di politiche<sup>277</sup> e documenti politici (*green* e *white papers*, per stimolare il dibattito, ottenere osservazioni e rispondere alle istanze di cambiamento). Sul piano esecutivo, il DCMS dichiara e garantisce la protezione degli *scheduled monuments*<sup>278</sup>, dei *listed buildings* e dei relitti, autorizzando interventi conservativi urgenti o escludendo alcuni *listed buildings*, per un certo periodo di tempo, dalle procedure di autorizzazione per la demolizione (Cookson 2000, pp. 6–7; Gray 2000, p. 60; Harwood 2012, pp. 8, 15). Ha anche competenze riguardanti il turismo, su cui non ci soffermiamo. L'intervento diretto del DCMS in ambito archeologico tuttavia, soprattutto in confronto alle competenze degli apparati statali italiani, è molto circoscritto e si limita alla dichiarazione dei beni da sottoporre a tutela.

È significativo rilevare che, storicamente, la gestione amministrativa dell'archeologia ricadeva nelle competenze del *Ministry of Work / Ministry of Public Building and Works* (dicitura dal '62) e poi del *Department of Environment*

<sup>276</sup> Gli enti esecutivi non dipartimentali in Scozia, Galles e Irlanda del Nord sono sottoposti ai rispettivi ministeri territoriali (GRAY 2000, p. 60).

<sup>277</sup> Tra le più recenti e significative per i nostri scopi ad es. il *Taking Part survey*, che dal 2005 monitora l'accessibilità e la partecipazione alla cultura, fornendo inoltre dati *open* utilizzabili per le statistiche (cfr . [www.gov.uk/guidance/taking-part-survey](http://www.gov.uk/guidance/taking-part-survey) ultimo accesso 07/11/2017).

<sup>278</sup> A norma del AMAA Act 1979, *section* 1(3) e 1(5) il SoS si occupa di mantenere le liste, aggiungere monumenti, escluderli dalla lista o modificare il *record* per ogni monumento (v. par. 4.2.1). Nel caso di monumenti situati in Inghilterra, deve essere consultato anche un organo tecnico (*Historic England*).

(DoE), ovvero organi pubblici con un notevole potere che avevano parzialmente o totalmente anche la responsabilità della pianificazione territoriale; proprio per questo motivo la tutela degli immobili ha assunto particolare rilevanza, mentre gli oggetti mobili sono stati molto meno tutelati<sup>279</sup>. Dal 1992, in periodo di governo dei Conservatori, nacque il *Department for National Heritage*<sup>280</sup>, che da una parte testimonia l'importanza attribuita da questo governo al patrimonio culturale, dall'altra ricevette molti meno fondi rispetto ai precedenti Dipartimenti e fu creato accorpando anche funzioni prima affidate ad altri organi (media, sport e turismo). Il nome cambiò nel 1997, sotto il governo laburista, in *Department for Culture, Media and Sports*, senza che a ciò corrispondesse una significativa modifica delle funzioni assegnate (Gray 2000, pp. 59–60), ma assumendo una spiccata preferenza per il mondo delle arti e delle industrie creative (come dimostra anche il nome del Dipartimento, da cui scompare il termine *heritage*). Tale indirizzo era rimarcato anche dalla ripartizione dei fondi all'interno del Ministero: pochi finanziamenti venivano infatti assegnati all'archeologia e al patrimonio culturale, mentre la maggioranza dei fondi era dirottata sui *media* (fino al 2005 a fronte di un generale aumento degli stanziamenti per il mondo delle arti con percentuali complessive del 53%, i fondi per il *cultural heritage* aumentarono di un misero 3%) (Doeser 2011, pp. 59–63; Lennox 2016, p. 72). La ristrutturazione generale dei Dipartimenti avviata con il Governo laburista creò inoltre una frammentazione dipartimentale (ancora in essere) per le materie in rapporto all'archeologia. Il *Department for Communities and Local Government* (DCLG, oggi *Ministry of Housing, Communities and Local Government*), ad esempio, è responsabile della pianificazione territoriale, mentre il *Department of Environment, Fisheries and Rural Affairs* (DEFRA) si occupa dell'ambiente naturale, per quanto molte sue politiche (ad esempio quelle riguardanti agricoltura e pesca) abbiano un impatto notevole sul patrimonio archeologico; limitate competenze hanno anche il *Ministry of Justice* (MoJ) e il *Ministry of Defence* (MoD) (in relazione agli scavi, v. par. 4.3). Una tale frammentazione impone agli esperti del settore un maggiore sforzo nel verificare il possibile impatto sull'archeologia e sul settore stesso delle politiche o delle proposte di legge avanzate dai diversi Dipartimenti<sup>281</sup>, nonché maggiori difficoltà di *lobby*.

In confronto agli altri Dipartimenti e a quello che in passato era il DoE, il DCMS ha poteri e budget limitati (Tim Schadla-Hall, comm. pers.). Ciò significa che il potere di pressione politica del Dipartimento sugli altri organi statali, molto più influenti, è anch'esso limitato.

<sup>279</sup> DIANI 1992, p. 118; BOBBIO 1992b, pp. 17–18; HUNTER *et al.* 1993, p. 31; COOKSON 2000, pp. 2–3; THURLEY 2013, pp. 24–35.

<sup>280</sup> *Transfer of Functions (National Heritage) Order 1992, section 2(1)*.

<sup>281</sup> Lo stesso DCMS ha avviato una ricognizione, presso gli altri Dipartimenti, delle politiche che hanno un impatto sul patrimonio culturale.

Coadiuvano l'attività del DMCS trentuno enti pubblici esecutivi non dipartimentali, con funzione consultiva di carattere tecnico in vari settori. Tra questi compaiono alcuni musei (es. *British Museum*, *National Gallery*, *Tate*, *Victoria & Albert Museum*), enti destinati alla ripartizione di fondi (es. *National Lottery Heritage Fund* (NHLF) e *National Heritage Memorial Fund*) o con competenze specifiche (es. *Historic England*, *Arts Council England*, *VisitEngland*, *VisitBritain*).

Tra di essi ci soffermiamo in particolare su *Historic England*, che gioca un ruolo importante nel campo dell'archeologia. Nato come *Historic Buildings and Monuments Commission for England* (poi *English Heritage* e successivamente *Historic England*), è un organo consultivo tecnico parastatale (una *quasi-autonomous non-governmental organisation*, QUANGO), nato per legge con il *National Heritage Act 1983*, *section 32*; le sezioni 33-34 e ss.mm.ii. dello stesso atto ne definiscono le funzioni. La nascita di tale organizzazione, la cui primaria funzione a livello statutario è quella di promuovere i beni culturali, si inserisce nel contesto della politica liberista tatcheriana, in cui l'investimento nel campo del patrimonio culturale riflette una politica economica basata sull'utilizzo di questo *asset* (Lennox 2016, pp. 65-66).

Il dovere primario<sup>282</sup> di *English Heritage* è fornire per quanto possibile (*so far as practicable*) servizi educativi e informare il pubblico riguardo gli *ancient monuments* e gli *historic buildings* inglesi (*section 33(2)*). A questo si affiancano quindi i seguenti obblighi: (a) assicurare la conservazione di *ancient monuments* e *historic buildings* inglesi; (b) promuovere la conservazione e migliorare il carattere e l'aspetto delle *conservation areas* inglesi; c) promuovere il godimento pubblico e la conoscenza di *ancient monuments* e *historic buildings* inglesi e della loro conservazione.

Tra le altre funzioni, alla sezione 33(2), compaiono: il ruolo consultivo nei confronti di chiunque (*to any person*) per quanto attiene ad *ancient monuments*, *historic buildings* e *conservation areas* inglesi (lettera b); il compito di condurre o finanziare ricerche (lettera c) e attività (lettera f) riguardanti monumenti e edifici storici; quello di mantenere le liste di *ancient monuments* e *historic buildings* (lettera d). La competenza dell'organizzazione si estende anche al patrimonio archeologico subacqueo<sup>283</sup>, nonché a eventuali funzioni (non legisla-

<sup>282</sup> La sezione 33(1) elenca i doveri dell'organizzazione, mentre le sezioni 33(2)-33(4) e 34 specificano le sue funzioni, solo una delle quali è introdotta dal verbo "dovere" [*shall*], seppure nei limiti della praticabilità [*so far as practicable*]. La clausola finale della sezione 33(1) indica tuttavia che, in caso di conflitto, prevalgono le funzioni («in exercising the functions conferred on them by virtue of subsections [2] to [4] and section 34; but in the event of a conflict between those functions and that duty those functions shall prevail»).

<sup>283</sup> Sezione 33(9), modificata dal *National Heritage Act 2002*. L'estensione delle funzioni è stata criticata in quanto non accompagnata dallo stanziamento di maggiore fondi da parte del Governo (APPAG 2003, p. 23).

tive) delegategli dal DCMS (sezione 34); *Historic England* riveste ad esempio ruolo consultivo tecnico a favore del DCMS per la schedatura dei monumenti (comparabile all'italiana dichiarazione di interesse culturale).

Nell'area della *Greater London* (che comprende la *City* di Londra e altri 32 *councils*) è obbligatorio consultare *Historic England* anche al fine di ottenere i permessi per effettuare lavori o demolizioni su edifici listati (a rilasciare i permessi è poi l'autorità locale competente); tale obbligo è conseguenza del fatto che, nella seconda metà degli anni Ottanta, l'organizzazione ha assimilato to le funzioni della precedente *Greater London Council's (GLC) Historic Buildings Division* (Diani 1992, p. 120; Harwood 2012, p. 76).

Nel 2015 *English Heritage* è stata suddivisa in *Historic England*, che continua a essere una organizzazione non dipartimentale, ed *English Heritage Trust* (per cui si rimanda al par. 4.1.2), per motivi di bilancio (ridurre il debito pubblico)<sup>284</sup>.

In generale le funzioni di *Historic England* si estendono anche alla collaborazione per la costruzione di *policies* (tramite la pratica delle *consultations*) e di linee guida che valgano per il territorio inglese.

Altri ambiti di lavoro attuali sono: attività di ricerca (es. il programma *Heritage Counts* per evidenziare il valore economico e sociale del patrimonio culturale in Inghilterra<sup>285</sup>), iniziative di *awareness raising* e promozione della partecipazione pubblica (ad es. il progetto *100 Places* per evidenziare quali siano i 100 luoghi inglesi più amati dalla popolazione), progetti di pianificazione territoriale / rigenerazione urbana che comprendono anche lo stanziamento di fondi (*Heritage Action Zones scheme*), monitoraggio e pubblicazione del *Heritage at Risk Register* (al patrimonio inserito in questa lista viene attribuita priorità di intervento, anche tramite allocazione di fondi *ad hoc*).

La Commissione è stata creata da una parte per facilitare un approccio più aperto a diversi tipi di finanziamento<sup>286</sup>, dall'altra per garantire una maggiore trasparenza e indipendenza esecutiva, in modo che l'organo responsabile del rilascio dei permessi non coincidesse con quello che decide per le domande di finanziamento per i relativi lavori archeologici (Cookson 2000, p. 13). In realtà la natura quasi esclusivamente statale del finanziamento non consente di eliminare il conflitto di interessi (Doeser 2011, p. 67; Lennox 2016, pp. 134-135, 156-157).

<sup>284</sup> Critiche (specialmente di ordine finanziario) all'operazione in LARKIN 2014.

<sup>285</sup> I rapporti, visionabili alla pagina <https://historicengland.org.uk/research/heritage-counts/> [ultimo accesso 18/02/2020], sono pubblicati per conto dell'*Historic Environment Forum* (cfr. par. 4.1.2).

<sup>286</sup> HUNTER *et al.* 1993, p. 31. Nonostante il finanziamento provenga per il 90% circa dal DCMS (HISTORIC ENGLAND 2017), l'organizzazione può ottenere fondi anche da altri organi, ma anche avere altre fonti di finanziamento, come ad esempio produrre e vendere libri e *souvenir*, o stabilire un costo per alcune attività di consulenza (sezione 33A(1)).

Nella pianificazione territoriale il sistema inglese è decentrato, e conferisce un ruolo centrale alle autorità territoriali guidate dal DCLG: regioni (*counties*), distretti (*districts*), comuni (*town councils*), *parishes* (“quartieri” in ambito rurale) e *neighbourhoods* (quartieri in ambito urbano).

Nel caso delle città più grandi, la pianificazione è gestita dagli stessi *town councils*, mentre per realtà di dimensioni minori la responsabilità è affidata alle regioni o ai distretti. Proprio per questo motivo alle autorità locali spetta il mantenimento degli *Historic Environment Records*<sup>287</sup> (HERs, precedentemente denominati *Sites and Monuments Records*), che raccolgono le informazioni puntiformi sulle evidenze archeologiche note e svolgono la funzione di mappe del rischio (o di potenziale) archeologico<sup>288</sup> (Harwood 2012, p. 11). Tale funzione si è sviluppata a partire dagli anni Settanta su richiesta del DoE, nell’ambito di una migliore gestione del processo decisionale legato alla pianificazione territoriale (Hunter *et al.* 1993, p. 34). Tra le varie funzioni assegnate alle autorità locali, tuttavia, né il mantenimento degli HERs né più in generale l’intervento in ambito culturale costituiscono attività obbligatorie: ciò ha determinato una distribuzione diseguale degli investimenti sul territorio (Gray 2000, pp. 73–74), ma anche una diversa velocità di compilazione e livello di dettaglio per i vari *records* (Hunter *et al.* 1993, p. 34). In tempi di crisi, inoltre, il campo culturale è uno dei primi a subire tagli; e questo ben si vede nei casi di alcune contee che, per motivi economici, hanno rinunciato ad avere un archeologo nei ranghi dei *boards* per la pianificazione (Roger Thomas, intervista).

#### 4.1.2. Il settore indipendente

Nel settore indipendente la forma giuridica maggiormente usata è quella del *trust*, istituto giuridico inglese per la gestione di beni (anche – ma non esclusivamente – immobili) a favore di uno scopo e di un beneficiario determinati, estranei al *trust* stesso (Lo Voi 2011, pp. 85–87). Rientrano generalmente nella categoria dei *trust* ad esempio le *charities* (organizzazioni di beneficenza), tra cui alcune organizzazioni di capitale importanza per il patrimonio culturale britannico, come il *National Trust* e *English Heritage*, che gestiscono delle proprietà a beneficio della Nazione. Si tratta di due casi in cui il pubblico viene coinvolto anche attivamente nella gestione delle proprietà ed è significativo notare che entrambi gli enti hanno ricevuto un importante sostegno istituzionale: nel primo caso addirittura tramite misure legislative a favore del *trust*, nel secondo per mezzo di un finanziamento straordinario.

<sup>287</sup> Per cui si veda [www.heritagegateway.org.uk/Gateway/CHR/](http://www.heritagegateway.org.uk/Gateway/CHR/), sito realizzato dall’allora *English Heritage* (ultimo accesso 08/11/2017).

<sup>288</sup> Il contenuto degli HERs è definito da linee guida fornite da *Historic England* (HISTORIC ENGLAND 2015, pp. 7–8).

Il *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* è uno dei più rilevanti attori culturali nell'intero Regno Unito, il cui scopo è conservare e valorizzare il patrimonio da lui stesso acquisito tramite donazioni e acquisti. L'ente nasce nel 1895 grazie a tre personaggi dell'alta società inglese<sup>289</sup>. Inizialmente votato alla protezione delle campagne inglesi a fronte dello sviluppo incontrollato e di restauri senza criterio (Cannadine 1995, p. 13; Lansley 1996, p. 227), oggi il *National Trust* è una delle organizzazioni per il patrimonio culturale più potenti del Regno Unito, sia per i numeri<sup>290</sup>, sia per le prerogative e i poteri che nel tempo gli sono stati concessi: ad esempio, ha il potere di dichiarare l'inalienabilità di alcune proprietà che ritiene necessarie per il bene della nazione (*National Trust Act 1907*, sezione 21; Cookson 2000, pp. 61–62). Dopo la Seconda Guerra Mondiale il *National Land Fund*<sup>291</sup> ha inoltre accordato fondi al *National Trust* affinché comprasse dei terreni per conto del popolo britannico, come ricompensa per gli sforzi durante le guerre mondiali (Nature 1957; Carman 1996, p. 102).

È ad oggi un *trust* anche *English Heritage*<sup>292</sup>. Nato come una QUANGO (v. sopra), dal 1 aprile del 2015 si è diviso: una parte mantiene la stessa natura di QUANGO, mentre l'altra è una *charity* che amministra circa 400 siti (di proprietà pubblica), tra cui due siti patrimonio dell'Umanità (Stonehenge e Hadrian's Wall). Tale divisione è da ricondurre alla progressiva deregolamentazione (*de-regulation*) attuata dallo Stato in relazione ad alcune funzioni pubbliche. Al momento della divisione, a *English Heritage Trust* è stata accordata una licenza di otto anni per la gestione della *National Heritage collection*<sup>293</sup>. Il trust, inoltre, ha ricevuto un contributo *una tantum* di 80 milioni di sterline per sostenere costi straordinari di conservazione e per il cambiamento amministrativo (English Heritage Trust 2016, p. 9). Prima della divisione, *English Heritage* era quasi del tutto finanziato con fondi pubblici; l'obiettivo attuale è invece raggiungere l'indipendenza economica dal contributo governativo entro il 2023 (anno di scadenza della concessione).

<sup>289</sup> Octavia Hill, Robert Hunter, Canon Rawnsley (CANNADINE 1995; WATERSON 1997, pp. 19–38). Nella nascita del *National Trust* ha avuto un ruolo non secondario, sia come aggregatore e punto di contatto tra alcuni dei personaggi fondatori, sia dal punto di vista teorico, anche l'architetto neomedievalista John Ruskin, contrario al fenomeno dell'industrializzazione e favorevole alla protezione fisica dell'artigianato e dell'architettura pre-industriali (SAX 1989, p. 1157; DOESER 2011, pp. 106–107).

<sup>290</sup> I membri al 2016 erano 4.828.187, mentre i visitatori delle oltre 500 proprietà si sono attestati su oltre 24 milioni. Sempre nell'anno 2016/2017 i volontari sono stati circa 65 mila e hanno donato oltre 4 milioni di ore (NATIONAL TRUST 2017).

<sup>291</sup> Dal 1980 *National Heritage Memorial Fund*.

<sup>292</sup> Ufficialmente: *English Heritage Trust*.

<sup>293</sup> Circa 400 siti, oltre 500.000 oggetti e 12 milioni di documenti e fotografie (Hansard records, Volume 578, coll. 264WH-286WH).

In ambito archeologico alcuni *trusts* forniscono anche servizi in archeologia, ad esempio la gestione degli scavi archeologici e dei lavori di archeologia preventiva nelle *Areas of Archaeological Importance* (AAIs) (v. par. 4.2.2)<sup>294</sup>.

Occupano un posto di rilievo nel settore indipendente anche alcune associazioni professionali, come ad esempio il *Chartered Institute for Archaeologists* (ClfA), nato nel 1982<sup>295</sup>. Benché si tratti di un'organizzazione professionale, possono farne parte anche i non professionisti (anche se con un "grado" diverso): per entrare a far parte dell'Istituto, infatti, è necessario aderire a un codice di comportamento e presentare delle referenze (ClfA 2017). ClfA si occupa di redigere codici di condotta, standard e linee guida da seguire nelle attività professionali<sup>296</sup>.

Un aspetto interessante dell'ambiente inglese è la presenza di organizzazioni di coordinamento (*umbrella bodies*), che agiscono anche come *lobby*. Il coordinamento tra i diversi attori è infatti cruciale per l'aggiornamento delle rispettive priorità (agende), ma anche per l'individuazione di settori di intervento e di strategie comuni. Un esempio di *umbrella body* è *The Heritage Alliance* (THA), organizzazione nata nel dicembre 2002 per raccogliere le istanze di un gran numero di associazioni a vario titolo coinvolte nella gestione del patrimonio culturale, con l'obiettivo di «parlare al Governo con una sola voce» (Selkirk 2003). THA, che conta oltre 140 membri tra le organizzazioni indipendenti per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, si occupa di coordinare il settore e aggregarlo attorno a tematiche prioritarie (tramite gli *advocacy groups*) per produrre poi delle risposte alle consultazioni aperte dal governo in vista della formulazione di leggi e politiche. Tramite l'organizzazione di eventi stimola anche il dibattito intorno a tematiche di interesse dei propri membri, agendo anche da informatore attraverso la pubblicazione quindicinale di un bollettino *online*.

Funzioni di coordinamento ad alto livello riveste anche l'*Historic Environment Forum*<sup>297</sup>, un comitato esecutivo di coordinamento nazionale delle maggiori organizzazioni del settore indipendente inglese, supportato da *Historic England*.

<sup>294</sup> A York, ad esempio, lo *York Archaeological Trust* svolge attività di consulenza per l'archeologia e si occupa tra le altre cose anche della gestione dello *Jarvik Viking Centre* (realizzato in seguito allo scavo di Coppergate condotto dallo stesso *trust*). Simili organizzazioni sono presenti anche nelle altre AAIs.

<sup>295</sup> Nato come *Institute of Field Archaeologists*, poi diventato *Institute for Archaeologists* (2006) e infine *Chartered Institute for Archaeologists* nel 2014 ([www.archaeologists.net/about](http://www.archaeologists.net/about), ultimo accesso 09/11/2017).

<sup>296</sup> Il ClfA è la maggiore tra le associazioni professionali, ma non è l'unica. Ad esempio, ricoprono una certa importanza anche la *Association of Local Government Archaeological Officers* (ALGAO), nata nel 1996, e la *Federation of Archaeological Managers and Employers* (FAME). Anche queste associazioni agiscono come *lobby* (DOESER 2011, p. 156).

<sup>297</sup> Il parallelo specifico per l'archeologia è *The Archaeology Forum*, che però è molto meno attivo. Di fatto, molte delle organizzazioni che fanno parte del *forum* sono anche all'interno di THA e dell'*Historic Environment Forum*.

Il coordinamento tra attori agisce inoltre su più livelli; a quello parlamentare, è assicurato dall'*All Party Parliamentary Archaeology Group* (APPAG), con il compito di sponsorizzare gli interessi dell'archeologia nell'arena politica. Si tratta di un gruppo composto da membri di entrambe le Camere e dei vari partiti, ma anche dai principali attori dell'archeologia inglese, che perorano alcune cause in ambito politico e parlamentare, propongono interrogazioni parlamentari su argomenti specifici e infine stilano periodicamente rapporti sulla situazione dell'archeologia nel Regno Unito, evidenziandone le criticità e proponendo modalità di intervento (APPAG 2003; APPAG 2014).

Ultimo fondamentale attore del panorama inglese sono le *learned* e le *archaeological societies*, alcune tra le organizzazioni più datate nell'ambito dell'archeologia del Regno Unito [molte furono fondate tra il XVIII e il XIX secolo] (J.H. Thomas 2003, pp. xix-xxi). La nascita di queste società, inizialmente dedicate anche alla storia naturale, è da legare a vari fattori: lo sviluppo dell'Illuminismo e poi del Romanticismo, la nascita della geologia, la fioritura della classe media inglese agevolata anche (ma non solo) dalla rivoluzione industriale (che per altro minacciava la tutela del contesto ambientale), lo sviluppo dei trasporti, la riforma religiosa, la necessità di trovare occasioni di incontro tra i sessi in un'epoca in cui le attività sociali erano ridotte al minimo (Schofield *et al.* 2011, pp. 30-31; Schlanger 2012; Moshenska 2017b). Molte di queste società avevano (e mantengono tuttora) una base territoriale, regionale, da ricondursi alla divisione amministrativa.

Grazie alla popolarità acquisita dall'archeologia nel secondo Dopoguerra, tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli Ottanta si è registrata in Regno Unito una nuova ondata nella fondazione di piccoli/medi gruppi (generalmente sotto i 200 membri), caratterizzati da un forte impegno civico (Hunter *et al.* 1993, p. 39). Proprio in questi anni vengono fondate ad esempio *RESCUE The Archaeological Trust* (1971) e *SAVE Britain's Heritage* (1975).

Prima della professionalizzazione dell'archeologia, buona parte della ricerca in questo ambito era svolta da membri di tali società, che generalmente organizzavano riunioni/convegni annuali, pubblicavano monografie e riviste scientifiche e, fino a inizio Novecento, davano spesso vita a musei locali (es. Brears, Davies 1989; Conybeare 2003; J. Pollard 2003).

Le *societies* svolgono ad oggi un ruolo importante per la partecipazione pubblica, intervenendo nella ricerca o venendo coinvolte con ruolo consultivo nella formulazione di *policies* (Cookson 2000, pp. 48-49) o dei *report* (come ad es. APPAG 2003). Le associazioni volontaristiche e amatoriali svolgono anche una funzione catalizzatrice della partecipazione delle comunità locali a progetti di archeologia. Il loro impegno sul campo è testimoniato dalla ferma opposizione che hanno condotto nei confronti di una severa interpretazione della Convenzione di La Valletta, che avrebbe comportato l'introduzione di un sistema autorizzatorio

per gli scavi e l'esclusione degli archeologi non professionisti dagli scavi archeologici (Current archaeology 2001).

Nel complesso, il ruolo storicamente svolto dalle società amatoriali è stato di fondamentale importanza per lo sviluppo di una visione partecipata dell'archeologia in Regno Unito (Schadla-Hall 2004; Cowell 2014).

#### 4.1.3. I professionisti: le units, le ditte e gli independent consultants

Il mondo dei professionisti che in Regno Unito offrono servizi in archeologia si può dividere in tre categorie principali: *units*, *companies* e *independent consultants*. Il ruolo di questi attori privati è cresciuto progressivamente dagli anni Settanta in poi. A differenza dell'Italia, dove negli ultimi anni il conflitto con i volontari è esploso in modo evidente, in Inghilterra i due settori sono rimasti abbastanza separati; ai privati sono state riservate le attività di archeologia preventiva e di emergenza, mentre le possibilità di partecipazione negli altri campi sono state liberalizzate e aperte al pubblico.

Le *units* sono gruppi di archeologi da campo specialmente dedicati agli scavi di emergenza, che offrono servizi a pagamento pur essendo parte di Università, musei o enti locali. Nate negli anni Settanta e molto comuni negli anni Ottanta, oggi il loro numero è diminuito sensibilmente, sia per alcune debolezze giuridiche<sup>298</sup>, sia per un maggiore successo delle ditte.

Dopo l'elaborazione del PPG 16 nell'ambito della *planning archaeology* (per il quale v. par. 4.4), viceversa, il numero dei consulenti indipendenti e delle ditte private è molto aumentato. Tale crescita è da attribuirsi soprattutto alla filosofia del *developer pays*, proposta proprio dal PPG 16, che ha lasciato spazio a privati e professionisti nell'ambito di un normale sistema concorrenziale<sup>299</sup>.

## 4.2. L'individuazione dei beni da sottoporre a tutela

I diversi "elementi" che compongono il patrimonio culturale (siti, materiali, edifici, paesaggi) in Inghilterra sono regolati da leggi differenti.

<sup>298</sup> Cookson evidenziava tre debolezze giuridiche per questa tipologia di organizzazione (COOKSON 2000, pp. 39–46): (1) mancanza di poteri conferiti per legge (ad es. nel caso di *units* universitarie, ovvero di enti che per natura sarebbero finalizzati alla ricerca, le attività da campo non sono collegate alle linee di ricerca dell'Università, ma piuttosto alle emergenze e ad attività conto terzi); (2) questioni relative ai profitti (es. una autorità locale può avere un profitto a fronte di un servizio offerto al cittadino? Può operare come una ditta?); (3) rischio concreto di conflitto di interessi, specialmente per le *units* delle autorità locali, dato che queste sono anche incaricate di rilasciare i permessi costruttivi (sul punto anche HUNTER *et al.* 1993, p. 35).

<sup>299</sup> L'APPAG denunciava già nel rapporto del 2003 che il sistema concorrenziale per aggiudicare le gare al ribasso (*competitive tendering*) aveva portato a un abbassamento della retribuzione del personale e al precariato (APPAG 2003, p. 14).

I paesaggi (concepiti in senso globale, dunque includendo anche siti archeologici ed edifici storici) sono definiti *Historic Environment*<sup>300</sup> e la loro tutela complessiva è regolata dalla legislazione sulla pianificazione, affidata alle autorità locali in un sistema decentrato.

Gli oggetti di antiquariato e i rinvenimenti fortuiti rientrano nella grande categoria dei *cultural objects*. Sono la categoria meno protetta nella legislazione britannica, probabilmente per ragioni storiche (cfr. par. 4.1.1, 4.5).

Una categoria a parte è quella dei relitti, soggetta alla tutela del *Merchant Shipping Act 1995*, che regola la condotta in nave. Tra le varie previsioni, la parte IX si occupa dei doveri in caso di rinvenimento fortuito dei relitti nonché di questioni di proprietà connesse a questa particolare categoria di reperti.

I siti e gli edifici invece rientrano in due grandi categorie: *scheduled monuments* e *listed buildings*.

#### 4.2.1. *Gli scheduled monuments e la partecipazione pubblica nella loro individuazione*

Gli *scheduled monuments* sono siti ed edifici di importanza nazionale sottoposti a misure di tutela straordinarie in ragione del loro particolare interesse pubblico. La loro tutela è stata la prima ad esser messa a punto in Inghilterra, per mezzo dell'*Ancient Monuments Protection Act* proposto da Sir John Lubbock ed entrato in vigore nel 1882, depotenziato rispetto alla proposta iniziale e dopo una lunga gestazione dovuta alle particolari preoccupazioni per le misure di limitazione alla proprietà privata (Murray 1989; Emerick 2014, pp. 49–50). La legge stabiliva una lista di determinati monumenti, soprattutto di epoca preistorica, da sottoporre a protezione (senza tuttavia variarne l'assetto proprietario) e istituiva un Ispettorato per la tutela. La scelta del primo ispettore, il generale Pitt-Rivers, appassionato di archeologia, ma anche aristocratico e possidente terriero, fu la chiave per il successo dell'atto<sup>301</sup>.

La tutela degli *scheduled monuments* è oggi regolata dall'*Ancient Monuments and Archaeological Areas Act* (AMAA Act) 1979 (e ss.mm.ii.), parte I. Nella categoria rientrano siti archeologici come Stonehenge (inserito anche nella WHL), ma anche strutture recenti come alcuni siti utilizzati durante la Seconda Guerra Mondiale<sup>302</sup>. Tra le caratteristiche degli *scheduled monu-*

<sup>300</sup> Il DCMS ha adottato il termine nell'ambito di un rinnovamento con il governo laburista. Una critica al concetto di *historic environment* in WATERTON 2010, pp. 8–9, 116–43.

<sup>301</sup> CHIPPINDALE 1983; SAUNDERS 1983; THURLEY 2013, pp. 38–47. La legge aveva però diverse lacune, che si tentò di sanare già qualche anno dopo. Le revisioni sono datate al 1900 e 1913, quando il tentativo di trasportare un intero castello inglese (Tattershall Castle) negli USA attirò l'attenzione pubblica su tale necessità (SAUNDERS 1983, p. 18; CARMAN 1996, p. 103).

<sup>302</sup> HARWOOD 2012, pp. 14–15. Poiché non si tratta necessariamente di siti antichi, la definizione oggi applicata non è *Scheduled Ancient Monuments*, ma *Scheduled Monuments* (FAIRCLOUGH 2006).

ments, inoltre, vi è quella di non poter essere abitati (AMAA Act 1979, parte I, sezione 1(4)).

All'interno dell'Atto, il concetto di "monumento" è piuttosto aperto e può comprendere (AMAA Act 1979, parte III, sezione 61(7)):

- a) Edifici, strutture e opere sopra o sotto la superficie del terreno, cave e scavi;
- b) Siti che comprendono i resti di edifici, strutture e opere di cui sopra, comprese cave e scavi;
- c) Siti che comprendono (o comprendono i resti di) veicoli, imbarcazioni, aeromobili o altre strutture mobili anche parziali che già non costituiscano né formino parte di opere elencate alla lettera a).

Ogni apparato legato al monumento deve essere considerato come parte del monumento stesso. La legge dunque si applica anche a oggetti che non sono definiti "monumento" in terminologia comune (Harwood 2012, p. 14), mentre non tutela gli edifici ecclesiastici in uso o i siti contenenti oggetti di interesse [a meno che il sito stesso non sia oggetto di interesse pubblico]<sup>303</sup>. La tutela non comprende inoltre il solo terreno in cui sorge il monumento, ma anche quello strumentale alla sua conservazione<sup>304</sup>.

Eventuali addizioni (o revisioni) della lista sono responsabilità del DCMS. Da un punto di vista legale, il processo di valutazione comprende due fasi:

1. Valutazione dell'importanza storica a livello nazionale, sulla base di tre livelli regolamentari:
  - a. L'AMAA Act 1979, che definisce cosa rientra nella categoria dei "monumenti" e cosa invece è escluso.
  - b. Un documento stilato dal DCMS, atto a definire le caratteristiche che un monumento deve avere per essere schedato (DCMS 2013);
2. Le linee guida seguite dagli operatori di *Historic England* per la schedatura<sup>305</sup>.
3. Schedatura effettiva, a discrezione del DCMS<sup>306</sup>.

Per quanto solo il primo di questi livelli sia normativo, tutti hanno valore legale e possono essere presi in considerazione in un eventuale processo di appello (Roger Thomas, intervista).

Per l'iscrizione tra gli *scheduled monuments* il SoS deve dunque giustificarne l'interesse nazionale (AMAA Act 1979, parte I, sezione 1(3): «any monument

<sup>303</sup> AMAA Act 1979, part III, section 61(8).

<sup>304</sup> AMAA Act 1979, part III, section 61(9) e ss.mm.ii.

<sup>305</sup> Nella pagina <https://historicengland.org.uk/listing/selection-criteria/scheduling-selection/> [ultimo accesso 14/12/2017] si trovano numerosi documenti per la schedatura, suddivisi per categoria di oggetti da schedare (es. siti funerari, giardini, insediamenti post-1500, ecc.).

<sup>306</sup> AMAA Act 1979, sezione 1(3): «[...] the Secretary of State may on first compiling the Schedule or at any time thereafter include therein any monument which appears to him to be of national importance» [corsivo aggiunto].

which appears [...] to be of national importance») previa consultazione con *Historic England*.

Negli anni Ottanta proprio *Historic England* ha messo a punto una metodologia standard per discriminare quali monumenti siano di importanza nazionale a quali no<sup>307</sup>, utilizzando 3 ordini di selezione nell'ambito di un programma teso ad aumentare il numero di monumenti tutelati (Darvill *et al.* 1987):

1. *Caratterizzazione*: il monumento deve essere rappresentativo non solo della storia del Paese, ma anche dei monumenti già conosciuti. Rientrano in questa categoria i criteri di: *periodo* (più lunga è la durata d'uso e di costruzione di un certo tipo di opera, maggiore sarà il numero di monumenti che ne costituiscono un campione rappresentativo; i monumenti molto rappresentativi di una determinata epoca presentano maggior valore); *rarietà* (quanto più rara è una tipologia di sito, tanto maggiore sarà la necessità di tutelarlo); *diversità* (a fronte di una più ampia diversità di forme, cresce il numero di monumenti necessari a formare un campione rappresentativo).
2. *Discriminazione* tra importanza nazionale e locale: come si è più volte detto, infatti, per essere schedato un monumento deve avere importanza nazionale. La valutazione, da farsi su base locale o regionale, avviene considerando criteri di: *sopravvivenza*, *associazione* con altre classi di monumenti o con altri monumenti dello stesso tipo (*clustering*), *potenziale* di apporto informativo, *documentazione*, *diversità*, *amenità* (valore che si collega anche alla comunità).
3. *Valutazione* delle condizioni del monumento al fine di assicurarne la tutela, controllando: *condizione*, *fragilità*, *vulnerabilità* e *valore per la conservazione* (es. se un sito è anche importante per la biodiversità).

A ognuno di questi elementi veniva quindi assegnato un punteggio (Startin 1993; Carman 1996, pp. 11 – 15). Si tratta di criteri non sanciti dalla legge, ma utilizzati come *policy* interna dagli enti incaricati della designazione. È inoltre significativo come nessuno dei principi citati prendesse in considerazione i valori sociali: tale vuoto era dovuto a differenti motivazioni, ma innanzitutto al fatto che il sistema dello *scheduling* era basato, come si è detto, sulla prima legge inglese di tutela dei monumenti archeologici, nata in un momento storico in cui i valori sociali non erano ancora un fattore dirimente<sup>308</sup>.

<sup>307</sup> Precedentemente (dal 1983) il SoS basava la discriminazione su 8 criteri: sopravvivenza/condizione, periodo, rarità, fragilità/vulnerabilità, diversità, documentazione, valore di associazione, potenziale (DARVILL *et al.* 1987, p. 395).

<sup>308</sup> Quando, più recentemente, i valori sociali hanno trovato riconoscimento per la definizione dei beni culturali, essi sono stati associati anche a monumenti tutelati in forza dell'AMAA Act 1979. Un esempio è quello di Stonehenge, utilizzata dai Neopagani nell'ambito dei rituali religiosi (CUSACK 2012). Il valore sociale dei beni culturali troverà definitiva consacrazione in Inghilterra solo dagli



Fig. 18. Alan Rickman, Ian McKellen e Vanessa Redgrave sul palco per la campagna *Save the Rose* nel giugno 1989 [da <https://rickman-always.tumblr.com/post/173022703283/alan-with-ian-mckellan-and-vanessa-redgrave-at-a>].

La filosofia dietro la tutela degli *scheduled monuments* (ed è ciò che li distingue dai *listed buildings*, come si vedrà) prevede che essi non vengano utilizzati nella vita quotidiana, ma che siano trasmessi alle generazioni future nelle condizioni in cui si trovano attualmente o in uno stato migliore.

Indipendentemente dal punteggio conferito e dal parere di *Historic England* riguardo l'importanza nazionale del monumento, la schedatura rimane un'operazione discrezionale da parte del SoS. Celebre è ad esempio il caso del *Rose Theatre*, teatro legato alla figura di Shakespeare e scoperto nel 1989 nel corso di un progetto edilizio<sup>309</sup>. Il teatro, giudicato di importanza nazionale, non fu effettivamente schedato per l'impossibilità, da parte dello Stato, di affrontare i costi di risarcimento che si sarebbero dovuti accordare alla ditta di costruzioni (a cui era stata precedentemente concessa l'autorizzazione a procedere) in ragione del blocco lavori (Carman 1996, pp. 146–148; Harwood 2012, pp. 15–18). Questa situazione, insieme ad altri casi di distruzione di siti importanti, ha appunto portato all'elaborazione del PPG 16 (v. par. 4.4) (Schadla-Hall 1999, pp. 116–117). Il caso del *Rose Theatre* è importante anche per valutare il peso della partecipazione pubblica in questa procedura: il ritrovamento, infatti, ebbe una risonanza tale da provocare una forte reazione pubblica per la tutela del sito, che diede origine anche a un *trust* (il *Rose Theatre Trust*) per promuoverne la conservazione. Il *trust* annoverò tra i suoi sostenitori anche una serie di attori molto famosi, che si schierarono a favore della tutela del teatro e riuscirono a mobilitare considerevolmente l'opinione pubblica nel corso della campagna *Save the Rose* (tra loro ad esempio Lord Laurence Olivier e Timothy Dalton). Il *trust* riuscì a ritardare i lavori al fine di portare a termine la ricerca ar-

anni Novanta, sotto il governo laburista, che proponeva il *public value* come finalità del lavoro dell'amministrazione pubblica (LENNOX 2016).

<sup>309</sup> Per il caso del *Rose*: BIDDLE 1989; WAINWRIGHT 1989; SCHADLA-HALL 1999.

cheologica; una volta compreso che non sarebbe stato possibile bloccare completamente i lavori, ottenne inoltre di far modificare il progetto di costruzione in modo da preservarne almeno in parte i resti. La questione finì anche in tribunale, con una causa di *judicial review*<sup>310</sup>: *Regina v. Secretary of State for the Environment ex parte Rose Theatre Trust Co*<sup>311</sup>. Le giustificazioni del SoS per non schedare il sito erano: 1) la necessità di trovare un equilibrio tra la protezione dei beni archeologici e lo sviluppo urbanistico della città (evidentemente più a favore del secondo elemento); 2) il fatto che il sito non fosse sotto diretta minaccia di distruzione, dato che il progetto edilizio era stato modificato; 3) il costo del risarcimento nel caso di ulteriori ritardi. La conclusione era dunque che i membri del pubblico non avevano *locus standi* (ovvero non avevano sufficiente diritto di proporre una azione legale), nemmeno dopo la loro ufficiale richiesta di vedere l'edificio schedato. La sentenza riconosce i diritti di partecipazione dei cittadini: «Quando uno *scheduled monument consent* viene richiesto, chiunque voglia proporre osservazioni al *Secretary of State* può farlo e questo deve considerare tale osservazioni. [...] tutti hanno un interesse nella conservazione dei monumenti considerati dal *Secretary of State* di importanza nazionale e tutti hanno un'aspettativa legittima di essere consultati in merito a tale materia»<sup>312</sup> (a tale proposito, si consideri tuttavia che non viene data pubblicità della richiesta di *scheduled monument consent*, dunque l'attivazione del pubblico può essere più difficile). Si conclude però in questi termini: «Non ritengo che un membro interessato del pubblico che abbia scritto e ricevuto una risposta in relazione alla decisione di non designare un sito come *ancient monument* abbia un interesse sufficiente nella decisione da permettergli di intraprendere un'azione legale. [...] Il querelante deve dimostrare di avere un interesse sufficiente nella materia su cui intraprende l'azione legale»<sup>313</sup>. Il giudice in questione, per non creare un precedente troppo invasivo (tema che era stato sollevato durante la causa), ha sentenziato che la corte giudica, di volta in volta, in base alla materia; in quel caso specifico, tuttavia, la designazione del monumento, nonostante il suo interesse pubblico, era unicamente nelle mani del SoS.

<sup>310</sup> Il giudice è chiamato a valutare la correttezza procedurale della decisione presa da un ente pubblico (non si tratta dunque di un processo di appello contro la decisione stessa).

<sup>311</sup> <https://swarb.co.uk/regina-v-secretary-of-state-for-the-environment-ex-parte-rose-theatre-trust-co-qbd-1990/> [ultimo accesso 23/11/2018].

<sup>312</sup> «When scheduled monument consent is sought anybody who wishes to make representations to the Secretary of State can do so and the Secretary of State must consider any such representation once made. [...] everyone has an interest in the preservation of monuments considered by the Secretary of State to be of national importance and everyone has a legitimate expectation to be consulted on such a matter».

<sup>313</sup> «I do not consider that an interested member of the public who has written and received a reply in relation to a decision not to schedule a site as an ancient monument has sufficient interest in the decision to enable him to apply for judicial review. [...] The challenger must show that he 'has a sufficient interest in the matter to which the application relates'».

Nonostante queste vicende, e nonostante le politiche culturali inglesi (specialmente dagli anni Novanta) abbiano enfatizzato i valori sociali connessi al patrimonio culturale (Lennox 2016), la pratica per la designazione degli *scheduled monuments* rimane un sistema di stampo tradizionale, in cui la partecipazione pubblica è contemplata solo nella fase precedente alla valutazione vera e propria, tramite la presentazione di osservazioni, o successivamente, durante la gestione del sito (ad es. Stonehenge, nota 308).

Il caso del *Rose* ha comunque rappresentato un punto di svolta, sia per aver fatto avvertire la necessità di una revisione del sistema di pianificazione (poi sfociato nella redazione del PPG16), sia per aver dato il via a una revisione dei monumenti sottoposti a schedatura, tramite il *Monuments Protection Programme*. Il programma, inizialmente teso solo ad aumentarne il numero, si rivelò in seguito un'occasione per riconsiderare in generale il sistema di gestione della tutela (Startin 1995).

Le linee guida per la schedatura dei monumenti si sono evolute nel tempo; nel 2011-2012, in particolare, sono state riviste in modo da legare più strettamente la valutazione dell'importanza nazionale a considerazioni derivanti dalla ricerca. In generale, più il monumento è antico, e maggiori sono le probabilità che rientri nella schedatura: per i monumenti post-medievali, infatti, si applica una selezione più severa (English Heritage 2012, pp. 9–10). I valori sociali in questa procedura rimangono comunque in secondo piano rispetto ad altre considerazioni valoriali.

Molto è cambiato nell'ambito della pianificazione dagli anni Ottanta (quando il *Rose* è stato trovato) ad oggi. Per i siti giudicati di importanza nazionale ma non schedati, la protezione dovrebbe ora essere accordata nell'ambito dei processi di pianificazione, considerati essi stessi uno strumento di tutela (Startin 1995, pp. 141–143; English Heritage 2012) anche a fronte del fatto che determinate categorie di siti, ad esempio quelli senza strutture, sono escluse dalla tutela accordata da questa legge<sup>314</sup>. In ambito rurale, il sistema di *scheduling* è ancora generalmente utilizzato come strumento di protezione, sebbene la protezione si sia estesa in modo progressivo anche per mezzo degli altri strumenti; il sistema originario forniva infatti una tutela puntiforme, non adeguata alla gestione di aree estese e in generale non più in linea con la visione olistica del patrimonio storico-culturale riflessa, appunto, nella formula di *historic environment*. A questo sistema si è affiancato, prendendo progressivamente piede, il sistema della "caratterizzazione", vale a dire il tentativo di identificare il "carattere" del bene e di comprendere quale sia il suo ruolo nel luogo in cui si trova (Fairclough 2006). Questo nuovo sistema, più elastico, permette di prendere in considerazione anche i valori sociali e ha aperto la strada a metodi di designazione a iniziativa popolare (*local listing*, v. par. 4.2.3).

<sup>314</sup> Per rimediare a questa e ad altre debolezze di tutela era stato proposto nel 2008 l'*Heritage Protection Bill*, che però non è stato approvato per il mancato appoggio del governo.

La politica del SoS prevede di incoraggiare nei privati un comportamento corretto, teso alla tutela anche dei siti non formalmente schedati, attraverso una politica educativa affidata a diversi enti parastatali e ad altri enti indipendenti; si serve inoltre, a fianco dello *scheduling*, di strumenti di tutela più elastici, la cui identificazione è affidata a *Historic England*<sup>315</sup>.

In generale, caratteristica precipua del sistema inglese per i siti archeologici è quella di necessitare della collaborazione del pubblico, proprio in virtù del fatto che l'interesse pubblico appare circoscritto a siti di eccezionale valore. Per la ricerca, la tutela e la promozione di tutti gli altri siti è vitale la collaborazione tra Stato e privati. Ciò ha favorito anche una politica di negoziazione tra interesse pubblico e privato, limitando lo sviluppo di un sistema meramente impositivo.

#### 4.2.2. *Le Areas of Archaeological Importance*

Le *Areas of Archaeological Importance* (AAI) sono aree urbane di interesse archeologico individuate nel AMAA Act 1979, *part II*. La loro individuazione è definita dal SoS o dalle *local authorities*, con parere obbligatorio di *Historic England* (allora *English Heritage*).

Nelle aree designate è obbligatorio dare notizia dei lavori che disturbano il suolo almeno 6 settimane prima dell'inizio dei lavori. All'autorità incaricata deve essere lasciato il tempo necessario per effettuare ispezioni e condurre scavi, qualora questi siano ritenuti necessari (sezione 38). Le AAI sono attualmente 5: Canterbury, Chester, Exeter, Hereford e York. E tuttavia, questo strumento di tutela è ad oggi superato, in quanto la specifica finalità delle AAI è stata inglobata all'interno del sistema di pianificazione a partire dal PPG 16 (v. par. 4.4).

Nessuna forma di partecipazione pubblica era prevista in questo procedimento di individuazione che – essendo alla base di procedure suscettibili di appesantire l'apparato burocratico parastatale – era totalmente basato sul giudizio professionale in ambito amministrativo.

#### 4.2.3. *Il listing, le conservation areas e le forme di partecipazione nei procedimenti riguardanti i beni "listati"*

I *listed buildings* invece edifici / beni di interesse che, a differenza degli *scheduled monuments*, continuano ad essere abitati e/o utilizzati anche a scopo commerciale. Possono essere designati (*listed*) non solo gli edifici, ma anche altri beni: è il caso, ad esempio, delle già citate strisce pedonali di Abbey Road in relazione ai Beatles (cfr. nota 63), ma anche di cabine del telefono, tombe, memoriali, nonché di beni di interesse archeologico non tutelati a norma del

<sup>315</sup> Per la definizione di *ancient monument* nell'ambito delle funzioni di *Historic England* si veda il *National Heritage Act 1983*, sezione 33(8), come modificato nel 2002.

AMAA Act 1979. L'interesse viene graduato in 3 classi, cui consegue un minore o maggior grado di protezione:

- Grade I, di importanza eccezionale (misure di protezione più severe);
- Grade II\*, di interesse particolarmente importante;
- Grade II, di interesse importante (misure cautelative più permissive).

Il principio alla base di questa differenziazione è che, mentre i *monuments* devono essere tramandati alle future generazioni nello stesso stato (o in condizioni migliori) nel quale sono giunti a noi, i *listed buildings*, pur rivestendo un interesse storico o artistico, sono soggetti alle normali operazioni utili a rendere abitabile e confortevole l'edificio (Harwood 2012, p. 13). Soprattutto in questo ambito e in quello della pianificazione, compito di "gestire il cambiamento" (*manage the change*) è affidato agli *heritage managers*.

Alle varie categorie fanno quindi riferimento diverse misure di protezione. I proprietari che vogliono effettuare delle modifiche in un *listed building*, in particolare, devono chiedere il *listed building consent* (LBC), le cui condizioni variano in base alla graduazione di importanza (a partire dall'uso di materiali o tecniche tradizionali fino al divieto di modificare l'aspetto di alcuni elementi).

Gli attori del procedimento di designazione sono simili a quelli dello *scheduling*: a pronunciarsi a tale riguardo è infatti il SoS del DCMS, che si avvale del parere consultivo di *Historic England* e di altri enti o persone che abbiano un particolare interesse o *expertise* in materia. Anche in questo caso, il processo di valutazione comprende due fasi:

1. Valutazione dell'interesse, graduato sulla base di tre livelli regolamentari:
  - a. Il *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*, che definisce quali caratteristiche deve avere un oggetto per essere inserito nella lista;
  - b. Un documento stilato dal DCMS, che definisce le linee guida seguite per l'inserimento nella lista, periodicamente revisionate (DCMS 2018b);
  - c. Le linee guida seguite dagli operatori di *Historic England* per la schedatura<sup>316</sup>.
2. Inserimento nella lista, a discrezione del DCMS.

I criteri di iscrizione nella lista a norma del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*, sezione 1(3) sono: il contributo del suo aspetto *esteriore* all'interesse architettonico o storico di un gruppo di edifici e il grado in cui è desiderabile che determinate caratteristiche architettoniche vengano conservate nel corso del tempo.

Le linee guida del DCMS considerano valori tradizionali: interesse architettonico e storico, valore in insieme, carattere o apparenza delle *conservation*

<sup>316</sup> Per cui si veda <https://historicengland.org.uk/listing/selection-criteria/listing-selection/> [ultimo accesso 07/12/2018].

*areas*. Questi ultimi due fattori si presterebbero ad accogliere anche la visione delle comunità, in quanto il “carattere” delle *conservation areas* si lega al *sense of place*: i principi su cui si basa la schedatura sono però anch’essi tradizionali e legati alle caratteristiche fisiche degli oggetti: età e rarità, rappresentatività e selettività, meriti estetici, stato di conservazione e interesse nazionale.

L’iniziativa del procedimento, sia per l’iscrizione alla lista che per il *de-listing*, può venire dalla *planning authority*, dal DCMS e da *Historic England*, ma anche da parte di qualsiasi membro del pubblico tramite la compilazione di un modulo *online*<sup>317</sup>. In quest’ultimo caso, in genere, la richiesta di protezione di un bene avviene in risposta a una minaccia imminente (es. una *planning application*); le istanze vengono quindi prese in considerazione da *Historic England*<sup>318</sup>. Al momento della compilazione del modulo si richiede di elencare le ragioni di interesse storico o architettonico per l’iscrizione, ma il richiedente può aggiungere anche ulteriori motivi per l’iscrizione (eventualmente riguardanti valori sociali). Dal momento che non si prevede una protezione temporanea del bene tra il momento del suggerimento e la sua effettiva inclusione nella lista, durante questa finestra di tempo esso è esposto al rischio di modificazione o di distruzione. Se, a discrezione della *planning authority*, il bene è riconosciuto in pericolo di demolizione o di modifiche che potrebbero alterarne il carattere e dunque l’interesse, per un tempo massimo di 6 mesi può essere tuttavia sottoposto, per mezzo di un procedimento straordinario, alle medesime regole a cui deve sottostare un edificio iscritto alla lista (*temporary listing*, sezioni 3 e 4)<sup>319</sup>.

L’iscrizione alla lista crea in capo al proprietario dell’immobile alcuni obblighi, tra cui il divieto di demolizione o di eseguire qualsiasi lavoro senza preventiva autorizzazione (LBC, sezione 8) valida per 3 anni dal rilascio, emessa dal SoS o dalla *planning authority*<sup>320</sup> [o, per Londra, da *Historic England*, che rilascia pareri anche in merito a lavori di ogni ordine su edifici di grado I e II\* e su opere rilevanti su edifici di grado II<sup>321</sup>]; tale LBC può essere soggetto a condizioni (sezione 17). La sanzione per il mancato rispetto della previsione varia dalla com-

<sup>317</sup> <https://historicengland.org.uk/listing/apply-for-listing/> [ultimo accesso 08/12/2018].

<sup>318</sup> *Historic England* tiene anche conto delle priorità interne, che legano l’interesse storico-scientifico a interessi di ordine politico: ad es., una delle priorità di *listing* riguarda i luoghi legati al movimento delle Suffragette, celebrate nel 2018 per il centenario del voto alle donne.

<sup>319</sup> Nel caso in cui il SoS rifiuti l’inclusione, nessun altro ordine di *temporary listing* può essere rilasciato per i successivi 12 mesi.

<sup>320</sup> Nel caso in cui il LBC venga negato, è fatto salvo il diritto di ricorso contro la decisione da parte del diretto interessato. Qualora invece il LBC venga revocato è previsto un risarcimento (sezione 28).

<sup>321</sup> Cfr. sezioni 14 e 15 del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990* e sezione 4 (a) degli *Arrangements for Handling Heritage Applications – Notification to Historic England and National Amenity Societies and the Secretary of State (England) Direction 2015*.

minazione di una multa fino alla reclusione. È previsto che la richiesta di LBC sia sottoposta a pubblicità e consultazione (ossia una prima forma di partecipazione pubblica) e la *planning authority* deve poi tenere conto delle osservazioni presentate [sezione 10].

Inoltre, in forza della direttiva *Arrangements for Handling Heritage Applications – Notification to Historic England and National Amenity Societies and the Secretary of State (England) Direction 2015*<sup>322</sup>, sezione 4(b), nel caso di demolizioni totali o parziali di edifici inseriti nella lista, deve essere data notizia della richiesta anche alle *Amenity Societies*, ovvero a enti indipendenti che hanno un interesse in materia (tra cui il *Council for British Archaeology*<sup>323</sup>), le quali possono intervenire presentando osservazioni<sup>324</sup>. Fanno parte di questi enti sia professionisti, sia membri del pubblico.

Un approccio collaborativo per la gestione dei beni inseriti nella lista è previsto dalle sezioni 26A e 26B (introdotte dall'*Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*), che propongono la stipula di accordi tra *planning authorities* (SoS, autorità locali, *Historic England*) e proprietari dei beni. Possono costituire oggetto di questi accordi le condizioni per il rilascio del LBC e ulteriori previsioni riguardanti l'uso (es. restrizioni di accesso, requisiti di accesso pubblico, proibizione di alcuni tipi di attività, ecc.). Anche in questo caso viene fatta pubblicità degli accordi, che possono essere soggetti a consultazione pubblica.

A differenza di quanto avviene per gli *scheduled monuments*, la partecipazione pubblica in relazione ai *listed buildings* riveste un ruolo di maggiore importanza, che investe non solo il procedimento stesso (iniziativa del procedimento, partecipazione tramite osservazioni), ma anche la ricerca sui beni. In questo ambito, infatti, *Historic England* propone un progetto di ricerca partecipata: tramite "Enrich the List"<sup>325</sup>, una piattaforma *online* per la condivisione di contenuti, al pubblico è dato modo di fornire informazioni (es. foto, aneddoti, conoscenze personali, ecc.) riguardo gli oggetti che compongono la lista, che potranno poi essere utilizzate per future valutazioni.

Il *listing* non rappresenta comunque l'unica opzione per la protezione di beni: a livello locale si può coniugare con le *conservation areas* e il *local listing*, entrambi caratterizzati da particolari forme di partecipazione pubblica in virtù del significato dei beni per la comunità locali.

Le *conservation areas* sono aree (di norma urbane) designate dalle *planning authorities* (o dal SoS) e destinate a una conservazione particolare in ragione

<sup>322</sup> La direttiva era già in vigore prima di tale data, ma è stata aggiornata nel 2015.

<sup>323</sup> Gli altri enti sono la *Society for the Protection of Ancient Buildings*, la *Ancient Monuments Society*, il *Georgian Group*, la *Victorian Society*, la *Twentieth Century Society*.

<sup>324</sup> Per determinati tipi di beni vengono consultati altri enti con un interesse specifico (es. *Gardens Trust* per i lavori sui giardini).

<sup>325</sup> <https://historicengland.org.uk/listing/enrich-the-list/> [ultimo accesso 23/11/2018].

del valore storico d'insieme («areas of special architectural or historic interest the character or appearance of which it is desirable to preserve or enhance», sezione 69(1)(a)). Possono contenere *listed buildings* e *scheduled monuments*, che ovviamente sottostanno alle rispettive norme di tutela; tuttavia anche gli edifici non inclusi nella lista o non schedati, qualora vengano inseriti in una *conservation area*, dovranno ottenere un particolare permesso prima di essere abbattuti, in quanto la loro demolizione andrebbe ad alterare la visione d'insieme – la cui protezione è il fine di questa norma. Le *conservation areas* nascono con il *Civic Amenities Act 1967*, ma sono ora normate dal *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*, parte II.

Per queste aree sono previste forme di partecipazione pubblica particolari. In base alla sezione 71 del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*, gli enti locali sono tenuti a formulare proposte di valorizzazione e conservazione (per cui possono richiedere l'utilizzo di fondi appositi), dandone adeguate forme di pubblicità. Tali proposte devono inoltre essere oggetto di incontri pubblici in cui la comunità possa esprimere osservazioni, a loro volta necessariamente considerate da parte dell'ente locale. Forme di pubblicità particolari sono inoltre previste per le *planning applications*<sup>326</sup>.

Un secondo ambito in cui i valori sociali e il significato dei beni per la comunità locale assumono particolare importanza è quello del *local listing* (Historic England 2016). I beni inseriti in questa lista hanno valore a livello locale e la loro importanza deve essere considerata dalle *planning authorities* nel momento della pianificazione – nel cui ambito per altro vengono pubblicate le liste<sup>327</sup>. Si tratta di beni non altrimenti designati, al cui interno possono rientrare beni archeologici di importanza regionale / locale o anche nazionale, ma che non siano stati schedati dal DCMS.

Il procedimento per la creazione della lista prevede, oltre ai consueti doveri di pubblicità, anche la consultazione pubblica e altre misure di coinvolgimento della comunità locale (es. incontri, mostre, ecc.). Nel processo di selezione, oltre ai consueti valori (storico, estetico, ecc.) vengono presi in considerazione anche elementi più strettamente legati alla percezione delle persone che identificano i beni:

- Il *landmark value*, ovvero i motivi per cui un monumento è ritenuto un punto di riferimento dalla comunità locale. Tali motivi possono essere diversi e legati a motivazioni sia storiche che di ordine paesaggistico;
- Il valore sociale, in base al quale il bene viene ritenuto un luogo chiave per la costruzione del *sense of place* e dell'identità locale<sup>328</sup>.

<sup>326</sup> Sezione 73, così come modificata dal *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*.

<sup>327</sup> Come previsto dal *National Planning Policy Framework*.

<sup>328</sup> Un esempio (non legato, tuttavia, a un bene archeologico) si trova nelle motivazioni dell'inclusione nella lista dell'*Oxford Stadium*, inserito nel registro dei *local heritage assets* – oltre che per

Questo tipo di procedimento richiede dunque una forte collaborazione tra i diversi attori che formano la comunità locale.

Il *Localism Act* 2011 ha rafforzato il ruolo delle comunità locali, introducendo tra le altre previsioni anche il concetto di “*asset of community value*” (*Localism Act* 2011, *chapter* 3). La sezione 87(1) del *Localism Act* 2011 prevede infatti che le *local authorities* mantengano una lista di proprietà del territorio di competenza designate come aventi *community value*, ovvero il cui uso primario è legato a interessi sociali – tra i quali rientrano esplicitamente i valori culturali, come indicato alla sezione 88(6). L’iniziativa per l’inclusione del bene nella lista deve partire dalla comunità (sezione 89), intendendo con questo termine: il quartiere (*parish*) o un ente non profit locale («*voluntary or community body with a local connection*», sezione 89(2)(b)(iii)). Qualora il proprietario dell’immobile voglia trasferirne la proprietà, alla comunità è data possibilità di prelazione. Il *Localism Act* conferisce inoltre maggiore autonomia alle comunità locali in materia di pianificazione (cfr. oltre).

Questo ruolo centrale attribuito alle comunità locali e ai valori sociali deve essere letto in un primo momento alla luce dell’interesse politico proposto dai laburisti di promuovere l’inclusione sociale; quindi in relazione all’agenda politica dei conservatori, all’interno del governo di coalizione del 2010 (primo ministro David Cameron)<sup>329</sup>. Il loro programma, che includeva il documento “*Big Society, Not Big Government*”, proponeva tra le altre cose di aumentare la possibilità per le comunità locali di prendere le decisioni migliori per loro stesse, all’interno del quadro legislativo definito dal governo (Lennox 2016, pp. 216–219).

### 4.3. La regolamentazione degli scavi “di ricerca”

In Regno Unito la proprietà privata, ancorché non sia esplicitamente definita come diritto costituzionale (come accade in altri Stati<sup>330</sup>), è comunque percepita

ragioni relative all’interesse architettonico – anche con questa motivazione: «As a venue for their social activities and pastimes for over seventy years the stadium has become valued as a symbol of the community of Cowley and Blackbird Leys. It is noted as having a particular association with the people of East Oxford and is recognised as contributing to their identity as a community with artisan and working class origins who have enjoyed a particular range of pastimes and recreational and social activities. Its use contributed to the interaction and cohesiveness of the community» (motivazione citata nella causa no. CO/2336/2014, *The Queen (on the application of GRA Acquisition Ltd. vs Oxford City Council)*).

<sup>329</sup> In realtà quello del “localismo” è un tema che si è affacciato nella politica inglese a partire dagli anni Novanta, pur avendo trovato implementazione solo più tardi (LENNOX 2016, pp. 217–218).

<sup>330</sup> Il Regno Unito non ha una Costituzione vera e propria, ma un corpo di leggi (*Acts, treaties*, alcuni anche molto risalenti, come ad esempio la *Magna Charta* del 1297). Si tratta di una *unwritten* o *uncodified constitution* (MITCHELL 2009, p. 1).

ta come un diritto molto forte<sup>331</sup>. Analogamente a quanto avvenuto in Italia, anche qui è apparso presto evidente il conflitto tra l'interesse pubblico per i siti e i materiali archeologici e il diritto di proprietà<sup>332</sup>, che si estende in Regno Unito sopra e sotto la superficie del terreno (almeno fino a una certa profondità). A differenza dell'Italia però, dove l'interesse pubblico ha prevalso su quello privato, in Inghilterra il secondo ha avuto il sopravvento: le ricerche archeologiche sono pertanto liberalizzate e non necessitano di una specifica autorizzazione rilasciata da enti con competenza nell'ambito del patrimonio culturale, ma solo del permesso da parte del proprietario del terreno sul quale si intende condurre lo scavo (salvo alcune limitate eccezioni, per cui si veda oltre). Tale permesso può essere concesso tramite accordi tra tutte le parti in causa, che possono riguardare anche la proprietà delle cose ritrovate. Se nel corso dello scavo vengono ritrovati materiali che ricadono nelle categorie elencate dal *Treasure Act* (cfr. par. 4.5.1), si applicano gli effetti di tale legge; in caso contrario, i materiali appartengono invece al proprietario del terreno, salvo diversi accordi preliminari.

Questa regola generale, che consente di condurre liberamente uno scavo senza richiedere particolari autorizzazioni oltre a quella del proprietario del terreno, ha tuttavia alcune eccezioni.

Una prima deroga è costituita dal ritrovamento di resti umani. A differenza dell'Italia, dove i resti umani archeologici non sono trattati in modo diverso dal resto dei materiali da un punto di vista legislativo, in Regno Unito (e la legge si applica a tutto lo Stato) un particolare rispetto delle sepolture, di origine religiosa ottocentesca, ma ancora oggi sentito dagli archeologi britannici, ha indotto il legislatore a normare appositamente questo aspetto già dal XIX secolo (Sayer 2009). Secondo quanto previsto dal *Burial Act 1857*<sup>333</sup> (e ss.mm.ii.), sezione 25, è illegale rimuovere dal terreno resti umani sepolti in assenza di un'apposita licenza (*Authority to excavate human remains for archaeological purposes*) rilasciata da parte del *Ministry of Justice* (MoJ) o della Chiesa d'Inghilterra (se il

<sup>331</sup> Nonostante sia tuttora vigente il principio della *ultimate ownership* (di origine medievale), per il quale tutte le terre sono di proprietà della Corona. Su questa base, dal punto di vista giuridico in Inghilterra «nessuno è [...] l'assoluto proprietario di una terra: può soltanto averne il possesso. Si tratta di un possesso chiaramente coincidente con il contenuto della proprietà, intesa quale diritto di usare, godere e disporre della cosa a proprio piacimento, nella misura in cui l'*ultimate ownership* costituisca un residuo di importanza pratica quasi nulla» (Lo Voi 2011, p. 48).

<sup>332</sup> John Lubbock, che per primo propose una misura per la tutela dei monumenti alla fine del XIX secolo, incontrò resistenze per l'approvazione in Parlamento proprio per la paura dei privati proprietari di vedere limitati i diritti di uso e godimento (SAUNDERS 1983).

<sup>333</sup> Introdotta per contrastare la violazione di tombe causata dalla volontà di arricchire le collezioni mediche e osteologiche. Uno dei principi della *Common Law* stabilisce infatti che un cadavere (e dunque anche parti di esso) non abbia proprietari («there is no property in a corpse») e dunque non possa nemmeno essere rubato; per lo stesso motivo non è illegale venderne parti a meno che queste non siano state ottenute illegalmente (WHITE 2011, pp. 479, 483).

terreno è consacrato)<sup>334</sup>. Nel caso dello scavo archeologico, il modulo di richiesta della licenza obbliga a indicare anche la destinazione del materiale, che può essere rinterrato (nella maggioranza dei casi; la licenza prevede anche l'esplicita indicazione del tempo previsto per lo studio prima del rinterro), cremato, lasciato *in situ* o trattenuto (e in tal caso è necessario specificare dove e per quale motivo). Anche in questo caso il trattamento del materiale è diverso dall'Italia, dove il rinterro dei resti umani costituisce un'eccezione alla regola<sup>335</sup>.

Una seconda deroga è rappresentata dallo scavo di siti che coinvolgono mezzi militari inglesi (es. aerei abbattuti). In questo caso, in base al *Protection of Military Remains Act 1986*, sezione 2(2), lett. (a), è infatti punibile colui che manomette, danneggia, muove, rimuove, porta alla luce i resti senza un'apposita licenza rilasciata dal Ministero della Difesa (MoD) (a norma della sezione 4 del medesimo atto). La regola si applica anche alle indagini subacquee, qualora il mezzo sia inglese.

Una terza restrizione riguardo le ricerche archeologiche "libere" attiene agli *scheduled monuments*. A norma del *AMAA Act 1979*, parte I, sezione 2(2) sono infatti soggetti ad autorizzazione:

1. Lavori di demolizione, distruzione o danneggiamento di uno *scheduled monument*;
2. Lavori di rimozione e restauro anche parziale, o lavori che alterino uno *scheduled monument*;
3. Operazioni di allagamento (*flooding*) o riporto (*tipping*) su terreni posti all'interno, sopra o sotto uno *scheduled monument*.

Per questi lavori, che comprendono anche gli scavi archeologici, è necessario lo *scheduled monument consent*, ovvero una specifica autorizzazione rilasciata dal SoS, che può essere soggetta a condizioni per assicurare un adeguato standard delle ricerche (es. una delle condizioni, nel caso di indagini archeologiche, è che il lavoro sia realizzato da personale con esperienza)<sup>336</sup>. Il permesso può essere revocato (con conseguenti sanzioni) qualora il beneficiario non

<sup>334</sup> Dal 2015, in base alla *Church of England (Miscellaneous Provisions) Measure 2014*, la richiesta deve pervenire a uno o all'altro ente (a seconda della proprietà del terreno) e non a entrambi, come in precedenza. Nel *Disused Burial Grounds (Amendment) Act 1981* la sezione 2(1) proibisce la costruzione sopra un terreno in cui siano sepolti resti umani a meno che questi non siano stati rimossi e rinterrati.

<sup>335</sup> Anche il tema dell'esposizione museale delle sepolture è controverso in UK (JENKINS 2010), mentre è molto meno dibattuto in Italia, con eccezione delle mummie (si veda ad es. il caso di Ötzi, conservato in una teca appartata che i visitatori possono scegliere di evitare, essendo preceduta da un avviso) e dei resti umani affetti da patologie nei musei di storia della medicina (si veda ad es. il recente allestimento del MuSME di Padova).

<sup>336</sup> Neil FAULKNER (2000) evidenzia come il sistema dello *scheduling* costituisca un fattore escludente e come il *Monuments Protection Programme* a fine anni Novanta/inizi Duemila, aumentando il numero di siti protetti tramite questo strumento giuridico, abbia prodotto anche un ampliamento dei fattori di esclusione.

segua le prescrizioni impartitegli (DCMS 2013). L'AMAA Act 1979, parte I, sezione 2(5) specifica inoltre che, nel caso dell'Inghilterra, a un incaricato di *Historic England* (o un suo delegato) deve essere data la possibilità, prima dell'inizio dei lavori, di esaminare il sito e portare eventualmente a compimento le ricerche archeologiche che ritiene necessarie.

L'ultima eccezione riguarda infine le AAI, nelle quali è fatto obbligo di dare notizia dei lavori che disturbano il suolo (cfr. par. 4.2.2).

Una volta ultimato lo scavo, è buona prassi che gli scavatori denunciino i ritrovamenti alla *local authority* in cui si trova il sito, perché il relativo *record* venga inserito negli HER<sup>337</sup>, *database* utilizzato come mappa del rischio archeologico. Tuttavia non esiste una misura coercitiva per la consegna della documentazione, che avviene su base volontaria, né il dovere di mantenere gli HER rientra tra i doveri statutari delle *local authorities*.

Anche la documentazione, la pubblicazione, la conservazione e il deposito del materiale ritrovato nel corso di uno scavo programmato sono responsabilità degli scavatori, che non hanno obblighi a riguardo.

Non necessitano di particolare autorizzazione nemmeno le attività di *metal detecting*, i *metal detectorists* hanno infatti bisogno, per le loro ricerche, esclusivamente del permesso da parte del proprietario del terreno in cui intendono condurle (ad eccezione degli *scheduled monument*, dove l'attività è proibita senza un permesso rilasciato da *Historic England*<sup>338</sup>) (per il *metal detecting* v. anche par. 4.5).

Questa facilità nel condurre lo scavo spiega la predilezione inglese, nell'ambito delle pratiche partecipative, per gli scavi archeologici in cui viene coinvolta la comunità locale, tanto che da alcuni ricercatori lo scavo è stato considerato una componente fondamentale della *community archaeology*, anche in considerazione dell'immaginario collettivo che lega la figura dell'archeologo alla pratica dello scavo (Simpson, Williams 2008, p. 75; Simpson 2009). La liberalizzazione delle attività permette inoltre di realizzare programmi di ricerca innovativi, collaborazioni tra accademici e comunità (C. Lewis 2014), e l'impiego dell'archeologia per progetti con obiettivi sociali (Fig. 19).

Il medesimo sistema ha permesso anche l'elaborazione di nuove opportunità lavorative in ambito archeologico, ad esempio per mezzo del sistema del *crowdfunding* e dell'economia collaborativa. Come esempio rappresentativo si può citare l'esperienza di DigVentures<sup>339</sup>, azienda che, in cambio di una quota, fornisce formazione archeologica e partecipazione alla pratica della disciplina, in particolare agli scavi (Neal 2015, pp. 350–351; Wilkins 2019). La piattafor-

<sup>337</sup> <https://www.heritagegateway.org.uk/Gateway/CHR/> [ultimo accesso 21/11/2017].

<sup>338</sup> AMAA Act 1979, section 42.

<sup>339</sup> Lisa Wescott-Wilkins, intervista. Si veda anche <https://digventures.com/> [ultimo accesso 26/02/2018].



Fig. 19. L'archeologia può essere utilizzata anche per finalità sociali, come ad esempio il recupero dei veterani e il supporto alla transizione tra la vita militare e quella civile (Waterloo Uncovered 2015-2016, p. 30, foto © Waterloo Uncovered).

ma di donazioni di DigVentures propone i diversi progetti da finanziare, dando una scadenza per la raccolta fondi. Il *crowdfunding*, di tipo *reward-based*, è strutturato secondo il modello *take it all*: anche qualora non si raggiunga la totalità della somma, il progetto può essere scalato a seconda del livello di finanziamento raggiunto<sup>340</sup>. Ogni partecipante può inoltre modulare la propria donazione, assicurandosi un diverso livello di coinvolgimento nel progetto, passando da un ruolo passivo (es. accesso alla *grey literature* e a video riguardanti lo scavo), ad uno attivo (partecipazione diretta per un certo periodo di tempo, anche solo un fine settimana). Benché DigVentures non si occupi solo di scavi, ma anche di progetti archeologici di altro genere, i primi costituiscono la grande maggioranza. Come dimostra il suo stesso nome, la società fa infatti leva sulla tematica “classica” dell’archeologia come avventura (Holtorf 2007a, pp. 63–75), nonché sulla pratica dello scavo, collettivamente associata all’archeologia. Questo modello di *business*, che in Italia allo stato attuale è esplicitamente proibito dalle circolari per il rilascio di concessioni di scavo (cfr. par. 3.4.2), ha tra i suoi punti di forza: (1) un coinvolgimento “scalare” del pubblico, adattabile ai *desiderata* e alle disponibilità economiche di ogni partecipante; (2) la creazione di comunità di interesse “allargate”, che non si fondano sulla localizzazione geo-

<sup>340</sup> Lisa Wescott-Wilkins, intervista. Per i modelli di *crowdfunding* si veda CICERCHIA 2013.

grafica del sito, ma sull'interesse che esso genera (i donatori provengono da tutto il mondo); (3) la capacità di reperire fonti di finanziamento alternative, che siano complementari ai tradizionali sistemi di finanziamento (es. NHLF).

Tra le motivazioni che hanno portato allo sviluppo del sistema inglese, alcuni studiosi sottolineano l'influenza delle classi alte (ovvero nobiltà e possidenti terrieri) nella proposizione delle prime leggi inglesi per la protezione dei monumenti antichi; leggi che al sistema hanno dato un'impronta decisiva, difendendo gli interessi privati contro quelli pubblici (Smith 2006, p. 22). La componente "nobiliare" della classe politica che ha dato forma alle politiche inglesi riguardanti l'archeologia, è invece ridimensionata da John Carman (2012, pp. 26-27), che sottolinea piuttosto come i principali intellettuali impegnati per tale disciplina alla fine dell'Ottocento (Lubbock, Pitt-Rivers e Franks) fossero di classe media, come anche la maggioranza dei membri delle *learned societies* (v. par. 4.1.2). Con il XIX secolo prese forma inoltre un'etica della conservazione, insieme all'idea stessa di patrimonio culturale – a loro volta connesse al Romanticismo e alla materialità del passato (Smith 2006, pp. 16-21; Carman 2012). Difensori di questa idea di patrimonio divennero proprio le *amateur societies* e i *trust*, la cui influenza (forse non direttamente in politica, ma di certo all'interno del *milieu* intellettuale di quel momento storico) fu particolarmente importante.

È al lavoro di queste "società di dilettanti" che si deve gran parte della ricerca archeologica precedente alla professionalizzazione della disciplina. Si può ipotizzare che proprio al loro influsso si debbano riferire sia una maggiore partecipazione dei privati al sistema inglese di gestione dell'archeologia, sia un interesse diffuso per l'archeologia, soprattutto in ambito rurale; interesse che, sostenuto dall'etica per la conservazione alla base di queste *societies*, ha agevolato una certa tutela dei beni.

A fronte di queste ampie possibilità di partecipazione, appare per contro evidente, nel sistema così delineato, il problema del *quality management*. Se per la categoria dei professionisti il ClfA funge da organo di auto-regolamentazione in termini di *standard* qualitativi grazie alla sottoscrizione volontaria di un codice deontologico (Hinton, Jennings 2007), per gli scavi non-professionali è assente un soggetto che garantisca la qualità del lavoro svolto – il quale d'altronde non avrebbe alcuna legittimità. Proprio in questo ambito si rivelano, dal punto di vista della tutela (ma anche solo della conoscenza scientifica), le debolezze del sistema: (1) la redazione della documentazione post-scavo non obbligatoria rischia di avallare l'attività dello sterro, più che dello scavo archeologico. La perdita di informazione depaupera l'interesse pubblico della tutela dei resti materiali; (2) la pubblicazione dello scavo e dei materiali non è richiesta, con la conseguenza di neutralizzare l'utilità pubblica dello scavo; (3) la conservazione e lo stoccaggio dei materiali sono lasciati alla sensibilità dei responsabili degli scavi; (4) la comunicazione dell'esistenza stessa dello scavo non è dovuta nemmeno

all'autorità amministrativa in capo alla pianificazione territoriale. In questo modo si rischia di rendere dunque poco affidabile la compilazione delle mappe di potenzialità archeologica. Dal momento che questi standard non possono essere imposti in modo legittimo<sup>341</sup>, una soluzione potrebbe consistere nella coerenza all'ottemperanza di regole imposte dagli organi di distribuzione dei fondi (Mike Heyworth, intervista).

#### 4.4. La ricerca archeologica nell'ambito dei processi di pianificazione (*commercial archaeology*)

Un discorso a parte meritano le ricerche archeologiche nell'ambito del processo di pianificazione, che sottostanno a pratiche diverse dagli scavi "di ricerca" (sostanzialmente liberalizzati). A differenza di questi ultimi, regolati come rapporti tra due parti – essenzialmente nei termini di due interessi privati, quello del proprietario del terreno e quello del ricercatore – gli scavi di archeologia preventiva e nell'ambito costruttivo sono proposti a tutela degli interessi pubblici della comunità, rappresentata dagli enti territoriali, a fronte di un interesse economico del privato. L'interesse pubblico dell'archeologia costituisce la giustificazione alla base del principio del *developer pays*: il danno arrecato dal costruttore alla comunità per la perdita dei beni archeologici è compensato e mitigato dal dovere di pagare quanto necessario per la loro salvaguardia (*in situ* o tramite documentazione, Bradley 2006).

##### 4.4.1. La protezione del patrimonio archeologico nel processo di pianificazione

In seguito allo scandalo del *Rose Theatre*, nel novembre 1990 il SoS emanò un documento con le linee guida per la gestione dei resti archeologici nel processo di pianificazione: *Planning Policy Guidance 16: Archaeology and planning* (comunemente noto come PPG 16)<sup>342</sup>. Una tutela straordinaria era accordata al patrimonio archeologico in virtù dell'interesse pubblico dei resti, al tempo stesso fonte di conoscenza del passato (PPG 16: punti 3, 6) e di identità, e del loro valore strumentale per il perseguimento di politiche educative, sociali (*leisure*) ed economiche (turismo) (punto 6). Il documento evidenziava chiaramente

<sup>341</sup> L'imposizione di standard minimi non assicura comunque una situazione ottimale, di fronte a problemi di operatività ed esecuzione: lo dimostra proprio il caso dell'Italia, dove la tutela è formalmente garantita dalla Soprintendenza, ma permangono, seppure in altre forme, problemi paragonabili (incertezza della pubblicazione, scavi clandestini che quindi non compaiono nelle mappe del rischio, documentazione insufficiente, depositi inadeguati e ai limiti delle capacità).

<sup>342</sup> Un documento simile fu pubblicato anche per la gestione dei *listed buildings* e dell'*historic environment*: il PPG 15 (*Planning Policy Guidance 15: Planning and the Historic Environment*), che non verrà trattato in questa ricerca.

che l'antichità non rappresenta un requisito fondamentale nella definizione dei beni, infatti rientrano nella categoria anche resti del XX secolo (punto 3). L'archeologia preventiva era definita nel documento come uno strumento per prendere decisioni strategiche, valutando la necessità di preservare i resti a fronte dell'esigenza di sviluppo edilizio (punto 8)<sup>343</sup> e ancora l'importanza relativa dei siti (punto 16), di competenza delle *local authorities* su parere facoltativo dell'ufficio archeologico regionale o (allora) di *English Heritage*. La conservazione *in situ* dei resti era preferita, ma, qualora fosse stato impossibile, era richiesta la conservazione tramite documentazione (*preservation by record*) (punto 13). Il processo descritto dal PPG 16 si articolava in diverse fasi, per le quali era comunque richiesto al costruttore di provvedere ai necessari finanziamenti: (1) valutazione preliminare professionale del rischio archeologico, prima della presentazione alla *planning authority* del progetto di costruzione definitivo; (2) qualora le ricerche dimostrassero un'elevata possibilità di incontrare resti archeologici, previsione di una *archaeological field evaluation*, ovvero una valutazione sul campo della consistenza dei resti, tramite *survey* e trincee di scavo. L'operazione doveva essere condotta ancora una volta da professionisti e il PPG 16 citava esplicitamente il ClfA come ente accreditante, pur non potendo costringere i costruttori a rivolgersi a esso<sup>344</sup>. I risultati della valutazione sarebbero poi stati comunicati alla *planning authority*. Le linee guida suggerivano inoltre alle autorità locali una via per forzare il costruttore a fornire i risultati delle ricerche (procedura che, tuttavia, non era obbligatoria per legge), ovvero richiedere la documentazione archeologica come materiale integrativo ai documenti allegati alla istanza di licenza di costruzione (punto 22); (3) richiesta del parere del *County Archaeological Officer* e/o di *English Heritage* (a quel tempo QUANGO) da parte delle autorità locali; (4) decisione riguardo alla destinazione finale dei resti, da conservare preferibilmente *in situ*, in special modo quando fossero coinvolti resti archeologici di importanza nazionale (punto 27), per cui non necessariamente era previsto lo *scheduling*. Qualora questo non fosse possibile, si richiedeva la tutela della conoscenza archeologica tramite la documentazione di scavo [*preservation by record*]. Scavo, documentazione e pubblicazione dei risultati erano oggetto di accordi preliminari tra la pubblica amministrazione e i costruttori (punto 26), e la licenza di costruzione poteva essere revocata dal SoS nel caso in cui resti archeologici di straordinaria importanza venissero vincolati (*scheduled*) e necessitassero di essere conservati *in situ*. In tal caso al costruttore spettava

<sup>343</sup> Il punto 12 enfatizza la possibilità di far convergere le due esigenze: «There are techniques available for sealing archaeological remains underneath buildings or landscaping, thus securing their preservation for the future even though they remain inaccessible for the time being». Tuttavia è lecito chiedersi se l'interesse pubblico venga soddisfatto dalla sola conservazione dei resti: è nell'interesse pubblico conservare dei siti che saranno inaccessibili?

<sup>344</sup> «The Institute of Field Archaeologists publishes a Directory of members, which developers may wish to consult», punto 21 [corsivo aggiunto].

un risarcimento per le spese effettuate e i mancati guadagni (punto 31).

In questo processo la partecipazione pubblica era limitata alla presentazione di osservazioni preliminari (dopo il punto 2, ovvero al momento della presentazione della richiesta), come parte del procedimento amministrativo.

A vent'anni dalla sua pubblicazione, il PPG 16 appariva ormai datato e basato su un'idea di pianificazione legata al pensiero degli anni Novanta, caratterizzata da un carattere puntiforme e reattivo; trascurava inoltre alcune problematiche che nel frattempo erano diventate causa di preoccupazione, come ad esempio il cambiamento climatico. Nel 2010 pertanto venne pubblicata una revisione delle linee guida, riconducendo sotto una sola categoria la protezione dei resti archeologici e quella degli edifici storici e dell'*historic environment*. Il nuovo *Planning Policy Statement 5* (PPS 5) aveva dunque come sottotitolo *Planning for the Historic Environment*, e si poneva in linea anche con le obbligazioni internazionali sottoscritte dal Regno Unito, compresa la ELC. Il documento identifica l'idea del *managing the change* come strategia per la tutela a lungo termine (punto 7), proponendo un comportamento proattivo e finalizzando la tutela dei beni alla formazione del *sense of place*. Un interessante cambiamento tra PPG 16 e PPS 5 consiste nel mutamento di approccio al sistema di pianificazione, che nelle nuove linee guida doveva tenere conto del contributo socio-economico nell'area di riferimento (HE3.1-4). Dal punto di vista pratico, il PPS 5 riprendeva poi le regole del PPG 16 per la licenza di costruzione, prevedendo che i costruttori fornissero alle autorità locali tutte le informazioni necessarie a prendere una decisione sulla base delle evidenze fornite. Rimarcava inoltre il dovere per le autorità locali di mantenere gli HER (HE2.1).

La *policy* introduceva inoltre misure per la partecipazione pubblica, in particolare la possibilità di chiedere consiglio alle *amenity societies*; più importante per la tematica di questa ricerca, qualora a essere sotto minaccia fosse un bene nel quale la comunità aveva particolare interesse, l'autorità avrebbe dovuto consultare anche la stessa comunità (HE7.3). Il documento richiedeva in ogni caso una costante valutazione del significato e il valore del bene e insieme del danno che i cambiamenti avrebbero potuto arrecare a quel significato.

Il periodo di validità del PPS 5 durò poco, dato che solo due anni dopo venne redatto il *National Planning Policy Framework* (NPPF), che riuniva in un unico documento sintetico di indirizzo tutte le politiche per la pianificazione territoriale. La sezione 12 era dedicata all'*historic environment*, che riprendeva sostanzialmente parole e principi del PPS 5, tranne che per il mancato accenno alla preferibile conservazione *in situ* a favore di un vago concetto di "sviluppo sostenibile". L'NPPF deve inoltre essere letto in parallelo con il *Localism Act 2011*, entrato in vigore l'anno precedente, che incoraggiava le comunità locali a creare dei progetti a livello locale (*local plans, neighbourhood plans*), dando loro così la possibilità di conferire priorità di tutela a ciò che ha valore non solo a livello nazionale (dunque al patrimonio culturale designato), ma anche a quello locale. A

fronte di una maggiore possibilità per le comunità locali di pianificare il proprio territorio, tuttavia, non si è avuto un corrispondente aumento delle professionalità nelle autorità locali capaci di fornire consiglio per una partecipazione informata (Flatman, Perring 2013). Nonostante una tale rivoluzione localista, scomparvero inoltre dal NPPF le misure esplicitamente introdotte dal PPS 5 per la partecipazione pubblica, e i doveri delle autorità locali furono limitati a quello di rendere le informazioni accessibili al pubblico (punto 141).

Il NPPF è stato rivisto nel luglio 2018, quando si è reinserito un accenno alla necessità di mantenere gli HERs (punto 187), precedentemente assente, e si è posta enfasi, oltre che sulla documentazione dello scavo, anche sulla ricerca post-scavo (punto 199). Non sono state però reintrodotte le misure di partecipazione previste dal PPS 5.

Il punto forte del sistema inglese per la gestione dell'archeologia preventiva è quello di non fare alcuna differenza tra lavori pubblici e privati: in tutti i casi è previsto il medesimo procedimento, che comprende anche una valutazione dell'interesse archeologico. La tutela dei resti non è accordata in forza della loro proprietà pubblica, come accade in Italia, ma nell'ambito della discrezionalità delle *planning authorities* nell'esercizio delle funzioni e in particolare del loro potere di imporre condizioni per il rilascio della licenza di costruzione. L'ampiezza di tale discrezionalità, per la quale le linee guida, inizialmente più dettagliate nel PPG 16, nel passaggio al NPPF si sono progressivamente assottigliate, fa sì che l'esercizio di tale funzione abbia caratteri diversi in relazione alle differenti *planning authorities*. Rientra comunque nei poteri dell'autorità locale di imporre condizioni anche la possibilità di prescrivere delle misure partecipative o consultive.

Un esempio è quanto accaduto in occasione della costruzione a Londra del quartier generale di Bloomberg nel 2012. Dato che la costruzione avrebbe intaccato un sito archeologico di particolare interesse (il *Mithraeum*), le condizioni imponevano infatti «un programma di eventi pubblici»<sup>345</sup>, oggi musealizzato con un sapiente utilizzo delle tecnologie digitali e della luce.

Anche quando queste condizioni vengono imposte, la partecipazione pubblica è intesa soprattutto come elaborazione di proposte educative e di un apparato comunicativo di quanto ritrovato nel corso della ricerca – che nell'ambito della *commercial archaeology* si limita per natura alla semplice raccolta di dati, senza rispondere a domande di ricerca<sup>346</sup>. Sempre nel caso di Londra, oltre al *Mithraeum*, possiamo citare il sito venuto alla luce nei lavori di costruzione del mercato di *Old Spitalfields*, attualmente musealizzato all'aperto.

<sup>345</sup> Planning ref 11/00935/FULEIA, Condition 11. Ringrazio Peter Hinton (ClfA) e Sophie Jackson (Museum of London Archaeology) per l'informazione.

<sup>346</sup> FAULKNER 2000. Il problema dell'intersezione tra ricerca e archeologia preventiva e d'emergenza è comune a diversi paesi e ancora per molti versi irrisolto (DEPAEPE 2016).



Fig. 20. Il quartier generale di Bloomberg a Londra espone nel piano sotterraneo il *Mithraeum*, con accesso gratuito [fonte: Wikimedia Commons].

#### 4.4.2. La partecipazione pubblica nella pianificazione e nella commercial archaeology

Il *Localism Act* 2011 pone enfasi sulla possibilità per le comunità locali di pianificare il loro territorio, disponendo tra l'altro che l'iniziativa per la preparazione dei *neighbourhood plans* possa partire anche da membri del pubblico organizzati in "forums". Prima dell'approvazione, una bozza del piano deve essere inviata a *Historic England* per un parere obbligatorio (CPRE, NALC 2011). Affinché sia realmente significativa, tuttavia, la partecipazione deve essere sostenuta da adeguata informazione, un fattore che non sempre trova riscontro. Il dovere di mantenere gli HER è stato infatti reintegrato solo nel 2018, mentre i tagli finanziari alle autorità locali hanno indotto spesso a eliminare i posti assegnati agli archeologi (che materialmente mantenevano gli HER) all'interno dei *councils*. Come si è già sottolineato, inoltre, nel NPPF sono stati alleggeriti i doveri di consultazione nei confronti delle *planning authorities* rispetto a quanto previsto dal PPS 5.

Nell'ambito dell'archeologia preventiva e nella *commercial archaeology*, la partecipazione pubblica è resa difficoltosa anche da altri elementi.

Se infatti essa è favorita, relativamente all'identificazione dei beni da sottoporre a tutela, per mezzo del *local listing* e dei *local* e *neighbourhood plans*, mi-

noni garanzie emergono per le evidenze dell'archeologia di emergenza. Nel caso infatti in cui tali evidenze non compaiano nella documentazione preventiva allegata alla richiesta di licenza (stadio al quale è possibile per la comunità presentare osservazioni), il pubblico è poi sostanzialmente tagliato fuori dalla decisione, che ricade nelle mani della *planning authority*. Questo avviene per due ragioni: la prima è di ordine economico, perché se la *planning authority* si trovasse a dover revocare un permesso di costruzione già rilasciato, dovrebbe anche valutare la propria capacità finanziaria di affrontare i costi di risarcimento dovuti al costruttore; la seconda è legata alla necessità di evitare che l'archeologia sia usata a fini strumentali, per fermare lavori edilizi.

Anche intendendo la partecipazione in senso tutto sommato passivo, come un "programma di eventi pubblici" (es. cantieri aperti, apparati comunicativi, ecc.), secondo quanto proposto nel caso di Bloomberg, per altro nient'affatto isolato – un'ulteriore limitazione è rappresentata dai finanziamenti. Il NPPF, con il sistema del *developer pays*, impone infatti che il costruttore paghi per la ricerca archeologica preventiva, che dunque dovrà essere condotta con tempi certi, nonché (dal 2018) per lo studio del materiale. Molto meno chiara è la previsione relativa ad attività accessorie, che possono essere ricomprese nelle *planning conditions*. Qualora questo non avvenga, spesso l'attuale sistema competitivo tende ad escludere dalle offerte tutti i servizi non strettamente necessari e/o richiesti che, in caso contrario, farebbero salire il prezzo causando la perdita della gara o della commissione. Allo stato attuale, spesso tali attività vengono quindi condotte a titolo gratuito e a seconda della disponibilità degli archeologi coinvolti, a parte alcune eccezioni motivate ad esempio dalla volontà del costruttore di mitigare il rischio di contestazione nell'area di costruzione (è questo il caso, già citato, di *Old Spitalfields Market* a Londra).

La partecipazione diretta del pubblico agli scavi o alle attività di supporto (es. gestione dei materiali) nell'archeologia commerciale viene invece limitata o esclusa, per diversi motivi: (1) di ordine pratico, per la sicurezza sul cantiere, in quanto la presenza di personale non formato e non specializzato potrebbe far crescere i costi assicurativi. In base alle vigenti norme di sicurezza sui cantieri edilizi è inoltre generalmente richiesta la *CSCS (Construction Skills Certification Scheme) card*, ovvero una carta che certifica le qualifiche dei lavoratori<sup>347</sup>. Il sistema prevede tuttavia la possibilità che ci siano diversi livelli di responsabilità, pertanto uno studente che voglia lavorare nei cantieri edilizi come parte della sua formazione avrà una *CSCS card* che certifica una formazione meno dettagliata. Tale opzione rende possibile (ma ovviamente costosa) anche la partecipazione ai cantieri di personale normalmente non coinvolto. Allo stesso modo, l'iscrizione al CifA non è impossibile per i non professionisti, poiché l'accredita-

<sup>347</sup> La carta non è comunque un requisito a termini di legge.

mento è imperniato sull'adesione a standard e su base referenziale, non sulle certificazioni o qualifiche raggiunte. (2) La presenza di personale volontario non specializzato non è compatibile con la necessità per il costruttore di concludere il lavoro in tempi certi. Permetterebbe inoltre alle ditte che coinvolgono volontari di risparmiare sulle offerte di gare d'appalto, ribassando dunque i prezzi in modo scorretto. (3) Indipendentemente dalle sue effettive possibilità tecniche, sembra comunque lecito chiedersi se in questo campo la partecipazione attiva del pubblico allo scavo sia o meno opportuna. Se infatti la partecipazione pubblica diretta è possibile o addirittura auspicabile nel caso degli scavi di ricerca e/o degli altri progetti archeologici (o quanto meno nella progettazione di tali iniziative), nel caso dell'archeologia preventiva e commerciale si richiedono in genere professionalità specifiche (per quanto Flatman 2012 esponga il ruolo dei gruppi di volontariato anche in questo campo). Attualmente esistono inoltre in UK alcuni casi "ibridi", di privati che offrono servizi professionali, ma coinvolgendo nel loro lavoro anche non professionisti: ad esempio *Wessex Archaeology*, una *charity* che offre servizi di archeologia, impiega circa trecento archeologi, ma coinvolge anche volontari, limitando le loro attività a progetti non commerciali o con finanziamenti pubblici dedicati.

#### 4.5. La gestione dei ritrovamenti fortuiti

Quella che regola i ritrovamenti casuali è stata, comprensibilmente, la prima legge da un punto di vista storico ad essere emanata in relazione al patrimonio archeologico. Negli anni Novanta, inoltre, essa si è tradotta nel progetto partecipativo di maggiore portata in ambito inglese, il *Portable Antiquities Scheme*.

Ancora prima dello sviluppo della disciplina archeologica, le scoperte saltuarie di "tesori", ovvero di oggetti in metallo prezioso (oro e argento) di proprietà ignota e abbandonati con l'intenzione di un successivo recupero, avevano attratto l'attenzione della Corona, che ne aveva rivendicato la proprietà a partire dal XII-XIII secolo (*Leges Henrici*), a fronte dell'occasione di rimpolpare le casse statali (Hill 1936, pp. 187-189; Bland 2004, p. 273): si tratta del cosiddetto *treasure trove*, rimasto in vigore, nonostante ripetuti tentativi di riforma<sup>348</sup>, fino agli anni Novanta del secolo scorso.

Gli elementi che configuravano un bene come appartenente alla categoria dei tesori erano<sup>349</sup>:

<sup>348</sup> 1979 e 1982, sponsorizzati dal CBA. Già dalla sua nascita (1944) il CBA aveva tra gli obiettivi la riforma del *treasure trove*, che tuttavia non fu realizzata sia per mancanza di consenso tra gli archeologi, sia per la difficoltà di ottenere le alleanze politiche necessarie per l'approvazione di una nuova legge (BLAND 2005a, p. 441).

<sup>349</sup> «Treasure trove is where any gold or silver in coin, plate or bullion, is found concealed in a house, or in the earth, or other private place, the owner thereof being unknown, in which case the

1. Il materiale: oggetti d'oro e argento;
2. La proprietà ignota;
3. L'*animus revertendi*, ovvero l'idea che l'originale proprietario avesse nascosto il tesoro con l'intenzione di riprenderlo in seguito, ma che fosse poi stato impossibilitato a farlo. In caso di semplice perdita o abbandono di un oggetto, questo apparteneva infatti allo scopritore (o al proprietario dell'oggetto, qualora questo ne avesse rivendicato la proprietà).

Incaricato di verificare l'occorrenza di queste condizioni era il *coroner*.

Tre erano le principali criticità riscontrate nell'applicazione del *treasure trove*. La prima, di natura legale, riguardava la semplice dicitura di oggetti "in oro" e "in argento", che poteva creare confusione nell'applicazione della legge e di conseguenza mettere in difficoltà il *coroner* incaricato di valutarne l'appartenenza alla categoria dei tesori. A tale proposito la corte identificò una percentuale minima di metallo prezioso, fissata al 50%, come condizione necessaria per l'applicazione del *treasure trove*<sup>350</sup>.

Il secondo problema riguardava la verifica dell'*animus revertendi*. Si trattava infatti di una semplice speculazione, in assenza di un proprietario e della conoscenza delle circostanze di deposizione del materiale, come normalmente accade nel caso dei materiali archeologici<sup>351</sup>.

La terza criticità era infine di natura archeologica: i criteri piuttosto ristretti di definizione dei tesori, infatti, escludevano intere categorie di materiali di valore (anche scientifico), di cui il pubblico non avrebbe mai potuto beneficiare.

Anche nell'ipotesi in cui un tesoro fosse dichiarato tale, allo scopritore spettava comunque un premio di rinvenimento pari al valore di mercato dell'oggetto stesso (Cookson 1992, p. 400).

treasure belongs to the King or his grantee, having the franchise of treasure trove; but if he that laid be known or afterwards discovered, the owner and not the King is entitled to it; this prerogative right only applying in the absence of an owner to claim the property. If the owner, instead of hiding the treasure, casually lost it, or purposely parted with it, in such a manner that it is evident he intended to abandon the property altogether, and did not purpose to resume it on another occasion, as if he threw it on the ground, or other public place, or in the sea, the first finder is entitled to the property, as against every one but the owner, and the King's prerogative does not in this respect obtain. So that it is the hiding, and not the abandonment, of the property that entitles the King to it». *Attorney-General v. Trustees of the British Museum* (HARWOOD 2012, p. 234).

<sup>350</sup> È stato il caso di un tesoretto di oltre settemila antoniniani rinvenuto nel terreno di proprietà di una ditta, la Overton Ltd., che contenevano una percentuale di metallo prezioso variabile, ma comunque inferiore al 20%. Il tesoretto era stato rivendicato dal Duca di Lancaster, che li avrebbe poi donati al *British Museum*, ma era rimasto in proprietà privata in seguito alla decisione della corte (CARMAN 1996, pp. 55-56).

<sup>351</sup> HARWOOD 2012, p. 235. Oltre al tesoro di Sutton Hoo (Figura 21) un secondo caso, con significativi risvolti giudiziari, fu quello del tempio di Wanborough, in cui gli oggetti erano di origine votiva. Nel processo che seguì al ritrovamento si cercò di dimostrare, forzando l'interpretazione archeologica, l'*animus revertendi* degli oggetti votivi al fine di applicare il *treasure trove* (S. THOMAS 2009).



Fig. 21. Il c.d. “tesoro di Sutton Hoo” rappresenta un esempio di criticità nell’applicazione del *treasure trove* ai beni archeologici. Il corredo funerario è stato ritrovato nel 1939 su terreno privato e non era chiaro se se ne potesse dimostrare l’*animus revertendi* (era forse *animus revertendi* l’idea di riprendere gli oggetti nell’aldilà?). Il *coroner* lo ritenne un insieme di beni intenzionalmente abbandonato, senza intenzione di recupero, dunque il tesoro divenne di proprietà del proprietario del fondo in cui era avvenuta la scoperta, Ms Edith Pretty. Il tesoro, oggi in mostra presso il *British Museum*, è stato donato dalla proprietaria stessa al Museo nell’interesse della Nazione (M. Lewis 2013, p. 17; M. Lewis 2016, p. 128).

Con la sola eccezione dei materiali rientranti nella categoria dei tesori, per i ritrovamenti fortuiti di materiale archeologico la proprietà degli oggetti era dunque dello scopritore e/o del proprietario del terreno, a seconda degli accordi intercorsi tra questi due attori. Dal punto di vista dell’archeologo questa gestione può essere problematica anche a fini scientifici: con il progredire delle metodologie di indagine, infatti, potrebbe essere necessario analizzare nuovamente materiali già studiati oppure ad esempio campionare grandi quantità di materiale. Se questo è possibile in Italia grazie all’appartenenza statale della maggioranza degli oggetti<sup>352</sup>, in Inghilterra l’operazione può essere decisamente più complessa a causa della proprietà principalmente privata del materiale, specie

<sup>352</sup> Almeno di quelli rinvenuti posteriormente al 1909. Al di là delle occasionali perdite di materiali, un grave problema è costituito dalla costante penuria di spazi per il loro stoccaggio, che ha spinto in qualche caso a soluzioni poco ortodosse (ad es. il risepellimento di resti umani).

se comune. Già nel corso dell'Ottocento, con lo sviluppo della disciplina, gli studiosi avevano inoltre evidenziato un grave rischio insito nel sistema del *treasure trove*, ovvero la perdita, oltre che dei materiali, della conoscenza della loro stessa esistenza e del contesto di ritrovamento.

Nonostante alcuni tentativi di incentivare la denuncia dei ritrovamenti sotto il *treasure trove* (Hill 1936, pp. 239–242; Bland 2005a, p. 258), un cambiamento si è registrato solo con la stesura della legge di riforma, il *Treasure Act*. La riflessione riguardante questa previsione legislativa spinse a un complessivo ripensamento del sistema di incentivazione alla denuncia dei ritrovamenti: nacque così il *Portable Antiquities Scheme*, uno schema di denuncia volontaria realizzato in Inghilterra e nel Galles (Roger Bland, intervista).

#### 4.5.1. Il *Treasure Act 1996*<sup>353</sup>

Riscontrate le criticità esposte sopra e la maggiore frequenza dei ritrovamenti (sia di oggetti appartenenti alla categoria dei tesori, sia di materiali metallici in genere) dovuta alla popolarità del *metal detecting*, a partire dagli anni Ottanta non fu più rimandabile una revisione del *treasure trove*, che rendesse la norma meno vincolata alle valutazioni soggettive dei *coroners* e inoltre introducesse da una parte un sistema sanzionatorio per la mancata denuncia e dall'altra uno incentivante alla denuncia stessa (Bland 2004, p. 273). Il *Treasure Act* venne dunque approvato nel luglio del 1996, con conseguente abrogazione del *treasure trove* (che rappresentava una consuetudine e non una legge), ed entrò in vigore l'anno seguente. La legge fu l'esito di un lungo dibattito sia in Parlamento sia con le associazioni dei *metal detectorists* e degli archeologi, e fu inizialmente criticata da entrambe le parti: dagli archeologi, per la limitatezza dei suoi scopi; dai *metal detectorists*, in quanto la vedevano come una restrizione di alcuni loro diritti [a favore dei proprietari del terreno, che ottenevano il diritto a un premio di ritrovamento e pertanto erano favorevoli alla misura] (Bland 2005a, p. 442; Bland 2005b, pp. 260–261; M. Lewis 2016, p. 128).

La sezione 1(1) definisce il tesoro come:

- a) Oggetti ritrovati aventi più di 300 anni, che:
- i. Non siano monete e contengano una quantità di metallo prezioso pari almeno al 10%;

<sup>353</sup> Il *Treasure Act* ha validità in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord (in quest'ultimo caso con disposizioni *ad hoc*). In Scozia la legge sui tesori deriva dal principio della c.d. *bona vacantia*, che prevedeva l'appartenenza al sovrano di tutti gli oggetti sepolti di proprietà ignota, senza riguardo al loro materiale o datazione (CAMPBELL 2013). Nella pratica attuale, nonostante la denuncia obbligatoria del rinvenimento dei materiali, non tutti vengono trattenuti dallo Stato; possono inoltre essere restituiti allo scopritore o al proprietario del fondo in cui vengono scoperti, con un certificato di avvenuta denuncia (SAVILLE 2009, pp. 87–90).

- ii. Al momento della scoperta, rappresentino una di almeno due monete appartenenti allo stesso ritrovamento, aventi oltre 300 anni e una percentuale di metallo prezioso almeno del 10%;
  - iii. Al momento del ritrovamento, rappresenti una di almeno 10 monete appartenenti allo stesso ritrovamento, aventi almeno 300 anni.
- b) Oggetti aventi almeno 200 anni, appositamente designati dal SoS (con apposito ordine [*order*]) perché ritenuti di valore storico, archeologico o culturale (sezione 2(1)).
- c) Oggetti che prima della legge sarebbero stati considerati *treasure trove*.
- d) Oggetti appartenenti al medesimo ritrovamento di:
- i. Un oggetto di cui ai precedenti punti, trovato nello stesso momento o precedentemente;
  - ii. Un oggetto scoperto in precedenza, che ricadrebbe nei punti a) o b), se fosse stato trovato nello stesso momento.

Non possono essere considerati tesori gli oggetti di origine naturale non lavorati (ad es. fossili, resti umani) o i minerali estratti da depositi naturali (sezione 1(2)) e nemmeno i materiali trovati nei relitti, che ricadono nel campo di applicazione del *Merchant Shipping Act 1995*.

Merita qualche esemplificazione il punto d), che tratta degli oggetti considerati tesoro per motivo di associazione. Se una singola moneta avente più di 300 anni e contenente una percentuale di argento maggiore del 10% viene scoperta casualmente, non costituisce tesoro e non sussiste obbligo di denuncia. Se però in un momento successivo nel medesimo luogo viene scoperta almeno un'altra moneta, con la stessa datazione e le stesse caratteristiche materiche, che si ritiene facesse in origine parte del medesimo gruppo di oggetti, le monete costituiscono tesoro; se infatti fossero state trovate insieme sarebbero rientrate nella categoria di cui alla lettera a), ii. In quel momento trova applicazione dunque il *Treasure Act*.

La lettera b) permette di ampliare la categoria dei tesori a oggetti ritenuti dal SoS come particolarmente importanti, ma originariamente non inclusi nella categoria, semplificando notevolmente la procedura che servirebbe per modificare la legge stessa. Tale possibilità permette di estendere la protezione offerta dalla legge, nel corso del tempo, anche a oggetti che, per motivi scientifici o di altro tipo, si ritiene potrebbero necessitare di una particolare tutela. Un esempio è costituito dagli oggetti preistorici in bronzo, rame o ferro, che, non essendo metalli preziosi, non erano originariamente compresi nelle categorie sopra elencate. Questo potere è stato utilizzato nel 2002 con il *Treasure (Designation) Order 2002*, che ha incluso (sezione 3):

- a) Oggetti (altri rispetto a monete) a base metallica che, al momento della scoperta, costituiscono uno di almeno due oggetti a base metallica facenti parte dello stesso ritrovamento, datati all'epoca preistorica;

b) Oggetti di età preistorica anche solo parzialmente in argento o oro.

Una revisione del *Designation order* era originariamente prevista ogni cinque anni; l'ultimo (e unico) "ordine" risale però appunto al 2002, nonostante si siano in seguito verificati casi di pezzi importanti in proprietà privata<sup>354</sup> e da più parti si richiedesse di revisionare la definizione di "tesoro" (es. Schadla-Hall *et al.* 2010). Il governo inglese ha aperto una consultazione a riguardo (DCMS 2019) dal 1 febbraio al 30 aprile 2019, ma le osservazioni pervenute devono ancora avere risposta, né è stata effettivamente emessa una revisione<sup>355</sup>. Tra le altre cose, la consultazione proponeva di modificare la definizione di tesoro comprendendo:

- Una modifica del limite temporale, da "oltre 300 anni" a "pre-1714". La data segna il momento della rivoluzione industriale in Regno Unito, con la produzione seriale di pezzi.
- Materiali al di sopra di una certa soglia di valore monetario, calcolato sulla base del valore di mercato (10 mila sterline). In questa categoria potrebbero rientrare anche oggetti non metallici, ma comunque di un valore cospicuo. Il valore monetario non riflette tuttavia il valore scientifico, elemento che comporta ulteriori problemi.
- Singole monete d'oro datate tra il 43 d.C. e il 1344, per carattere di rarità.
- Depositi romani a base metallica<sup>356</sup>.

La sezione 4(4) del *Treasure Act* 1996 stabilisce in modo esplicito che la legge è applicabile ai materiali ritrovati indipendentemente dalle circostanze che ne hanno causato la deposizione (perdita o abbandono con l'intenzione di recupero), superando definitivamente il problema dell'*animus revertendi*.

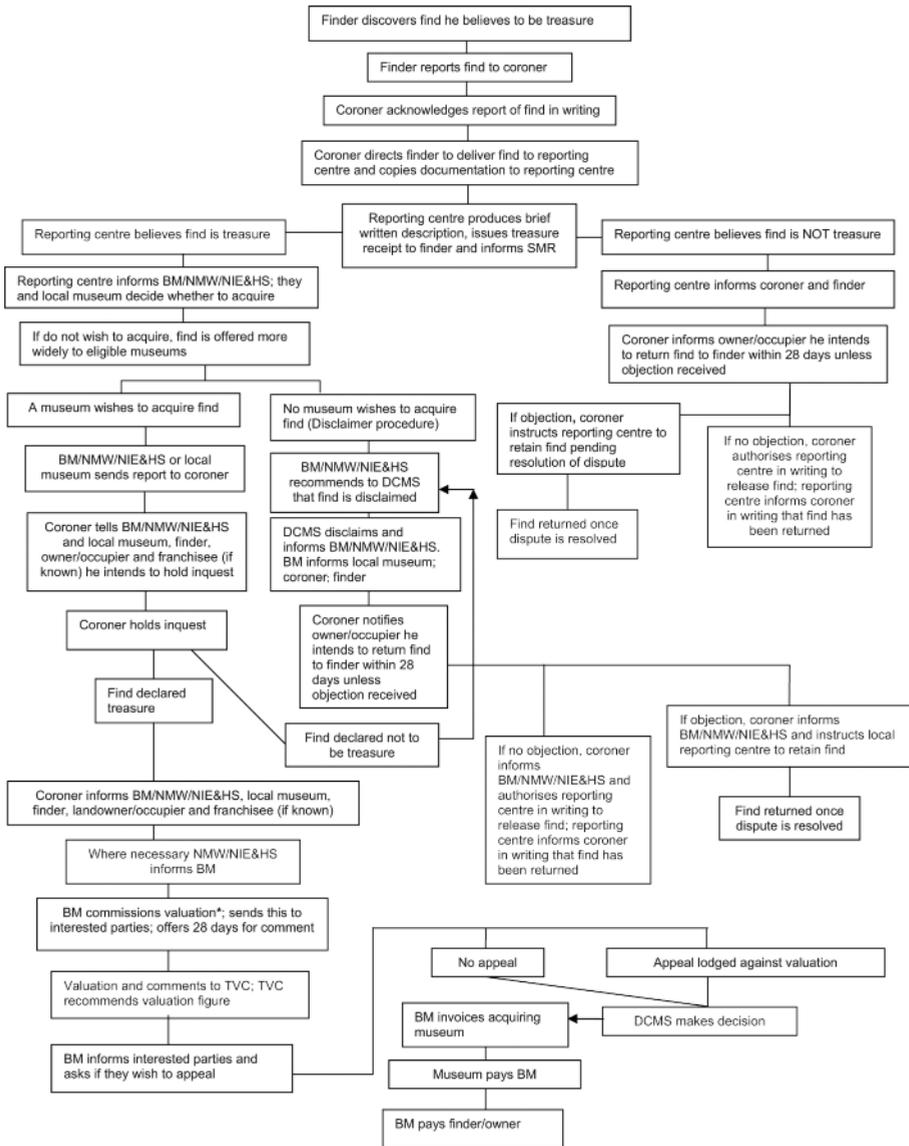
Lo scopritore ha il dovere di denunciare il ritrovamento di un tesoro al locale *coroner*, che si occuperà della successiva inchiesta, entro 14 giorni a partire dalla scoperta o dal giorno in cui realizza che l'oggetto potrebbe essere un tesoro<sup>357</sup>, pena una detenzione per un periodo non superiore a tre mesi e/o una multa fino a 5 mila sterline (sezione 8). L'inchiesta condotta dal *coroner* viene notificata al *British Museum*, allo scopritore e al proprietario del terreno in cui è stata ritrovata la cosa.

<sup>354</sup> Es. il caso dell'elmo di Crosby Garrett, venduto da Christie's nel 2010 per oltre due milioni di sterline: [https://en.wikipedia.org/wiki/Crosby\\_Garrett\\_Helmet](https://en.wikipedia.org/wiki/Crosby_Garrett_Helmet) [ultimo accesso 19/02/2020].

<sup>355</sup> La sensazione è che il governo sia ora troppo occupato con le negoziazioni post-Brexit e ora con l'emergenza Covid-19 per occuparsi di questa questione.

<sup>356</sup> Contro questi criteri si è espresso R. KARL 2019c, proponendo la denuncia obbligatoria di tutti i materiali più vecchi di 100 anni per catalogazione, con acquisizione solo di quelli ritenuti più importanti R. KARL 2019a, p. 248.

<sup>357</sup> Questa specificazione impone, per comminare la sanzione, che si dimostri che il detentore fosse a conoscenza di detenere un "tesoro" prima della sua denuncia.



\*except in cases where the BM is the acquiring museum in those cases DCMS commissions valuations, informs interested parties, invoices BM and pays the finder/landowner

Fig. 22. L'attuale procedimento per la gestione dei tesori in Inghilterra e Galles (da *Treasure Act 1996 Code of Practice*, 2<sup>nd</sup> Revision, p. 142).

I tesori appartengono alla Corona (o ai *franchisee*), che vi può rinunciare in ogni momento, trasferendone la proprietà a uno dei musei (sezione 10(1)), in accordo con il SoS (sezione 6). Tutti gli oggetti al di fuori di queste categorie possono essere tratti dal proprietario (ad es. per collezionismo privato) che ne può disporre come desidera, o essere venduti, eventualmente anche all'estero<sup>358</sup>.

È previsto un premio di ritrovamento, stabilito da un ente indipendente, il *Treasure Valuation Committee*, a carico dei musei destinatari solo qualora questi vogliano acquisire il bene<sup>359</sup> (Bland 2005a, p. 259). Il premio non può eccedere il valore di mercato della cosa (sezione 10(4)) e può essere corrisposto, a giudizio del SoS, allo scopritore e/o al possessore/detentore del terreno al momento della scoperta o ancora a eventuali altri portatori di interessi riguardo il terreno in cui è avvenuto il ritrovamento. Non si tratta (come nel caso dell'Italia) di un incentivo alla denuncia del ritrovamento, bensì di una sorta di compensazione della rinuncia al diritto di proprietà<sup>360</sup>. Il procedimento con cui viene gestito il ritrovamento di tesori è piuttosto lungo, complicato e dispendioso (v. Figura

<sup>358</sup> ARTS COUNCIL ENGLAND 2015. Oltre alla legislazione europea (EC No 116/2009, in vigore fino alla Brexit e ora oggetto di negoziazione) l'esportazione di oggetti culturali aventi più di 50 anni di età - verso qualsiasi Paese estero - è soggetta ad autorizzazione del SoS, in base al *Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003*, sezione 2. In occasione della valutazione per l'autorizzazione vengono utilizzati i c.d. criteri di Waverly, dal nome del presidente della commissione incaricata negli anni Cinquanta di revisionare il processo di esportazione. Il procedimento in Inghilterra richiede la presentazione al DCMS di una richiesta di esportazione, che viene esaminata da un esperto e successivamente da un *Committee*, il quale giudica se l'oggetto in questione vada incontro ai "criteri di Waverly": se la risposta è affermativa, effettua inoltre una stima del valore monetario dell'oggetto. Da quel momento vengono concessi alle istituzioni o a privati due / quattro mesi per raccogliere fondi utili all'acquisto della cosa (anche tramite *crowdfunding*). Se si trova un acquirente con fondi adeguati, l'esportazione viene negata (il proprietario può quindi decidere se vendere in UK o ritirare dal mercato l'oggetto), mentre in caso contrario il proprietario può esportare la cosa (WANG 2008). I criteri di Waverly si basano sulla considerazione del valore dell'opera in risposta a tre domande: (1) è così strettamente legato alla storia e alla vita nazionale inglesi che la sua partenza sarebbe una sventura? (2) è di valore estetico eccezionale? (3) è di importanza eccezionale per lo studio di un particolare ramo dell'arte, dell'educazione o della storia? Malgrado il sistema sia ancora in funzione, le domande sono fortemente legate al sistema valoriale degli anni Cinquanta e non prendono in considerazione i valori sociali. Già nelle sue premesse non lascia dunque molto spazio alla partecipazione pubblica, che tuttavia può venire interpellata (seppur non sistematicamente) nella fase finale, attraverso la pratica del *crowdfunding*. Dal rapporto per la revisione della definizione di tesoro sottoposta a consultazione (DCMS 2019), si evince che il DCMS considera l'autorizzazione all'esportazione come un modo per effettuare un controllo ed eventualmente acquisire anche i materiali post-1714, che secondo la nuova definizione sarebbero esclusi dalla categoria di tesoro. In realtà tale tutela agisce solo nel caso in cui il proprietario voglia trasferire all'estero il bene, che, se rimane in Regno Unito, non è necessariamente fruibile da parte del pubblico.

<sup>359</sup> Nella recente proposta di modifica i musei avrebbero 28 giorni per esprimere interesse ad acquisire il bene, dopo aver consultato i cataloghi di aste per avere una vaga idea del valore monetario del bene (DCMS 2019, pp. 18-19).

<sup>360</sup> Secondo alcuni il premio di rinvenimento così alto (insieme alla pubblicità mediatica accordata a grandi rinvenimenti) incoraggia la pratica del *metal detecting* (BARFORD 2010; GILL 2010).

22), motivo per cui anche alcune delle procedure sono in corso di revisione (non ci soffermiamo sulle proposte di modifica, rimandando a DCMS 2019).

Una prima valutazione era originariamente sottoposta agli archeologi nei musei locali (o i musei nazionali). Attualmente è affidata ai *Finds Liaison Officers* (FLOs), figure istituite all'interno del *Portable Antiquities Scheme* e vicine alle comunità locali e di *metal detectorists* (vedi oltre).

Ancora una volta, l'idea alla base della legge è che la tutela non vada accordata a tutti i materiali archeologici, ma solo ad alcune categorie ritenute meritevoli ai fini dell'interesse pubblico.

Il *Treasure Act 1996* è l'evoluzione di una legge nata con altre finalità, che dalla fine del XIX secolo è stata applicata soprattutto per fini antiquari (Bland 2005b, p. 258). Con gli avanzamenti teorici della disciplina, progressivamente allontanatasi dal campo dell'antiquaria, si applica il medesimo metodo allo studio di tutte le epoche: i contesti (qualora non disturbati) e gli oggetti hanno pertanto, in via teorica, la medesima potenzialità informativa.

Il discrimine legislativo riguardante l'età degli oggetti, ovvero una loro categorizzazione al fine di sottoporli a una tutela particolare, è essenzialmente dovuto a:

- Esigenze di negoziazione con privilegi precedentemente in essere (proprietà privata dei rinvenimenti occasionali e, più in generale, bassa ingerenza statale) (Bland 2005b, p. 261);
- L'esecuzione operativa della legge in relazione alle risorse finanziarie impegnate per la sua applicazione. Il procedimento burocratico per la definizione dei tesori è infatti molto costoso, perché prevede il coinvolgimento di diversi attori e una serie di valutazioni tecniche; lo stanziamento statale di fondi previsto per queste operazioni non sarebbe in grado di coprire il medesimo procedimento per tutti gli oggetti rinvenuti fortuitamente. Per questo motivo, anche quando si pensa di ampliare la definizione e includere altre categorie di oggetti, si resta comunque dell'avviso di limitarne il numero.

All'origine di questi fattori di discrimine vi è l'idea che non tutto sia meritevole di uguale protezione, perché l'interesse pubblico è limitato a oggetti eccezionali per rarità (maggiore è la frequenza di ritrovamento, minore protezione viene accordata), antichità o importanza scientifica.

In oltre vent'anni trascorsi dalla promulgazione della legge, gli studiosi hanno avuto modo di evidenziare le debolezze operative della norma: la figura e la preparazione dei *coroners*, la tempistica della procedura, le difficoltà di acquisizione dei tesori<sup>361</sup> da parte dei musei a causa del pagamento del premio di rinve-

<sup>361</sup> Si pensi che solo nel 2016 sono stati denunciati 1120 tesori (DCMS 2017a, p. 4).

nimento e delle spese di conservazione e di ostensione (Bland 2005b, pp. 267–270; Michael Lewis, intervista).

Il *Treasure Act*, nonostante la revisione degli anni Novanta, continua ad essere una legge debole per la tutela degli oggetti archeologici, con una polarizzazione verso gli oggetti di alto valore intrinseco / economico. Il problema più evidente dal punto di vista scientifico è costituito dalla perdita di conoscenza per quanto riguarda l'esistenza di tutti quegli oggetti che non rientrano nelle finalità del *Treasure Act* e la cui denuncia di ritrovamento non è obbligatoria (con importanti ricadute sulle capacità di valutazione da parte delle autorità locali nell'ambito del rilascio dei permessi costruttivi e nella pianificazione edilizia). Una soluzione è stata trovata, in concomitanza con la riflessione che ha accompagnato la gestazione del *Treasure Act*, nella realizzazione del *Portable Antiquities Scheme* (PAS) (Bland 2004, p. 273).

Insieme al *Treasure Act* è stato pubblicato anche un *Code of practice* (DCMS 2008, per il quale sono state proposte revisioni nella recente consultazione: DCMS 2019), che fornisce note esplicative alla legge e linee guida per comportamento e la prima conservazione dei materiali nel caso in cui si ritrovi un tesoro. Conferisce inoltre uno specifico *endorsement* al PAS, per il trattamento dei rinvenimenti occasionali non classificabili come tesori, e al *National Council for Metal Detecting Code of Conduct*.

#### 4.5.2. Il Portable Antiquities Scheme

Aviato nel 1997, il PAS si può ritenere il più grande progetto inglese di *citizen science*, così come quello di maggior successo; la sua stessa longevità ne dimostra la grande fortuna.

Il piano nacque dalla necessità di trovare una soluzione sostenibile – dal punto di vista burocratico, finanziario, amministrativo – al problema della perdita di informazioni archeologiche causate dalla mancanza, nel sistema legale inglese, di una previsione che obblighi alla denuncia dei ritrovamenti fortuiti (cfr. Roger Bland, intervista).

La questione era sorta in particolare a partire dagli anni Sessanta, con la diffusione della tecnologia del *metal detecting* a basso costo e la constatazione che con essa il dato archeologico veniva in gran parte perso, dato che la maggior parte di ciò che si ritrovava non rientrava nella categoria dei tesori (Bland 2005a, p. 441; Addyman 2009, p. 52; S. Thomas 2012, pp. 63–65). Da questo momento il problema divenne molto sentito da parte della comunità archeologica e il CBA si impegnò in prima linea per la modifica del *treasure trove*<sup>362</sup>;

<sup>362</sup> Diversi tentativi furono proposti dal CBA e dai suoi legali, in particolare l'*Antiquities Bill* nel 1969 e l'*Abinger Bill*, presentato nel 1979 e nel 1981 (BLAND 2005b, p. 260; S. THOMAS 2012, pp. 67–68). Nel 1979 ebbe luogo la campagna STOP (*Stop Taking Our Past*), nel tentativo (fallito)

già negli anni Ottanta nacquero le prime associazioni per il *metal detecting*, che portarono in generale a un comportamento più responsabile da parte dei *metal detectorists*, tramite l'adozione di codici di condotta interni.

Nonostante le tensioni tra archeologi e *metal detectorists*, alcuni archeologi in Norfolk cominciarono dalla fine degli anni Settanta a cercare una soluzione empirica al problema della perdita dei dati, stringendo relazioni personali con i *metal detectorists* e incoraggiandoli a dichiarare presso i musei locali e gli archeologi di contea le loro scoperte, senza conseguenze sul piano della proprietà privata dell'oggetto, che rimaneva invariata (Rogerson 2016). Il successo di tale approccio collaborativo, grazie al quale migliaia di ritrovamenti registrati permisero nuove ricerche (es. Davies, Gregory 1991), spinse il governo a tentare di estendere l'esperimento ad altre zone<sup>363</sup>, in concomitanza con la revisione del *Treasure Act* e in seguito a una consultazione pubblica (Bland 2004, pp. 274–275).

Lo schema prevede che alcuni archeologi attivi a livello locale per conto del PAS (*Finds Liaison Officers*, FLO) raccolgano dal pubblico le segnalazioni volontarie dei ritrovamenti, registrando le informazioni relative in un *database* liberamente accessibile *online*<sup>364</sup>. Nessun premio è previsto per la denuncia a meno che, ovviamente, non costituisca un tesoro. Il progetto, coordinato dal *British Museum*<sup>365</sup>, ha goduto di un grande successo; alla data del febbraio 2020 sono stati infatti catalogati nel *database* ben 1.483.220 oggetti, in larga parte a base metallica. Quanto emerge dalle statistiche distribuite dal PAS è che il programma, oltre a permettere la catalogazione di materiali di cui altrimenti non si avrebbe avuta nessuna notizia, ha anche stimolato un comportamento maggiormente responsabile nei *metal detectorists*, come dimostrato dal parallelo incremento nelle denunce di tesori. Tale maggiore responsabilità è forse anche da imputare anche al fatto che i *metal detectorists* sono incentivati al

di fermare il *metal detecting*. La campagna ebbe però due conseguenze, una sul piano legislativo e l'altra sul piano sociale. Dal punto di vista legislativo, persuase il governo che era necessario occuparsi attivamente del problema del *metal detecting*, inducendolo dunque, durante la stesura del AMAA Act 1979, a introdurre la proibizione del *metal detecting* negli *scheduled sites*, in assenza di una specifica autorizzazione (AMAA Act 1979, parte III, sezione 42) (S. THOMAS 2012, p. 68). Dal punto di vista sociale, la campagna portò invece all'acuirsi delle tensioni tra gli archeologi e gli utilizzatori amatoriali di questa tecnologia, spingendo i primi a rifiutarne completamente l'uso e i secondi a trattenere le informazioni, con conseguenze dannose sulla stessa disciplina (ADDYMAN 2009, pp. 56–57).

<sup>363</sup> Un'azione pilota in cinque regioni, per un quinquennio (BLAND 2004, pp. 278, 282). Il progetto fu poi continuato con altri finanziamenti (*Heritage Lottery Fund*) ed esteso a livello nazionale.

<sup>364</sup> Con alcune limitazioni per la tutela della *privacy* e per motivi di opportunità (es. la precisione del luogo di rinvenimento è ridotta per evitare che altri *metal detectorists* scoprano zone ricche di rinvenimenti). Il *database* è consultabile alla pagina <https://finds.org.uk/>.

<sup>365</sup> Il *British Museum* ottiene finanziamenti statali per gestire il PAS. Tuttavia, i fondi non bastano per coprire i costi dei FLOs, che dunque vengono impiegati dagli enti territoriali. Per gli enti non è obbligatorio impegnarsi nel progetto.



Fig. 23. Il PAS ha stimolato comportamenti responsabili da parte dei *metal detectorists*, che collaborano più strettamente con gli archeologi e denunciano i tesori ritrovati con maggiore frequenza [© Waterloo Uncovered].

mantenimento del PAS (dimostrando dunque che il sistema funziona), in quanto lo schema, in un certo senso, costituisce uno strumento di legittimazione del loro *hobby*.

Le informazioni riportate nel PAS possono essere utilizzate anche per la ricerca scientifica, nonostante si tratti di materiali fuori contesto e provenienti dagli strati superficiali<sup>366</sup>. A tale proposito, infatti, alcuni studiosi hanno puntualizzato che i dati così raccolti possono essere utili a livello tipologico e macro-distributivo, mentre analisi di dettaglio rimangono fuori portata (Barford 2010; Rodríguez Temiño *et al.* 2019, pp. 144–145). Rimangono aperti in ogni caso alcuni problemi, in particolare il fatto che il PAS è essenzialmente rivolto a *metal detectorists* e in questo modo taglia fuori intere categorie di materiali non metallici. Anche tra questi ultimi, alcune classi di materiali appaiono sottorappresentate rispetto a quanto parallelamente viene immesso sul mercato delle antichità, ad esempio i cimeli e i *militaria* (T. Pollard 2009).

Un altro problema del PAS è rappresentato dai finanziamenti, sempre inferiori a quanto necessario per la gestione del progetto. Per mitigare questa difficoltà sono state messe in campo diverse strategie. La prima è stata quella di limitare la registrazione agli oggetti aventi almeno 300 anni (si ripropone dun-

<sup>366</sup> Nell'ambito dell'archeologia medievale il PAS ha apportato nuovi dati che hanno permesso un significativo avanzamento della ricerca (HAMEROW 2018).

que una tutela – qui intesa come catalogazione – limitata a oggetti selezionati, in questo caso sulla base di un criterio di età). La seconda è stata quella di ampliare ancora di più la partecipazione pubblica, avviando un progetto di *capacity-building* (*PASt Explorers*), ovvero uno schema di formazione per i volontari che volessero offrire gratuitamente il loro aiuto per la registrazione dei materiali (un'operazione tradizionalmente in mano ai soli archeologi), lasciando ai professionisti il controllo finale dell'accuratezza delle informazioni inserite<sup>367</sup>.

Molti autori si sono interrogati sull'efficacia del PAS in termini di limitazione del fenomeno del *looting* (violazione) (Gill 2010; Barford 2010; Hardy 2017). Tuttavia, la finalità originaria dello schema non è quella di fermare il fenomeno della violazione, bensì quello di “salvare” la conoscenza dell'esistenza di un oggetto tramite l'attività di catalogazione, considerando che l'impianto legislativo – ovvero un sistema liberale basato sulla proprietà privata dei beni scoperti accidentalmente – rimane lo stesso.

Il PAS ha probabilmente dato l'illusione che i problemi causati dal dilagante fenomeno del *metal detecting* fossero in gran parte risolti. In realtà permangono fenomeni di c.d. *nighthawking* e altre cattive abitudini dei *metal detectorists*, ad esempio la pratica di rimuovere dal contesto del terreno e abbandonare altrove artefatti che non sono ritenuti di valore per le proprie collezioni o per la vendita (es. scorie, barre metalliche), pregiudicando le analisi distributive di *survey*<sup>368</sup>. È inoltre preoccupante il fenomeno dei “*rallies*” (raduni di *metal detectorists* in aree particolarmente ricche di beni archeologici metallici), che rappresenta una distorsione della ricerca singola e occasionale: tali raduni portano infatti alla scoperta di centinaia di beni in un tempo molto limitato, mettendo in difficoltà i FLOs che intervengono per catalogarli<sup>369</sup>.

#### 4.6. Altri ambiti di partecipazione pubblica

A livello generale, la partecipazione diretta dei cittadini nella costruzione di politiche è perseguita dal Governo anche tramite lo strumento della consultazione pubblica, agevolata dai mezzi informatici.

Tale consultazione può avvenire in diversi momenti e con diverse finalità:

- A livello preliminare; il Governo individua delle aree di intervento e può utilizzare la consultazione (sia nella forma di *green papers* che di vere e pro-

<sup>367</sup> Michael Lewis, intervista. V. anche <https://finds.org.uk/getinvolved> [ultimo accesso 19/02/2020].

<sup>368</sup> Riesce tuttavia difficile immaginare che questi materiali, anche qualora siano rimossi, vengano abbandonati a grande distanza dal luogo di rinvenimento.

<sup>369</sup> Il coinvolgimento dei FLOs in questo tipo di attività è stato messo in discussione dal punto di vista etico: BARFORD 2010.

prie *consultations*) per raccogliere dati utili a informare la futura proposta legislativa o politica. Particolare importanza rivestono in questo campo gli *umbrella bodies*, che hanno la possibilità di raccogliere informazioni dai propri membri e di fornire al Governo dati già sintetici rispetto alle esigenze e alle problematiche avvertite dai diversi settori;

- *In itinere*; una volta avanzata una proposta (che potrebbe poi tradursi in legge o in altri interventi), su di essa, spiegata in un *dossier*, viene consultato il pubblico;
- Alla fine del procedimento; per le proposte di legge e altre *policies* (come ad esempio il NPPF), la consultazione avviene su proposte in bozza, che il Governo chiede di commentare.

La consultazione può essere rivolta al pubblico in generale (come avviene nella maggior parte dei casi) o ai soli specialisti. L'ente che effettua la consultazione è poi tenuto a prendere in considerazione le proposte avanzate e a darne risposta scritta, giustificandone l'accoglimento o il diniego.

A livello generale, il Governo inglese appare dunque aperto a un sistema di tipo collaborativo già a partire dalla costruzione di leggi e politiche, utilizzando l'*expertise* dei cittadini per prevedere l'impatto che tali misure avranno sulla popolazione. Nella scala della partecipazione di S. Arnstein (1969, v. introduzione), questo genere di operazioni si pone tra la "consultazione" e la "*partnership*", a seconda dell'uso che il Governo fa dei suggerimenti ricevuti. Tale pratica, se da una parte appesantisce l'apparato burocratico nella costruzione di leggi, dall'altra favorisce un maggiore consenso e l'*evidence based policy making*.

Lo Stato britannico favorisce istituzionalmente la partecipazione pubblica anche tramite l'allocatione di finanziamenti, in particolare attraverso l'NLHF (già *Heritage Lottery Fund*, HLF), ovvero il maggiore ente di distribuzione di fondi pubblici a partire dal 1994 (che verosimilmente acquisirà un'importanza ancora maggiore dopo la fine dei finanziamenti europei in seguito alla Brexit).

Tra i requisiti a cui sono tenuti a rispondere, i progetti finanziati dall'NLHF devono avere valore per la comunità e infatti una delle strade maestre per redigere le linee guida volte alla valutazione delle candidature è stata la *Burra Charter*, in cui i valori sociali delle comunità locali rivestono un ruolo centrale (Clark 2014) (per la Carta di Burra cfr. par. 2.1). La candidatura, che viene poi vagliata da comitati di esperti, deve dunque innanzitutto dimostrare l'importanza per la comunità locale del patrimonio culturale per il quale si richiede il finanziamento; secondariamente, deve illustrare l'impatto che il progetto finanziato avrà sulla comunità stessa. Il processo richiede dunque una collaborazione tra pubblico ed esperti e una costruzione condivisa dei progetti.

La creazione di valore pubblico è alla base del sistema di attribuzione anche di altri fondi pubblici (es. quelli gestiti da *Historic England*), elemento che in parte ha favorito anche lo sviluppo della *community archaeology*.

Le nuove *policy directions* emanate dal Governo nel dicembre 2018<sup>370</sup> richiedono ulteriori passi in avanti nella strategia dell'NLHF. Tra di essi possiamo citare:

- Il coinvolgimento delle comunità locali nella costruzione di politiche, individuazione di priorità e distribuzione dei finanziamenti – elementi attualmente gestiti attraverso commissioni di esperti. Per implementare questa politica potrebbero essere coinvolti nei comitati anche alcuni membri delle comunità locali, ma resta da capire secondo quale procedura avverrà la loro scelta;
- Promuovere le iniziative che rinforzano il senso di comunità;
- Incoraggiare l'utilizzo di altre fonti di finanziamento in sinergia con quello concesso dall'NLHF (es. il *crowdfunding*).

Un costante monitoraggio inoltre aiuta a evidenziare punti forti e deboli del programma, la cui strategia viene rivista ogni cinque anni.

Questo sistema di distribuzione dei fondi contribuisce a far sì che essi non vengano assegnati solamente (o in via prioritaria) a beni designati, assicurando così un ritorno al pubblico che li ha finanziati.

<sup>370</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/760274/Heritage\\_Lottery\\_Fund\\_Policy\\_Directions.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760274/Heritage_Lottery_Fund_Policy_Directions.pdf) [ultimo accesso 15/12/2018].



# LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELL'AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE. SPUNTI COMPARATIVI

Oltre alla tradizionale metodologia di analisi del diritto “domestico”, questo lavoro ha utilizzato lo strumento del diritto comparato. In Italia tale impostazione metodologica nell’ambito dei beni culturali ha avuto finora un successo limitato (ma si veda l’interessante studio curato da Bobbio 1992c), da una parte per un certo “provincialismo” che spesso considera la situazione italiana come “unica” e pertanto difficilmente comparabile (parole di Zan 2014, pp. 13–14), dall’altra per la convinzione – espressa sia da giuristi (es. Zucchelli 2012a) sia da professionisti nell’ambito dei beni culturali (si veda ad es. Settis 2002, p. 5) – che la tradizione legislativa italiana per i beni culturali sia una delle più complete e migliori al mondo. Poca attenzione è stata riservata al diritto comparato da parte degli stessi archeologi, a parte limitate eccezioni, a differenza di quanto avviene altrove in Europa<sup>371</sup>.

I due Paesi presi in esame in questa ricerca sono accomunati da una legislazione per il patrimonio culturale caratterizzata da una storia di lungo corso, che tuttavia si innesta su due differenti sistemi legali in vigore (*civil law* in Italia, *common law* in Inghilterra). Questo fattore che potrebbe mettere in dubbio la comparabilità tra i due modelli; e tuttavia proprio la possibilità di confrontarne gli esiti, all’interno di due sistemi che potremmo definire agli antipodi in Europa,

<sup>371</sup> Per limitarsi alla tradizione anglosassone, si vedano ad esempio RENFREW 2000; CARMAN 2015. Su aspetti specifici si vedano ad es. FINCHAM 2008; MARQUEZ-GRANT, FIBIGER 2011; NAFZIGER, PATERSON 2016; VAN DER HAAS, SCHUT 2014; TRIVEDI 2018. Per un’iniziativa italiana si vedano i numeri 2 e 9 della rivista *European Journal of Post-Classical Archaeologies* (2012 e 2019).

	<b>Italia</b>	<b>Inghilterra</b>
<b>Nozione di patrimonio culturale</b>	Aperta	Chiusa
<b>Proprietà del patrimonio archeologico</b>	Statale se trovato dopo il 1909 – nei casi previsti dalla legge può essere privato	Pubblico / privato a seconda della proprietà del terreno
<b>Individuazione dei beni</b>	Statale	Statale + popolare
<b>Ricerca</b>	Riservata al Ministero	Libera
<b>Tutela</b>	Centralistica	Decentralizzata
<b>Gestione dei rinvenimenti occasionali</b>	Denuncia obbligatoria – proprietà pubblica	Denuncia volontaria – proprietà variabile
<b><i>Commercial archaeology</i></b>	Archeologia preventiva per i lavori pubblici <sup>372</sup>	Archeologia preventiva per tutti i lavori
<b>Valorizzazione</b>	Mista	Mista
<b>Costruzione delle politiche</b>	Politica	Consultiva

Tabella 3. Differenze e similitudini nell'amministrazione dell'archeologia in Italia e Inghilterra.

permette di analizzare potenzialità e rischi (con i relativi strumenti di mitigazione) di alcuni possibili cambiamenti nel nostro sistema legislativo.

Il presente capitolo è dunque dedicato alla discussione delle caratteristiche (Tabella 3) e delle conseguenze di questi due opposti sistemi di amministrazione dei beni culturali, con particolare riguardo al tema della partecipazione pubblica.

#### *Nozione aperta vs. nozione chiusa di patrimonio culturale*

In termini generali si può dire che, nella maggior parte degli Stati moderni, uno degli scopi della legislazione per il patrimonio culturale sia quello di accordare allo stesso tempo la più efficace protezione di questa particolare tipologia di beni e le migliori occasioni di fruizione per il pubblico. Tali concetti vengono tuttavia interpretati dai vari Stati in maniera molto diversa, a cominciare dalla nozione stessa di patrimonio culturale e in particolare archeologico. Patrick O'Keefe e Lyndel Prott hanno enucleato tre modalità (non esclusive, ma combinabili) con cui gli Stati individuano tramite la legge i beni da sottoporre a tutela (O'Keefe, Prott 1984, pp. 184–187):

1. *Enumerazione* delle tipologie di oggetti da sottoporre a tutela (es. nel caso italiano gli “studi d'artista” all'art. 51 del Codice);

<sup>372</sup> Per i lavori privati norme similari si applicano qualora venga previsto dagli enti locali. Cfr. par. 3.2.2 e 3.7.

2. *Categorizzazione* di alcuni caratteri che un bene deve avere per essere considerato culturale. Tali caratteri possono essere fisici (es. quelli di alcuni beni elencati all'art. 142 del Codice per l'individuazione dei beni paesaggistici), relativi all'età (es. minimo 70 anni di età per la legge italiana, 300 anni per la legge sui tesori inglese), basati sui valori (è il caso della locuzione italiana "di interesse archeologico"), giuridici (es. sempre all'art. 142 del Codice sono menzionate "le zone gravate da usi civici" o "i parchi e le riserve nazionali o regionali", ovvero aree che precedenti provvedimenti hanno designato come tali), dominicali (es. il criterio della proprietà pubblica nell'art. 10 comma 1 del Codice) o misti. Caso interessante è quello della legislazione spagnola, che utilizza, accanto al criterio di interesse storico, anche quello metodologico «beni suscettibili di essere studiati con metodologia archeologica» (art. 40 della Ley 16/1985) (Yáñez 1998, pp. 219-222).
3. *Classificazione*, ovvero la designazione da parte di un'autorità competente, che pone uno specifico bene sotto tutela. È quanto avviene ad esempio per gli *scheduled monuments* inglesi, nel sistema austriaco (R. Karl 2019a, p. 231) o, in parte, in quello greco (Voudouri 2010, p. 555).

Il sistema della categorizzazione, specie se, come avviene in Italia, basato su concetti valoriali ("interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico"), è quello che offre le maggiori possibilità di inclusione di diversi materiali (Carman 2015, p. 68). Tuttavia, l'ampiezza delle categorie identificate finisce col rendere il sistema italiano sostanzialmente classificatorio, per l'indefinitezza di una categorizzazione basata sul solo concetto di "interesse". La qualificazione dell'interesse è infatti inevitabilmente impostata su diverse categorie, afferenti ai vari settori disciplinari cui fanno capo gli esperti negli organi di amministrazione.

Un'analisi dei diversi metodi di valutazione dei siti a livello internazionale, condotta da John Carman, ha evidenziato otto categorie di criteri che vengono presi in esame nella procedura comparativa di valutazione e nella conseguente selezione dei beni archeologici meritevoli di tutela: cronologia, qualità, rarità, rappresentatività, vulnerabilità, documentazione, estetica, potenzialità futura (Carman 2015, pp. 105-130). Solo in Paesi che hanno avuto una storia colonialista (Australia, Sudafrica e in parte USA) compaiono criteri legati alle comunità di riferimento (Carman 2015, p. 127). Nonostante la valutazione rimanga sempre responsabilità degli esperti (specialmente laddove, come in Italia, essi intervengono tramite atto pubblico), questi criteri possono essere un fattore di collegamento con i valori sociali e culturali attribuiti dalle comunità locali al proprio patrimonio, diventando così potenziale strumento di partecipazione sociale. In Italia questo punto appare meritevole di ulteriore ricerca, per verificare quali tipi di criteri valutativi compaiano tra le motivazioni dei procedimenti di dichiarazione o verifica.

In ambito archeologico, la nozione italiana della materia si presenta fortemente indefinita (cfr. par. 3.3.1), specie in seguito al cambiamento disciplinare che ha spostato il centro dell'archeologia dai materiali delle epoche antiche al metodo di ricerca. In Italia per altro all'origine del cambiamento si pone anche lo sviluppo dell'archeologia urbana, per il quale gli apporti metodologici inglesi sono stati determinanti.

Il tema si lega anche alla questione della proprietà statale delle cose ritrovate, che introduce la necessità di specificare che cosa qualifichi un bene come (automaticamente) culturale. In Italia, tale fattore è stato identificato con il luogo del ritrovamento della "cosa" di "interesse archeologico", che può avvenire «nel sottosuolo» o «sui fondali marini» (art. 91, comma 1 del Codice): l'interpretazione di questa locuzione, pur essendo stata oggetto di discussione (comunque limitata), resta poco chiara (v. par. 3.3.1).

Tutto ciò fa sì che il potere discrezionale della Soprintendenza, autorità competente alla designazione, sia molto vasto. Tale nozione ha un impatto significativo in diversi campi perché, se interpretata letteralmente, imporrebbe ad esempio la denuncia e la proprietà statale per qualsiasi ritrovamento occasionale di un oggetto avente più di settant'anni, o impedirebbe la ricerca tramite *metal detector* di cimeli della Prima Guerra Mondiale senza preventiva concessione<sup>373</sup> – ricerca che ad oggi viene regolarmente autorizzata con patentino emesso dalla Regione.

La conseguenza positiva di una nozione così aperta di patrimonio culturale è che permette di sottoporre a tutela beni afferenti a diverse categorie, accomunati soltanto dalla loro "culturalità". Esistono però anche conseguenze negative. In primo luogo, la nozione di patrimonio culturale è talmente vasta che, secondo le stime, le sole aree sottoposte alla tutela della parte III del Codice coprono quasi la metà del territorio nazionale (46,9% secondo quanto comunicato dall'Istat 2014, p. 186). Una simile estensione non è ovviamente commisurata alle risorse messe a disposizione dallo Stato per la sua gestione, ma c'è da chiedersi di quanto ci sarebbe verosimilmente bisogno per tutelare in modo efficace un territorio così vasto: anche un sostanziale aumento della spesa pubblica per la tutela non sarebbe comunque sufficiente (problema già notato da Ricci 1996, anche se in relazione ai beni oggi nella parte II del Codice). Per quanto riguarda specificamente l'archeologia, l'indeterminatezza della nozione rende in alcuni casi scivolosa o difficoltosa l'applicazione della legge (come negli esempi sopra citati), in modo che la visione "panculturalista" in atto in Italia rischia di fatto di indebolire la tutela, disperdendo le risorse. Altre

<sup>373</sup> Altrove, Stati che propongono la proprietà statale dei beni archeologici limitano tale prerogativa a oggetti di categorie particolari. Ad esempio, in Grecia il principio si applica a beni datati precedentemente al 1453 e a materiali rinvenuti durante scavi archeologici (VOUDOURI 2010, pp. 553, 555).

conseguenze negative riguardano direttamente la partecipazione: siccome a designare un bene come culturale è un'attività discrezionale pubblica, il potere si presenta fortemente sbilanciato verso l'attore statale, lasciando a chi è "al di fuori" poca possibilità di partecipare. La nozione "aperta" di bene culturale in Italia è inoltre, secondo alcuni commentatori, una delle motivazioni alla base della riserva di ricerca statale, altro fattore di limitazione alla partecipazione pubblica (esasperato di recente con l'inasprimento delle condizioni per il rilascio della concessione).

Molto più circoscritta è la nozione inglese, che limita la culturalità a beni "eccezionali", attraverso criteri diversi per le varie classi di materiali. Non esiste infatti in Inghilterra una nozione unitaria di patrimonio culturale come in Italia, e nella legislazione i tipi di beni sono trattati separatamente (*scheduled monuments, listed buildings, treasures, conservation areas, archaeological sites* coinvolti nei processi di pianificazione). Per quanto riguarda i siti, sono stati studiati diversi sistemi, sia "quantitativi" – che cioè attribuiscono un punteggio sulla base di alcune caratteristiche (Darvill *et al.* 1987; Darvill 2005; Carman 2015) – sia "qualitativi", tesi a definire in modo più comprensivo il contesto storico di un paesaggio, anche in relazione alla percezione di chi lo abita, in sintonia con la ELC (Fairclough 2006; Turner 2006). Per quanto riguarda i materiali, una rivendicazione da parte dello Stato (più esattamente della Corona, che esercita questa prerogativa tramite i musei) avviene solo per oggetti che rispondono a particolari caratteristiche, ad esempio criteri di età / epoca, materici e di associazione con altri materiali. Gli enti pubblici che acquisiscono l'oggetto pagano comunque un "premio di rinvenimento" pari al valore dell'oggetto rinvenuto, e in caso contrario l'oggetto resta di proprietà privata.

Tutto ciò ha avuto (e ha tuttora) come conseguenza negativa una debolezza intrinseca delle misure di tutela che lo Stato può imporre (si pensi ancora una volta al caso del *Rose Theatre*), necessariamente limitate ai beni schedati. La constatazione dell'inefficacia delle leggi di tutela ai fini della conservazione diffusa (anche per la ristretta estensione del concetto di bene culturale) ha in passato dato vita a movimenti di protesta, come *SAVE Britain's Heritage*<sup>374</sup>. Nella nozione inglese di patrimonio culturale si segnalano tuttavia anche alcuni aspetti positivi. I criteri adottati per la valutazione sono meno discrezionali di quelli italiani, permettendo da una parte maggiore trasparenza nelle decisioni, dall'altra una gestione burocratica più semplice, perché circoscritta, che permette di concentrare le risorse su oggetti "eccezionali". L'impossibilità di imporre una tu-

<sup>374</sup> <https://www.savebritainsheritage.org/> [ultimo accesso 27/06/2019]. Il movimento per la "conservazione" ha comunque a fondamento diverse motivazioni, tra cui le distruzioni della Seconda Guerra Mondiale, il timore della scomparsa della ruralità (che ha anch'essa portato alla nascita di un movimento, *Campaign to Protect Rural England*), la consapevolezza dell'importanza della conservazione ambientale (FAIRCLOUGH 2009b).

tela tramite misure coercitive ha inoltre stimolato un'attenzione particolare all'educazione e alla comunicazione, per favorire una tutela attiva e non coercitiva da parte della cittadinanza<sup>375</sup>.

*Proprietà statale vs. proprietà privata*

L'acquisizione di beni in proprietà pubblica è garanzia della loro tutela, tanto che la norma non è esclusiva dell'Italia. La differenza rispetto ad altri Stati che hanno adottato la misura della proprietà pubblica, come ad esempio la Norvegia<sup>376</sup>, sta nel fatto che in Italia non c'è una differenziazione tra "oggetti" e "siti", dato che tutti sono considerati "beni di interesse storico / archeologico", e il limite temporale è molto esteso, incrementando a dismisura i beni che ricadono in potenza sotto la responsabilità pubblica.

L'acquisizione della proprietà pubblica è un nodo piuttosto significativo nel panorama italiano. O infatti accettiamo che, finché non gli viene esplicitamente attribuito interesse culturale tramite opportuno procedimento valutativo, il "bene" non sia di proprietà pubblica (prima ipotesi), o nel caso di un "automatismo" nella valutazione di "culturalità", dovremmo immaginare che, per l'applicazione del Codice, letteralmente tutti i beni ritrovati nel sottosuolo o sui fondali marini aventi più di settant'anni siano automaticamente di proprietà statale, rendendo di fatto ingestibile le conseguenze burocratiche della gestione del patrimonio archeologico (seconda ipotesi). Il problema burocratico sarebbe ancora più grave se applicassimo l'interpretazione gianniniana (cfr. par. 3.3.1), che vede nell'azione del "ritrovamento" (non limitato al sottosuolo o ai fondali marini) il fondamento dell'interesse archeologico e dunque della proprietà pubblica. Su queste basi costituirebbero infatti beni archeologici (e farebbero parte del patrimonio indisponibile dello Stato) anche tutti i beni aventi più di settant'anni "ritrovati" anche al di sopra del suolo perché precedentemente dimenticati (anche, ad esempio, in soffitte o in depositi)<sup>377</sup>; elemento che renderebbe ovviamente ingestibile la burocrazia legata al ritrovamento fortuito di beni di interesse archeologico.

<sup>375</sup> Che si è a volte tradotta in proteste pubbliche aventi come oggetto i beni archeologici (MOSHENSKA 2019). In Italia proteste pubbliche di ampio respiro che abbiano al centro il patrimonio archeologico del Paese non hanno mai avuto luogo (almeno a mia conoscenza), probabilmente proprio per il fatto che la responsabilità del patrimonio culturale viene demandata agli organi statali.

<sup>376</sup> Sono proprietà statale le cose rientranti in specifiche categorie (oggetti datati a prima del 1537, monete precedenti al 1650, oggetti afferenti alla cultura Sami aventi più di cent'anni) e di cui non si possa stabilire chi sia il legittimo proprietario, ritrovati in ogni modo (MUNCH RASMUSSEN 2014, p. 84); *Cultural Heritage Act*, 9 June 1978 No. 50, aggiornato al 2000, <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/cultural-heritage-act/id173106/> [ultimo accesso 27/06/2019].

<sup>377</sup> Similmente la dottrina si è chiesta se la "riscoperta" possa essere considerata una scoperta ai fini dell'attribuzione del premio di rinvenimento (ALAGNA 1989; PANUCCIO 1989).

Questa incertezza si riflette anche in altri procedimenti, ad es. nell'art. 28 del Codice, che prevede la possibilità per il Soprintendente di imporre la sospensione o l'inibizione di lavori che potrebbero mettere a rischio la conservazione di beni di interesse culturale, anche nel caso in cui per essi non sia ancora intervenuta la dichiarazione o la verifica. Il comma 3 del medesimo articolo prevede che l'ordine si intenda revocato nel caso in cui entro 30 giorni non sia comunicato l'avvio del procedimento di dichiarazione o di verifica. Eppure, nel caso di sospensione per evitare il danneggiamento di beni archeologici in terreni privati, possiamo immaginare una comunicazione di avvio del procedimento? Se applicassimo la prima ipotesi, la lettera del Codice sarebbe coerente: il processo di valutazione dell'interesse consterebbe nel procedimento di dichiarazione. Se applichiamo la seconda ipotesi invece, la situazione appare meno chiara. Possiamo escludere sicuramente il procedimento di dichiarazione, perché il bene non sarebbe in proprietà privata, ma "automaticamente" in proprietà pubblica. Si può forse immaginare un procedimento di verifica; ma se ammettiamo che il "bene" è di proprietà pubblica in quanto tale (ovvero in quanto avente interesse archeologico e dunque rientrante nelle categorie dell'art. 10), non ci sarebbe alcun bisogno di effettuare verifiche: qualora non avesse interesse archeologico non sarebbe appunto di proprietà statale. L'esclusione di un processo valutativo rende così la seconda ipotesi chiaramente incoerente e su questo tema il legislatore dovrebbe intervenire (v. paragrafi 3.1.2, 3.3.1, 6.2.1).

Conseguenza positiva della proprietà statale dei beni archeologici è la garanzia di una tutela unitaria nel Paese, unita a quella della destinazione alla pubblica fruizione. Nella realtà dei fatti, tuttavia, difficoltà operative (es. scarsità di risorse, impossibilità di rendere accessibili al pubblico generale i depositi per motivi di sicurezza) o l'applicazione in passato, da parte di qualche funzionario, di una concezione proprietaria del patrimonio culturale, spesso tradiscono quest'ultimo principio.

La proprietà statale si traduce anche in un fattore che facilita la ricerca, almeno in qualche caso: consente infatti di rintracciare – rivolgendosi a un solo interlocutore (le Soprintendenze territoriali) – materiali ritrovati in scavi anche a distanza di tempo, con la relativa documentazione.

La principale conseguenza negativa della proprietà statale dei beni, in assenza di una selezione dei materiali in base alla loro importanza<sup>378</sup>, consiste nell'altissimo costo della cura del patrimonio culturale (deposito, conservazione); questo per altro in un momento in cui la spesa pubblica per la cultura in Italia è chiaramente insufficiente<sup>379</sup>.

<sup>378</sup> In questo lo Stato si comporta come affetto dalla "sindrome dell'accumulatore seriale", come ironicamente proposto da R. KARL 2015.

<sup>379</sup> I dati Istat riportano che nel 2018 la spesa pubblica per i servizi culturali è stata pari allo 0,31% del PIL (contro lo 0,43% della media europea) (ISTAT 2018, pp. 119-120). La situazione potrebbe essere ulteriormente aggravata dalla situazione economica dopo l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19.

In ambito inglese la proprietà dei beni archeologici, con conseguente possibilità di disporne liberamente, appartiene al proprietario del terreno, dunque può essere pubblica o privata. In rari casi (es. per i tesori) la cosa viene reclamata alla proprietà della Corona, per altro compensando la perdita della proprietà con una somma di denaro pari al valore di mercato dell'oggetto. Il regime giuridico privato e la limitatezza delle norme coercitive, qualora non vengano imposte specifiche misure di tutela come lo *scheduling* e il *listing*, rendono la tutela un elemento critico del sistema. Viene ad esempio limitata l'esportazione dei beni mobili, ma non sono se ne vietano la distruzione o il danneggiamento; lo stesso avviene per i siti non formalmente protetti. Nel complesso, la gestione del sistema è tuttavia meno dispendiosa che in Italia e ciò consente di impegnare una parte dei fondi pubblici nel mantenimento di beni "eccezionali", dirottando il resto per diverse politiche inerenti al patrimonio culturale.

#### *Responsabilità statale vs. mista nell'individuazione dei beni*

"What does not move any hearts, why should it be saved?" si chiede Cornelius Holtorf, riflettendo sul rapporto tra le autorità e i cittadini nella scelta di cosa andrebbe tutelato (Holtorf 2007b).

In Italia la responsabilità statale nell'individuazione dei beni è stata raramente messa in discussione. Poiché il compito di identificare l'interesse culturale è assegnato per legge unicamente allo Stato, formalmente questa riserva ai competenti organi pubblici anche la valutazione dell'esistenza e del grado di tale interesse. Un eventuale comportamento proattivo (ovvero il suggerimento di un bene avente interesse culturale), pur non comparando nella lettera della norma, può tuttavia essere proposto da parte dei proprietari dei beni stessi.

Non sono previste misure di consultazione per il resto della comunità, con ciò facilitando il processo decisionale, in mano a un solo organo. In questo modo si rischia però di non tenere conto di tutti i valori in gioco, tanto più che allo stato attuale non vengono applicate procedure in grado di identificare quale sia la percezione del patrimonio culturale da parte degli abitanti di un dato luogo, né quali valori gli siano attribuiti dalle comunità, né ancora cosa queste vorrebbero dalle politiche culturali in atto nei loro territori<sup>380</sup>. Maggiori possibilità di partecipazione sono previste dal Codice nell'ambito della redazione del piano paesaggistico, che rimanda alla legislazione regionale la redazione di specifiche procedure; a riguardo si registra tuttavia un generale ritardo da parte delle Regioni. Le quattro Regioni che si sono già dotate di piani paesaggistici, inoltre, hanno interpretato il concetto di partecipazione in modo differente e applicato procedure molto diverse tra loro, a cominciare dalla scelta degli *stakeholders* titolati a prendere parte al processo. In qualche caso, la partecipazione dei cittadini è

<sup>380</sup> Su questo tema è in corso la tesi dottorale della dott.ssa Sonia Schivo (XXXIV ciclo) presso l'Università degli Studi di Padova (tutor: prof.ssa A. Chavarría).

stata più retorica che realtà: il rischio a cui si assiste in questo campo, anzi, è proprio quello di ridurre il concetto di partecipazione a una retorica strategica, utilizzata solo per massimizzare il messaggio politico e senza una reale ricaduta sugli esiti del *decision making* (rischio su cui si sofferma Belfiore 2009).

L'elasticità delle misure di tutela inglesi apre maggiori possibilità di consultazione, anche se con alcuni limiti. Nel caso dello *scheduling* infatti è lo Stato ad assumersi tutta la responsabilità, con il para-statale *Historic England* ad agire come organo consultivo. Non è previsto alcun procedimento consultivo come è stato confermato anche dal caso giudiziario del *Rose Theatre*, relativo alla possibilità di sottoporre il sito alle misure di protezione dello *scheduling*. Per il *listing* sono previste maggiori possibilità di partecipazione, valorizzate dall'agenda localista che nell'ultima decade ha caratterizzato la politica inglese. È prevista infatti la possibilità di un'iniziativa popolare nel proporre nuovi beni da inserire nella lista e inoltre la procedura del *local listing* difende i valori attribuiti dalle comunità locali a determinati beni durante il processo pianificatorio specie a livello locale. Sebbene dal punto di vista giuridico il *local listing* sia uno strumento debole, questo può dunque agire come mezzo di pressione sulle politiche locali.

#### *Ricerca riservata vs. ricerca libera*

Abbiamo già sottolineato più volte come la riserva di ricerca archeologica in Italia, inizialmente utilizzata dal Ministero per scavi "di ricerca", sia stata poi applicata anche nell'ambito dell'archeologia d'emergenza e in generale nell'archeologia "commerciale" (compresi gli scavi nell'ambito dei procedimenti di archeologia preventiva). La riserva è stata tradizionalmente intesa come limitata allo scavo archeologico, in relazione alla proprietà statale delle cose rinvenute «nel sottosuolo» (art. 91) e alla responsabilità ministeriale nell'identificazione dell'interesse archeologico, sulla base del quale vengono a loro volta individuati i beni. Di recente, la DG ABAP ha interpretato estensivamente il termine "ricerca" come ogni operazione tesa all'individuazione di beni archeologici, anche quando questa non abbia alcun contatto con i beni stessi, nonostante ciò vada contro il principio costituzionale della libertà di ricerca (art. 33 Cost.).

La riserva ministeriale di ricerca dovrebbe garantire l'applicazione di *standard* adeguati e unitari; allo stato attuale appare, tuttavia, anacronistica, in quanto la formazione archeologica di alto livello è assicurata anche al di fuori delle strutture ministeriali. Inoltre, come abbiamo sottolineato più volte, la recente esclusione dei "volontari" (intesi come non professionisti archeologi e non in corso di formazione) limita le possibilità di partecipazione delle comunità locali, il cui ruolo può essere solo di supporto logistico.

Da questo punto di vista, per evitare danni inconsapevoli al patrimonio culturale sarebbe forse più adeguato soffermarsi – anziché sulle qualifiche degli scavatori – sulla richiesta di rispettare alcuni *standard* operativi e di documentazione minimi, abbastanza generali da poter essere adattati elasticamente ai di-

versi contesti. Un sistema simile viene adottato ad esempio in Regno Unito con l'*archaeological skills passport*<sup>381</sup>. Tale "passaporto" prende la forma di un libretto in cui vengono elencate varie attività di ambito archeologico, non solo nello scavo, ma anche nella documentazione, nella gestione dei materiali, nella comunicazione. La certificazione dell'avvenuta acquisizione di determinate abilità (in diversi gradi, dal livello "novice" a quello del "proficient") spetta ai responsabili delle attività in cui è coinvolto il "non professionista".

Al contrario dell'Italia, l'Inghilterra prevede una sostanziale liberalizzazione della ricerca, salvo alcune eccezioni (v. par. 4.3) e previa autorizzazione del proprietario del terreno. Tale approccio risulta maggiormente aperto a una ricerca multivocale e multi-stakeholder; al tempo stesso però, anche per la combinazione con le limitate possibilità statali di imporre concrete misure di tutela dopo lo scavo e precisi requisiti per la redazione della documentazione post-scavo, il sistema si presenta come esposto a rischi di sterri o di una mancata tutela dei siti ritrovati. Sono assenti gli obblighi di comunicare i dati della ricerca e di pubblicazione, mancanze che possono avere una ricaduta significativa nei rapporti tra archeologi, *developers* e comunità locali anche nell'ambito della *commercial archaeology*: non mancano, infatti, casi in cui le ditte archeologiche nascondono i dati degli scavi con la scusa della protezione dei dati aziendali. La ricerca con metodi non invasivi è invece libera. Questa liberalizzazione ha favorito un precoce sviluppo della comunicazione "popolare" dell'archeologia (anche grazie ad alcune personalità eccezionali, come ad esempio Mortimer Wheeler: Moshenska, Schadla-Hall 2011), tesa a ottenere un generale clima favorevole alla ricerca archeologica.

La ricerca di beni archeologici è liberalizzata anche qualora avvenga con l'ausilio di *metal detectors* (ad eccezione degli *scheduled monuments*), fermo restando, ancora una volta, l'obbligo di autorizzazione da parte del proprietario del terreno in cui si esegue la ricerca. Anche in questo caso non sono previsti particolari doveri per i cercatori di metalli, ad eccezione di quello di denuncia in caso di ritrovamento di oggetti rientranti nella categoria dei tesori. L'utilizzo dei rilevatori di metalli è libero anche in Italia (ed è lecito chiedersi perché non rientri nell'interpretazione estensiva proposta dalla DG ABAP – forse per non rischiare un conflitto con le Regioni che rilasciano il patentino?), ma permane il dovere di denuncia nel caso di ritrovamento di beni di interesse archeologico.

#### *Tutela centralistica vs. decentralizzata*

L'art. 117 Cost., comma 2, lettera s) inserisce tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato italiano anche la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". L'art. 118, che si riferisce al principio della sussidiarietà, pre-

<sup>381</sup> <http://www.archaeologyskills.co.uk/> [ultimo accesso 27/07/2019].

vede sul piano delle funzioni la possibilità di un'apertura alla sussidiarietà verticale (ossia tra i vari livelli dell'amministrazione). Tale potenzialità è riflessa solo parzialmente dal Codice, che all'art. 4 attribuisce le funzioni di tutela dei beni culturali (ai sensi della parte II) al MiBACT, mentre per le funzioni amministrative relative al patrimonio paesaggistico (a norma della parte III) si rileva invece un maggiore coordinamento con le Regioni.

Per quanto riguarda i beni archeologici tutelati dalla parte II del Codice, il sistema intende mantenere una tutela centralistica, in linea con una tradizione amministrativa di lungo corso – in controtendenza rispetto ad altri settori che, anche nel campo dei beni culturali, hanno goduto di una maggiore decentralizzazione (es. i musei: Zan *et al.* 2007) – e assegna la tutela dei beni ad un solo organo decisore, il Ministero, declinato dal punto di vista operativo nelle sue sedi periferiche<sup>382</sup> (Cammelli 2016b). Le varie riforme organizzative ministeriali infatti, mantenendo fermo questo punto, si sono sostanzialmente limitate a spostare l'ago della bilancia, per quanto riguarda il potere decisionale della tutela, tra il centro e la periferia dello stesso Ministero. Il modello centralistico vigente in Italia dovrebbe garantire *standard* qualitativi e professionali elevati e uniformi su tutto il territorio nazionale (anche se l'uniformità non sempre viene raggiunta a causa della formazione diversificata dei funzionari<sup>383</sup>), nonché un'ottimizzazione delle risorse (es. con la gestione di banche dati unitarie) e una più facile comunicazione e cooperazione interna (anche in questo caso, un obiettivo non sempre raggiunto).

Un'interessante pratica partecipativa, ancora però per molti versi sotto sfruttata, è quella dell'ispettore onorario. Tale figura potrebbe anzi essere maggiormente valorizzata come punto di contatto tra le Soprintendenze e le comunità locali, in linea con le aspirazioni della Convenzione di Faro.

Anche in ambito inglese le misure di tutela rappresentano una responsabilità pubblica, che tuttavia viene condivisa tra i diversi livelli di governo; parte delle responsabilità (soprattutto di gestione, ma anche di tutela) sono amministrate in *outsourcing*, tramite l'intervento di enti no profit o di organi parastatali appositamente creati (es. *Historic England*). Questo rende il sistema più snello ed elastico rispetto a quello italiano (ad esempio nella gestione del personale), ma – si ricordi – all'interno di un sistema di tutela in generale più debole. Per quan-

<sup>382</sup> Questa situazione prevede eccezioni per alcune delle Regioni a statuto speciale: Sicilia, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta.

<sup>383</sup> Recentemente è stata fondata dal Ministero la "Scuola del Patrimonio", un istituto di alta formazione di durata biennale che, nelle intenzioni originarie, avrebbe dovuto rifarsi al modello francese dell'INP (*Institut National du Patrimoine*) che forma i funzionari francesi fornendo loro metodi e procedure comuni. In realtà, il titolo della scuola non costituisce garanzia di accesso alla qualifica di dirigenti della PA, né a quella di funzionari. Si veda: <https://www.fondazione scuola patrimonio.it/offerta-formativa/corso-scuola-del-patrimonio/> [ultimo accesso 10/05/2020].

to riguarda specificamente l'archeologia, parte delle responsabilità in relazione al *planning* (e dunque alla *commercial archaeology*) è demandata alle *local authorities*; la non statutorietà dell'amministrazione dei beni archeologici a livello locale costituisce tuttavia una grave debolezza del sistema.

Un'interessante pratica partecipativa a livello di tutela è la consultazione delle *amenity societies* in caso di demolizione di un *listed building*, che può essere richiesta dal DCMS. Tale parere non è vincolante e nemmeno obbligatorio, ma rappresenta una risorsa per i *policy makers* per sondare l'opinione pubblica. In modo analogo, in Italia, è considerato il coinvolgimento nelle pratiche di tutela di alcune associazioni come Italia Nostra, Legambiente, FAI e altre, che tuttavia non vengono consultate per legge dal Ministero oppure tengono un comportamento di necessità reattivo, perché non vengono interpellate prima della realizzazione di interventi<sup>384</sup>.

L'organizzazione divergente dei due sistemi riflette tradizioni amministrative diverse; e infatti in Italia le tendenze riformatrici in senso decentralizzato attive dagli anni Novanta hanno toccato per alcuni versi la gestione dei beni (es. di recente con la realizzazione dei musei autonomi nella riforma Franceschini), ma non la tutela. In generale, ciò che molti auspicano per migliorare l'amministrazione dei beni culturali in Italia è una maggiore autonomia delle Soprintendenze territoriali (v. ad esempio quanto proposto da Manacorda, Volpe 2019), dunque sempre all'interno di un sistema centralizzato<sup>385</sup>. Le istanze di autonomia differenziata delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna potrebbero essere un'occasione per ripensare l'organizzazione della tutela, ma le trattative con lo Stato sono ancora in corso. In Inghilterra, d'altro canto, sembra mancare la volontà politica di obbligare le *local authorities* ad amministrare i beni archeologici, un obiettivo che, se raggiunto, renderebbe l'attuale sistema decentralizzato più efficace nel garantire la tutela.

#### *Denuncia obbligatoria vs. volontaria dei rinvenimenti fortuiti*

Insieme ai campi della ricerca e della tutela, questo è forse l'ambito in cui i sistemi inglese e italiano differiscono maggiormente. Il primo si caratterizza per la combinazione di un sistema di denuncia volontario istituito dal 1997 – il PAS, che si configura come progetto partecipativo – e uno di denuncia obbligatoria, limitato tuttavia a una percentuale di materiali, rientranti nella categoria dei “tesori” sulla base di alcuni criteri stabiliti dalla legge. Il premio di rinvenimento è

<sup>384</sup> Un'apertura partecipativa, seppure solo in sede di ricorso, è contemplata dall'art. 146, comma 12 del Codice in relazione all'autorizzazione paesaggistica. È infatti previsto che possano presentare ricorso anche le «associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale», che possono per altro appellarsi alle sentenze del TAR anche qualora non abbiano proposto loro stesse il ricorso in primo grado.

<sup>385</sup> Di diversa opinione BROGILO 2012 che propone di coinvolgere anche enti locali e Università.

pari all'intero valore di mercato e si configura come un risarcimento<sup>386</sup>; la proprietà dei beni è del proprietario del terreno in cui il bene viene ritrovato. Al contrario, la legislazione italiana prevede denuncia obbligatoria e proprietà pubblica dei beni, con un premio di ritrovamento per lo scopritore e il proprietario del terreno pari a un quarto del valore della cosa ritrovata, concepito come incentivo alla denuncia. In generale, la gestione dei rinvenimenti fortuiti risulta dispendiosa per lo Stato in entrambi i sistemi. Nel caso inglese infatti gli enti pubblici o lo Stato sostengono le spese relative al mantenimento del PAS, al pagamento dei premi di rinvenimento (anche molto ingente) e ai costi amministrativi per la gestione delle denunce dei tesori. In Italia, oltre a corrispondere il premio di rinvenimento, lo Stato sostiene i costi amministrativi dei procedimenti e quelli per il mantenimento del deposito e del restauro dei materiali. Manca attualmente, tuttavia, un'analisi complessiva che verifichi in modo puntuale i costi pubblici associati alla gestione dei rinvenimenti fortuiti.

Una recente analisi quantitativa, condotta da Samuel A. Hardy, sull'impatto del *metal detecting* in relazione alle *policies* di vari Paesi (che però non ha preso in considerazione gli Stati mediterranei, in particolare Italia e Spagna), ha concluso che politiche maggiormente restrittive (ad esempio tramite denuncia obbligatoria) sarebbero più efficaci per limitare la perdita del patrimonio archeologico (Hardy 2017)<sup>387</sup>. Lo schema inglese di denuncia volontaria non è tuttavia volto a impedire la perdita di patrimonio archeologico, ma piuttosto a limitarne i danni, nel contesto di una legislazione che non è disponibile a sacrificare i diritti della proprietà privata e in mancanza di una volontà politica di cambiare tali disposizioni. Si noti tuttavia che il PAS cataloga una percentuale maggiore di pezzi rispetto a quanto avviene nei Paesi con sistemi restrittivi, e che i suoi numeri aumentano di anno in anno, grazie al progetto stesso di *citizen science*. E d'altro canto in Italia l'opera dei Carabinieri TPC (un organo forse unico in Europa per caratteristiche e dotazioni) indica che anche il nostro sistema restrittivo non riesce a impedire i fenomeni degli scavi clandestini e del traffico illecito. Anzi come abbiamo evidenziato nel par. 3.5, il sistema italiano si configura per molti versi come disincentivante alla denuncia e finora i tentativi di trovare una soluzione per mezzo di modifiche legislative sono falliti. Un dato interessante fornito dal PAS inglese è costituito dall'incremento delle denunce di tesori corrispondente all'aumento delle denunce volontarie: indica infatti che lo schema ha stimolato comportamenti responsabili e un maggior rispetto della legge, pur con i limiti che abbiamo esposto al par. 4.5.2. Le denunce in Italia restano invece in

<sup>386</sup> Lo stesso avviene in altri Paesi, ad es. in Norvegia (che però a differenza dell'Inghilterra applica il principio della proprietà pubblica dei beni ritrovati), al fine di evitare che alcuni oggetti particolarmente significativi rischiano di essere illecitamente commerciati (IVERSEN 2012; MUNCH RASMUSSEN 2014).

<sup>387</sup> A diverse conclusioni, sempre attraverso analisi quantitative, era giunto R. KARL (2011) basando la sua analisi sull'Austria.

numero estremamente limitato – dato per altro non conoscibile con precisione, in quanto attualmente non monitorato.

Fermo restando dunque che in entrambi i casi parte del patrimonio archeologico è a rischio di distruzione (anche per altri generi di minacce, come il lavoro agricolo con aratura profonda), il confronto tra contesti più liberali e più restrittivi dimostra, più che una divergenza nell'efficacia, un diverso *focus* di attenzione: da una parte (in Italia) sul tentativo di tutela fisica e pubblicistica del patrimonio, anche se maggiori ricerche sarebbero necessarie per verificarne l'effettività; dall'altra (in Inghilterra e Galles) sulla potenzialità conoscitiva legata all'esistenza e alla catalogazione delle caratteristiche degli oggetti. Nel primo caso il valore pubblico è identificato nella tutela della risorsa, ritenuta finita e non rinnovabile, mentre nel secondo caso consiste nella conoscenza (il valore scientifico del PAS è infatti innegabile) e nella partecipazione pubblica.

Un altro elemento meritevole di attenzione è che il progressivo successo del PAS appare in gran parte dovuto al costante impegno nel dare pubblicità agli intenti dello schema, alla conoscenza degli obblighi legislativi, all'importanza della conservazione del contesto archeologico<sup>388</sup>. La mancanza di volontà da parte delle amministrazioni pubbliche nell'affrontare in modo deciso il problema della violazione dei siti archeologici, primariamente attraverso la disseminazione e la didattica, è stato sottolineato più volte per la Spagna (Rodríguez Temiño, Yáñez 2018; Rodríguez Temiño *et al.* 2019); considerazioni analoghe si potrebbero però applicare anche ad altri Paesi europei e in parte anche per l'Italia, che, pur avendo avuto il merito di aver istituito precocemente un organo militare per i reati connessi al patrimonio culturale (appunto i Carabinieri TPC), sul tema della disseminazione si è spesso mostrata, fino ad anni recenti, su posizioni arretrate.

### *Archeologia preventiva e d'emergenza*

Entrambi i Paesi in esame hanno un sistema di *commercial archaeology* che per la sua esecuzione si appoggia a privati<sup>389</sup>. In Inghilterra questo sistema è regolato a partire dal 1990 per mezzo dello strumento della *policy* ed è servito come paradigma per la stesura della Convenzione di La Valletta. La conserva-

<sup>388</sup> Molti *metal detectorists* ad esempio praticano il loro *hobby* su campi arati, dove il contesto è già stato disturbato.

<sup>389</sup> Come avviene in molti altri Paesi europei (es. Spagna, Svezia), ma non nella totalità. Ad esempio in Francia l'archeologia preventiva viene gestita in una fase iniziale dall'INRAP, e poi dall'INRAP stesso o da privati cui viene rilasciato un permesso (CATTEDDU *et al.* 2012; DEPAEPE 2016); in Wallonia (Belgio) l'archeologia è gestita dallo Stato coadiuvato da enti di ricerca e no profit (comm. pers. V. Moulart, *Service Public de Wallonie*, che ringrazio); in Norvegia l'archeologia preventiva e di emergenza è condotta dai musei (IVERSEN 2012); a Cipro conduce gli scavi il *Department of Antiquities* (ATCHISON 2009, p. 666). Per una visione di insieme, anche se un po' datata, si veda DEMOULE 2012.

zione dei siti eventualmente ritrovati nel corso di operazioni di *planning archaeology* deve rientrare nelle *planning conditions*, né si prevede alcuna differenza tra lavori privati e pubblici, ai quali vengono applicate le stesse procedure<sup>390</sup>. Il settore manca però di una precisa regolamentazione, specie riguardo gli *standard* di documentazione e gli obblighi di pubblicazione post-scavo, il che rende a volte difficile l'utilizzo dei dati per la ricerca scientifica (Bradley 2006; Flatman 2012; Hamerow 2018). Come già segnalato, il ClfA cerca di colmare questa lacuna fissando *standard* professionali e facendo *lobby* presso i costruttori affinché mettano sotto contratto prevalentemente personale iscritto allo stesso ClfA, in modo che né la qualità né i costi si abbassino eccessivamente all'interno del mercato competitivo. Il modello inglese non impedisce inoltre che le operazioni di *planning archaeology* vengano condotte anche da gruppi volontari (Flatman 2012, pp. 288–289), nonostante la grande maggioranza dei lavori venga effettuata da professionisti.

Sebbene recentemente la figura dell'archeologo sia stata definita dal punto di vista legislativo (D.M. 20 maggio 2019), anche il sistema italiano manca di precisa regolamentazione in questo campo. La questione è qui complicata dal fatto che formalmente la direzione dello scavo è prerogativa dei funzionari MiBACT (nel rispetto della riserva statale di ricerca), mentre gli esecutori materiali sono professionisti privati. Inoltre, come abbiamo più volte evidenziato, solo i lavori pubblici sono sottoposti a procedure di archeologia preventiva, mentre negli altri casi si avverte la mancanza di una regolamentazione nazionale. Il modello italiano si è definito nel suo assetto attuale nel Codice Appalti del 2006, con pochi cambiamenti introdotti (limitatamente all'archeologia) nella nuova versione datata al 2016. La ratifica della Convenzione di La Valletta nel 2015, da molti professionisti vista con la speranza che l'archeologia preventiva sarebbe stata estesa anche ai lavori privati, non ha apportato finora significativi avanzamenti nell'ambito della *commercial archaeology* (di certo il tema più significativo della Convenzione); è stata invece usata per aggiungere ulteriori "paletti" alla partecipazione pubblica, escludendo i non professionisti dalla ricerca sul campo negli scavi in concessione<sup>391</sup>, in netto contrasto con quanto avviene appunto in Inghilterra (Paese che pure ha firmato la Convenzione).

<sup>390</sup> Hanno fatto eccezione i lavori in preparazione delle Olimpiadi del 2012 e per la *Elisabeth Line* (nuova linea di trasporto metropolitano), per i quali sono state previste possibilità di deroga in ragione della particolare urgenza dell'iniziativa. In realtà in entrambi i casi i costruttori hanno comunque applicato le procedure dell'archeologia preventiva, derogando solo in casi eccezionali e anzi sfruttando la "mediaticità" delle scoperte archeologiche a Londra.

<sup>391</sup> Sulle tensioni tra professionisti e volontariato in ambito archeologico si vedano le *Linee programmatiche dell'ANA sul volontariato*, che rilevano come il volontariato archeologico in Italia «entra nell'ambito di potenziali conflitti sia con la libera professione di archeologo che con le riserve stabilite dalla legge sull'attività archeologica» (ANA 2015, p. 14) proprio con riguardo agli scavi archeologici (nonché alle attività didattiche, par. 2.5 del medesimo documento), confinando

In entrambi i modelli la partecipazione pubblica avviene per lo più in modo passivo, con il pubblico limitato al ruolo di recettore delle attività comunicative. La responsabilità della comunicazione verso l'esterno ricade però su due attori diversi. In Inghilterra sono gli scavatori stessi a esserne incaricati, eventualmente negoziando con i committenti l'apertura degli scavi al pubblico; ciò permette alle ditte di costruire la propria "buona reputazione" presso il pubblico (e verso altri committenti) dimostrando la qualità del lavoro, che non viene controllata da alcun organo di vigilanza. In Italia invece la responsabilità resta saldamente in mano al Ministero, formalmente incaricato di portare a compimento la ricerca archeologica. Questo fattore, che dovrebbe assicurare la qualità elevata della comunicazione, rischia in effetti di deresponsabilizzare i privati nei confronti dell'interesse pubblico del loro lavoro.

### *Valorizzazione e gestione dei beni*

In questo settore l'Italia si è recentemente avvicinata al Regno Unito, specie nel campo della gestione.

Partendo da una situazione di forte centralizzazione degli istituti della cultura, diverse previsioni legislative hanno aumentato dagli anni Novanta il livello di *outsourcing* (a partire dalla legge Ronchey che ha stabilito l'esternalizzazione dei servizi e arrivando fino alla gestione indiretta prevista dal Codice) e l'autonomia di alcuni enti (specie in seguito alla riforma Franceschini, ma il processo era già iniziato in precedenza: v. Bonini Baraldi 2007). Questo cambiamento è da leggersi all'interno della generale diffusione in Europa del *New Public Management*, una filosofia che dagli anni Ottanta ha portato a processi di forte de-statalizzazione (come definita in Zan *et al.* 2007) e privatizzazione in risposta a istanze di managerializzazione e *accountability* della gestione della cosa pubblica<sup>392</sup>. In Inghilterra questi stessi processi, già avviati in tempi precoci, sono esplosi in concomitanza con la politica tatcheriana. Il bilancio complessivo sembra essere positivo in entrambi i Paesi, ma non mancano alcune criticità. Oltre Manica, la sostenibilità economica a lungo termine di un totale *outsourcing* della gestione delle collezioni a *English Heritage (Trust)* deve ancora essere dimostrata<sup>393</sup>; tale pratica limita inoltre in modo significativo la responsabilità politica riguardo al patrimonio culturale. In Italia, la gestione indiretta è ancora

l'attività dei volontari all'ambito della valorizzazione, anche in base all'art. 9bis del Codice. Per regolamentare le attività degli enti del terzo settore negli istituti del MiBACT è stato recentemente emesso il D.M. 259 del 29 maggio 2019.

<sup>392</sup> Nella stessa direzione vanno altri Paesi, ad es. la Francia (BONINI BARALDI 2005) e la Turchia (BONINI BARALDI *et al.* 2013; SHOUP *et al.* 2014), seppur con differenti esiti.

<sup>393</sup> *English Heritage* dovrebbe diventare finanziariamente indipendente dai sussidi pubblici nel 2022/23.

vista come un'opzione meno preferibile rispetto a quella diretta<sup>394</sup>. Si è comunque incrementata l'autonomia di alcune istituzioni, stimolando in questo modo una programmazione strategica più attiva rispetto al passato: un caso rappresentativo è quello del Museo Archeologico Nazionale di Napoli, che ha prodotto nel 2016 un piano strategico per orientare la progettazione degli anni successivi (MANN 2016).

Anche nell'ambito del finanziamento privato, lo Stato italiano sta tentando dal 2014, con la previsione dell'*Art bonus*, di incrementare la partecipazione dei privati alla cura del patrimonio culturale per mezzo del credito d'imposta. La legge è parzialmente modellata sulle previsioni francesi (Lupi 2014) e tenta di avvicinarsi al modello anglofono di finanziamento ai musei, che si appoggia in gran parte a donatori privati. Similmente si tenta di favorire le sponsorizzazioni, sulle quali tuttavia permane una certa confusione, che interessa tanto la nozione di sponsorizzazione (cfr. Corte dei Conti 2016), quanto il bilanciamento dei benefici per tutte le parti coinvolte.

Gli ambiti della valorizzazione e della gestione sono comunque i campi nei quali, in entrambi i Paesi, la partecipazione pubblica si realizza in modo più dinamico. I "luoghi" in cui si stanno realizzando i maggiori successi in termini di partecipazione pubblica, infatti, oltre in generale ai contesti museali, sono spesso i contesti privati / non a fini di lucro (per citare solo i due esempi con i maggiori numeri: FAI in Italia e *National Trust* in Inghilterra), che appaiono molto reattivi ai cambiamenti sociali.

In Inghilterra l'utilizzo degli *arm's length bodies* (*in primis* l'allora *English Heritage*, cui era affidata la gestione delle collezioni statali) ha facilitato lo sviluppo di pratiche maggiormente partecipative (sebbene questi organi si sentano comunque con "le mani legate" nel loro ruolo istituzionale: Lennox 2016, pp. 106–107). Una situazione analoga si è verificata di recente in Italia nei musei diventati autonomi, i cui direttori hanno implementato in modo significativo iniziative sia comunicative che partecipative.

#### *Decision-making politico vs. consultivo*

Un'ulteriore e significativa differenza in termini di partecipazione pubblica tra i due modelli presi in esame risiede nella costruzione delle politiche, che in Inghilterra spesso comprende una fase consultiva anche per decisioni riguardanti le politiche relative al patrimonio culturale. Questa preliminare fase consultiva richiede che il governo raccolga e renda disponibili i dati, spieghi chiaramente in un dossier le problematiche affrontate da una determinata politica, formuli

<sup>394</sup> Inoltre – specialmente in passato – i processi di *outsourcing* si sono rivelati un freno per il riuso creativo del patrimonio culturale. Si pensi ad es. al servizio di fotocopie dei beni culturali, che imponeva un'autorizzazione e il pagamento di un canone per il riuso (cfr. par. 3.8.1).

delle proposte (anche sulla base della capacità amministrativa e della possibilità di implementarle) e infine chieda ai cittadini se sono d'accordo con i suggerimenti del *decision maker* in merito ai problemi individuati. Tale approccio viene utilizzato sia per la produzione legislativa (un esempio recente è la consultazione di aprile 2019 per l'estensione delle categorie di oggetti da includere nel *Treasure Act*), sia per parte della programmazione strategica delle QUANGOs.

Il rischio di questo tipo di partecipazione, come suggerisce Arnstein (1969), è che si riduca a mero "*tokenism*", ovvero a una partecipazione esclusivamente simbolica. La consultazione richiede però che il *decision maker* risponda alle osservazioni pervenute, spiegando quali siano state prese in analisi e quali invece siano state scartate, esplicitandone la motivazione. Tale procedura, insieme a una valutazione dell'efficacia delle politiche e al costante monitoraggio degli obiettivi raggiunti, rientra in un'ottica di generale *accountability* dello Stato verso i cittadini.

In Italia, nell'ambito del patrimonio culturale una simile procedura consultiva viene attuata solo (e senza sistematicità di approccio) nella redazione del piano paesaggistico (cfr. par. 3.3.3.2). Le politiche e le relative leggi di implementazione vengono invece decise a livello politico centrale, con limitata partecipazione di altri attori.

# CONCLUSIONI

---

### 6.1. Le agende internazionali e nazionali

Il confronto tra i documenti redatti dalle più influenti organizzazioni internazionali e le politiche degli Stati nazionali evidenzia in Europa l'esistenza di diverse agende. Le organizzazioni internazionali promuovono una maggiore partecipazione pubblica perché rientra nel loro programma politico: per l'UNESCO è motivata dall'attenzione ai diritti delle comunità indigene, alla promozione di un miglioramento personale e alla collaborazione politica internazionale in ambito culturale, intesa come strumento per il mantenimento dell'ordine mondiale (e dunque della pace); le istituzioni europee hanno invece lo scopo di rafforzare un'identità europea che non sia contrapposta ma affiancata alle identità nazionali, nonché di rafforzare la democrazia, anche in modo da legittimare le stesse istituzioni. Non è un caso, infatti, che l'attenzione alle istanze partecipative in UE si sia rafforzata proprio in questo periodo storico caratterizzato dalla crisi della democrazia rappresentativa e dell'idea di Europa sotto la spinta di ideali populistici nazionali.

Tali motivazioni sono in parte diverse da quelle degli Stati nazionali, che di conseguenza non implementano le loro politiche partecipative in modo coerente rispetto al resto dell'Europa. In particolare, i due Stati che abbiamo preso in considerazione in questo studio presentano un diverso rapporto con le istanze proposte dalle organizzazioni internazionali. In Inghilterra le convenzioni non sembrano avere una ricaduta significativa sull'agenda politica; ad eccezione della WHC, strumento di *soft power* internazionale, gli altri documenti ratificati non hanno costituito infatti, tramite la loro implementazione, particolari motori di cambiamento. Piuttosto, alla base degli sviluppi legislativi o di *policy* in Inghilterra si riconoscono le istanze della società civile e dei professionisti, insieme a problematiche individuate in conseguenza del monitoraggio di alcuni fenomeni (es. la perdita di conoscenza in conseguenza al ritrovamento non denunciato di beni archeologici tramite *metal detecting*) e ai cambiamenti disciplinari (es. lo spostamento dell'attenzione dal sito al contesto territoriale, che ha avuto ripre-

cussioni anche sulla definizione degli strumenti di tutela)<sup>395</sup>. Un documento che ha lasciato il segno nelle politiche inglesi è invece la Carta di Burra, che guida la distribuzione dei finanziamenti dell'NLHF dando particolare importanza al valore sociale del patrimonio culturale (Clark 2014). Questo approccio si sposa inoltre con la filosofia dell'*accountability*, che spinge a dimostrare l'impatto (anche sociale) dei finanziamenti ricevuti tramite un monitoraggio costante. La Convenzione di Faro, per altro non firmata dal Regno Unito, non ha indotto invece significativi cambiamenti, ma i suoi ideali sono oggetto di discussione accademica e per molti versi vengono implementati da varie politiche, non solo culturali. A titolo di esempio si pensi alla *social prescription*, che riconosce il valore sociale del patrimonio culturale in termini terapeutici e per il benessere individuale e di comunità. Questa politica, recentemente promossa dallo Stato inglese, incoraggia i medici a prescrivere attività sociali (anche legate al mondo delle arti creative e del patrimonio culturale) per rispondere a problemi di salute (specialmente malattie mentali e depressione, ma non solo) e sociali (solitudine) che gravano sulla spesa pubblica per la salute dei cittadini<sup>396</sup>.

In Italia, al contrario, la firma e la ratifica delle convenzioni internazionali sono state spesso – e sono tuttora – occasioni di dibattito sia accademico che politico e sono spesso salutate come motori di cambiamento<sup>397</sup>. Si pensi ad esempio alla ICH, per il riconoscimento e la promozione del patrimonio intangibile anche come propulsore del *made in Italy*; alla Convenzione di La Valletta per una maggiore inclusione della tutela archeologica nel processo pianificatorio; alla Convenzione di Faro, per un coinvolgimento più incisivo della società civile. Nonostante il dibattito politico correlato a questi documenti, si registra in effetti in Italia una certa difficoltà nel discostarsi da una tradizione legislativa che, nata a inizio Novecento, era tarata sulla disciplina e sulle caratteristiche sociali del tempo, e che si dimostra oggi inadatta a recepire in modo pieno e dinamico le istanze di maggiore sussidiarietà orizzontale, collaborazione tra *stakeholders* e partecipazione sociale proposte dalle organizzazioni internazionali. Le prime due Convenzioni citate, già ratificate dall'Italia, hanno avuto infatti esiti di portata

<sup>395</sup> SWANWICK, FAIRCLOUGH 2018. Il coordinamento tra il livello politico e il "basso" avviene in vari modi. Per l'archeologia, ad esempio, si verifica tramite: l'APPAG, gruppo parlamentare apartitico con interesse per l'archeologia che include parlamentari e esponenti di gruppi di interesse; il *Historic Environment Forum*, che include esponenti di *Historic England* e della società civile, insieme a rappresentanti del DCMS in veste di osservatori.

<sup>396</sup> Il rapporto DCMS 2018a riporta che il 76% dei medici di base dichiara che da 1 a 5 pazienti al giorno usano il servizio per problemi legati alla solitudine.

<sup>397</sup> Anche in questo caso fa eccezione la WHC, che per l'Italia è forse lo strumento più significativo di *soft power* internazionale in area culturale. Il dibattito sull'applicazione della WHC è tiepido, ma l'implementazione viene mantenuta con costanza dallo Stato italiano sia attraverso la candidatura di nuovi siti, ogni anno, per mantenere il primato numerico mondiale, sia attraverso una politica di finanziamenti, ad esempio con la L. 20 febbraio 2006, n. 77.

limitata. La ICH non è riuscita ad superare la concezione materiale del patrimonio culturale proposta dalla legislazione nazionale di settore, mentre è stata implementata con discontinuità da alcune Regioni nell'ambito dei loro poteri legislativi concorrenti (Severini 2014; Galdani 2017; Baldin 2018); anche in questi casi, le effettive procedure di partecipazione della società civile – sia nell'individuazione del patrimonio sia nell'ideazione delle misure di tutela e valorizzazione – meriterebbero un'analisi comparativa approfondita. La Convenzione di La Valletta a sua volta non ha apportato modifiche significative al panorama legislativo, ma ha trovato applicazione in ambito procedurale con conseguenze negative per la partecipazione pubblica, in ragione di un'interpretazione difforme rispetto a quanto previsto dalle note esplicative della Convenzione. Ha finito così con l'agire da fattore escludente per i non professionisti negli scavi in concessione. Per la Convenzione di Faro il dibattito è ancora aperto, ma la lettura delle discussioni parlamentari non ha messo finora in evidenza imponenti modifiche legislative imminenti, sebbene il contesto normativo italiano presenti chiare criticità in relazione alla partecipazione pubblica.

Le Convenzioni di La Valletta e di Faro sono frutto delle esigenze storiche del particolare periodo in cui sono nate. Dal momento che la prima mette in primo piano il ruolo degli esperti e la seconda la dimensione partecipativa legata al patrimonio culturale, dando un ruolo paritario agli apporti dei diversi *stakeholders*, sembra lecito domandarsi se esistano conflitti di implementazione. Nel complesso, l'analisi testuale dei documenti porta a considerare le due Convenzioni come complementari più che opposte, in modo che a livello nazionale ogni Stato potrebbe conciliare da un lato il ruolo degli esperti e dall'altro gli apporti della società civile (Olivier 2019, pp. 29–30). In questo, la presente ricerca ha evidenziato come il sistema normativo inglese sia più favorevole a trovare un accordo tra i ruoli e promuovere la sussidiarietà orizzontale, ma anche la Costituzione italiana possa essere interpretata in modo molto più aperto rispetto a quanto avviene nell'attuale sistema normativo (considerando in particolare gli artt. 9, 13 e 118 Cost.). In questo, una seria implementazione della Convenzione di Faro in Italia potrebbe effettivamente fungere da volano per aumentare la partecipazione sociale.

Una maggiore partecipazione è stata per altro proposta dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sostenuta anche dall'Italia.

## **6.2. Il modello italiano**

Possiamo sintetizzare elementi positivi e negativi per la partecipazione pubblica in archeologia in Italia come proposto alla Tabella 4.

	Elementi positivi	Elementi negativi
<b>Costituzione</b>	Art. 9 Cost. (tutela dei beni e promozione dello sviluppo della cultura) Art. 33 Cost. (libertà di ricerca) Art. 118 Cost. (sussidiarietà orizzontale)	
<b>Fonti primarie</b>	L. 386/1907, artt. 50-51 (ispettore onorario) Art. 89 Codice (concessione) Artt. 112-115 Codice (gestione) Art. 120 Codice (sponsorizzazioni) Art. 144 Codice (pubblicità del piano paesaggistico) L. 241/1990, artt. 7-11 (partecipazione al procedimento amministrativo) D.L. 83/2014, conv. in L. 106/2014 ( <i>Art bonus</i> ) D.P.C.M. 76/2018 (dibattito pubblico)	Art. 9-bis Codice (riserva a professionisti) Artt. 12-13 Codice (individuazione beni) Art. 88 Codice (riserva ricerche archeologiche al Ministero) Art. 91 Codice (proprietà statale delle cose ritrovate) L. 57/2015, art. 3(2) (conv. La Valletta, interpretazione letterale)
<b>Fonti secondarie o prassi</b>		Circolari sui criteri di valutazione delle richieste di concessione di scavo Riserva di pubblicazione

Tabella 4. Elementi positivi e negativi per la partecipazione pubblica in archeologia nell'ordinamento italiano.

Tra gli elementi positivi, ossia favorevoli alla partecipazione pubblica, la Costituzione si pone indubbiamente in primo piano, garantendo sia la tutela del patrimonio culturale (art. 9 Cost.) in una dimensione legata allo sviluppo personale, sociale e civico, sia la libertà di ricerca (art. 33 Cost.). L'art. 118 Cost. sancisce inoltre il principio di sussidiarietà orizzontale, includendo nel concetto di "Repubblica" citata all'art. 9 Cost. una vasta pluralità di attori, compresi i privati cittadini, la cui «autonoma iniziativa» deve essere favorita dai vari livelli della PA.

Tra le fonti primarie convivono elementi positivi e negativi per la partecipazione pubblica, fermo restando che il sistema italiano si caratterizza per essere fortemente centralizzato.

Nell'individuazione dei beni culturali tutelati a norma della parte II del Codice, la partecipazione pubblica si segnala in primo luogo per la sua dimensione reattiva e solo secondariamente come proattiva. Nel caso della dichiarazione di beni immobili, la notizia di avvio del procedimento è data anche al comune e alla città metropolitana in cui i beni si trovano (art. 14, comma 3 del Codice); non è tuttavia specificato quali misure di pubblicità e partecipazione debbano essere successivamente attivate, con il rischio dunque di risolvere la comunicazione in una mera trasmissione del dato, non finalizzata all'attivazione di processi partecipativi. Tale misura, inoltre, non è prevista né per il procedimento di verifica dell'interesse culturale (art. 12 del Codice), né per i beni archeologici rinvenuti in scavi di archeologia preventiva, che in alcuni casi potrebbero essere distrutti durante la realizzazione dell'opera per la quale si è attivato il procedimento. In quest'ultimo caso, tuttavia, a fondamento della mancata pubblicità potrebbe trovarsi la volontà di evitare un allungamento dei tempi, impedendo al contempo un uso strumentale della tutela archeologica a servizio di posizioni in conflitto con le opere in corso di realizzazione.

Maggiore partecipazione è garantita per l'individuazione dei beni paesaggistici (parte III del Codice) durante la redazione del piano paesaggistico (art. 144 del Codice). Nella pratica però solo quattro Regioni italiane, a oltre quindici anni di distanza dalla redazione del Codice, si sono dotate di tali piani, dimostrando per altro diversi approcci alla partecipazione, che hanno dato spazio differente agli *input* provenienti dal pubblico. È necessaria in tal senso una maggiore discussione critica e comparata dei risultati.

Gli ambiti della ricerca (che investe anche la *commercial archaeology*) e della tutela si sono rivelati tra i più chiusi del sistema, essendo strettamente riservati allo Stato e in particolare al MiBACT. Tuttavia, si registrano alcuni elementi di mitigazione di questa chiusura. Nel settore della ricerca, lo strumento della concessione permette anche a soggetti esterni all'amministrazione di effettuare ricerche archeologiche. E tuttavia, il fatto che tale concessione sia rilasciata unicamente dal Ministero stesso, fa sì che tutto il potere nell'ambito della ricerca archeologica risulti comunque concentrato nelle mani di questo organo – tanto più che la concessione può essere revocata non solo a scopo sanzionatorio, ma anche nel caso in cui il Ministero voglia sostituirsi al concessionario. La recente interpretazione estensiva della locuzione "ricerche archeologiche" all'art. 88 del Codice, proposta dalla DG ABAP nella circolare del 2019 che espone i criteri per la valutazione delle richieste di concessione, si pone per altro in netto contrasto con l'art. 33 Cost. Nella direzione della chiusura alla partecipazione pubblica va anche l'esclusione dei non professionisti dagli scavi archeologici, proposta nelle circolari a partire dal 2015. Questa riserva di ricerca impatta in modo significativo anche sull'archeologia commerciale, dove ad esempio si traduce nella c.d. "riserva di pubblicazione", in ragione del fatto che il direttore scientifico dei lavori è di norma un funzionario della So-

printendenza. Per lo stesso motivo, anche la più generale comunicazione dei risultati è spesso riservata al Ministero. Se dunque nell'archeologia commerciale una partecipazione attiva da parte del pubblico è impossibile (né auspicabile per diverse ragioni, v. paragrafi 3.7 e 4.4), anche quella in senso "passivo" (nei termini della possibilità di visionare lo scavo e ricevere informazioni a riguardo) appare spesso limitata, anche solo per l'ingente carico di lavoro che ricade sui funzionari archeologi, che limita il tempo da dedicare ad attività non strettamente istituzionali e non urgenti.

Nell'ambito della tutela, la figura dell'ispettore onorario si configura come un importante strumento di partecipazione in questa funzione che sarebbe eminentemente pubblica e si pone in un'ottica fortemente collaborativa. All'atto pratico però tale strumento è impiegato in modo discontinuo nelle varie Regioni, anzi in alcuni casi è addirittura inutilizzato; potrebbe invece risultare molto utile anche per agevolare la gestione dei rinvenimenti fortuiti e ridurre il rischio del traffico illecito.

Proprio quest'ultimo ambito, legato alla gestione dei rinvenimenti occasionali, presenta notevoli criticità e causa alla collettività non solo la perdita degli oggetti, ma anche della conoscenza della loro stessa esistenza. Ferma restando l'importanza di condannare comportamenti criminosi, è stato possibile individuare uno sbilanciamento del sistema verso la disincentivazione dei privati, che potrebbero invece avere comportamenti "collaborativi" per quanto riguarda la denuncia dei beni rinvenuti fortuitamente. Ulteriori criticità si individuano nella mancanza di comunicazione delle misure da adottare in caso di rinvenimento fortuito, nonché nella (limitata) percezione del Ministero come legittimo organo di tutela dei beni, nel contesto della psicologia dell'obbedienza alle norme. Ulteriori ricerche a tale proposito appaiono comunque necessarie.

La valorizzazione e la gestione dei beni culturali sono gli ambiti nei quali si registra la maggiore apertura dello Stato verso la partecipazione di altri *stakeholders*. La motivazione primaria è da ricercarsi nella necessità statale di reperire risorse aggiuntive: non a caso, l'ambito in cui attualmente si riscontra maggiore incentivazione è quello delle erogazioni liberali, mentre sono viste con cautela e "sospetto" operazioni che riservano una esclusiva (di qualsiasi genere, dall'uso individuale del bene alla sponsorizzazione e alla gestione) ad attori privati; si verifica pertanto una preferenza per il coinvolgimento di enti no-profit del c.d. "terzo settore". A questo riguardo appaiono meritevoli di attenzione alcuni casi di successo, come quello delle catacombe di San Gennaro a Napoli, gestite in esclusiva da un'associazione e con notevoli ricadute sociali positive (Giuliano Volpe 2016a, pp. 147 - 152). Lo stesso trattamento, ferma restando l'esistenza di un progetto di valorizzazione solido, potrebbe essere riservato a molti altri operatori economici (anche commerciali, ovvero alle imprese culturali e creative) per la gestione di ulteriori beni culturali. Appare comunque auspicabile, per

la definizione degli obiettivi da perseguire e dei programmi da attuare, un maggior grado di partecipazione.

In generale in ambito amministrativo l'Italia si sta aprendo a possibilità di consultazione pubblica per favorire la partecipazione dei cittadini. Ne sono prova a livello regionale sia le leggi per il dibattito pubblico sia (ma solo in alcune Regioni) i processi di partecipazione per la redazione dei piani paesaggistici. A livello nazionale si segnalano invece le "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia" (direttiva 31 maggio 2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione) e la possibilità di indire un dibattito pubblico, previsioni che sono state precedute da varie esperienze a livello locale<sup>398</sup>. Oggi il dibattito pubblico può essere attuato solo in una piccola percentuale di opere pubbliche, che superino una certa soglia dimensionale (economica e fisica); non è escluso però che in futuro la misura si possa estendere anche alla costruzione delle politiche, come avviene nel caso inglese (cfr. par. 4.6) e come già sperimentato anche in Italia a livello locale.

La ratifica della Convenzione di Faro (finora caratterizzata da un *iter* molto faticoso) potrebbe apportare a tale proposito novità significative, ma solo se riuscirà a stimolare un serio dibattito per la sua attuazione concreta.

## 6.2. Il modello inglese

In contrasto rispetto al modello italiano, la visione alla base del sistema legislativo inglese non presenta un carattere panculturalista. La tutela più severa è limitata a oggetti eccezionali, in forme diverse a seconda delle categorie, mentre al resto dei beni è applicata una filosofia di gestione più elastica. Questa limitazione dell'interesse pubblico dei beni culturali sulla base di una graduazione del valore ha reso necessaria, ai fini della ricerca e della tutela, un'ampia collaborazione tra i diversi attori che hanno un interesse nell'archeologia e nel patrimonio culturale. Un altro effetto del fenomeno è ravvisabile nel precoce sviluppo degli apparati comunicativi in archeologia e nell'uso dei media (Fig. 24), impiegati sia per accrescere il generale sostegno pubblico in favore dell'archeologia, sia per ottenere e poi mantenere il supporto dei proprietari terrieri (che devono accordare il permesso di scavo nei loro terreni), sia per favorire la tutela.

<sup>398</sup> Le stesse *Linee guida* sono state precedute da una raccolta dati (che per la verità ha raccolto pochi progetti) i cui risultati sono stati espressi in un documento di analisi (<http://open.gov.it/wp-content/uploads/2017/03/Quadro-sintesi-raccolta-esperienze-v1.0.pdf>, ultimo accesso 22/05/2019). Ulteriori esperienze sono rintracciabili in una bibliografia ormai piuttosto vasta, della quale ci limitiamo a citare: BOBBIO 2004; BOBBIO 2006; ALLEGRETTI 2008; SINTOMER *et al.* 2009; ALLEGRETTI 2010.



Fig. 24. La necessità della collaborazione tra archeologi e pubblico si è tradotta in un'attenzione particolare alla comunicazione popolare dell'archeologia, anche attraverso i *media*. Ad esempio, la BBC già dagli anni Cinquanta proponeva dei programmi televisivi popolari (*Animal, vegetable, mineral?* e *Buried Treasure*) con Sir Mortimer Wheeler e Glyn Daniel (Kulik 2007, pp. 113–118; Holtorf 2007a, p. 42). In foto, una puntata di *Buried Treasure* del 1954 in cui Glyn Daniel e Mortimer Wheeler mettono in scena l'ultimo pasto dell'Uomo di Tollund (©BBC Archive Photo Library, riprodotta su licenza).

Infine, tra le conseguenze di questo sistema si segnala una maggiore accettazione della partecipazione pubblica da parte degli archeologi, anche professionisti<sup>399</sup>.

L'esame della legislazione inglese pone in evidenza un sistema negoziale tra interesse pubblico e privato nella gestione (in senso lato) dei beni culturali. Tale sistema è espresso nella formula della “gestione del cambiamento” come filosofia di tutela, nell'ambito di un contesto fortemente liberale che attribuisce interesse pubblico più ai beni immobili che a quelli mobili.

<sup>399</sup> Ad esempio, il Clfa ha formato al suo interno il *Voluntary and Community Special Interest Group*, tra i cui obiettivi si rintraccia la volontà di realizzare una più stretta collaborazione tra mondo professionale e amatoriale. A confronto, si veda invece il documento dell'ANA (2015) sul volontariato, che mira a evidenziare come a quest'ultimo dovrebbero essere precluse alcune attività, ad esempio lo scavo archeologico. Per un *survey* sul pensiero di un campione di archeologi professionisti operanti in Inghilterra riguardo al coinvolgimento del pubblico si veda RICHARDSON *et al.* 2018. Dati più puntuali sulla partecipazione in BENETTI, MÖLLER, RIPANTI c.s. [2020].

Una peculiarità del sistema inglese è infatti quella di riservare un trattamento diverso a differenti elementi del patrimonio culturale, accordando in generale ai siti una protezione più stringente rispetto agli oggetti<sup>400</sup>, anche per motivi di capacità amministrativa e coercitiva. Nel caso dei beni mobili, ad esempio, le classi di materiali appartenenti alla categoria dei tesori rivendicati dalla Corona come mezzo di tutela, non vengono ampliate a includere più oggetti; e questo anche per l'appesantimento burocratico che deriverebbe dalla gestione di un maggior numero di procedimenti amministrativi per il loro riconoscimento (Roger Bland, intervista). Ancora, nella legislazione inglese non è inserito un obbligo di denuncia di rinvenimento, sia per ragioni "storiche" (la prevalenza dell'interesse privato nella storia della legislazione<sup>401</sup>), sia per i problemi burocratici legati alla gestione delle denunce (Michael Lewis, intervista), sia per l'oggettiva difficoltà dello Stato nell'esercitare un controllo effettivo sul rispetto di tale regola.

Nella definizione inglese di bene archeologico, sono rivendicati come potenzialmente parte della proprietà pubblica gli oggetti rispondenti ai criteri elencati nel *Treasure Act* 1996, ovvero età (200 o 300 anni), materiale (monete contenenti almeno il 50% di metallo prezioso, oggetti diversi da monete contenenti almeno il 10% di metallo prezioso) o associazione. Il fatto che non sia prevista la proprietà statale generalizzata dei beni archeologici, ma solo la possibilità di reclamare alcuni beni (per cui deve comunque essere dato risarcimento al proprietario / scopritore) sulla base di parametri intrinseci facilmente accertabili, semplifica la gestione amministrativa. Di contro, si segnalano due conseguenze negative del sistema. La prima è che il generale mantenimento della piena proprietà privata dei beni (al di fuori, appunto, dei tesori) con possibilità di trasferirla liberamente, anche a titolo oneroso, non ha frenato (se non ha addirittura incoraggiato) la popolarità dei *metal detectors* dagli anni Sessanta ad oggi<sup>402</sup>. La seconda conseguenza è che, per tutti i beni che non rispettino questi parametri, la tutela è estremamente debole e non esiste nemmeno l'obbligo di denuncia del ritrovamento fortuito (che invece potrebbe essere utile al fine di costruire delle mappe più attendibili del rischio archeologico, agevolando così le

<sup>400</sup> Un'accentuata selezione dei materiali è attestata anche da parte di alcuni degli archeologi stessi. È ad esempio noto che Sir Mortimer Wheeler vendette alcuni materiali da lui ritenuti "insignificanti" (ceramica e ossa) per finanziare i suoi scavi (S. THOMAS 2012, p. 67).

<sup>401</sup> Un'indiretta conferma potrebbe venire dall'esame della legislazione per i beni culturali nel *Commonwealth*. Negli Stati sottoposti a controllo Britannico, come ad esempio l'India, la legislazione per la protezione dei beni culturali era più accentrata e più forte (CARMAN 2012; per il *treasure trove* in India v. TRIVEDI 2018). Questo, tuttavia, potrebbe anche essere conseguenza di un uso dell'ingerenza statale nel campo dei beni culturali come strumento di controllo del Paese sottoposto. Per il ruolo dello Stato nella politica culturale si veda: SMITH 2004.

<sup>402</sup> Sarebbe comunque opportuno valutare attentamente il danno effettivo arrecato all'archeologia da questo metodo di ricerca: R. KARL 2013; DECKERS *et al.* 2018; R. KARL 2019b.

ricerche di archeologia preventiva). Dalla fine degli anni Novanta, il PAS ha cercato di fornire una soluzione non legislativa al problema tramite la costruzione di uno schema di denuncia volontario, che si appoggia a una collaborazione con i *metal detectorists*<sup>403</sup>. Tuttavia, la tutela dei beni proposta dal PAS si esaurisce con la catalogazione: paradossalmente, nulla vieta che un oggetto archeologico non compreso nella categoria dei tesori, dopo essere stato catalogato, venga distrutto dal legittimo proprietario, che appunto può disporre come crede<sup>404</sup>. L'interesse pubblico della cosa coincide dunque unicamente con la conoscenza della sua esistenza e delle sue caratteristiche. Al tempo stesso, è opportuno sottolineare che il PAS costituisce uno dei progetti partecipativi di maggior successo in Inghilterra, che apporta vantaggi a tutte le parti coinvolte: i membri del pubblico partecipano attivamente alla ricerca archeologica<sup>405</sup>, gli archeologi e il resto del pubblico vengono a conoscenza dei materiali rinvenuti occasionalmente e lo Stato, che finanzia il programma, ottiene dati che possono essere utilizzati nell'ambito dell'archeologia preventiva per una più informata gestione del territorio. Un altro aspetto positivo del PAS è l'aver stabilito una collaborazione duratura tra pubblico e archeologi, incoraggiando un comportamento corretto negli scopritori occasionali grazie ad un programma di attività educative pubbliche, come testimoniato dall'aumento nel numero di denunce dei tesori<sup>406</sup>. Questo successo non ha comunque eliminato totalmente i conflitti tra archeologi e *metal detectorists*, né risolto in via definitiva il problema dei rinvenimenti occasionali<sup>407</sup>. Per alcune classi di materiali ci si affida inoltre alla collaborazione spontanea tra pubblico, archeologi, musei locali e associazioni volontaristiche.

Per i beni immobili l'interesse culturale è graduato e a questo corrispondono diverse condizioni di tutela. Sebbene i criteri per la schedatura siano "tradizionali", nella seconda parte degli anni Novanta ha preso piede, tanto nella valutazione dell'interesse archeologico quanto nell'individuazione dei più adeguati strumenti di tutela, il principio della "caratterizzazione", volto a comprendere e a preservare il "carattere" dell'*historic environment* più che gli elementi punti-

<sup>403</sup> Nel 2016 i reperti catalogati dal PAS in Inghilterra e Galles sono stati trovati per l'84,99% tramite *metal detecting* (DCMS 2017a).

<sup>404</sup> Fa eccezione l'esportazione dei beni, per cui si applicano procedure specifiche (v. nota 358).

<sup>405</sup> Motivazione tra le più forti alla base del *metal detecting*, insieme ad altre quali la passione per la storia e per la "ricerca" (nel senso di caccia al tesoro), l'emozione che si prova a scoprire qualcosa di sepolto, la possibilità di fare esercizio fisico all'aperto (WINKLEY 2016).

<sup>406</sup> In Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord si è passati da 19 casi denunciati nel 1988 a 1120 casi nel 2016 (DCMS 2017b).

<sup>407</sup> Poiché il PAS è pubblicizzato essenzialmente tra i *metal detectorists*, rimane aperto il problema del rinvenimento non denunciato di altre classi di materiali, ad esempio delle selci preistoriche, la cui identificazione per il pubblico non specializzato è per altro difficoltosa (Michael Lewis, intervista).

formi che lo compongono (Fairclough 2006). Alla base di questo sistema vi è l'importanza del significato dei beni [*significance*] per le comunità locali, che porta ad includere il valore sociale nella generale valutazione dell'interesse culturale, come delineato già nell'influente documento di *policy* "Power of place" (English Heritage 2000).

La tutela più severa è accordata, con potere discrezionale del DCMS che valuta anche opportunità e conseguenze della schedatura, a beni che rivestono interesse nazionale. Nell'individuazione dei beni da tutelare, nonostante sia in capo allo Stato (DCMS) il potere effettivo di sottoporre a tutela i beni tramite designazione (*scheduling* e *listing*), si registra una maggiore possibilità di intervento per le comunità locali nel procedimento del *listing*, favorita anche dal *Localism Act* 2011 e dall'idea che le comunità locali pianifichino quanto più possibile autonomamente lo spazio in cui abitano. Il procedimento non è esente da rischi: se la decisione della comunità locale non è sufficientemente informata, infatti, si rischia di proteggere oggetti che non hanno interesse culturale (ne sono un esempio le strisce di Abbey Road a Londra, cfr. nota 63). Nel campo del *listing* le possibilità di partecipazione offerte al pubblico si avvicinano molto a quanto proposto dalla Convenzione di Faro, pur non firmata dal Regno Unito: alle comunità locali è data la possibilità di individuare i beni per loro significativi (sia tramite il *local listing*, sia con il potere di iniziativa del procedimento su segnalazione), contribuire alla ricerca (con il progetto *Enrich the list*), co-progettare il futuro di questi beni (attraverso i procedimenti di *neighbourhood planning*), partecipare alle decisioni che riguardano la loro modificazione e demolizione (nel primo caso presentando osservazioni scritte durante il procedimento per il LBC e nel secondo attraverso le *amenity societies*).

Nello *scheduling* invece le possibilità di partecipazione si esprimono con il potere di iniziativa del procedimento (segnalazione) o con la presentazione di osservazioni scritte, che devono essere prese in considerazione; non è invece prevista alcuna pubblicità per lo *scheduled monument consent*. Anche in questo ambito si registrano però importanti carenze nel campo della tutela, come ad esempio l'impossibilità di schedare siti senza strutture o la mancanza di misure di tutela temporanee tra l'inizio e la conclusione del procedimento di schedatura.

Il solo consenso del proprietario, a parte limitate eccezioni, è necessario anche per lo scavo archeologico di ricerca<sup>408</sup>. Ciò ha agevolato lo sviluppo di scavi partecipativi per iniziativa degli archeologi professionisti o a ancora di progetti "dal basso" ideati dagli stessi proprietari terrieri, che disporranno anche degli eventuali beni ritrovati (salvo i tesori) (Fig. 25), o dalle associazioni di volon-

<sup>408</sup> La richiesta di un permesso di scavo (al di fuori dei lavori su monumenti già designati) non avrebbe per altro legittimità dal punto di vista giuridico. Simili considerazioni per l'Austria in R. KARL 2016.



Fig. 25. Martin Green, privato appassionato di archeologia, ha scavato alcuni siti nella sua proprietà di *Down Farm* in Wiltshire, allestendo poi a sue spese un piccolo museo con i materiali rinvenuti.

tariato locali, o infine da privati anche con iniziative economiche legate ad attività di scavo (es. DigVentures).

Questo approccio così liberale, che permette di condurre scavi anche in totale autonomia con finanziamenti personali nei propri terreni, pone però alcuni problemi. Il primo problema è legato alla qualità dello scavo, in quanto agli scavatori non è richiesto di seguire *standard* per la documentazione. Per quanto ciò non comporti necessariamente una cattiva qualità degli scavi, si rileva tuttavia il rischio di ottenere sterri invece che scavi archeologici. Questo pericolo è stato mitigato nel corso del tempo dalla collaborazione tra diversi attori: il ClfA ad esempio fornisce linee guida e *standard* per lo scavo e la documentazione, così come altri enti no-profit, come ad esempio il CBA e altre associazioni locali, che offrono collaborazione. Il secondo problema è legato al fatto che non è obbligatorio rendere noti lo scavo e i suoi risultati né al resto del pubblico, né alle autorità locali. Ciò neutralizza l'interesse pubblico dello scavo archeologico e, nel secondo caso, può influenzare la pianificazione territoriale e l'archeologia preventiva, che si basano su dati parziali consegnati solo su base volontaria. Un terzo problema riguarda i materiali ritrovati, per cui non è previsto alcun dovere di conservazione.

Nell'ambito della *commercial archaeology*, un vantaggio dal punto di vista della tutela è dato dal considerare alla stessa stregua lavori pubblici e privati; in entrambi i casi, infatti, il procedimento di archeologia preventiva è simile. Si tratta comunque di un campo riservato ai professionisti (Faulkner 2000), dove la partecipazione è intesa per lo più in termini passivi, di fruizione dello scavo e comunicazione dei risultati (che oggi può avvenire quasi in tempo reale grazie alle tecnologie digitali e all'assenza di tempi morti dovuti alle richieste di autorizzazione alla divulgazione, al di fuori di accordi con la società di costruzioni). La penuria di finanziamenti per sostenere queste attività costituisce tuttavia un ostacolo alla partecipazione, anche passiva.

Nella pianificazione territoriale l'agenda politica localista ha promosso una partecipazione delle comunità locali tramite i *local e neighbourhood plans*. Proprio per questo motivo, la struttura organizzativa delle *planning authorities* dovrebbe comprendere archeologi nell'organico, e il fatto che questo non sia obbligatorio costituisce un fattore di debolezza del sistema. Lo stesso avviene per il mantenimento degli HER (nonostante il rinnovato cenno nel NPPF 2018); entrambe le misure, infatti, rappresenterebbero strumenti utili a informare il parere delle comunità locali nella redazione dei propri piani territoriali.

L'origine dell'impianto legislativo inglese, nel XIX secolo, è da ricondurre a diverse motivazioni correlate tra loro. La prima è costituita dal limitato intervento statale nel mondo delle arti e dei beni culturali. La seconda dal fatto che, anche nel momento in cui lo Stato decise di intervenire, l'ambito di tutela era circoscritto e inizialmente ristretto ai monumenti preistorici. Un terzo fattore di influenza, correlato alla presa di coscienza del limitatissimo intervento statale e della necessità di una maggiore tutela, è rappresentato dalla nascita delle *amateur societies*, organismi spontanei di matrice alto-borghese legati a ideali illuministici e antiquari. Capillari su tutto il territorio nazionale e particolarmente longeve, queste società hanno avuto un ruolo centrale sia nella ricerca (prima della professionalizzazione dell'archeologia), sia nella diffusione di un interesse per la disciplina nelle classi medio-alte.

Negli ultimi decenni, il limitato intervento statale e l'ideologia liberale si sono tradotti nell'istituzione degli *arm's length bodies*, ovvero di organi parastatali con competenze nell'ambito del patrimonio culturale (ad es. *Historic England* e NLHF). Il vantaggio della creazione di questi enti sta nel fatto che, dotati di autonomia finanziaria e organizzativa, essi godono di maggiore libertà di intervento rispetto allo Stato. Poiché tuttavia non si tratta di organi pubblici, i politici sono responsabili solo degli atti di indirizzo, mentre non sono chiamati a rispondere in Parlamento di questioni che, pur riguardando la gestione del patrimonio culturale, ricadano nelle responsabilità degli organi parastatali.

La promozione attiva della partecipazione pubblica (es. NLHF e *community planning*) è da ricondurre alla crescita di importanza della retorica politica del pu-

*blic value* dei beni culturali e al loro uso strumentale al perseguimento di altre politiche, specialmente dagli anni del governo laburista in poi (1997-) (Lennox 2016).

In ragione del ristretto interesse pubblico nel campo del patrimonio culturale e del paesaggio, anche nel sistema giudiziale la sua difesa presenta molti limiti, come dimostra ad esempio la causa del *Rose Theatre*. Non esiste inoltre in Regno Unito una legge, come si trova invece per l'Italia nell'ambito ambientale<sup>409</sup>, che permetta alle associazioni di intervenire a difesa di interessi pubblici per l'annullamento di atti illegittimi.

Da ultimo, anche a livello di costruzione delle politiche si registra una maggiore apertura dello Stato alla collaborazione con i cittadini, testimoniata dall'uso quasi sistematico della consultazione pubblica.

In sintesi, la limitata ingerenza statale espressa nella legislazione inglese, riflessa dalla struttura organizzativa dell'amministrazione dei beni culturali (*arm's length bodies*) e favorita in generale da un contesto liberale, ha avuto come conseguenza una stretta collaborazione tra professionisti e pubblico, con alcuni limiti significativi, come nel caso della *commercial archaeology* (Faulkner 2000). Il rovescio della medaglia è rappresentato dalle debolezze intrinseche nel sistema di tutela. Il rischio di danni al patrimonio culturale è mitigato da politiche educative, dalle stesse politiche partecipative e da uno stretto coordinamento tra i diversi *stakeholders*, che si realizza sia a livello locale sia di recente tramite strutture organizzative per la creazione congiunta di atti di indirizzo nelle politiche per il patrimonio culturale<sup>410</sup>. Il costante monitoraggio dell'efficacia delle politiche<sup>411</sup> permette inoltre di revisionarle periodicamente sulla base delle evidenze raccolte, dei problemi riscontrati e della rispondenza agli obiettivi.

Questo approccio liberale, che permette potenzialmente a molte persone di avvicinarsi con libertà all'archeologia, facilita anche la mobilitazione del pubblico, che può agire per fare pressione politica qualora un bene particolarmente significativo si trovi in pericolo di distruzione (si veda sempre il caso del *Rose Theatre*).

### 6.3. Un bilancio complessivo: *archaeology (f)or the people?*

Italia e Inghilterra sono caratterizzate da un interesse precoce per il passato, anche da un punto di vista normativo. Tuttavia, gli attori che nei due Paesi hanno promosso la protezione del patrimonio culturale e archeologico sono dif-

<sup>409</sup> Art. 18 comma 5 della legge n. 349 del 1986.

<sup>410</sup> Es. *Historic Environment Forum*, <https://www.theheritagealliance.org.uk/historic-environment-forum/> [ultimo accesso 11/01/2019].

<sup>411</sup> Es. per l'NLHF <https://www.hlf.org.uk/about-us/research-evaluation/programme-evaluation> [ultimo accesso 12/01/2019].

ferenti: nel caso inglese ha avuto un ruolo centrale la classe media (Carman 2012, pp. 26–27), mentre in Italia è stata la classe al potere, che proponeva le leggi, a utilizzare il passato a fini politici ed educativi. Ciò è avvenuto prima tramite l'esaltazione dell'epoca dei Comuni e delle specificità pre- e proto-storiche regionali, ai fini della costruzione dell'identità nazionale con l'istituzione, ad esempio, dei musei civici (Troilo 2005) o delle Deputazioni di Storia Patria; poi, durante il fascismo, tramite un'esaltazione della romanità<sup>412</sup>. La diversa origine della legislazione nei due Paesi si è poi riflessa negli organi che, all'interno dell'apparato statale, si sono occupati dell'archeologia: in Inghilterra i ministeri legati ai lavori pubblici e all'ambiente, in Italia invece il Ministero dell'Educazione Nazionale, fattore che ben evidenzia come nel primo caso l'archeologia fosse avvertita come un fattore "pratico", nel secondo invece fosse più legata all'ambito teorico/antiquario. Entrambi i Paesi tutelano il patrimonio archeologico "nell'interesse pubblico", ma questo principio si è tradotto in strutture gestionali completamente diverse e anzi tra loro opposte. L'Italia si configura come uno Stato caratterizzato da una gestione del patrimonio culturale fortemente centralizzata<sup>413</sup>, che in certi casi è arrivata a distorcere la tutela dell'interesse pubblico in una concezione proprietaria del patrimonio culturale. L'Inghilterra, al contrario, ha decentralizzato l'amministrazione dell'archeologia e limitato l'intervento statale, accettando alcune significative limitazioni nella tutela ma lasciando maggiore spazio alla partecipazione pubblica nella ricerca e nella cura del patrimonio culturale. Di recente l'agenda politica localista ha rafforzato ancora di più il ruolo delle comunità locali (Lennox 2016).

L'analisi dei due sistemi normativi ha evidenziato che in Italia il patrimonio culturale è più tutelato, mentre in Inghilterra le comunità locali hanno maggiore possibilità di collaborare con gli esperti e far sentire la propria voce. Ciò induce a pensare che esista una dicotomia nell'amministrazione del patrimonio culturale. Come dire: o si tutelano il patrimonio culturale e l'archeologia oppure si promuove la partecipazione pubblica e una piena libertà di ricerca; e questo nonostante la finalità della tutela del patrimonio culturale sia la protezione del suo valore pub-

<sup>412</sup> Un'esaltazione che portò in Italia a notevoli investimenti e operazioni di scavo archeologico, come ad esempio il recupero delle navi di Nemi di epoca imperiale (UCCELLI 1983) e lo scavo dei Fori imperiali a Roma. Parallelamente in varie città italiane (es. Roma, Padova) si assistette alla distruzione di interi quartieri medievali, cui veniva dato meno valore rispetto al periodo romano, per la costruzione di una nuova urbanistica (per il caso di Padova: CHAVARRIA ARNAU 2011; BATTALUARD 2018). Altri episodi di investimenti ingenti, in cui l'archeologia fu utilizzata a scopo eminentemente politico, si registrarono nel Dodecaneso (SANTI 2018) e nelle colonie; è famoso ad esempio il caso della stele di Axum, portata a Roma dall'Etiopia ed eretta di fronte all'allora Ministero per l'Africa Italiana, con evidente intento politico. L'obelisco è stato al centro di un'operazione diplomatica nei primi anni del nuovo millennio ed è stato infine rimpatriato nel 2005 (SANTI 2014).

<sup>413</sup> In senso centralista andava anche la riforma organizzativa dell'allora MiBAC proposta dal Ministro Bonisoli (D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 76), poi nuovamente modificata dal Ministro Franceschini con il D.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169.

blico. Una simile constatazione porta a domandarci per chi stiamo tutelando l'archeologia e il patrimonio culturale: per gli esperti o per il pubblico? In Italia la centralità dell'amministrazione statale dovrebbe servire a garanzia di uguali opportunità di accesso al patrimonio, mentre in realtà in molti campi opera come agente di esclusione, riservando alcune attività sul patrimonio culturale unicamente agli esperti (a volte, anzi, ai soli membri dell'amministrazione statale). La riserva statale di ricerca archeologica, specie se regolata dalle norme che governano ad oggi il rilascio delle concessioni, è un esempio in questo senso. D'altro canto, anche la partecipazione pubblica non rappresenta necessariamente un fattore positivo per il sistema, ma lo è solo quando è finalizzata all'accrescimento dell'interesse pubblico. A titolo di esempio, si pensi alla pratica del *metal detecting* inglese: la "caccia di tesori" fine a sé stessa e per un mero intrattenimento personale non si può considerare una "buona pratica" di partecipazione pubblica; lo diventa però nel momento in cui non distrugge il contesto archeologico e la conoscenza derivante da questa pratica viene resa disponibile alla collettività e dunque finalizzata alla creazione di un valore pubblico (con il PAS).

È legittimo comunque chiedersi fino a che punto un sistema aperto vada a detrimento dell'archeologia, mettendola effettivamente a rischio. In ambito italiano, l'accentramento dei poteri in capo allo Stato è stato tradizionalmente ritenuto come lo strumento principe – nonché l'unico possibile – per un'efficace salvaguardia del patrimonio culturale e segnatamente archeologico. I fautori di questo modello contrappongono allo Stato, intrinsecamente "buono", il privato, necessariamente speculatore (posizioni di sintesi tra i due approcci oggi si presentano comunque anche sul fronte giuridico, v. Tarasco 2019). Seppure con ogni evidenza l'esistenza di un organo di controllo sia necessaria e positiva, è anche vero che il particolare sbilanciamento dei poteri verificatosi in questo ambito ha creato frizioni con diversi *stakeholders*, non solo privati. Le Regioni ad esempio hanno chiesto (e ottenuto) nel tempo maggiori poteri, sia nella valorizzazione (divenuta materia di legislazione concorrente nel 2001), sia in ambito paesaggistico. Inoltre, le rivendicazioni nell'ambito della tutela dei beni culturali da parte delle Regioni che stanno ora chiedendo maggiore autonomia (nel contesto dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116 Cost.) lasciano intendere l'esistenza di frizioni, che le Regioni in questione tentano di superare non per mezzo di una maggiore e più fattiva collaborazione, bensì tramite sostituzione<sup>414</sup>.

E tuttavia, anche in conseguenza della tendenza a sovrapporre la concezione antropologica di patrimonio culturale e quella legislativa – tendenza che ha portato a un'estensione di ciò che è definibile bene culturale e archeologico (cfr.

<sup>414</sup> Ad es. per la Regione Veneto cfr. artt. 45 e 46 della bozza di intesa sottoscritta il 15 febbraio 2019 tra il Presidente del Consiglio dei Ministri G. Conte e il Presidente della Regione Veneto L. Zaia: [https://images2-corriereedelveneto.corriereobjects.it/Media/pdf/4479\\_001.pdf](https://images2-corriereedelveneto.corriereobjects.it/Media/pdf/4479_001.pdf) [ultimo accesso 19/08/2019].

par. 3.3.1) – se anche disponesse di risorse finanziarie e di personale molto maggiori di quelle che ad oggi sono accessibili, l'amministrazione statale non riuscirebbe comunque ad assicurare una perfetta tutela in tutto il territorio nazionale (una osservazione che Andreina Ricci proponeva già negli anni Novanta, quando l'investimento pubblico per la cultura era maggiore di oggi: Ricci 1996, pp. 14–19). In alcune materie, senza la collaborazione del pubblico è addirittura impossibile far rispettare la legge in modo forzoso (es. nel rinvenimento casuale di beni archeologici). Appare dunque anche conveniente o necessario per lo Stato, oltre che eticamente più giusto (dato il valore sociale del patrimonio culturale), sviluppare pratiche partecipative che facciano convergere gli interessi per la sua tutela e valorizzazione condivisa. La recente riforma ministeriale prevede una particolare attenzione a questo aspetto: l'art. 16, comma 2, lettera q) include infatti tra i compiti della DG ABAP la promozione della «stipula di convenzioni tra il Ministero, gli enti territoriali e locali e cooperative di giovani storici dell'arte, archeologi, archivisti e bibliotecari, per accrescere la sensibilità culturale e l'educazione al patrimonio culturale». Sarebbe importante che tale coordinamento avvenisse anche a livello territoriale, dunque tramite le Soprintendenze, per quanto dalla riforma questo compito non sia previsto.

Di fatto, in un sistema estremamente liberale quale è l'Inghilterra le debolezze legislative in materia di tutela sono state controbilanciate da un precoce interesse del pubblico per la protezione del paesaggio e dei beni, con la fondazione delle *amateur societies* (ad es. la *Society for the Protection of Ancient Buildings* nel 1877) e l'organizzazione di ingenti proteste pubbliche, che hanno reclamato a gran voce la tutela dei siti / monumenti (v. il caso del *Rose Theatre*) o che hanno evidenziato diversi e legittimi valori connessi al patrimonio culturale che da prendere in considerazione nella sua gestione<sup>415</sup>.

Una delle paure più comuni nei professionisti di fronte alla possibilità di implementare sistemi più aperti e partecipati è quella di uno svilimento della professione e della creazione di un sistema competitivo scorretto, con conseguente perdita di posti di lavoro. Questo problema è di recente molto sentito in Italia, in seguito da una parte alla crisi economica che dal 2008 ha portato alla perdita di molti posti di lavoro<sup>416</sup> e all'abbassamento dei salari, dall'altra alla diminuzione della spesa pubblica, che ha indotto alcune istituzioni a cercare di utilizzare lavoro volontario anche per svolgere mansioni che avrebbero richiesto qualifiche professionali (Giuliano Volpe 2018, pp. 23–24). Anche in questo senso il confronto tra i due Paesi esaminati può essere significativo, specie considerando che hanno una superficie comparabile<sup>417</sup>. In Italia il più recente *survey* riguardante i

<sup>415</sup> È il caso di Stonehenge e delle proteste dei neopagani (MOSHENSKA 2019).

<sup>416</sup> *Trend* che si è verificato in gran parte d'Europa (ATCHISON 2009).

<sup>417</sup> Regno Unito: 242.495 km<sup>2</sup>, Italia: 301.338 km<sup>2</sup>.

professionisti in archeologia – risalente al 2012-13 – riferisce di un numero stimato di 4383 archeologi, dei quali 1745 attivi nel privato (Pintucci, Cella 2014); ulteriori dati saranno auspicabilmente disponibili nel prossimo futuro, con la realizzazione degli elenchi di cui al D.M. 244 del 20 maggio 2019. Dati più recenti sono invece accessibili per quanto riguarda il numero di archeologi in Regno Unito: le stime riportano di circa 5600 persone impiegate in archeologia, dei quali 4350 attive a vario titolo nel privato (Aitchison 2017). Questo è dovuto in primo luogo alla diversa organizzazione dell'archeologia preventiva, che si applica sia a lavori pubblici che a quelli privati. Anche in altri campi dell'archeologia, in cui la partecipazione pubblica è più spinta, si realizza tuttavia un'importante collaborazione tra esperti e pubblico (ad es. il PAS impiega un certo numero di archeologi professionisti, che collaborano con i volontari nella schedatura). In termini salariali il divario tra i due Paesi è ancora più significativo: le indagini riportano che in Italia il salario medio è significativamente più basso della media nazionale, mentre in Inghilterra è addirittura leggermente superiore alla media (Knobloch 2019, p. 283). A una maggiore apertura alla partecipazione pubblica, dunque, non necessariamente corrisponde uno svilimento della professione.

È evidente che i modelli analizzati in questa ricerca non sono esportabili pedissequamente da un Paese all'altro, poiché ognuno risponde a esigenze particolari e a tradizioni amministrative diverse. È però vero che entrambi gli Stati potrebbero imparare l'uno dall'altro. La legislazione italiana fissa paletti piuttosto stretti per la partecipazione pubblica nell'ambito di ricerca, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e nonostante gli epocali cambiamenti sociali a cui abbiamo assistito negli ultimi anni (la rivoluzione digitale con l'ascesa del web 2.0 e dei *social media*, che hanno indotto il pubblico a voler partecipare di più e hanno anche fornito i mezzi per farlo) si è aggiornata in modo molto limitato. A differenza dell'Inghilterra, dove la politica ha posto l'accento sul *public value*, in Italia inoltre la retorica dell'"interesse pubblico" protetto dallo Stato non si traduce pienamente sul piano della gestione pratica, dove il patrimonio culturale è in alcuni casi amministrato come un interesse specialistico e quasi "privato" da parte del Ministero.

#### 6.4. Alcune proposte per un sistema italiano maggiormente partecipativo

Il momento attuale appare propizio per un complessivo ripensamento del modello italiano, dato che da una parte la Convenzione di Faro è ancora in fase di ratifica e dall'altra il DDL del 28 febbraio 2019 ha proposto una delega al governo per l'emanazione entro due anni di decreti in materia di beni culturali; decreti che, tra le altre cose, prevedono di «aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione, vigilanza e protezione dei beni culturali e paesaggistici e

dei relativi contesti territoriali e rafforzarne l'efficacia, riesaminando e aggiornando le categorie dei beni sottoposti a tutela, e razionalizzando i relativi procedimenti amministrativi in modo da garantire il rispetto dei principi sanciti dall'articolo 9 della Costituzione» (art. 2, comma 2, lett. a) e inoltre di «revisionare e razionalizzare la disciplina delle modalità e delle forme di cooperazione, partecipazione e sostegno dei privati alle attività di conservazione, valorizzazione, fruizione e gestione del patrimonio culturale» (art. 2, comma 2, lett. d).

La definizione di bene archeologico è l'ambito che necessita di maggior riflessione critica, dato che la sua attuale indefinitezza crea fraintendimenti e incertezze (ad esempio nel trattamento dei resti delle Guerre Mondiali). Per essere più facilmente gestibile, la nozione di bene archeologico dovrebbe essere maggiormente circoscritta, o quanto meno dovrebbe esserne limitata l'"automatica" proprietà statale, introducendo una distinzione tra catalogo e acquisizione dei beni. Per esempio, in modo analogo a quanto avviene in Grecia (Voudouri 2010) o in Norvegia (Gundersen 2019), si potrebbe restringere la proprietà statale *ex lege* agli oggetti provenienti da scavi archeologici (dunque da contesti ben documentati<sup>418</sup>); che è poi quanto già avviene nella pratica, perché le denunce di rinvenimento occasionale, come abbiamo visto, sembrano essere in numero limitato (anche se mancano dati ufficiali). Per i rinvenimenti occasionali ci pare che possa essere ripresa la proposta di Massimo Severo Giannini nella Dich. XXIX della Commissione Franceschini, ovvero che i beni di nuovo reperimento siano «temporaneamente indisponibili». Dopo la catalogazione (per cui possiamo immaginare un sistema simile a quello del PAS) verrebbe applicato il giudizio valutativo tecnico della Soprintendenza per decidere quali beni dichiarare come aventi interesse culturale e quali invece classificare come "a libera circolazione" (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967, I, pp. 59–60). Tale valutazione potrebbe anche avvalersi di strumenti partecipativi, ad esempio dando pubblicità telematica dei beni catalogati e di quelli che si ha intenzione di classificare a libera circolazione, permettendo al pubblico di presentare osservazioni. Qualora non si voglia autorizzare la libera circolazione, che ha carattere internazionale (art. 68 del Codice), la si potrebbe comunque consentire anche solo nel mercato interno, mantenendo i divieti di esportazione attuali e la necessità del rilascio di un certificato di libera circolazione per l'uscita dal suolo nazionale. Per alcune categorie di beni potrebbe addirittura essere legittimo pensare su scala territoriale a un parallelismo con i "massimari di scarto" archivistici<sup>419</sup>, ovvero all'individuazione, tra-

<sup>418</sup> Per questi contesti anche dal punto di vista scientifico l'appartenenza statale può essere utile, consentendo eventualmente di riesaminare i materiali anche a distanza di tempo, in contesti con documentazione completa.

<sup>419</sup> Si tratta di documenti ufficiali che individuano, per ogni ente, la durata dell'obbligo di conservazione per le varie tipologie di carte prodotte dall'ente stesso.

mite specifiche direttive, di categorie di beni archeologici per le quali lo Stato possiede abbastanza esemplari a scopo di campionamento (es. alcune tipologie di anfore, alcuni tipi di monete, ecc.) e per cui dunque non è necessaria l'acquisizione in proprietà statale di ulteriori pezzi<sup>420</sup>. Questi ultimi potrebbero dunque circolare, a meno di particolarità che ne giustificano l'acquisizione statale a titolo non più oneroso dell'attuale premio di rinvenimento. Purtroppo questo tipo di valutazione presupporrebbe un inventario completo e particolareggiato di tutti i materiali attualmente in deposito, operazione che non sempre è stata completata (ma che è in ogni caso auspicabile). La proprietà dei beni in circolazione potrebbe essere del proprietario del terreno in cui sono stati ritrovati, il quale, qualora non sia interessato a conservarli, potrebbe donarli allo Stato o ai musei (mantenendo dunque il divieto di distruzione o danneggiamento anche per i beni in proprietà privata). Grazie alla catalogazione e ai certificati di circolazione il commercio di questi materiali potrebbe inoltre essere più controllato. La catalogazione di tutti i ritrovamenti potrebbe avvenire con un coinvolgimento di vari attori, compresi i gruppi archeologici locali supervisionati da professionisti (come avviene per il PAS) e le Università. Su esempio del PAS, questo sistema dovrebbe essere unito a un intenso programma educativo e comunicativo.

Anche nella dichiarazione di interesse culturale, ora formalmente a iniziativa pubblica (nella quale la partecipazione degli *stakeholders* esterni all'apparato statale avviene *ex post*), si potrebbe aumentare il potere di iniziativa di altri soggetti interessati. Oltre che su motivata richiesta della Regione o di altri enti territoriali, si potrebbe inserire nel comma 1 dell'art. 14 del Codice una locuzione che permetterebbe maggiore apertura: «oppure su proposta di altri enti pubblici o privati cittadini, anche costituiti in comitati o associazioni senza fini di lucro».

Nonostante inoltre per i complessi immobiliari l'avvio del procedimento venga notificato anche al comune o alla città metropolitana di riferimento (art. 14, comma 3 del Codice), non sono esplicitati particolari obblighi di pubblicità che agevolino la partecipazione – ancorché reattiva – della società civile. Per agevolare questo processo si potrebbe inserire alla fine del comma 3 dell'art. 14 del Codice una locuzione che imponga al comune o alla città metropolitana di darne notizia a eventuali associazioni per la tutela del patrimonio culturale, in modo che queste possano intervenire tramite la presentazione di osservazioni. In parallelo con quanto avviene per l'ambiente e il paesaggio infatti, associazioni

<sup>420</sup> Si tratterebbe di una valutazione scientifica e non economica: anche pezzi con discreto valore economico potrebbero essere già sufficientemente rappresentati in alcuni territori. Immettendo nel mercato lecito anche pezzi con discreto valore economico e potenziando i controlli sul mercato illecito, si potrebbe forse incentivare la denuncia e ridurre il mercato illecito.

particolarmente rilevanti registrate presso il MiBACT potrebbero essere abilitate a proporre azioni a tutela dell'interesse pubblico<sup>421</sup>. Nel caso della verifica di interesse culturale è già esplicitamente previsto che l'iniziativa possa partire dal proprietario del bene (art. 12, comma 2 del Codice) (caso che si verifica specialmente in relazione alla volontà di alienare il bene stesso); la notizia di verifica non è tuttavia trasmessa agli enti territoriali, né – anche in questo caso – ne viene data alcuna pubblicità, come invece sarebbe auspicabile per aumentare la partecipazione.

Un'opportunità poco sfruttata da parte delle Regioni è la possibilità di individuare autonomamente i beni ai fini della valorizzazione, come ha stabilito la Corte Costituzionale nel 2003 in relazione a una vertenza della Regione Lazio (cfr. par. 3.3.3.1). In modo analogo al *local listing* inglese, questo tipo di individuazione potrebbe prendere in considerazione beni di importanza locale, cui vengono attribuiti soprattutto valori sociali (come appunto era accaduto per la Regione Lazio, che aveva proposto la realizzazione di elenchi di esercizi commerciali storici ad opera degli enti locali). Come avviene nel *local listing*, che ricopre anche una sorta di funzione di tutela durante il procedimento di pianificazione territoriale, gli enti territoriali potrebbero prendere in particolare considerazione questi beni durante la pianificazione. Se ciò fosse unito a procedure di partecipazione pubblica per l'individuazione dei beni, come quelle messe in campo da alcune Regioni (es. Puglia, Friuli Venezia Giulia) nella redazione dei piani paesaggistici, allora questa individuazione potrebbe essere rilevante a tutela dei valori sociali. Nell'ambito della preparazione dei piani paesaggistici, per far sì che la partecipazione non sia solo un esercizio retorico o una collaborazione esclusiva tra strutture pubbliche (come è avvenuto per alcune Regioni), sarebbero necessarie procedure più chiare, magari costruite sulla base di una riflessione critica a partire dall'esperienza delle quattro Regioni che hanno già redatto i piani paesaggistici (ad esempio sotto forma di linee guida).

Più complesso è il caso dell'archeologia preventiva e di emergenza, dove lo Stato si pone come garante indipendente dell'interesse collettivo in caso di eventuali conflitti tra il costruttore e le comunità locali. Per non esautorare le comunità locali, tuttavia, almeno in alcuni casi controversi si potrebbe pensare a procedure consultive, riproponendo in scala ridotta il modello del dibattito pubblico già previsto per le grandi opere. Tali occasioni di consultazione sono preziose anche per avere una maggiore comprensione dei valori sociali attribuiti al patrimonio, per cui mancano ancora delle specifiche metodologie di indagine.

<sup>421</sup> Nel settore ambientale le associazioni sono riconosciute a norma dell'art. 13 della L. 8 luglio 1986, n. 349, mentre le azioni che sono abilitate a proporre sono nel D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'espressione "ricerche archeologiche" utilizzata all'art. 88 del Codice è vaga e si presta a fraintendimenti. Tale lacuna interpretativa è stata colmata dalla circolare n. 7 del 21 febbraio 2019, che ha esplicitato un regime concessorio o autorizzatorio sia per le ricerche effettuate con «strumentazione tecnica» (LiDAR, radar, droni, ecc.) sia per le ricognizioni territoriali<sup>422</sup>. Questa interpretazione estensiva rende la norma incostituzionale, come abbiamo già sottolineato (par. 3.4). Le ricerche non invasive dovrebbero essere liberalizzate, dato che non intaccano in alcun modo il patrimonio archeologico e che anzi contribuiscono a una migliore conoscenza del territorio, fermo restando che questa conoscenza debba essere condivisa, tramite pubblicazione (anche digitale, ad esempio in geoportali nazionali) o comunicazione alla Soprintendenza.

Se si vogliono mantenere la riserva statale e l'attuale sistema concessorio, per rendere il sistema più aperto è necessaria una revisione delle regole che governano il rilascio della concessione. Si dovrà eliminare il divieto che impedisce l'ingresso dei non professionisti agli scavi in concessione e similmente andrà espunto il riferimento alla proibizione delle *summer schools*<sup>423</sup>. La ricerca del concessionario non potrà inoltre sottostare all'obbligo essere allineata con i programmi redatti delle Soprintendenze, in modo da garantire la libertà di ricerca. A loro volta tali programmi, la cui esistenza è positiva a scopo strategico, dovrebbero obbligatoriamente vedere il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* del territorio, essere aggiornati con regolarità e assicurare la più ampia partecipazione (eventualmente con l'uso di tecnologie digitali).

Andrebbero inoltre perseguiti con serietà i concessionari (nelle persone dei direttori di scavo, non degli enti!) che non rispettano le condizioni di rilascio della concessione (es. multa e interdizione per un periodo di tempo prestabilito), studiando invece un meccanismo premiale per quanti tengono comportamenti ineccepibili; un esempio potrebbe essere una concessione di cinque anni per condurre scavi archeologici in un determinato territorio previa semplice comunicazione alla Soprintendenza che potrà però condurre ispezioni per verificare che gli *standard* scientifici siano rispettati.

Alla luce della professionalizzazione dell'archeologia avvenuta dalla fine degli anni Ottanta, viene addirittura da chiedersi se abbia senso continuare a riservare l'attività archeologica all'apparato statale. Ferma restando la funzione di vigilanza dello Stato, la direzione anche scientifica di cantiere potrebbe essere affidata direttamente ai professionisti (come avviene in molti altri Paesi dell'UE,

<sup>422</sup> Anche questa esplicitazione si presta a fraintendimenti: lo studio tramite l'uso di fotografie aeree o di immagini da satelliti disponibili gratuitamente *online* (es. Google Earth) dovrebbe essere anch'esso soggetto a concessione?

<sup>423</sup> Il fatto che le *summer schools* non debbano essere a scopo di lucro è discutibile: alcuni commentatori hanno esplicitamente proposto l'ammissione del lucro anche nelle attività in concessione (ALIBRANDI, FERRI 1995, p. 166).

compresa l'Inghilterra esaminata in questa ricerca)<sup>424</sup>. Maggiori sforzi devono inoltre essere fatti nel campo della *commercial archaeology* per assicurare la comunicazione – non solo *ex post* – delle evidenze che vengono ritrovate, specialmente nei cantieri urbani e di lunga durata, che creano disagio e utilizzano ingenti risorse pubbliche. In questo una maggiore collaborazione tra i professionisti e gli *stakeholders* territoriali (a cominciare dai gruppi archeologici) andrebbe attivamente ricercata.

Per mettere in atto le migliori scelte di conservazione ai fini dell'interesse pubblico, che presuppongono sempre uno scarto o la valutazione di interessi conflittuali, è importante avere un'opinione più informata dei valori che il pubblico stesso associa al patrimonio culturale. A tale proposito, tuttavia, in Italia si registrano due problemi. Il primo è il ritardo con cui vengono diffuse le informazioni riguardanti i ritrovamenti, specie nella *commercial archaeology*, dunque se il pubblico non conosce ciò che viene ritrovato, difficilmente potrà esprimere un parere informato. Il secondo problema è che, anche nel caso in cui questa comunicazione avvenga, il pubblico ha poi una limitatissima possibilità di intervento. In un simile contesto, lo strumento del dibattito pubblico si caratterizza come una notevole opportunità.

La tutela si configura come un ambito in cui il ruolo degli esperti è centrale e imprescindibile: il fatto che sia in mano allo Stato infatti, come abbiamo già detto, dovrebbe garantire una valutazione indipendente nei conflitti tra interessi. Ciò non toglie però si debba ricercare una sistematica collaborazione con gli altri attori territoriali, anche per mezzo dello strumento degli ispettori onorari, ad oggi sotto utilizzato e che invece potrebbe essere potenziato nel suo ruolo di vigilanza territoriale e di creazione di rete.

In molti ambiti abbiamo sottolineato la necessità di una maggiore riflessione critica sull'*archaeological heritage management*, così come sull'efficacia delle politiche che vengono proposte, ma anche di una conseguente maggiore elasticità nell'adattare le politiche alle esigenze che si presentano. Per sviluppare questo ciclo virtuoso di *policy making* > implementazione > *policy adjustment* sono tuttavia necessari una raccolta dati e un attento monitoraggio degli stessi sulla base di obiettivi prestabiliti.

In questo processo sono fondamentali la trasparenza e la pubblicità dei dati, non solo nel rispetto della normativa vigente<sup>425</sup>, ma anche in un'ottica futura di "trasparenza proattiva" in vista della «promozione di una cultura della

<sup>424</sup> Nelle Fiandre (Belgio) ad esempio il sistema legato agli scavi funziona tramite "accreditamento" degli archeologi da parte di un organo statale, e le figure così identificate possono effettuare sia scavi di archeologia preventiva e di emergenza, sia scavi con finalità scientifica. L'accreditamento funziona secondo aderenza a *standard* scientifici definiti dallo Stato (criticati, tuttavia, per essere così specifici da risultare poco elastici in DE CLERCK *et al.* 2012).

<sup>425</sup> Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 5, comma 2, prevede l'accesso agli atti generalizzato.



Fig. 26. Le *summer schools* dell'insegnamento di Archeologia Medievale dell'Università di Padova da anni coinvolgono le comunità locali nelle ricerche sui paesaggi storici del nord Italia [da Brogiolo, Chavarria Arnau 2019, p. 112].

partecipazione democratica [e dunque informata] alla discussione pubblica» (Santacroce 2017, p. 590). È evidente infatti che, per sostenere un processo di partecipazione, l'opinione pubblica deve essere adeguatamente informata.

Allo stato attuale, molti dei dati che riguardano l'efficacia delle politiche in ambito archeologico non sono disponibili non solo per il pubblico, ma anche per lo Stato stesso. È il caso ad esempio del numero di denunce di ritrovamenti fortuiti sul suolo nazionale nel tempo; dell'andamento storico delle richieste di concessione, con l'entità dei relativi premi di rinvenimento; del numero di procedimenti di archeologia preventiva e degli interventi di archeologia d'emergenza. Ognuno di questi dati è fondamentale per verificare l'efficacia delle politiche in atto e per pianificare eventuali modifiche<sup>426</sup>.

<sup>426</sup> Nel corso di questa ricerca alcuni di questi dati riguardanti un periodo di dieci anni sono stati richiesti alla DG ABAP, ma non erano disponibili; la nota ricevuta in risposta ha tuttavia ricordato che l'ICA ha tra i suoi obiettivi anche il censimento delle ricerche pregresse. Qualche mese dopo l'ICA ha pubblicato l'elenco delle concessioni per l'anno 2018 e ha inoltre avviato il censimento dei portali regionali riguardanti l'archeologia, da far confluire in un geoportale nazionale per l'archeologia.

È innegabile che oggi in Italia esistano in ambito archeologico esperienze partecipative già in atto, nonostante i limiti legislativi. Sono particolarmente note alcune esperienze di enti no-profit (coop. La Paranza a Napoli, FAI, ecc.) o di Università (Giuliano Volpe 2016a; Valenti 2017; Ripanti 2017; Brogiolo, Chavarría Arnau 2019; Pinna 2019) (Fig. 26), ma anche interne dell'apparato statale (v. ad es. l'esperienza della Terramara di Pilastrì guidata da Valentino Nizzo: Nizzo 2015; Nizzo 2016; Nizzo 2017). In questi casi, a fare la differenza sono state le persone che hanno pensato e realizzato con passione tali esperienze, in Italia da ritenersi quasi pionieristiche in un settore in cui la formazione è estremamente lacunosa<sup>427</sup>. L'apprendimento di teorie e pratiche dell'archeologia pubblica e partecipata (es. l'importanza degli studi di impatto e raccolta di dati significativi, la conoscenza del proprio pubblico e l'applicazione dei metodi della ricerca sociologica, elementi di scienze della comunicazione, ecc.) è infatti ancora per lo più lasciato all'iniziativa dello studente, all'infuori di poche eccezioni. Una maggiore collaborazione è dunque necessaria tra MiBACT e MIUR per la realizzazione di percorsi di studio adeguati a incontrare le esigenze del mondo del lavoro specialmente nell'ambito di branche innovative che possono creare nuove opportunità<sup>428</sup> (v. nota 265). È questo, anzi, il momento giusto per proporre maggiore formazione in queste materie, dato che il *survey* del 2014 sulle professioni archeologiche in Italia ha evidenziato come per le aziende private che operano nel settore uno dei rischi più sentiti sia l'eccessivo legame con l'edilizia e la scarsa diversificazione (Pintucci, Cella 2014, p. 66).

Maggiori opportunità di formazione in questi ambiti sono anche necessarie per chi già si trova all'interno dell'apparato statale, oppure inizia il proprio percorso lavorativo dentro la PA, per far sì che le esperienze partecipative non restino delle eccezioni, ma diventino più frequenti. In questo la recente Scuola del Patrimonio ha rappresentato un'occasione mancata, configurandosi come corso di alta formazione successivo al dottorato o alla scuola di specializzazione, ma non come strumento di aggiornamento prima di tutto interno o, sul modello del francese dell'INP, indirizzato in particolare ai neo-assunti.

Una maggiore contaminazione tra le specializzazioni è vitale per trarre insegnamento dalle esperienze già vissute in altri campi. Come abbiamo ricordato in introduzione, le pratiche partecipative hanno infatti una storia ormai piuttosto lunga. Le politiche ambientali sono state tra le prime a promuoverle, traducendole in misure legislative in ambito internazionale (Convenzione di Aarhus, 1998<sup>429</sup>)

<sup>427</sup> Sul contesto della formazione universitaria e sulla difficoltà di inserire nuove competenze e materie innovative nei percorsi di studio si veda MILITELLO 2018.

<sup>428</sup> Una carrellata esemplificativa in DAL MASO, RIPANTI 2015. Sulla necessità di formazione inter-settoriale per il personale ministeriale, in particolare con le materie di ambito economico-giuridico, si veda MANACORDA 2020, pp. 21-22.

<sup>429</sup> *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to*

e anche in Italia<sup>430</sup>. Nell'ambito amministrativo, cui fa riferimento la gestione del patrimonio culturale in Italia, le esperienze partecipative sono state anche poste tra loro a confronto a livello internazionale, creando una sorta di manuale (*European Handbook for Participation 2005*). Sia gli esperimenti di co-pianificazione (che abbiamo citato con riferimento al caso inglese del *neighbourhood planning*) sia le decennali pratiche dei bilanci partecipativi hanno posto in evidenza da un lato i fattori critici di successo, dall'altro i rischi associati. Tra i fattori di successo: la volontà politica di implementare pratiche partecipative e mettere a disposizione risorse a tal fine; l'esistenza di strutture sociali organizzate e le modalità di implementazione; l'impegno alla trasparenza e a offrire formazione (Allegretti, Autunes 2014). Oltre alla volontà politica, si deve aggiungere inoltre la disponibilità dei professionisti del settore. I rischi della partecipazione pubblica sono molteplici: tra di essi vi sono sicuramente quelli di deludere le aspettative per non essere riusciti a tradurle nella pratica e di concentrarsi sui problemi contingenti anziché su una visione a lungo termine (Dias 2008), ma anche lo squilibrio dei partecipanti<sup>431</sup>. Le pratiche prevedono spesso vari *steps* e l'uso combinato di diversi strumenti partecipativi (raccolta di progetti tramite assemblee e consultazioni, vaglio, selezione, analisi di fattibilità, voto); si è inoltre dimostrato che un'analisi del *feedback* è utile per migliorare le pratiche (es. Allegretti, Autunes 2014). Nel complesso, questa ricerca ha dunque dimostrato che nel campo della gestione del patrimonio culturale in Italia, sebbene dal punto di vista legislativo esistano alcuni utili strumenti partecipativi, molto resta ancora da fare e da sperimentare per una partecipazione più concreta e attiva da parte del pubblico.

## 6.5. Riflessioni finali

Nonostante la partecipazione pubblica sia stata incoraggiata a livello internazionale da oltre vent'anni e l'Italia abbia sottoscritto diversi documenti che impongono obblighi in questo senso, e sebbene si riconoscano i molteplici benefici della partecipazione culturale, siamo ancora lontani da una partecipazione pubblica significativa nella ricerca, tutela e valorizzazione dei beni culturali e in particolare archeologici.

*justice in environmental matters*, promossa dalla United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

<sup>430</sup> Per la disamina delle misure partecipative in relazione alle norme ambientali in Italia rimandiamo a FEOLA 2014. Per il punto della situazione in ambito internazionale: RICHARDSON, RAZZAQUE 2006.

<sup>431</sup> È quanto è accaduto, ad esempio, nel caso del dibattito pubblico relativo alla Gronda di Ponente di Genova, oggetto di un consenso su base partecipativa nel 2009 e poi non implementato nella pratica, fino al disastroso crollo del Ponte Morandi (BOBBIO 2010).

Nell'analisi della gestione dell'archeologia nei diversi Paesi, l'approccio comparato è stato finora utilizzato soprattutto nell'ambito del traffico illecito (Renfrew 2000; Brodie *et al.* 2006) e più raramente per branche specialistiche della legislazione archeologica (Marquez-Grant, Fibiger 2011); si avverte tuttavia la necessità di estendere il campo di indagine, applicando il medesimo approccio anche ad altri settori (Carman 2015; S. Thomas 2016). Questo è vero in particolar modo a livello europeo, dove i progetti transnazionali sono ormai all'ordine del giorno e la diversa gestione dell'archeologia, così come le diverse possibilità di partecipazione pubblica nei diversi Paesi, rischiano di essere una barriera alla loro riuscita.

Se a livello internazionale il dibattito sul ridimensionamento del ruolo degli esperti del patrimonio culturale è fervido, con la volontà di coinvolgere sempre di più le comunità anche in attività tradizionalmente ritenute appannaggio dei specialisti (Schofield 2016), in Italia il panorama dei professionisti si presenta spaccato in due: da una parte si registra la volontà di proporre una maggiore apertura e dall'altra un protezionismo quasi parossistico. Per uscire da questo conflitto è necessaria una riflessione sull'interesse pubblico del patrimonio culturale e sul valore che questi beni possono avere nella società, in termini di crescita personale, costruzione del *sense of place*, benessere<sup>432</sup>, capacità di riconoscere e comprendere i differenti valori ad essi associati (conformemente a quanto previsto dall'art. 9 Cost.).

In questo periodo storico, caratterizzato da una profonda crisi sociale e politica prima ancora che economica, (ri)costruire una coscienza civica rappresenta un compito di primaria importanza; in ciò il patrimonio culturale può avere una funzione importante, in virtù del suo potere evocativo e dei molteplici valori che gli possono essere attribuiti (Ashworth *et al.* 2007). Perché esso ricopra un ruolo significativo all'interno della nostra società è necessario permettere alle comunità di partecipare maggiormente alla ricerca, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale. La comprensione e il rispetto dei molteplici e conflittuali valori legati a questi beni è infatti un ulteriore passo verso la costruzione di una società multiculturale, che, se vuole costruire un futuro di coesione, dovrà fare della multi vocalità e della partecipazione la propria bandiera.

<sup>432</sup> Numerose ricerche stanno infatti evidenziando il valore del patrimonio culturale per la salute, anche a fini terapeutici. Alcuni esempi in: COLOMER, ERLINGSSON 2018; DARVILL *et al.* 2019; EVERILL *et al.* 2020.



# ABBREVIAZIONI

---

AAI: Area of Archaeological Importance	DG: Direzione Generale
ABAP: Archeologia, Belle Arti e Paesaggio	D.G.R.: Decreto della Giunta Regionale
AHD: Authorized Heritage Discourse	D.L.: Decreto Legge
AHM: Archaeological Heritage Management	D.M.: Decreto ministeriale
AMAA Act: Ancient Monuments and Archaeological Areas Act	DoE: Department of Environment
ANA: Associazione Nazionale Archeologi	D.P.C.M.: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
APPAG: All Party Parliamentary Archaeology Group	D.P.R.: Decreto del Presidente della Repubblica
Carabinieri TPC: Carabinieri del Nucleo Tutela per il Patrimonio Culturale	EIA: Environmental Impact Assessment
CBA: Council for British Archaeology	ELC: European Landscape Convention (2000)
c.c.: Codice Civile	ETS: European Treaty Series
CETS: Council of Europe Treaty Series	FLO: Finds Liaison Officer
CIA: Confederazione Italiana Archeologi	HER: Historic Environment Record
Cifa: Chartered Institute for Archaeologists	HLF: Heritage Lottery Fund
Codice: Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ai sensi dell'art. 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137)	ICA: Istituto Centrale per l'Archeologia
Codice: Appalti Codice dei Contratti Pubblici	ICH: Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (2003)
CoE: Council of Europe	ICOM: International Council for Museums
Cost.: Costituzione della Repubblica Italiana	ICOMOS: International Council for Monuments and Sites
CRM: Cultural Resource Management	INP: Institut National du Patrimoine
CSCS: Construction Skills Certification Scheme	L: Legge
D.Lgs.: Decreto legislativo	LBC: Listed Building consent
DCLG: Department for Communities and Local Government	MAECI: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
DCMS: Department for Digital, Culture, Media & Sports	MiBAC: Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
DDL: Disegno di legge	MIUR: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
DEFRA: Department for Environment Food & Rural Affairs	MoJ: Ministry of Justice
	NIMBY: Not In My Back Yard

NPPF: National Planning Policy Framework	SMC: Scheduled Monument consent
OMC: Open Method of Coordination	T.U.: Testo unico
ONG: Organizzazione non governativa	T.U.I.R.: Testo unico delle imposte sui redditi
ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite	TUE: Trattato sull'Unione Europea
PA: Pubblica Amministrazione	TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
PAS: Portable Antiquities Scheme	UE: Unione Europea
PPG 16: Planning Policy Guidance 16: Archaeology and Planning	UNESCO: United Nations Educational Scientific & Cultural Organization
PPR: Piano Paesaggistico Regionale	WHC: World Heritage Convention (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972)
PPS 5: Planning Policy Statement 5	WHL: World Heritage List
PPTR: Piano Paesaggistico Territoriale Regionale	
QUANGO: Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation	

# BIBLIOGRAFIA\*

- P.V. ADDYMAN 2009, *Before the Portable Antiquities Scheme*, in THOMAS, STONE 2009, pp. 51-62.
- N. AICARDI 2002, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino.
- K. AITCHISON 2009, *After the 'gold rush': global archaeology in 2009*, "World Archaeology", 41(4), pp. 659-671.
- K. AITCHISON 2017, *Archaeological Market Survey 2016-17*, London. Online: <https://www.archaeologists.net/sites/default/files/Archaeological%20Market%20Survey%202016-17%20101117.pdf>.
- S. ALAGNA 1989, *Le situazioni giuridiche soggettive in dipendenza di ritrovamento e scoperta di beni aventi valore culturale (in margine alla problematica dei beni culturali)*, in V. PANUCCIO (ed), *Ritrovamenti e scoperte di opere d'arte*, Milano, pp. 25-73.
- M.-T. ALBERT 2012, *Perspectives of World Heritage: towards future-oriented strategies with the five 'Cs'*, in M.-T. ALBERT, M. RICHON, M.J. VÍÑALS, A. WITCOMB (eds), *Community Development through World Heritage*, Paris, pp. 32-38.
- T. ALIBRANDI, P. FERRI 1995, *I beni culturali e ambientali*, Milano.
- U. ALLEGRETTI 2008, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, "Democrazia e diritto", 2, pp. 175-217.
- U. ALLEGRETTI 2010, *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze.
- U. ALLEGRETTI 2011, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. IV, Milano, pp. 295-335.
- U. ALLEGRETTI, S. AUTUNES 2014, *The Lisbon Participatory Budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation*, "Field Actions Science Reports [Online]", Special Issue 11. Online: <http://journals.openedition.org/factsreports/3363>.
- S. AMOROSINO 2010, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari.
- S. AMOROSINO 2011, *Il TAR Lazio legittima il maxi vincolo paesaggistico sull'Agro Romano (nota alle sentenze n. 33362, 33363, 33364 e 33365/2010)*, "Rivista Giuridica dell'Edilizia", 5, pp. 187-197.
- S. AMOROSINO 2012, *Vincoli archeologici e zone di interesse archeologico: distinzioni sostanziali e discipline giuridiche complementari*, "Rivista Giuridica di Urbanistica", 4, pp. 634-647.
- ANA 2015, *Linee programmatiche dell'Associazione Nazionale Archeologi sul volontariato approvate dal Direttivo Nazionale in data 9 maggio 2015*. Online: [http://www.archeologi.org/images/documenti/ANA\\_Volontariato\\_linee\\_programmatiche\\_approvato.pdf](http://www.archeologi.org/images/documenti/ANA_Volontariato_linee_programmatiche_approvato.pdf).
- D. ANDREWS 2011, *Remembering medieval archaeology in Italy in the 1970s*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 1, pp. 493-495.
- F. ANICHINI, M. CIURCINA, V. NOTI 2013, *Il MOD: l'archivio Open Data dell'archeologia italiana*, in F. ANICHINI, N. DUBBINI, F. FABIANI, G. GATTIGLIA, M.L. GUALANDI (eds), *MAPPa. Metodologie Applicate alla Predittività del Potenziale Archeologico*, vol. 2, Roma, pp. 133-159.
- C. ANTONS, W. LOGAN 2018, *Intellectual and cultural property and the safeguarding of intangible cultural heritage*, in C. ANTONS, W. LOGAN (eds), *Intellectual Property, Cultural Property and Intangible Cultural Heritage*, London-New York, pp. 1-17.

\* Tutte le pagine internet sono aggiornate al 20 febbraio 2020.

- APPAG 2003, *The Current State of Archaeology in the United Kingdom. First Report of the All-Party Parliamentary Archaeology Group*, London. Online: [http://www.appag.org.uk/documents/appag\\_report.pdf](http://www.appag.org.uk/documents/appag_report.pdf).
- APPAG 2014, *The Future of Local Government Archaeology Services. An exploratory report commissioned by Ed Vaizey, Minister for Culture, Communications and Creative Industries, and conducted by John Howell MP and Lord Redesdale*, London. Online: [http://www.appag.org.uk/future\\_arch\\_services\\_report\\_2014.pdf](http://www.appag.org.uk/future_arch_services_report_2014.pdf).
- G. APREA 2005, *Capo VI - Ritrovamenti e scoperte. Sezione I - Ricerche e rinvenimenti fortuiti nell'ambito del territorio nazionale. Articoli 88-89*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI (eds), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, pp. 246-250.
- A.M. ARDOVINO 2013, *Qualche considerazione sulle concessioni di scavo*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 3, pp. 291-300.
- M. ARMALY, C. BLASI, L. HANNAH 2004, *Stari Most: rebuilding more than a historic bridge in Mostar*, "Museum International", 56(4), pp. 6-17.
- S.R. ARNSTEIN 1969, *A ladder of citizen participation*, "Journal of the American Institute of Planners", 35(4), pp. 216-224.
- ARTS COUNCIL ENGLAND 2015, *Guidance to Exporters of Archaeological Objects (including Numismatic Items)*. Online: [http://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Export\\_guidance\\_archaeological.pdf](http://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Export_guidance_archaeological.pdf).
- G.J. ASHWORTH, B.J. GRAHAM, J.E. TUNBRIDGE 2007, *Pluralising pasts: heritage, identity and place in multicultural societies*, London.
- S. ATALAY 2012, *Community-Based Archaeology: Research with, by, and for Indigenous and Local Communities*, Berkeley.
- R. AURIEMMA (ed) 2017, *La democrazia della conoscenza. Patrimoni culturali, sistemi informativi e open data: accesso libero ai beni comuni?*, Atti del Convegno (Trieste, 28-29 gennaio 2016), Udine.
- A. AZZOPARDI 2018, *How to implement an archaeological public outreach project in the middle of a construction site*, paper presented at the 24th EAA Annual Meeting 'Reflecting Futures', Session 'Are we getting the message across? An assessment of public outreach in archaeology', September 9, Barcelona.
- B.A. BAILLIE 2012, *The politics of heritage: why memory in divided cities impacts upon the future*, "Conflict in Cities and the Contested State". Online: [https://www.academia.edu/2108380/The\\_Politics\\_of\\_Heritage\\_Conflict\\_in\\_Cities\\_Briefing\\_Paper](https://www.academia.edu/2108380/The_Politics_of_Heritage_Conflict_in_Cities_Briefing_Paper).
- S. BALDIN 2018, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, "DPCE Online", 3, pp. 593-616.
- F. BANDARIN, R. VAN OERS 2014, *Il paesaggio urbano storico*, Padova.
- M. BARBANERA 2015, *Storia dell'archeologia classica in Italia: dal 1764 ai giorni nostri*, Roma-Bari.
- C. BARBATI 2006, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del codice Urbani)*, "Rivista Giuridica dell'Edilizia", II, pp. 159-176.
- C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO 2017, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna.
- P. BARFORD 2010, *Archaeology, collectors and preservation: a reply to David Gill*, "Papers from the Institute of Archaeology", 20, pp. 16-23.
- E. BARKAN, R. BUSH (eds) 2002, *Claiming the Stones, Naming the Bones: Cultural Property and the Negotiation of National and Ethnic Identity*, Los Angeles.
- A.W. BARKER 2018, *Looting, the antiquities trade, and competing valuations of the past*, "Annual Review of Anthropology", 47, pp. 455-474.
- P. BARKER 1977, *Techniques of Archaeological Excavation*, London.
- A. BARLETTA 2012, *Commento all'Art. 12*, in SANDULLI 2012, pp. 135-146.
- C. BARNETT 2001, *Culture, policy, and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture*, "Political Geography", 20(4), pp. 405-426.
- P. BARRERA 2012, *Commento all'Art. 120*, in SANDULLI 2012, pp. 905-917.
- P. BARRERA, A.R. STUMPO 2010, *Le politiche culturali tra neocentralismo e rimozioni federaliste*, "Economia della Cultura", XX(3), pp. 365-376.
- M. BATTALIARD 2018, *Padova: la modernizzazione della città dopo la fine delle guerre napoleoniche*, Padova.

- E. BATELLI 2017, *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in BATELLI et al. 2017, pp. 53-90.
- E. BATELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (eds) 2017, *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma
- E. BELFIORE 2009, *On bullshit in cultural policy practice and research: notes from the British case*, "International Journal of Cultural Policy", 15(3), pp. 343-359.
- S. BELLONIA 2012, *Commento agli Artt. 115-117*, in SANDULLI 2012, pp. 873-881.
- S. BELTRAMETTI 2013, *Dati e analisi sul traffico illecito dei beni culturali*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/beltrametti.htm>.
- F. BENETTI, K. MÖLLER, F. RIPANTI c.s. [2020], *Working with communities: public participation from the archaeologists' perspective*, "Journal of Community Archaeology and Heritage".
- H.R. BERNARD 2002, *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Methods*, 3ª ed., Walnut Creek.
- M.T. BERNHARDSSON 2005, *Reclaiming a Plundered Past: Archaeology and Nation Building in Modern Iraq*, Austin [TX].
- M. BIDDLE 1989, *The Rose reviewed: a comedy (?) of errors*, "Antiquity", 63(241), pp. 753-760.
- P. BIONDINI 2017, *Beni pubblici e beni comuni: città, spazi pubblici e beni urbani a fruizione collettiva*, "Labsus". Online: [https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/12/LP\\_Paola\\_Biondini\\_Beni\\_pubblici\\_e\\_beni\\_comuni\\_19\\_dicembre\\_2017.pdf](https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/12/LP_Paola_Biondini_Beni_pubblici_e_beni_comuni_19_dicembre_2017.pdf).
- H. BLAKE 2011, *Professionalizzazione e frammentazione: ricordando l'archeologia medievale nel lungo decennio 1969-1981*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 1, pp. 452-480.
- J. BLAKE 2000, *On defining the cultural heritage*, "International & Comparative Law Quarterly", 49(1), pp. 61-85.
- R. BLAND 2004, *The Treasure Act and the Portable Antiquities Scheme. A case study in developing public archaeology*, in MERRIMAN 2004, pp. 272-291.
- R. BLAND 2005a, *A pragmatic approach to the problem of portable antiquities: the experience of England and Wales*, "Antiquity", 79(304), pp. 440-447.
- R. BLAND 2005b, *Rescuing our neglected heritage: the evolution of the Government's policy on portable antiquities in England and Wales*, "Cultural Trends", 14(4), pp. 257-296.
- L. BOBBIO 1992a, *La politica dei beni culturali in Italia*, in BOBBIO 1992c, pp. 149-214
- L. BOBBIO 1992b, *Le politiche dei beni culturali in Europa: una comparazione*, in BOBBIO 1992c, 11-69.
- L. BOBBIO 1992c, *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna.
- L. BOBBIO 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli.
- L. BOBBIO 2006, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, "Democrazia e diritto", 4, pp. 11-26.
- L. BOBBIO 2010, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in ALLEGRETTI 2010, pp. 285-297.
- C. BODO, S. BODO 2007, *La coesione sociale e le politiche pubbliche per la cultura*, "Economia della Cultura", 4, pp. 485-498.
- C. BONACCHI, M. ALTAWHEEL, M. KRZYZANSKA 2018, *The heritage of Brexit: roles of the past in the construction of political identities through social media*, "Journal of Social Archaeology", 18(2), pp. 174-192.
- S. BONINI BARALDI 2005, *La trasformazione del settore dei beni culturali: l'esperienza francese*, "Economia della Cultura", 4, pp. 523-536.
- S. BONINI BARALDI 2007, *Management, beni culturali e pubblica amministrazione*, Milano.
- S. BONINI BARALDI, D. SHOUP, L. ZAN 2013, *Understanding cultural heritage in Turkey: institutional context and organisational issues*, "International Journal of Heritage Studies", 19(7), pp. 728-48.
- C. BORIES 2011, *Le patrimoine culturel en droit international: les compétences des états à l'égard des éléments du patrimoine culturel*, Paris.
- E. BOSCOLO 2009, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, "Rivista Giuridica di Urbanistica", I, pp. 57-70.
- E. BOSCOLO 2013, *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, "Rivista Giuridica di Urbanistica", 29(3), pp. 341-380.

- E. BOSCOLO 2016, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, "Giustamm. Rivista di diritto amministrativo", 5. Online: [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- R. BRADLEY 2006, *Bridging the Two Cultures - Commercial Archaeology and the Study of Pre-historic Britain*, "The Antiquaries Journal", 86, pp. 1-13.
- P. BREARS, S. DAVIES 1989, *Treasures for the People. The Story of Museums and Galleries in Yorkshire and Humberside*, Hertford.
- N. BRODIE, M. KERSEL, C. LUKE, K. WALKER TUBB (eds) 2006, *Archaeology, Cultural Heritage, and the Antiquities Trade*, Gainesville.
- N. BRODIE, K.W. TUBB 2002, *Illicit Antiquities: The Theft of Culture and the Extinction of Archaeology*, London.
- G.P. BROGIOLO 1993, *Brescia altomedievale: urbanistica ed edilizia dal IV al IX secolo*, Mantova.
- G.P. BROGIOLO 1997, *Archeologia o istituzioni: statalismo o policentrismo?*, "Archeologia Medievale", XXIV, pp. 7-30.
- G.P. BROGIOLO 2011, *Formazione di un archeologo medievista tra Veneto e Lombardia negli anni '70*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 1, pp. 441-451.
- G.P. BROGIOLO 2012, *Archeologia pubblica in Italia: quale futuro?*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 2, pp. 269-278.
- G.P. BROGIOLO 2013, *Università e gestione del patrimonio archeologico in un Paese a tutela regimentata*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 3, pp. 281-284.
- G.P. BROGIOLO (ed) 2013, *APSAT 3. Paesaggi storici del Sommolago*, Mantova.
- G.P. BROGIOLO 2014, *Comunicare l'archeologia in un'economia sostenibile*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 4, pp. 331-342.
- G.P. BROGIOLO 2015, *Some principles and methods for a stratigraphic study of historic landscapes*, in CHAVARRÍA ARNAU, REYNOLDS 2015, pp. 359-385.
- G.P. BROGIOLO 2018, *Un'archeologia per le comunità locali*, in P.M. DE MARCHI, D. FRANCESCANO (eds), *Monterosso: la riscoperta dell'antico*, Mantova, pp. 87-94.
- G.P. BROGIOLO 2019, *La terza circolare di Gino Fami-glietti sulle concessioni per ricerche archeologiche*, "Newsletter SAMI", 2, pp. 1-3.
- G.P. BROGIOLO, A. CHAVARRÍA ARNAU 2019, *Archaeology for local communities in Northern Italy: experiences of participatory research in an adverse legal framework*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 101-122.
- J. BROWN, T. HAY-EDIE 2014, *Engaging Local Communities in Stewardship of World Heritage. A Methodology Based on the COMPACT Experience*, Paris.
- R. CALDER 1961, *Abu Simbel. Now or never*, "The UNESCO Courier", pp. 4-6.
- G. CALDERONI 2000, *Ritrovamenti e scoperte*, in G. CAIA (ed), *Il Testo Unico sui Beni Culturali e Ambientali (D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490). Analisi sistematica e lezioni*, Milano, pp. 141-161.
- M. CAMMELLI (ed) 2000, *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali: commento al Testo unico approvato con il Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*, Bologna.
- M. CAMMELLI 2016a, *Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio monumentale*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line". Online: [http://www.aedon.mulino.it/atti/2016/valorizzazione\\_economica/cammelli.pdf](http://www.aedon.mulino.it/atti/2016/valorizzazione_economica/cammelli.pdf).
- M. CAMMELLI 2016b, *I tre tempi del Ministero dei beni culturali*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line". Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm>.
- S. CAMPBELL 2013, *Metal detecting, collecting and portable antiquities: Scottish and British perspectives*, "Internet Archaeology", 33, <http://dx.doi.org/10.11141/ia.33.1>.
- S. CAMPBELL, L. WHITE, S. THOMAS (eds) 2019, *Competing Values in Archaeological Heritage*, Cham.
- D. CANNADINE 1995, *The first hundred years*, in H. NEWBY (ed), *The National Trust. The Next Hundred Years*, London, pp. 11-31.
- CARABINIERI TPC 2011, *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2010*, Roma. Online: <http://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/publicazioni>.
- CARABINIERI TPC 2012, *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2011*, Roma: Carabinieri TPC. <http://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/publicazioni>.
- CARABINIERI TPC 2013, *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2012*, Roma.



- A. CHAVARRIA ARNAU 2018, *Ricerca partecipata in archeologia: l'esperienza delle summer schools dell'Oltresarca trentino*, in A. CHAVARRIA ARNAU, M.-A. CAUSARANO (eds), *La memoria culturale dell'Oltresarca trentino. Paesaggi, persone e storie di pietre*, Mantova, pp. 9-20.
- A. CHAVARRIA ARNAU 2019, *La ricerca partecipata nell'archeologia del futuro*, "Il capitale culturale", suppl. 9, pp. 369-387.
- A. CHAVARRIA ARNAU, A. REYNOLDS 2015, *Detecting and Understanding Historic Landscapes*, Mantova.
- R. CHIEPPA 2013, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 2. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/2/chieppa.htm>.
- C. CHIPPINDALE 1983, *The making of the first Ancient Monuments Act, 1882, and its administration under General Pitt-Rivers*, "Journal of the British Archaeological Association", 136[1], pp. 1-55.
- F. CHODAY 2001, *The Invention of the Historic Monument*, Cambridge.
- A. CICERCHIA 2013, *Crowdsourcing e crowdfunding: la folla che finanzia la cultura*, "Economia della Cultura", XXIII(2), pp. 175-187.
- CIFA 2017, *Application Guide for Professional Accreditation Practitioner, Associate and Member PCIFA, ACIFA, MCIFA*. Online: <https://www.archaeologists.net/sites/default/files/0317%20Cifa%20Application%20Guide%20-%20accredited%20draft%20final.pdf>.
- M. CIURCINA 2013, *Parere legale sul portale Mappa Open Data*, "MapPapers", 2(III), pp. 87-106.
- M. CIURCINA, P. GROSSI 2016, *Considerazione sugli open data e i beni culturali e paesaggistici in Italia. Il decreto Artbonus: cosa cambia per la riproduzione dei beni culturali?*, "Archeologia e Calcolatori", Suppl. 8, pp. 35-41.
- M. CLARICH 2015, *Manuale di diritto amministrativo*, 2ª ed., Bologna.
- K. CLARK 2014, *Values-based heritage management and the Heritage Lottery Fund in the UK*, "APT Bulletin: Journal of Preservation Technology", 45[2-3], pp. 65-71.
- H. CLEERE 1989, *Introduction: the rationale of archaeological heritage management*, in H. CLEERE (ed), *Archaeological Heritage Management in the Modern World*, London, pp. 1-19.
- CoE COMMITTEE OF MINISTERS 1989, *Recommendation No. R (89) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the protection and enhancement of the archaeological heritage in the context of town and country planning operations (adopted by the Committee of Ministers on 13 April 1989 at the 425<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*, Strasbourg.
- L. COLOMER, C.L. ERLINGSSON 2018, *Use of cultural heritage to enhance older people's wellbeing*, in *Encyclopedia of Global Archaeology*, Cham, pp. 1-5.
- G.D. COMPORI 2015, *Sponsorizzazioni ed erogazioni liberali*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 2. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/comporti.htm>.
- C. CONYBEARE 2003, *Museums in Wiltshire: the experience of Devizes*, in J.H. THOMAS (ed), *Wiltshire Archaeological and Natural History Society. The first 150 years*, Devizes, pp. 45-64.
- N. COOKSON 1992, *Treasure Trove: dumb enchantment or new law? With comment by Andrew Ayres*, "Antiquity", 66[251], pp. 399-405.
- N. COOKSON 2000, *Archaeological Heritage Law*, Chichester.
- A. COROLLA 2019, *La città di Arechi: il rinnovamento dell'identità civica e lo scavo archeologico di San Pietro a Corte a Salerno*, in M. NUCCIOTTI, C. BONACCHI, C. MOLDUCCI (eds), *Archeologia Pubblica in Italia*, Firenze, pp. 51-58.
- CORTE DEI CONTI 2016, *Iniziativa di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali. Deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G*. Online: [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_centrale\\_controllo\\_a mm\\_stato/2016/delibera\\_8\\_2016\\_g.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_a mm_stato/2016/delibera_8_2016_g.pdf).
- W. CORTESE 2002, *I beni culturali e ambientali: profili normativi*, 2ª ed., Padova.
- COUNCIL OF EUROPE 1969, *Explanatory report to the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, ETS 66, Strasbourg.
- COUNCIL OF EUROPE 1992, *Explanatory report to the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised Convention)*, ETS 143, Strasbourg.
- COUNCIL OF EUROPE 2000, *Explanatory report to the European Landscape Convention*, ETS 176, Strasbourg.

- COUNCIL OF EUROPE 2005, *Explanatory report to the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, CETS 199, Strasbourg.
- B. COWELL 2014, *The Heritage Obsession: The Battle for England's Past*, Stroud.
- CPRE & NALC 2011, *How to Shape Where You Live: A Guide to Neighbourhood Planning*, London.
- A. CRISMANI 2014, *ART-BONUS: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, "Federalismi.it: Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", <http://www.decamer.it/wp-content/uploads/2014/11/art-bonus-crismani.pdf>.
- J.B. CUNO 2008, *Who Owns Antiquity? Museums and the Battle Over Our Ancient Heritage*, Oxford (Mass.).
- J.B. CUNO 2012, *Whose Culture? The Promise of Museums and the Debate Over Antiquities*, Princeton (NJ).
- CURRENT ARCHAEOLOGY 2001, *The Valletta Convention*, "Current Archaeology", 174-176, pp. 241-243, 281-282, 330-332.
- C.M. CUSACK 2012, *Charmed circle: Stonehenge, contemporary Paganism, and alternative archaeology*, "Numen", 59(2-3), pp. 138-55.
- C. DAL MASO, F. RIPANTI (eds) 2015, *Archeostorie. Manuale non convenzionale di archeologia vissuta*, Bologna.
- A. D'ALESSANDRO 2015, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d'Europa per la promozione di processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in ZAGATO, VECCO 2015, pp. 77-92.
- T. DARVILL 1993, *Can nothing compare 2 U? Resources and philosophies in archaeological resource management and beyond*, in H. SWAIN (ed), *Rescuing the Historic Environment. Archaeology, the Green Movement and Conservation Strategies for the British Landscape*, Hertford, pp. 5-8.
- T. DARVILL 2005, *'Sorted for ease and whiz'? Approaching value and importance in archaeological resource management*, in MATHERS et al. 2005, pp. 21-42.
- T. DARVILL, K. BARRASS, L. DRYSDALE, V. HEASLIP, Y. STAELENS (eds) 2019, *Historic Landscapes and Mental Well-being*, Oxford.
- T. DARVILL, A. SAUNDERS, B. STARTIN 1987, *A question of national importance: approaches to the evaluation of ancient monuments for the Monuments Protection Programme in England*, "Antiquity", 61(233), p. 393.
- J.A. DAVIES, T. GREGORY 1991, *Coinage from a 'Civitas': A Survey of the Roman Coins Found in Norfolk and Their Contribution to the Archaeology of the 'Civitas Icenorum'*, "Britannia", 22, pp. 65-101.
- DCMS 2008, *The Treasure Act 1996 Code of Practice (2nd Revision): England and Wales*. Online: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/77532/TreasureAct1996CodeofPractice2ndRevision.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/77532/TreasureAct1996CodeofPractice2ndRevision.pdf).
- DCMS 2013, *Scheduled Monuments & Nationally Important but Non-Scheduled Monuments*. Online: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/249695/SM\\_policy\\_statement\\_10-2013\\_2\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249695/SM_policy_statement_10-2013_2_.pdf).
- DCMS 2017a, *The Portable Antiquities Scheme. Annual Report 2016*, London.
- DCMS 2017b, *Treasure Act Annual Report 2015. Presented to Parliament pursuant to Section 12 to the Treasure Act 1996*, London.
- DCMS 2018a, *A Connected Society. A Strategy for Tackling Loneliness - Laying the Foundations for Change*. Online: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/748212/6.4882\\_DCMS\\_Loneliness\\_Strategy\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/748212/6.4882_DCMS_Loneliness_Strategy_web.pdf).
- DCMS 2018b, *Principles of Selection for Listed Buildings*. Online: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/757054/Revised\\_Principles\\_of\\_Selection\\_2018.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/757054/Revised_Principles_of_Selection_2018.pdf).
- DCMS 2019, *Revising the Definition of Treasure in the Treasure Act 1996 and Revising the Related Codes of Practice. Public Consultation*. Online: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/775560/Revising\\_the\\_definition\\_of\\_treasure\\_in\\_the\\_Treasure\\_Act\\_1996\\_and\\_revising\\_the\\_related\\_codes\\_of\\_practice.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/775560/Revising_the_definition_of_treasure_in_the_Treasure_Act_1996_and_revising_the_related_codes_of_practice.pdf).
- G. DE CARLO 2015, *L'architettura della partecipazione*, ed. S. MARINI, Macerata.

- S. DE CARO 2008, *Archeologia preventiva, lo stato della materia*, in A. D'ANDREA, M.P. GUERMANDI (eds), *Strumenti per l'archeologia preventiva: esperienze, normative e tecnologie*, Budapest, pp. 11-20.
- W. DE CLERCK, M. BATS, J. BOURGEOIS, P. CROMBÉ, G. DE MULDER, J. DE REU, D. HERREMANS, P. LALOO, L. LOMBAERT, G. PLETS, J. SERGANT, B. STICHELBAUT 2012, *Development-led archaeology in Flanders. An overview of practices and results in the period 1990-2010*, in L. WEBLEY, M. VANDER LINDEN, C. HASELGROVE, R. BRADLEY (eds), *Development-led archaeology in north-west Europe*, Oxford, pp. 29-55.
- A. DE GUIO, A. BETTO 2011, *Archaeology of the Great War: molto di nuovo dal fronte occidentale*, in F. NICOLIS, G. CIURLETTI, A. DE GUIO (eds), *Archeologia della Grande Guerra / Archaeology of the Great War*, Atti del Convegno Internazionale (Luserna, 23-24.06.2006), Trento, pp. 143-168.
- P. DECKERS, A.S. DOBAT, N. FERGUSON, S. HEEREN, M. LEWIS, S. THOMAS 2018, *The complexities of metal detecting policy and practice: a response to Samuel Hardy*, 'Quantitative Analysis of Open-Source Data on Metal Detecting for Cultural Property' (*Cogent Social Sciences* 3, 2017), "Open Archaeology", 4, pp. 322-333.
- L. DELGADO ANÉS, J.M. MARTÍN CIVANTOS 2019, *The legal framework of cultural landscapes in Andalusia (Spain): limits and possibilities of public participation from an archaeological perspective*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 269-290.
- J.-P. DEMOULE 2012, *Rescue archaeology: a European view*, "Annual Review of Anthropology", 41, pp. 611-626.
- P. DEPAEPE 2016, *Preventive archaeology, scientific research and public outreach: some non-politically correct thoughts*, in NOVAKOVIĆ et al. 2016, pp. 33-40.
- G. DI GIANGIROLAMO 2015, *L'evoluzione delle politiche culturali in Italia tra centro e periferia con uno sguardo alla Francia (1959-1975)*, Tesi di dottorato, Università Alma mater studio-rum di Bologna - Università di Colonia.
- J. DIAMOND 2005, *Collasso: come le società scelgono di morire o vivere*, Torino.
- M. DIANI 1992, *La politica dei beni culturali in Gran Bretagna*, in BOBBIO 1992c, pp. 117-148.
- N. DIAS 2008, *Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo*, "e-cadernos CES [Online]", 1. Online: <http://journals.openedition.org/eces/149>
- M. DÍAZ-ANDREU 2016, *Social values and the participation of local communities in World Heritage: a dream too far?*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 6, pp. 193-212.
- A.S. DOBAT, A.T. JENSEN 2016, "Professional amateurs". *Metal detecting and metal detectorists in Denmark*, "Open Archaeology", 2, pp. 70-84.
- J. DOESER 2011, *Archaeology and the State: A Case Study of English Public Policy*, PhD Thesis, UCL.
- M. DUINEVELD, K. VAN ASSCHE, R. BEUNEN 2013, *Malta's unintentional consequences: archaeological heritage and the politics of exclusion in the Netherlands*, "Public Archaeology", 12(3), pp. 139-154.
- K. EMERICK 2014, *Conserving and Managing Ancient Monuments: Heritage, Democracy, and Inclusion*, Woodbridge.
- ENGLISH HERITAGE 2000, *Power of place. The future of the historic environment*, London.
- ENGLISH HERITAGE 2012, *Law and Government. Designation Scheduling Selection Guide*. Online: <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/dssg-law-govt/>.
- ENGLISH HERITAGE TRUST 2017, *English Heritage Trust Annual Report 2016/2017*, Swindon.
- P. ENGLISH 2008, "The flowering of the cultures: the European Union and regional identity", in F.P. McMANAMON, A. STOUT, J.A. BARNES (eds), *Managing Archaeological Resources. Global Context, National Programs, Local Actions*, Walnut Creek, pp. 67-85.
- G. EROLI 2015, *L'Art Bonus e le Marche. Una ricognizione*, "Bibliotime", XVIII(3). Online: <https://www.aib.it/aib/sezioni/emr/bibttime/num-xviii-3/eroli.htm>.
- P. EVERILL, R. BENNETT, K. BURNELL 2020, *Dig in: an evaluation of the role of archaeological fieldwork for the improved wellbeing of military veterans*, "Antiquity", 94(373), pp. 212-227.
- G. FAIRCLOUGH 2006, *From assessment to characterisation: current approaches to understanding the historic environment*, in J. HUNTER, I. RALSTON (eds), *Archaeological Resource Management in the UK: An Introduction*, 2<sup>nd</sup> ed., Stroud, pp. 253-275.
- G. FAIRCLOUGH 2009a, *New heritage frontiers*, in *Heritage and Beyond*, Strasbourg, pp. 29-42.

- G. FAIRCLOUGH 2009b. *n.d. Conservation and the British*, in J. SCHOFIELD (ed), *Defining Moments: Dramatic Archaeologies of the Twentieth-Century*, Oxford, pp. 157-164.
- N. FAULKNER 2000, *Archaeology from below*, "Public Archaeology", 1(1), pp. 21-33.
- G. FAMIGLIETTI 2010, *Diritti culturali e diritto della cultura: la voce cultura dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino.
- M. FAVERO, P. GATTO, N. DEUTSCH, D. PATTENELLA 2016, *Conflict or synergy? Understanding interaction between municipalities and village commons (regole) in polycentric governance of mountain areas in the Veneto Region, Italy*, "International Journal of the Commons", 10(2), pp. 821-853.
- FEDERCULTURE 2017, *Impresa cultura: gestione, innovazione, sostenibilità 13. rapporto annuale Federculture 2017*, Roma.
- M. FEOLA 2014, *Ambiente e democrazia il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino.
- P. FERRI, L. ZAN 2014, *Economia e gestione delle partnership nei Beni culturali. Riflessioni sull'esperienza di Ercolano*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 3. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/zan.htm>.
- D. FINCHAM 2008, *A coordinated legal and policy approach to undiscovered antiquities: adapting the cultural heritage policy of England and Wales to other nations of origin*, "International Journal of Cultural Property", 15(3), pp. 347-370.
- F. FIORENTINO 2007, *Valentino, festa nel tempio. A Roma star e principessa*, "Il Corriere della Sera", 7 luglio.
- J. FLATMAN 2012, *The past, present and future of rescue archaeology in England*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 2, pp. 279-298.
- J. FLATMAN, D. PERRING 2013, *The National Planning Policy Framework and archaeology: a discussion*, "Papers from the Institute of Archaeology", 22, pp. 4-10.
- F. FRANCONI 2004, *Beyond state sovereignty: the protection of cultural heritage as a shared interest of humanity*, "Michigan Journal of International Law", 25(4), pp. 1209-1228.
- M. FRASSINE, S. DE FRANCESCO, S. DI TONTO 2017, *RAPTOR: verso l'apertura del sistema all'utenza esterna*, in AURIEMMA 2017, pp. 75-88.
- M. FRIGO 2004, *Cultural property v. cultural heritage: a 'battle of concepts' in international law?*, "International Review of the Red Cross", 86(854), pp. 367-378.
- P. FUSETTI 2020, *Il professor Sironi e Castel Seprio*, in G.P. BROGILO, P.M. DE MARCHI (eds), *I Longobardi a nord di Milano. Centri di potere tra Adda e Ticino*, IV Incontro per l'Archeologia barbarica (Cairate [Varese], 21 settembre 2019), Mantova, pp. 277-282.
- R. FUZIO 2012, *Commento all'Art. 142*, in SANDULLI 2012, pp. 1066-1098.
- B. GAILLARD 2014, *Conflictive delisting process of a World Heritage Site in Germany: the case of the Dresden Elbe Valley*, Tesi di Dottorato, Brandenburg University of Technology.
- A.M. GAMBINO, M.L. BIXIO 2018, *I dati archeologici tra prerogative di tutela e istanze di accesso*, "Archeologia e Calcolatori", 29, pp. 19-30.
- G. GATTIGLIA 2018, *La maternità e la paternità del dato archeologico. L'esempio del MOD (Mappa Open Data)*, "Archeologia e Calcolatori", 29, pp. 51-58.
- M. GAUTHIER 2014, *The origins and aims of the Valletta Convention. Its implementation in France*, in VAN DEN HAAS, SCHUT 2014, pp. 31-43.
- A. GAZDIA 2014, *Come finisce il libro: contro la falsa democrazia dell'editoria digitale*, Roma.
- S. GELICHI 1997, *Introduzione all'archeologia medievale. Storia e ricerca in Italia*, Roma.
- M. GIAMPIERETTI 2015, *Quali strumenti giuridici statali e regionali per le comunità patrimoniali?*, in ZAGATO, VECCO 2015, pp. 335-356.
- M.S. GIANNINI 1962, *Disciplina della ricerca e della circolazione delle cose di interesse archeologico*, presentazione al convegno "Tecnica e diritto nei problemi della odierna archeologia" (Isola di S. Giorgio, Venezia, 22-24 maggio 1962), Venezia, pp. 1-38 (estratto).
- M.S. GIANNINI 1976, *I beni culturali*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1, pp. 3-38.
- D. GILL 2010, *The Portable Antiquities Scheme and the Treasure Act: protecting the archaeology of England and Wales?*, "Papers from the Institute of Archaeology", 20, pp. 1-11.
- P.G. GOULD 2017, *Considerations on governing heritage as a commons resource*, in GOULD, PYBURN 2017, pp. 171-187.

- P.G. GOULD 2018, *Empowering Communities through Archaeology and Heritage: The Role of Local Governance in Economic Development*, London.
- P.G. GOULD 2019, *Commons theory in archaeology: past, present, future*, presentazione al convegno "Past & Present of Local Communities: An Archaeological Perspective" (Venezia, 12 dicembre 2019).
- P.G. GOULD, K.A. PYBURN (eds) 2017, *Collision or Collaboration: Archaeology Encounters Economic Development*, Cham.
- C. GRAY 2000, *The Politics of the Arts in Britain*, Basingstoke.
- R. GRIMA 2002, *Archaeology as encounter*, "Archaeological Dialogues", 9, pp. 83-89.
- M.L. GUALANDI 2015, *Dall'Open Data al Data Volume*, in F. ANICHINI, G. GATTIGLIA, M.L. GUALANDI, *Mappa Data Book 1. I dati dell'archeologia urbana italiana*, Firenze, pp. i-vi.
- A. GUALDANI 2017, *Primi passi verso una disciplina di settore dei beni immateriali. Il caso del disegno di legge sulle manifestazioni, rievocazioni e giochi storici*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 3. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/gualdani.htm>.
- M.P. GUERMANDI 2016, *Birth and crib death of preventive archaeology in Italy*, in NOVAKOVIĆ et al. 2016, pp. 301-312.
- J. GUNDERSEN 2019, *No room for good intentions? Private metal detecting and archaeological sites in the plow layer in Norway*, in CAMPBELL et al. 2019, pp. 125-138.
- V.T. HAFSTEIN, M. SKRYDSTRUP 2017, *Heritage vs. property. Contrasting regimes and rationalities in the patrimonial field*, in J.L. ANDERSON, H. GEISMAR (eds), *The Routledge Companion to Cultural Property*, London, pp. 38-53.
- H. HAMEROW 2018, *Early medieval 'places and spaces': Breaking down boundaries in British archaeology*, in J.A. QUIRÓS CASTILLO (eds), *Treinta años de Arqueología Medieval en España*, Oxford, pp. 35-48.
- Y. HAMILAKIS, E. YALOURI 1996, *Antiquities as symbolic capital in modern Greek society*, "Antiquity", 70(267), pp. 117-129.
- G. HARDIN 1968, *The tragedy of the commons*, "Science", 162(3859), pp. 1243-1248.
- S.A. HARDY 2017, *Quantitative analysis of open-source data on metal detecting for cultural property: estimation of the scale and intensity of metal detecting and the quantity of metal-detected cultural goods*, "Cogent Social Sciences" 3(1), e1298397.
- E.C. HARRIS 1979, *Principles of Archaeological Stratigraphy*, London.
- R. HARRISON, J. SCHOFIELD 2010, *After Modernity: Archaeological Approaches to the Contemporary Past*, Oxford.
- R. HARWOOD 2012, *Historic Environment Law: Planning, Listed Buildings, Monuments, Conservation Areas and Objects*, Buih Wells.
- G.F. HILL 1936, *Treasure Trove in Law and Practice from the Earliest Time to the Present Day*, Oxford.
- P. HINTON, D. JENNINGS 2007, *Quality management of archaeology in Great Britain: present practice and future challenges*, in W. WILLEMS, M.H. VAN DEN DRIES (eds), *Quality Management in Archaeology*, Oxford, pp. 100-112.
- HISTORIC ENGLAND 2015, *Managing Significance in Decision-Taking in the Historic Environment*, London. Online: <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/gpa2-managing-significance-in-decision-taking/gpa2/>.
- HISTORIC ENGLAND 2016, *Local Heritage Listing*, London. Online: <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/local-heritage-listing-advice-note-7/heag018-local-heritage-listing/>.
- HISTORIC ENGLAND 2017, *Historic England Annual Report & Accounts 2016/17*, Swindon. Online: <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/he-ann-rep-accounts-16-17/he-ann-rep-accounts-2016-17/>.
- I. HODDER 2003, *Archaeological reflexivity and the 'local' voice*, "Anthropological Quarterly", 76(1), pp. 55-69.
- C. HOLTORF 2001, *Is the past a non-renewable resource*, in P.G. STONE, R. LAYTON, J. THOMAS (eds), *Destruction and Conservation of Cultural Property*, London, pp. 286-297.
- C. HOLTORF 2007a, *Archaeology is a Brand! The Meaning of Archaeology in Contemporary Popular Culture*, Oxford.
- C. HOLTORF 2007b, *What does not move any hearts – why should it be saved? The Denkmalpflegediskussion in Germany*, "International Journal of Cultural Property", 14, pp. 33-55.

- J. HUNTER, I. RALSTON (eds) 1993, *Archaeological Resource Management in the UK. An Introduction*, Stroud.
- J. HUNTER, I. RALSTON, A. HAMLIN 1993, *The structure of British Archaeology*, in HUNTER, RALSTON 1993, pp. 30-43.
- F. IERACITANO 2015, *La generazione Erasmus: i nuovi cittadini europei?*, in MARCHETTI 2015, pp. 107-132.
- ISTAT 2014, *BES 2014. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma. Online: [https://www.istat.it/it/files//2014/06/Rapporto\\_Bes\\_2014.pdf](https://www.istat.it/it/files//2014/06/Rapporto_Bes_2014.pdf).
- ISTAT 2018, *BES 2018. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma. Online: [https://www.istat.it/it/files//2018/12/Bes\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files//2018/12/Bes_2018.pdf).
- F. IVERSEN 2012, *The land of milk an honey? Rescue archaeology in Norway*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 2, pp. 299-318.
- J.H. JAMESON JR 2004, *Public Archaeology in the United States*, in MERRIMAN 2004, pp. 21-58.
- T. JENKINS 2010, *Contesting Human Remains in Museum Collections: the Crisis of Cultural Authority*, London.
- J. JOKILEHTO 2012, *Human rights and cultural heritage. Observations on the recognition of human rights in the international doctrine*, "International Journal of Heritage Studies", 18(3), pp. 226-230.
- M. JONES, M. STENSEKE 2011, *The issue of public participation in the European Landscape Convention*, in M. JONES, M. STENSEKE (eds), *The European Landscape Convention: Challenges of Participation*, Dordrecht, pp. 1-23.
- S. JONES 2017, *Wrestling with the social value of heritage: problems, dilemmas and opportunities*, "Journal of Community Archaeology & Heritage", 4(1), pp. 21-37.
- K. KAJDA, A. MARX, H. WRIGHT, J. RICHARDS, A. MARCINIAK, K.S. ROSENBAUGH, M. PAWLETA, M.H. VAN DEN DRIES, K. BOOM, M.P. GUERMANDI, F. CRIADO-BOADO, D. BARREIRO, A. SYNNESTVEDT, K. KOTSAKIS, K. KASVIKIS, E. THEODOROU, F. LÜTH, M. ISSA, I. FRASE 2018, *Archaeology, heritage, and social value: public perspectives on European archaeology*, "European Journal of Archaeology", 21(1), pp. 96-117.
- R. KARL 2011, *On the highway to hell: thoughts on the unintended consequences for Portable Antiquities of § 11(1) Austrian Denkmalschutzgesetz*, "The Historic Environment: Policy & Practice", 2(2), pp. 111-133.
- R. KARL 2013, *Do as we say, not as we do! Archaeological heritage protection and the excluded Austrian public*, in LAGERLÖF 2013, pp. 115-122.
- R. KARL 2015, *Every sherd is sacred. Compulsive hoarding in archaeology*, in G.J. SAYEJ, D. HENSON, Y.F. WILLUMSEN (eds), *Managing the Archaeological Heritage: Public Archaeology in Europe*, Kristiansand, pp. 24-37.
- R. KARL 2016, *The freedom of archaeological research: archaeological heritage protection and civil rights in Austria (and beyond)*, "Public Archaeology", 15(1), pp. 23-39.
- R. KARL 2018, *Against retention in situ. How to best preserve archaeology for 'future generations'*, "Archäologische Denkmalpflege", 2018, pp. 21-51.
- R. KARL 2019a, *Authorities and subjects? The legal framework for public participation in Austrian archaeology*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 219-256.
- R. KARL 2019b, *An empirical examination of archaeological damage caused by unprofessional extraction of archaeology ex situ ('looting'). A case study from Austria*, "Archäologische Denkmalpflege", 2019, pp. 1-34.
- R. KARL 2019c, *Response to the Treasure Act 1996 revision consultation process*. Online: [https://www.academia.edu/38969024/Response\\_to\\_the\\_Treasure\\_Act\\_1996\\_revision\\_consultation\\_29\\_4\\_2019](https://www.academia.edu/38969024/Response_to_the_Treasure_Act_1996_revision_consultation_29_4_2019).
- S. KARL, I. KOCH, E. PIELER 2017, *Revidierung der gesetzlichen Vorschriften zu archäologischen Funden und Schätzen in der österreichischen Monarchie zwischen 1834 und 1846. Mit einem Ausblick auf die heutige Situation*, "Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege", LXXI(1), pp. 86-120.
- R. KNOBLOCH 2019, *Archaeological jobs and legislation in Italy a quarter of a century after the Valletta Convention*, "European Journal of Archaeology", 22(2), pp. 269-288.
- P.L. KOHL, C. FAWCETT 1995, *Nationalism, Politics, and the Practice of Archaeology*, Cambridge.
- K. KRISTIANSEN 2009, *Contract archaeology in Europe: an experiment in diversity*, "World Archaeology", 41(4), pp. 641-648.

- K. KULIK 2007, *A short history of archaeological communication*, in T. CLACK, M. BRITAIN (eds), *Archaeology and the Media*, Walnut Creek, pp. 111-124.
- H. KURZWEIL, L.V. GAGION, L. DE WALDEN 2005, *The trial of the Sevso Treasure. What a Nation will do in the name of its heritage*, in K.F. GIBSON (ed), *Who Owns the Past?: Cultural Policy, Cultural Property, and the Law*, New Brunswick (NJ), pp. 83-95.
- A. KUTAY 2015, *Limits of participatory democracy in European governance*, "European Law Journal", 21(6), pp. 803-818.
- D. LA MONICA 2020, *Una nota sulla genesi della Convenzione per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato (1954)*, presentazione presso il convegno "Il patrimonio artistico negli assetti di crisi: indagine diacronica sulle politiche protettive e sollecitative rispetto alle arti, in caso di conflitto, nell'Italia fra Risorgimento e Guerra Fredda" (Padova, 3 febbraio 2020).
- S. LABADI 2017, *UNESCO, World Heritage, and sustainable development: international discourses and local impacts*, in GOULD, PYBURN 2017, pp. 45-60.
- A. LAGERLÖF (ed) 2013, *Who Cares? Perspectives on Public Awareness, Participation and Protection in Archaeological Heritage Management*, Proceedings of the International Conference [Paris, France, 15-17 March 2012], Namur.
- T. LÄHDESMÄKI 2014, *The EU's explicit and implicit heritage politics*, "European Societies", 16(3), pp. 401-421.
- T. LÄHDESMÄKI 2016, *Politics of tangibility, intangibility, and place in the making of a European cultural heritage in EU heritage policy*, "International Journal of Heritage Studies", 22(10), pp. 766-780.
- T. LÄHDESMÄKI, A. WAGENER 2015, *Discourses on governing diversity in Europe: critical analysis of the White Paper on Intercultural Dialogue*, "International Journal of Intercultural Relations", 44, pp. 13-28.
- J. LANSLEY 1996, *Membership participation and ideology in large voluntary organisations: the case of the National Trust*, "Voluntas", 7(3), pp. 221-240.
- J. LARKIN 2014, *Safely into the unknown? A review of the proposals for the future of English Heritage*, "Papers from the Institute of Archaeology", 24(1), pp. 1-18.
- L. LEKAOA 2018, *Impacts of World Heritage sites on local communities in the Indian Ocean Region*, "African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure", 7(3). Online: <https://pdfs.semanticscholar.org/6386/7d9c41bd6d50262a8f9cc98bcd94afe4a8b7.pdf>.
- R. LENNOX 2016, *Heritage and Politics in the Public Value Era. An Analysis of the Historic Environment Sector, the Public, and the State in England Since 1997*, Tesi di Dottorato, University of York.
- A. LEÓN 2012, *Public administration of archaeology in Spain. Notes on current situation and future prospects*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 2, pp. 337-360.
- C. LEWIS 2014, *The power of pits: archaeology, outreach and research in living landscapes*, in K. BOYLE, R.J. RABETT, C.O. HUNT (eds), *Living in the Landscape. Essays in Honour of Graeme Barker*, Cambridge, pp. 321-338.
- M. LEWIS 2013, *The PAS - A rather British solution. The mandatory reporting and voluntary recording of archaeological objects in England and Wales*, in LAGERLÖF 2013, pp. 17-22.
- M. LEWIS 2016, *A detectorist's utopia? Archaeology and metal-detecting in England and Wales*, "Open Archaeology", 2(1), pp. 127-139.
- P. LIVERANI 2011, *Public archaeology, riflessioni preliminari*, in VANNINI 2011a, pp. 113-118.
- V. LO VOI 2011, *Il property law nel diritto inglese: aspetti storici e comparatistici*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Palermo.
- W. LOGAN 2012, *Cultural diversity, cultural heritage and human rights: towards heritage management as human rights-based cultural practice*, "International Journal of Heritage Studies", 18(3), pp. 231-244.
- D. LOWENTHAL 1998, *The Heritage Crusade and the Spoils of History*, Cambridge.
- D. LOWENTHAL 2005, *Why sanctions seldom work: reflections on cultural property internationalism*, "International Journal of Cultural Property", 12(3), pp. 393-423.
- B. LUBRAND 2012, *Commento all'Art. 88*, in SANDULLI 2012, pp. 714-727.
- R. LUPI 2014, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di credito d'imposta*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 3. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/lupi.htm>.

- D. MALFITANA (ed) 2018, *Archeologia quo vadis? Riflessioni metodologiche sul futuro di una disciplina*, Atti del workshop internazionale (Catania, 18-19 gennaio 2018), Catania.
- L. MALNATI 2011, *La 'chiamata a raccolta' degli archeologi*, in A. MOSCA (ed), *Valorizzazione e gestione integrata del patrimonio archeologico* (Paestum, 17-20 novembre 2011), Roma, pp. 8-11.
- L. MALNATI 2013, *Libertà di ricerca e tutela del patrimonio archeologico: una breve nota*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 3, pp. 285-290.
- L. MALNATI 2018, *Il meglio è nemico del bene*, "Archeologia e Calcolatori", 29, pp. 13-18.
- L. MALNATI, M.G. FICHERA, S. MARTONE 2015, *La tutela del patrimonio archeologico italiano: i limiti dell'attuale normativa e nuove proposte di integrazione al Codice*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 3. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/3/malnati.htm>.
- D. MANACORDA 1999, *Università e tutela dei beni archeologici: prospettive di cooperazione*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/man.htm>.
- D. MANACORDA 2014, *L'Italia agli italiani: istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*, Bari.
- D. MANACORDA 2020, *Patrimonio culturale, libertà, democrazia. Pensieri sparsi di un archeologo incompetente a proposito di "Diritto e gestione del patrimonio culturale"*, "Il capitale culturale", 21, pp. 15-57.
- D. MANACORDA, G. VOLPE 2019, *La riforma del gambero*, "Il Giornale dell'Arte", 399, pp. 1-9.
- G. MANFREDI 2017, *La tutela proprietaria dell'immateriale economico nei beni culturali*, "Il diritto dell'economia", 30, pp. 29-38.
- MANN 2016, *Museo Archeologico Nazionale di Napoli. Piano strategico 2016-2019*, Milano.
- L. MANNU 2006, *Brevi note sul rinvenimento di beni culturali sopra e sotto il suolo*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/1/mannu.htm>.
- A. MANSI 2004, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio: analisi e commento del Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle altre norme di tutela con ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza; nonché sulla circolazione delle opere d'arte nel diritto interno, in quello comunitario ed in quello internazionale e sul commercio dei beni culturali*, 3ª ed., Padova.
- A. MANSI 2016, *Il diritto dell'archeologia*, Udine.
- V. MANZETTI 2018, *Il 'dibattito pubblico' nel nuovo codice dei contratti*, "Federalismi.it: Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo". Online: <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=35861&dpath=document&dfile=26022018122600.pdf&content=Il%2B%27dibattito%2Bpubblico%27%2Bne%2Bnuovo%2Bcodice%2Bdei%2Bcontratti%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>.
- M.C. MARCHETTI 2015, *L'Europa dei cittadini: cittadinanza e democrazia nell'Unione Europea*, Milano.
- S. MARCI 2018, *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*, Roma.
- M.R. MARELLA 2012, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in M.R. MARELLA (ed), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, pp. 9-28.
- F.S. MARINI 1999, *Profili costituzionali della tutela dei Beni Culturali*, "Nuova Rassegna", 7, pp. 633-664.
- N. MÁRQUEZ-GRANT, L. FIBIGER 2011, *The Routledge Handbook of Archaeological Human Remains and Legislation: An International Guide to Laws and Practice in the Excavation and Treatment of Archaeological Human Remains*, London-New York.
- C. MARZUOLI 2000a, *Ritrovamenti e scoperte: la ricerca di beni culturali (art. 85 d.lg. 490/1999)*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/marzuoli.htm>.
- C. MARZUOLI 2000b, *Articolo 85. Ricerca di beni culturali*, in CAMMELLI 2000, pp. 285-293.
- C. MARZUOLI 2000c, *Articolo 86. Concessione di ricerca*, in CAMMELLI 2000, pp. 293-295.
- C. MARZUOLI 2007, *Articolo 90. Scoperte fortuite*, in M. CAMMELLI, G. SCIULLO, C. BARBATI (eds), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, Bologna, pp. 375-376.
- C. MARZUOLI 2008, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 3. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/marzuoli.htm>.

- R. MASON, E.C. AVRAMI 2002, *Heritage values and challenges of conservation planning*, in J.M. TEUTONICO, G. PALUMBO (eds), *Management Planning for Archaeological Sites, an International Workshop Organized by the Getty Conservation Institute and Loyola Marymount University (19-22 May 2000, Corinth, Greece)*, Los Angeles, pp. 12-26.
- C. MATHERS, T. DARVILL, B.J. LITTLE 2005, *Heritage of Value, Archaeology of Renown: Reshaping Archaeological Assessment and Significance*, Gainesville (FL).
- A. MATSUDA, K. OKAMURA 2011, *Introduction: new perspectives in global Public Archaeology*, in K. OKAMURA, A. MATSUDA (eds), *New Perspectives in Global Public Archaeology*, New York, pp. 1-18.
- U. MATTEI 2011, *Beni comuni: un manifesto*, Roma-Bari.
- U. MATTEI 2017, *Beni culturali, beni comuni, estrazione*, in BATELLI et al. 2017, pp. 147-154.
- M. MAZZOLENI, Z. BALDO 2012, *Libertà di accesso, ricerca e riserva di pubblicazione nelle scoperte archeologiche*, in L. BEZZI, D. FRANCISCI, P. GROSSI, D. LOTTO (eds), *Open source, free software e open format nei processi di ricerca archeologica*, Atti del III workshop (Padova, 8-9 maggio 2008), Roma, pp. 95-100.
- L. McATACKNEY, K. RYZEWSKI 2017, *Contemporary Archaeology and the City: Creativity, Ruination, and Political Action*, Oxford.
- F.P. McMANAMON 2000, *Archaeological messages and messengers*, "Public Archaeology", 1, pp. 5-20.
- G. MELIS 2016, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 3, Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/melis.htm>.
- M. MELOTTI 2008, *Turismo archeologico: dalle piramidi alle veneri di plastica*, Milano.
- N. MERRIMAN (ed) 2004, *Public Archaeology*, London.
- J.H. MERRYMAN 1986, *Two ways of thinking about cultural property*, "The American Journal of International Law", 80(4), pp. 831-853.
- J.H. MERRYMAN 2012, *Thinking about the Sevso treasure*, in M.A. ADLER, S. BENTON BRUNING (eds), *The Futures of Our Pasts: Ethical Implications of Collecting Antiquities in the Twenty-First Century*, Santa Fe (NM), pp. 51-66.
- F. MERUSI 1975, Art. 9, in G. BRANCA (ed), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, pp. 434-60.
- L. MESKELL, C. BRUMANN 2015, *UNESCO and New World Orders*, in L. MESKELL (ed), *Global Heritage: A Reader*, Oxford, pp. 22-42.
- P. MEYER-BISCH 2009, *On the "right to heritage" - The innovative approach of Articles 1 and 2 of the Faro Convention*, in *Heritage and Beyond*, Strasbourg, pp. 59-66.
- U. MIFSUD BONNICI 2008, *An Introduction to Cultural Heritage Law*, La Valletta.
- U. MIFSUD BONNICI 2009, *The human right to cultural heritage - The Faro Convention's contribution to the recognition and safeguarding of this human right*, in *Heritage and Beyond*, Strasbourg, pp. 53-57.
- P. MILITELLO 2018, *Archeologia e didattica: i corsi di studio in Archeologia e le nuove sfide*, in MALFITANA 2018, pp. 49-56.
- A. MITCHELL 2009, *AS Law*, London-New York.
- M. MODOLO 2017, *Libera riproduzione digitale di beni culturali: prospettive per la ricerca, opportunità per la valorizzazione*, in AURIEMMA 2017, pp. 53-64.
- M. MODOLO 2018, *Promozione del pubblico dominio e riuso dell'immagine del bene culturale*, "Archeologia e Calcolatori", 29, pp. 73-86.
- V. MOLASCHI 2018, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, "Rivista Giuridica di Urbanistica", 3, pp. 386-426.
- K. MÖLLER 2019, *Will they or won't they? German heritage laws, public participation and the Faro Convention*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 199-218.
- T. MONTANARI 2014, *Istruzioni per l'uso del futuro: il patrimonio culturale e la democrazia che verrà*, Roma.
- T. MONTANARI 2015, *Privati del patrimonio*, Torino.
- M. MONTELLA 2015, *Cultural value*, in G.M. GOLINELLI (ed), *Cultural Heritage and Value Creation: Towards New Pathways*, Cham, pp. 1-51.
- S. MONTI 2019, *La (non) urgenza della Convezione di Faro*, "Artribune", 9 marzo.
- G. MORBIDELLI 2012, *Commento all'Art. 10*, in SANDULLI 2012, pp. 123-133.
- G. MOSHENSKA (ed) 2017a, *Key Concepts in Public Archaeology*, London.

- G. MOSHENSKA 2017b, *Performance and display at the first meeting of the British Archaeological Association, Canterbury, 1844*, "World Archaeology", 49(2), pp. 226-236.
- G. MOSHENSKA 2019, *Public archaeology and public protest*, lezione del ciclo "The past in the present. Public archaeology: current practices and methods" (Padova, 12 aprile 2019). Online: [https://www.youtube.com/watch?v=OPXF\\_497ZZ8](https://www.youtube.com/watch?v=OPXF_497ZZ8).
- G. MOSHENSKA, T. SCHADLA-HALL 2011, *Mortimer Wheeler's theatre of the past*, "Public Archaeology", 10(1), pp. 46-55.
- M. MULLIGAN 2018, *On the need for a nuanced understanding of "community" in heritage policy and practice*, in A.M. LABRADOR, N.A. SILBERMAN (eds), *The Oxford Handbook of Public Heritage Theory and Practice*, Oxford, pp. 209-222.
- H. MUNASINGHE 2005, *The politics of the past: constructing a national identity through heritage conservation*, "International Journal of Heritage Studies", 11(3), pp. 251-260.
- J. MUNCH RASMUSSEN 2014, *Securing cultural heritage objects and fencing stolen goods? A case study on museums and metal detecting in Norway*, "Norwegian Archaeological Review", 47(1), pp. 83-107.
- T. MURRAY 1989, *The history, philosophy and sociology of archaeology: the case of the Ancient Monuments Protection Act (1882)*, in V. PINSKI, A. WILIE (eds), *Critical Traditions in Contemporary Archaeology: Essays in the Philosophy, History and Socio-Politics of Archaeology*, Cambridge, pp. 55-67.
- J.A.R. NAFZIGER, R.K. PATERSON 2016, *Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade*, Cheltenham.
- NATIONAL TRUST 2017, *National Trust Annual Report 2016/2017*. Online: <https://nt.global.ssl.fastly.net/documents/annual-report-201617.pdf>.
- NATURE 1957, *Use of the national land fund*, "Nature", 179(4567), p. 948.
- C. NEAL 2015, *Heritage and participation*, in E. WATERTON, S. WATSON (eds), *The Palgrave Handbook of Contemporary Heritage Research*, Basingstoke, pp. 346-365.
- NEARCH 2018, *Gli Europei e l'archeologia*, Bologna. Online: [http://nearch.eu/IMG/pdf/nearch\\_europeans\\_and\\_archaeology\\_it.pdf](http://nearch.eu/IMG/pdf/nearch_europeans_and_archaeology_it.pdf).
- S. NESPOR 2013, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 6, pp. 665-685.
- E. NIKLASSON 2017, *The Janus-face of European heritage: revisiting the rhetoric of Europe-making in EU cultural politics*, "Journal of Social Archaeology", 17(2), pp. 138-162.
- L. NIVARRA 2017, *I beni comuni: dalla fruizione alla gestione*, in BATELLI et al. 2017, pp. 155-157.
- V. NIZZO 2015, *Archeologia partecipata*, in DAL MASO, RIPANTI 2015, pp. 259-272.
- V. NIZZO 2016, *Archeologia è partecipazione*, "Forma Urbis", 9, *Archeologia e società*, pp. 5-11.
- V. NIZZO 2017, *Da Ferrara a Faro: esperienze e strategie per la costruzione di una percezione partecipata dell'archeologia*, in S. PALLECCHI (ed), *Raccontare l'Archeologia. Strategie e tecniche per la comunicazione dei risultati delle ricerche archeologiche*, Sesto Fiorentino, pp. 71-84.
- P. NOVAKOVIĆ, M. HORŇÁK, M.P. GUERMANDI, H. STÄUBLE, P. DEPAEPE, J.-P. DEMOULE (eds) 2016, *Recent Developments in Preventive Archaeology in Europe*, Proceedings of the 22<sup>nd</sup> EAA Meeting (Vilnius, 2016), Ljubljana.
- F. NOVARESE 1986, *Dal decreto Galasso alla Legge 8 agosto 1985 n. 431. Breve storia di un'importante svolta in materia ambientale*, "Rivista Giuridica dell'Edilizia", XXIX(4-5), pp. 209-238.
- S. NUTTALL, C. COETZEE 1998, *Negotiating the Past: The Making of Memory in South Africa*, Cape Town.
- K. ODENDAHL 2017, *Securing and enhancing the common cultural heritage*, in SCHMAHL, BREUER 2017, pp. 749-768.
- P.J. O'KEEFE 1993, *The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, "Antiquity", 67(255), pp. 406-413.
- P.J. O'KEEFE, L.V. PROTT 1984, *Law and the Cultural Heritage. Vol. 1: Discovery and Excavation*, Abingdon.
- P.J. O'KEEFE, L.V. PROTT 2011, *Cultural Heritage Conventions and Other Instruments: A Compendium with Commentaries*, Builth Wells.
- A. OLIVIER 2014, *The Valletta Convention: twenty years after - A convenient time*, in VAN DEN HAAS, SCHUT 2014, pp. 11-16.

- A. OLIVIER 2017, *Communities of Interest: challenging approaches*, "Journal of Community Archaeology & Heritage", 4(1), pp. 7-20.
- A. OLIVIER 2019, *Socialising heritage: polity and praxis*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 9-34.
- K.R. OLWIG 2007, *The practice of landscape 'Conventions' and the just landscape: The case of the European landscape convention*, "Landscape Research", 32(5), pp. 579-594.
- OMC WORKING GROUP 2018, *Participatory Governance of Cultural Heritage. Report of the OMC (Open Method of Coordination) Working Group of Member State's experts*, Luxembourg. Online: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8837a15-437c-11e8-a9f4-01aa75ed71a1>.
- E. OSTROM 2006, *Governare i beni collettivi*, Venezia.
- V. PANUCCIO 1989, *Musei e disciplina giuridica dei ritrovamenti di oggetti di interesse storico ed artistico: realtà e prospettive*, in V. PANUCCIO (ed), *Ritrovamenti e scoperte di opere d'arte*, Milano, pp. 7-24.
- C. PAVOLINI 1996, *Per una Soprintendenza unica*, "Ostraka", V(2), pp. 377-387.
- V. PAZÉ 2011, *In nome del popolo: il problema democratico*, Roma-Bari.
- Per la salvezza dei beni culturali in Italia 1967: Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*. 3 vol., Roma 1967.
- P. PETRAROLA, D. LA MARCA 2017, *Per un'imprenditoria qualificata nella gestione di beni e servizi culturali*, in FEDERCULTURE 2017, pp. 67-79.
- E. PETTENÒ, R. TASINATO 2019, *Collections - collectors (?) - and archaeological heritage preservation*, intervento alla Winter School "Anthropology of forgery. Art collecting, authentication and innovative tools for a culture of legality in cultural heritage" (Castelfranco Veneto, 28 febbraio 2019).
- R. PICKARD 2002, *European Cultural Heritage. II. A Review of Policies and Practice*, Strasbourg.
- F. PINNA 2019, *Archeologia e costruzione partecipata dell'identità locale: percorsi di archeologia di comunità in Sardegna*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 123-146.
- A. PINTUCCI, E. CELLA 2014, *Discovering the Archaeologists of Italy 2012-14*. Online; [http://www.discovering-archaeologists.eu/national\\_reports/2014/IT%20DISCO%202014%20Italy%20national%20report%20English.pdf](http://www.discovering-archaeologists.eu/national_reports/2014/IT%20DISCO%202014%20Italy%20national%20report%20English.pdf).
- G. PISTORIO 2012a, *Commento all'Art. 91*, in SANDULLI 2012, pp. 739-747.
- G. PISTORIO 2012b, *Commento all'Art. 90*, in SANDULLI 2012, pp. 732-739.
- J. POLLARD 2003, *WANHS and archaeological research in Wiltshire, 1853-2003*, in J.H. THOMAS (ed), *Wiltshire Archaeological and Natural History Society. The First 150 years*, Devizes, pp. 45-64.
- T. POLLARD 2009, *The rust of time: metal detecting and battlefield archaeology*, in THOMAS, STONE 2009, pp. 181-202.
- A. POSTIGLIONE 1979, *Un diverso ruolo dello scopritore di cose di interesse artistico, storico e archeologico*, "Giustizia Civile", 12, pp. 2047-2050.
- L.V. PROTT, P.J. O'KEEFE 1992, *'Cultural heritage' or 'cultural property'?*, "International Journal of Cultural Property", 1(2), pp. 307-320.
- E. PSYCHOGIPOULOU 2006, *The cultural mainstreaming clause of article 151(4) EC: protection and promotion of cultural diversity or hidden cultural agenda?*, "European Law Journal", 12(5), pp. 575-592.
- M.A. QUAGLIA, A. RALLO 2012, *Commento all'Art. 136*, in SANDULLI 2012, pp. 1066-1098.
- C. RANCI 2006, *Il volontariato: i volti della solidarietà*, Bologna.
- J.D. RASKIN 2008, *The evolution of constructivism*, "Journal of Constructivist Psychology", 21(1), pp. 1-24.
- C. RENFREW 2000, *Loot, Legitimacy and Ownership: The Ethical Crisis in Archaeology*, London.
- G. RESTA 2009, *Chi è proprietario delle Piramidi? L'immagine dei beni tra property e commons*, "Politica del diritto", XL(4), pp. 567-603.
- A. RICCI 1996, *I mali dell'abbondanza: considerazioni impolitiche sui beni culturali*, Roma.
- Ricerca sui beni culturali*, 2 vol., Roma 1975.
- B. RICHARDSON, J. RAZZAGUE 2006, *Public participation in environmental decision-making*, in B. RICHARDSON, S. WOOD (eds), *Environmental Law for Sustainability*, Oxford, pp. 165-194.

- L.-J. RICHARDSON, C. HOGGARD, D. ROCKS-MACQUEEN 2018, *What do UK archaeologists think of public engagement?*, "Landward Research Occasional Paper", 2. Online: [https://ueaeprints.uea.ac.uk/68268/1/LRop002\\_Richardson\\_et\\_al\\_2018.pdf](https://ueaeprints.uea.ac.uk/68268/1/LRop002_Richardson_et_al_2018.pdf).
- J. RIFKIN 2015, *La società a costo marginale zero: l'Internet delle cose, l'ascesa del 'Commons' collaborativo e l'eclissi del capitalismo*, Milano.
- F. RIPANTI 2017, *Italian public archaeology on fieldwork: an overview*, "Archeostorie. Journal of Public Archaeology", 1, pp. 93-104.
- M. RIZNER 2019, *Participatory research in archaeology in Croatia: between law and practice*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 257-268.
- M. ROCHE 2007, *Cultural europeization and the 'cosmopolitan condition': European Union regulation and European sport*, in C. RUMFORD (ed), *Cosmopolitanism and Europe*, Liverpool, pp. 126-141.
- I. RODRIGUEZ TEMIÑO, A. YÁÑEZ 2018, *Los procedimientos sancionadores por uso no autorizado de detectores de metales. Reflexiones sobre una práctica imperfecta*, in A. YÁÑEZ, I. RODRIGUEZ TEMIÑO (eds), *El expropiar se va a acabar. Uso de detectores de metales y arqueología: sanciones administrativas y penales*, Valencia, pp. 281-334.
- I. RODRIGUEZ TEMIÑO, A. YÁÑEZ, M. ORTIZ SÁNCHEZ 2019, *Archaeological heritage and metal detectors: should we be managing supply or demand?*, in CAMPBELL et al. 2019, pp. 139-153.
- A. ROGERSON 2016, *'A great increase in reported, provenanced, archaeological finds': a history of recording in Norfolk before the Portable Antiquities Scheme*, "Public Archaeology", 15(4), pp. 238-244.
- P. ROSANVALLON 2012, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma.
- I. ROSSETTI, C. CASINI 2016, *Partecipazione e grandi opere. Il caso della Regione Toscana come esperimento per una applicazione nazionale*, intervento presentato alla XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali. Online: [https://www.aisre.it/images/aisre/5788b611cdc833664065964/rossetti\\_casini\\_partecipazione%20e%20grandi%20opere.pdf](https://www.aisre.it/images/aisre/5788b611cdc833664065964/rossetti_casini_partecipazione%20e%20grandi%20opere.pdf).
- M. RÖSSLER 2012, *Partners in site management. A shift in focus: heritage and community involvement*, in M.-T. ALBERT, M. RICHON, M.J. VIÑALS, A. WITCOMB (eds), *Community Development through World Heritage*, Paris, pp. 27-31.
- M. ROVERSI MONACO 2016, *Tutela e utilità collettiva del patrimonio pubblico e del patrimonio culturale: alcune considerazioni critiche*, "Rivista Giuridica di Urbanistica", 2, pp. 79-93.
- V. RÜHSE 2017, *The digital collection of the Rijksmuseum. Open content and commercialisation of a National Museum*, in O. GRAU (ed), *Museum and Archive on the Move: Changing Cultural Institutions in the Digital Era*, Berlin, pp. 37-56.
- P.L. SACCO, G. FERILLI, G. TAVANO BLESSI 2014, *Culture 3.0. Cultural participation and the future of cultural policies: a European perspective*, "IULM Working Paper". Online: <http://www.amoslab.fi/wp-content/uploads/2014/06/Pier-Luigio-Sacco.-Culture-3.0-JCE-circ.pdf>.
- A.M. SANDULLI 1967, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, "Rivista Giuridica dell'Edilizia", II, pp. 69-88.
- M.A. SANDULLI (ed) 2012, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2ª ed., Milano.
- C.P. SANTACROCE 2009, *La gestione dei vincoli paesaggistici tra ripensamenti centripeti e (ri-)formulazioni legislative centrifughe*, "Rivista Giuridica di Urbanistica", 1-2, pp. 219-249.
- C.P. SANTACROCE 2017, *Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia*, "Diritto e Società", 3, pp. 577-618.
- M. SANTI 2014, *La stele di Axum da bottino di guerra a patrimonio dell'umanità: una storia italiana*, Milano-Udine.
- M. SANTI 2018, *Sguardo a Levante: la politica culturale italiana sul patrimonio archeologico e monumentale del Dodecaneso, 1912-1945*, Milano-Udine.
- M. SASSATELLI 2009, *Becoming Europeans: Cultural Identity and Cultural Policies*, Basingstoke.
- A.D. SAUNDERS 1983, *A century of ancient monuments legislation 1882-1982*, "The Antiquaries Journal", 63(1), pp. 11-33.
- A. SAVILLE 2009, *Treasure Trove and metal detecting in Scotland*, in THOMAS, STONE 2009, pp. 87-98.
- J.L. SAX 1989, *Heritage preservation as a public duty: the Abbé Gregoire and the origins of an idea*, "Michigan Law Review", 88, pp. 1142-1169.
- J.L. SAX 1990, *Is anyone minding Stonehenge? The origins of cultural property protection in England*, "California Law Review", 78, pp. 1543-1567.

- G.J. SAYEJ 2019, *Norwegian archaeological heritage: legislation vs. reality*, in CAMPBELL et al. 2019, pp. 25-43.
- D. SAYER 2009, *Is there a crisis facing British burial archaeology?*, "Antiquity", 83(319), pp. 199-205.
- T. SCHADLA-HALL 1999, *Shakespeare's Globe: 'As faithful a copy as scholarship... could get'; 'A bit of a bastard'*, in P.G. STONE, P.G. PLANEL (eds), *The Constructed Past: Experimental Archaeology, Education and the Public*, London, pp. 104-123.
- T. SCHADLA-HALL 2004, *Community Archaeology in Leicestershire: the wider view, beyond the boundaries*, in P. BOWMAN, P. LIDDLE (eds), *Leicestershire Landscapes*, Glenfield, pp. 1-7.
- T. SCHADLA-HALL, G. MOSHENSKA, A. THORNTON 2010, *Editorial*, "Public Archaeology", 9(4), pp. 169-170.
- N. SCHLANGER 2012, *Archaeological societies*, in N.A. SILBERMAN (ed), *The Oxford Companion to Archaeology*, Oxford, pp. 96-99.
- S. SCHMAHL, M. BREUER (eds) 2017, *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford.
- J. SCHOFIELD (ed) 2016, *Who Needs Experts? Counter-Mapping Cultural Heritage*, London-New York.
- J. SCHOFIELD, J. CARMAN, P. BELFORD 2011, *Archaeological Practice in Great Britain: A Heritage Handbook*, New York.
- E. SCIACCHITANO 2011a, *La riforma del Consiglio d'Europa*, "Notiziario a cura dell'Ufficio Studi del MiBAC", 92-97, pp. 168-169.
- E. SCIACCHITANO 2011b, *La Convenzione quadro sul valore dell'eredità culturale per la società (Faro, 27 ottobre 2005)*, "Notiziario a cura dell'Ufficio Studi del MiBAC", 92-97, pp. 170-71.
- E. SCIACCHITANO 2015, *L'evoluzione delle politiche sul patrimonio culturale in Europa dopo Faro*, in ZAGATO, VECCO 2015, pp. 45-62.
- G. SCIULLO 2006, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 2. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciullo2.htm>.
- G. SCIULLO 2012, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1-2. Online: [http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1\\_2/sciullo.htm](http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/sciullo.htm).
- G. SCIULLO 2016, *'Interessi differenziati' e procedimento amministrativo*, "Giustamm. Rivista di diritto amministrativo", 5. Online: <https://www.giustamm.it/ga/id/2016/5/5248/d>.
- G. SCIULLO 2018, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2018/1/sciullo.htm>.
- A. SCIURBA 2015, *Moving beyond the collateral effects of the patrimonialisation. The Faro Convention and the 'commonification' of Cultural Heritage*, in ZAGATO, VECCO 2015, pp. 457-478.
- A. SELKIRK 2003, *The Heritage Link*, "Current Archaeology", p. 154.
- S. SETTIS 2002, *Italia S.p.A.: l'assalto al patrimonio culturale*, Torino.
- S. SETTIS 2005, *Battaglie senza eroi: i beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano.
- S. SETTIS 2012, *Azione popolare: cittadini per il bene comune*, Torino.
- G. SEVERINI 2012a, *Commento agli Artt. 1-2*, in SANDULLI 2012, pp. 3-36.
- G. SEVERINI 2012b, *Commento agli Artt. 6-7-bis*, in SANDULLI 2012, pp. 50-58.
- G. SEVERINI 2012c, *Commento agli Artt. 111-113*, in SANDULLI 2012, pp. 839-870.
- G. SEVERINI 2013, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (eds), *Codice commentato di Edilizia e Urbanistica*, Torino, pp. 3-35.
- G. SEVERINI 2014, *Immaterialità dei beni culturali?*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Atti del Convegno (Assisi, 25-27 ottobre 2012), 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/severini.htm>.
- G. SEVERINI 2015, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, "Rivista Giuridica dell'Edilizia", 4, pp. 323-334.
- C. SHORE 1996, *Imagining the new Europe: identity and heritage in European Community discourse*, in P. GRAVES-BROWN, S. JONES, C. GAMBLE (eds), *Cultural Identity and Archaeology. The Construction of European Communities*, Abingdon, pp. 96-115.
- D.D. SHOUP, S. BONINI BARALDI, L. ZAN 2014, *A centralized decentralization: outsourcing in the Turkish cultural heritage sector*, "International Journal of Cultural Policy", 20(1), pp. 54-77.

- R. SKEATES, C. McDAVID, J. CARMAN (eds) 2012, *The Oxford Handbook of Public Archaeology*, Oxford.
- H. SILVERMAN (ed) 2011, *Contested Cultural Heritage: Religion, Nationalism, Erasure, and Exclusion in a Global World*, New York.
- H. SILVERMAN, D.F. RUGGLES 2007, *Cultural heritage and human rights*, in H. SILVERMAN, D.F. RUGGLES (eds), *Cultural Heritage and Human Rights*, New York, pp. 3-22.
- F. SIMPSON 2009, *The Values of Community Archaeology: A Comparative Assessment*, Tesi di Dottorato, University of Exeter.
- F. SIMPSON, H. WILLIAMS 2008, *Evaluating community archaeology in the UK*, "Public Archaeology", 7(2), pp. 69-90.
- Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, A. RÖCKE 2009, *I bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma.
- L. SMITH 2004, *Archaeological Theory and the Politics of Cultural Heritage*, London-New York.
- L. SMITH 2006, *The Uses of Heritage*, London-New York.
- L. SMITH, E. WATERTON 2009, *Heritage, Communities and Archaeology*, London.
- S. SOLHEIM, H. HØLLELAND 2014, *Between Dream and Reality. Debating the Impact of World Heritage Listing*, Oslo.
- D. SORACE 2016, *Diritto delle amministrazioni pubbliche: una introduzione*, 8ª ed., Bologna.
- M. SPINOZZI 2010, *L'inchiesta pubblica [quanto e come le decisioni amministrative e le politiche di partecipazione in materia ambientale conducono all'emersione degli interessi 'deboli' e da questi sono orientate]*, "Federalismi.it: Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", 12. Online: [http://www.federalismi.it/nv14/articolo\\_documento.cfm?Artid=33604&content=La+Convenzione+di+Faro+sul+valore+dell'27eredit%C3%AD+culturale+per+la+societ%C3%AD&content\\_author=%3Cb%3EPaolo+Carpentier%3C/b%3E](http://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=33604&content=La+Convenzione+di+Faro+sul+valore+dell'27eredit%C3%AD+culturale+per+la+societ%C3%AD&content_author=%3Cb%3EPaolo+Carpentier%3C/b%3E).
- U. STAIGER 2013, *The European Capitals of Culture in context: cultural policy and the European integration process*, in K.K. PATEL (ed), *The Cultural Politics of Europe: European Capitals of Culture and European Union since 1980s*, London-New York, pp. 19-38.
- B. STARTIN 1993, *Assessment of field remains*, in HUNTER, RALSTON 1993, pp. 184-196.
- B. STARTIN 1995, *The Monuments Protection Programme. Protecting what, how, and for whom?*, in M.A. COOPER, A. FIRTH, J. CARMAN, D. WHEATLEY (eds), *Managing Archaeology*, London-New York, pp. 137-145.
- D. STEVENSON, G. BALLING, N. KANN-RASMUSSEN 2017, *Cultural participation in Europe: shared problem or shared problematisation?*, "International Journal of Cultural Policy", 23(1), pp. 89-106.
- H. STOVEL 2007, *Effective use of authenticity and integrity as World Heritage qualifying conditions*, "City & Time", 2(3). Online: <http://www.ct.ceci-br.org/novo/revista/>.
- C. SWANWICK, G. FAIRCLOUGH 2018, *Landscape character: experience from Britain*, in G. FAIRCLOUGH, I. SARLÖV HERLIN, C. SWANWICK (eds), *Routledge Handbook of Landscape Character Assessment. Current Approaches to Characterisation and Assessment*, London, pp. 21-36.
- E. SZYSZCZAK 2006, *Experimental governance: the Open Method of Coordination*, "European Law Journal", 12(4), pp. 486-502.
- R. TAMIOZZO (ed) 2005, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Milano.
- M. TAMMA 2015, *Diritti culturali, patrimonializzazione, sostenibilità*, in ZAGATO, VECCO 2015, pp. 479-496.
- A.L. TARASCO 2008, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, "Foro amministrativo - Consiglio di Stato", 7-8, pp. 2261 ss.
- A.L. TARASCO 2012, *Commento all'Art. 28*, in SANDULLI 2012, pp. 302-318.
- A.L. TARASCO 2019, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Roma-Bari.
- D. THÉRON 2009, *Benefits and innovations of the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, in *Heritage and Beyond*, Strasbourg, pp. 9-11.
- J.H. THOMAS 2003, *Introduction: from little acorns...*, in J.H. THOMAS (ed), *Wiltshire Archaeological and Natural History Society. The First 150 Years*, Devizes, pp. xix-xxiii.
- R. THOMAS 2004, *Archaeology and authority in England*, in MERRIMAN 2004, pp. 191-201.
- S. THOMAS 2009, *Wanborough revisited: the rights and wrongs of treasure trove law in England and Wales*, in THOMAS, STONE 2009, pp. 153-166.

- S. THOMAS 2012, *Archaeologists and metal-detector users in England and Wales: past, present, and future*, in SKEATES et al. 2012, pp. 60-81.
- S. THOMAS 2016, *The future of studying hobbyist metal detecting in Europe: a call for a transnational approach*, "Open Archaeology", 2, pp. 140-149.
- S. THOMAS 2017, *Community archaeology*, in MOSHENSKA 2017, pp. 14-30.
- S. THOMAS, J. LEA (eds) 2014, *Public Participation in Archaeology*, Woodbridge.
- S. THOMAS, P.G. STONE (eds) 2009, *Metal detecting and archaeology*, Woodbridge.
- S. THURLEY 2013, *Men from the Ministry: How Britain Saved Its Heritage*, New Haven (CT).
- T. TIBILETTI 2013, *Testimonianze letterarie e indagini archeologiche a Castelseprio. Interpretazioni, problemi, spunti di riflessione*, in P.M. DE MARCHI (ed), *Castelseprio e Torba: sintesi delle ricerche e aggiornamenti*, Mantova, pp. 45-85.
- L. TINDEMANS 1976, *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*, "Bulletin of the European Communities", Suppl. 1/76.
- V. TINÈ 2018, *Archeologia preventiva. Norme spese eluse*, "Il secolo XIX", 7 giugno.
- TNS OPINION & SOCIAL 2007, *European Cultural Values. Report*, Eurobarometer Surveys 278, Brussels.
- TNS OPINION & SOCIAL 2013, *Cultural Access and Participation. Report*, Eurobarometer Surveys 399, Brussels.
- TNS OPINION & SOCIAL 2017, *Cultural Heritage. Report*, Eurobarometer Surveys 466, Brussels.
- M. TONELLI 2019, *Palazzo dei Diamanti. Il documento ufficiale con cui il Governo ha bloccato il progetto*, "Artribune", 18 gennaio.
- M. TRIVEDI 2018, *On taking from others: history and sensibility in archaeologists' arguments for treasure trove legislations*, "Public Archaeology", 17, pp. 110-136.
- M. TRIVELLIN 2018, *Agevolazioni fiscali e mecenatismo culturale*, lezione del Corso di Alta Formazione "La dimensione giuridica dei beni culturali", Padova, 1 giugno 2018.
- S. TROILO 2005, *La patria e la memoria: tutela e patrimonio culturale nell'Italia unita*, Milano.
- G. TROTZIG 1993, *The new European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, "Antiquity", 67 (255), pp. 414-415.
- G. TULLY 2019, *Skills, ethics and approaches: an introduction to the 'basics' of participatory archaeology*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 35-60.
- A. TUMICELLI 2014, *L'immagine del bene culturale*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/tumicelli.htm#testo15>.
- S. TURNER 2006, *Historic Landscape Characterisation: a landscape archaeology for research, management and planning*, "Landscape Research", 31(4), pp. 385-398.
- T.R. TYLER 1997, *The psychology of legitimacy: a relational perspective on voluntary deference to authorities*, "Personality & Social Psychology Review", 1(4), pp. 323-345.
- G. UCELLI 1983, *Le navi di Nemi*, Roma.
- P.F. UNGARI 2012, *La tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico*, "Rivista Giuridica di Urbanistica", 4, pp. 670-687.
- S. URBINATI 2012, *Considerazioni sul ruolo di "comunità, gruppi e, in alcuni casi, individui" nell'applicazione della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. SCOVAZZI, B. UBERTAZZI, L. ZAGATO (eds), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, pp. 51-74.
- S. URBINATI 2013, *La partecipazione delle comunità al diritto internazionale*, in *La partecipazione nella salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: aspetti etnografici, economici e tecnologici*, Milano, pp. 100-118.
- M. VALENTI 2017, *Appunti, grezzi, per un'agenda di Archeologia Pubblica in Italia*, in J. MITCHELL, J. MORELAND, B. LEAL (eds), *Encounters. Excavations and Argosies. Essays for Richard Hodges*, Oxford, pp. 314-328.
- P.A. VALENTINO 2013, *L'impresa culturale e creativa: verso una definizione condivisa*, "Economia della Cultura", 3, pp. 273-288.
- B. VALTYSSON, N. HOLDGAARD 2019, *The museum as a charged space. The duality of digital museum communication*, in K. DRÖTNER, V. DZIEKAN, R. PARRY, K.C. SCHRÖDER (eds), *The Routledge Handbook of Museums, Media and Communication*, New York, pp. 159-171.
- V.M. VAN DER HAAS, P.A.C. SCHUT (eds) 2014, *The Valletta Convention: Twenty Years After. Benefits, Problems, Challenges*, Brussels.

- F. VAN DER PLOEG 2006, *The making of cultural policy: a European perspective*, in V. GINSBURGH, D. THROSBY (eds), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Amsterdam, pp. 1184-1221.
- G. VANNINI (ed) 2011a, *Archeologia pubblica in Toscana: un progetto e una proposta*, Atti del workshop (Firenze, 12 luglio 2010), Firenze.
- G. VANNINI 2011b, *Elio Conti e l'archeologia medievale*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 1, pp. 431-440.
- C. VENTIMIGLIA 2012, *Commento agli Artt. 106-110*, in SANDULLI 2012, pp. 817-839.
- F. VERRASTRO 2007, *Nascita e sviluppo delle soprain tendenze per il patrimonio storico-artistico (1861-1904)*, "Le carte e la storia", 1, pp. 135-157.
- N. VETTORI 2017, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, "Aedon. Rivista di arti e diritto on line", 1. Online: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2017/1/vettori.htm>.
- O. VICHA 2014, *The concept of the right to Cultural Heritage within the Faro Convention*, "International and Comparative Law Review", 14(2), pp. 23-38.
- E. VITALE 2013, *Contro i beni comuni: una critica illuminista*, Roma-Bari.
- Giuliano VOLPE 2013, *A proposito delle 'concessioni di scavo' e dei rapporti tra Università e Soprintendenze*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 3, pp. 301-311.
- Giuliano VOLPE 2015, *Patrimonio al futuro: un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Milano.
- Giuliano VOLPE 2016a, *Un patrimonio italiano: beni culturali, paesaggio e cittadini*, Novara.
- Giuliano VOLPE 2016b, *'Fuori tempo come tante cose sue'. Il patrimonio culturale, l'archeologia e la sindrome del barone Arminio Piovasco di Rondò*, in A. CHAVARRIA ARNAL, M. JURKOVIC (eds), *Alla ricerca di un passato complesso. Contributi in onore di Gian Pietro Brogiolo per il suo settantesimo compleanno*, Motovun-Zagreb, pp. 327-339.
- Giuliano VOLPE 2018, *Per un'archeologia al futuro: globale, pubblica, partecipata [e anche più coraggiosa]*, in MALFITANA 2018, pp. 21-38.
- Giulio VOLPE 1996, *La parabola della tutela artistica italiana da Carlo Fea a Giovanni Rosadi*, in A. EMILIANI (ed), *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani, 1571-1860*, Bologna, pp. 257-284.
- Giulio VOLPE 2013, *Manuale di diritto dei beni culturali: storia e attualità*, 3ª ed., Padova.
- Giulio VOLPE, E. GARZILLO 1996, *Prefazione e Postfazione*, in A. EMILIANI (ed), *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani, 1571-1860*, Bologna.
- C. VOS 2015, *Debating the reconciliatory use of heritage. European post-monumentalism versus regional national-monumentalism*, "International Journal of Heritage Studies", 21(7), pp. 1-18.
- D. VOUDOURI 2010, *Law and the politics of the past: legal protection of cultural heritage in Greece*, "International Journal of Cultural Property", 17, pp. 547-568.
- G. WAINWRIGHT 1989, *Saving the Rose*, "Antiquity", 63(240), pp. 430-435.
- V.F. WANG 2008, *Whose responsibility? The Waverley system, past and present*, "International Journal of Cultural Property", 15(3), pp. 227-69.
- B. WARD-PERKINS 2011, *A personal (and very patchy) account of medieval archaeology in the early 1970s in northern Italy*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 1, pp. 496-498.
- WATERLOO UNCOVERED 2015-2016, *Waterloo Uncovered Project Review. Volume 1*, London.
- M. WATERSON 1997, *The National Trust: The First Hundred Years*, London.
- E. WATERTON 2010, *Politics, Policy and the Discourses of Heritage in Britain*, Basingstoke.
- E. WATERTON 2015, *Heritage and community engagement*, in T. IRELAND, J. SCHOFIELD (eds), *The Ethics of Cultural Heritage*, New York, pp. 53-67.
- E. WATERTON, L. SMITH 2010, *The recognition and misrecognition of community heritage*, "International Journal of Heritage Studies", 16(1-2), pp. 4-15.
- E. WATERTON, S. WATSON 2013, *Heritage and Community Engagement: Collaboration or Contestation?*, London-New York.
- N. WEISS 2017, *Origin and further development*, in SCHMAHL, BREUER 2017, pp. 3-22.
- V.C. WESTMONT, A. ANTELID 2018, *The place to be: Community archaeology as a tool for cultural integration*, "Journal of Community Archaeology and Heritage", 5(4), pp. 237-249.

- B. WHITE 2011, *The United Kingdom*, in MÁRQUEZ-GRANT, FIBIGER 2011, pp. 479-491.
- B. WILKINS 2019, *A theory of change and evaluative framework for measuring the social impact of public participation in archaeology*, "European Journal of Post-Classical Archaeologies", 9, pp. 77-100.
- W.J.H. WILLEMS 2007, *The work of making Malta: the Council of Europe's archaeology and planning committee 1988-1996*, "European Journal of Archaeology", 10(1), pp. 57-71.
- F. WINKLEY 2016, *Talking to metal detectorists in the field: a methodology for analysing motivations and attitudes to landscape*, "Public Archaeology", 15(4), pp. 186-213.
- A. YÁÑEZ 1998, *El concepto jurídico de patrimonio arqueológico*, "Mito y Realidad en la Historia de Navarra", II, pp. 215-225.
- A. YÁÑEZ 2015, *Actividades ilícitas contra el patrimonio arqueológico: sistemas punitivos penal y administrativo*, "Cuadernos de Prehistoria y Arqueología de la Universidad de Granada", 25, pp. 13-30.
- G. ZAGARIA, R. ZAGARIA 2012, *Commento all'Art. 92*, in SANDULLI 2012, pp. 747-754.
- L. ZAGATO 2012, *La problematica costruzione di un'identità culturale europea. Un quadro più favorevole dopo Lisbona?*, in L. ZAGATO, M. VECCO (eds), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Milano, pp. 250-271.
- L. ZAGATO, M. VECCO (eds) 2015, *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia.
- L. ZAN 2014, *La gestione del patrimonio culturale: Una prospettiva internazionale*, Bologna.
- L. ZAN, S.B. BARALDI, C. GORDON 2007, *Cultural heritage between centralisation and decentralisation*, "International Journal of Cultural Policy", 13(1), pp. 49-70.
- C. ZUCHELLI 2012a, *Commento all'Art. 13*, in SANDULLI 2012, pp. 147-184.
- C. ZUCHELLI 2012b, *Commento all'Art. 14*, in SANDULLI 2012, pp. 184-198.





La pubblicazione di questo volume è stata finanziata dal progetto PRIN 2015 "Archeologia al futuro. Teoria e prassi dell'archeologia pubblica per la conoscenza, tutela e valorizzazione, la partecipazione, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile" (finanziato dal MIUR, 2015ZKTLH5).

Stampato in giugno 2020