

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento dei Beni Culturali: Archeologia, Storia dell'Arte, del Cinema e della Musica

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN: Storia, critica e conservazione dei Beni Culturali

CICLO XXXII

**ASPETTI GIURIDICI DELLA PARTECIPAZIONE SOCIALE NEL CAMPO DEI BENI CULTURALI:
IL CASO DELL'ARCHEOLOGIA PARTECIPATA.
STUDIO COMPARATO DEI MODELLI INGLESE E ITALIANO**

Coordinatore: Ch.mo Prof. Alessandra Toniolo

Supervisore: Ch.mo Prof. Alexandra Chavarría Arnau

Co-Supervisore: Ch.mo Prof. Clemente Pio Santacroce

Dottorando : Francesca Benetti

RIASSUNTO

Questa ricerca ha indagato quale sia allo stato attuale lo spazio giuridico per la partecipazione del pubblico nel settore dei beni culturali in Italia, focalizzando l'attenzione in particolare sull'archeologia, confrontando le caratteristiche e gli esiti del modello domestico con quello inglese, caratterizzato da misure molto più liberali.

Una riflessione su questa tematica è particolarmente urgente in Italia, di fronte a tendenze fortemente conflittuali. Da una parte infatti, a livello politico e amministrativo si invocano maggiori possibilità di partecipazione, mentre nel campo dei beni culturali è stata firmata nel 2013 la *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (cd. Convenzione di Faro, che promuove un ampio coinvolgimento delle "comunità di patrimonio") e alcuni progetti stanno costruendo una solida base teorica per l'"archeologia partecipata" italiana. Dall'altra parte invece, l'ordinaria amministrazione dei beni culturali in Italia è ancora in larga parte appannaggio di specialisti. Anzi, a partire dal 2016 la circolare della Direzione Generale Archeologia MiBACT n. 6 insiste sulla esclusione *categorica* (sic) della possibilità che agli scavi in concessione «possano partecipare soggetti diversi da archeologi provvisti del titolo di laurea o da studenti universitari in discipline archeologiche e affini», seguendo quanto richiesto, almeno secondo l'interpretazione degli organi ministeriali, dalla *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage* (cd. Convenzione di La Valletta, 1992, ratificata dall'Italia con la L. 29 aprile 2015, n. 57).

Questo lavoro ha dunque preso le mosse dall'analisi dei documenti internazionali che evidenziano gli orientamenti di tre tra gli organi che più hanno avuto un impatto sulla legislazione italiana: UNESCO, *Council of Europe* (CoE) e Unione Europea (UE). In tutti i casi si è verificata una tendenza – specialmente dalla fine degli anni Novanta – all'incoraggiamento degli Stati, seppur con misure diverse, ad aumentare la partecipazione pubblica, intesa come strumento di democrazia. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (1948) afferma che ogni individuo ha diritto a partecipare alla vita culturale della propria comunità (art. 27.1). Questa previsione è stata variamente interpretata e implementata, anche a livello internazionale, passando dalla semplice garanzia di accesso (sia fisico, sia intellettuale, tramite politiche educative) al riconoscimento della necessità di una partecipazione attiva del pubblico. In generale fino all'inizio degli anni Novanta (Convenzione di La Valletta, *Operational Guidelines* della *World Heritage Convention*) il sistema di *governance* relativo ai beni culturali pro-

posto a livello internazionale è ancora in larga parte di tipo impositivo / autorizzatorio. Un ruolo importante per una maggiore apertura alla partecipazione pubblica hanno avuto il riconoscimento dell'esistenza del patrimonio intangibile e l'approccio olistico proposto prima in ambito ambientale poi paesaggistico. Specialmente in Europa (CoE e UE) negli ultimi venti anni le politiche hanno quasi totalmente abbandonato l'idea della tutela dei beni culturali per il loro valore intrinseco, abbracciando invece una visione delle politiche culturali strumentale al perseguimento di altri obiettivi politici e socio-economici.

In ogni caso, per quanto gli strumenti internazionali di organi come UNESCO, CoE e UE siano importanti nel dare degli indirizzi, la partita per realizzare la partecipazione pubblica si gioca dove vengono effettivamente prodotte le leggi, ovvero a livello nazionale, dove l'implementazione delle convenzioni si deve inserire nei singoli contesti normativi. È per tale motivo che la ricerca ha preso in considerazione i contesti nazionali di Italia e Inghilterra, analizzando dal punto di vista normativo le possibilità di partecipazione pubblica nei seguenti settori: individuazione dei beni (specialmente archeologici) da sottoporre a tutela, ricerca, tutela, gestione dei rinvenimenti fortuiti, archeologia preventiva e d'emergenza, valorizzazione e gestione.

In sintesi, l'analisi ha dimostrato che in Italia la centralità dell'amministrazione statale dovrebbe servire a garanzia di uguali opportunità di accesso al patrimonio, ma in realtà opera in molti campi come agente di esclusione, riservando alcune attività sul patrimonio culturale unicamente agli esperti parte dell'amministrazione statale. Questo si verifica in particolare negli ambiti della ricerca e dell'individuazione dei beni, ambiti in cui lo Stato tende ad approfondire il suo potere. In particolare nel primo caso la recente estensione interpretativa – circolare DG ABAP 2019 – del concetto di “ricerche archeologiche” (che l'art. 88 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio riserva al Ministero) alle indagini non invasive solleva significativi dubbi di costituzionalità, insieme con l'esclusione di personale non specializzato dagli scavi in concessione. Nel secondo caso l'indefinitezza normativa della nozione di “bene interesse archeologico” (e l'evoluzione dell'archeologia da disciplina di studio dell'antichità a metodo) rende centrale il ruolo della Pubblica Amministrazione nell'individuazione dei beni, che raramente prende in considerazione i valori che le comunità locali attribuiscono al patrimonio culturale. Misure partecipative invece, come ad esempio la figura dell'ispettore onorario o quella del dibattito pubblico, sono ancora sotto utilizzate, ancorché previste dal nostro sistema legislativo e anzi, in prospettiva futura, una svolta partecipativa nell'ambito dei culturali sarebbe in linea con gli artt. 9 e 118 della Costituzione.

In Inghilterra, d'altro canto, il sistema è molto più liberale, in particolare nell'ambito della ricerca archeologica, che è quasi totalmente liberalizzata. Interessanti misure partecipative si rintracciano anche nell'individuazione dei beni da sottoporre a misure di tutela “leggera” (*listing*, per beni che continuano ad essere utilizzati dalla società con-

temporanea) e nella pratica delle consultazioni per la costruzione di politiche. Particolare attenzione merita il tema della gestione dei rinvenimenti fortuiti, per i quali sono previsti denuncia volontaria e mantenimento della proprietà privata ad eccezione di alcune particolari categorie di oggetti denominate “tesori”, che vengono reclamati dalla Corona e per cui viene pagato un premio di rinvenimento pari al valore della cosa ritrovata. La diffusione del *metal detecting* ha reso il fenomeno del ritrovamento casuale un fatto numericamente rilevante e per contrastare la perdita di dati archeologici è stato messo a punto il *Portable Antiquities Scheme*, un progetto collaborativo di catalogazione dei beni ritrovati. Il modello inglese, in molti casi fallace nell’assicurare una tutela forte, ha contrastato questo problema con estese politiche educative e maggiore coinvolgimento delle comunità locali.

In ambito italiano l’accentramento dei poteri in capo allo Stato è stato tradizionalmente ritenuto come lo strumento principe (e unico) per una efficace salvaguardia del patrimonio culturale e segnatamente archeologico. I fautori di questo modello contrappongono allo Stato, intrinsecamente “buono”, il privato, necessariamente speculatore. Seppure sia evidente che l’esistenza di un organo di controllo è necessaria e positiva, è anche vero che il particolare sbilanciamento dei poteri in questo ambito ha creato frizioni con diversi *stakeholders*, non solo privati. Inoltre bisogna considerare che, in conseguenza della tendenza alla sovrapposizione tra la concezione antropologica di patrimonio culturale e quella legislativa che ha portato a una estensione di ciò che è definibile bene culturale (e in particolare archeologico), anche con risorse finanziarie e di personale molto maggiori di quelle che ad oggi sono disponibili, l’amministrazione statale non riuscirebbe comunque ad assicurare una perfetta tutela in tutto il territorio nazionale. In alcune materie è addirittura impossibile far rispettare la legge in modo forzoso, senza la collaborazione del pubblico (il rinvenimento casuale di beni archeologici è un esempio). Dunque, oltre che essere eticamente più corretto, dato il valore sociale del patrimonio culturale, è anche conveniente o necessario per lo Stato sviluppare pratiche partecipative, che facciano convergere gli interessi per la sua tutela e valorizzazione condivisa. Di fatto, anche in un sistema estremamente liberale come l’Inghilterra le debolezze legislative in materia di tutela sono state controbilanciate proprio dalla stimolazione dell’interesse pubblico, che si è in più occasioni mosso a difesa del patrimonio culturale e paesaggistico.

La ricerca ha dimostrato inoltre come a una maggiore apertura alla partecipazione pubblica non necessariamente corrisponda uno svilimento della professione archeologica, timore che in Italia è frequentemente causa di tensioni sociali tra archeologi e volontari.

È legittimo chiedersi se e fino a che punto un sistema più liberale possa essere adottato in Italia. In questo senso, l’attuale dibattito scientifico e politico riguardante la ratifica della convenzione di Faro è un’occasione per ripensare il sistema della ricerca, tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali, per perseguire in modo più profondo e inclusivo l’interesse “pubblico” nella cura dei beni culturali.

ABSTRACT

This thesis analyses the current limits of public participation in cultural heritage management (in a broad sense) in Italy, with particular reference to archaeology, adopting a comparative juridical approach. It contrasts in fact the characteristics and the consequences of the Italian and English legislative systems, the latter being far more liberal than the former.

Reflecting on these themes is particularly urgent in Italy, where strong conflicting tendencies coexist. On the one side in fact, more opportunities for public participation are being promoted at an administrative and political level. Moreover, in the field of cultural heritage, in 2013 the Italian state signed the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (also known as Faro Convention, 2005), which calls for a wide involvement of the “heritage communities.” Many projects are also building a solid theory for the Italian “participatory archaeology.” On the other side instead, the day-to-day cultural heritage management is largely led by experts. Indeed, since 2016 the General Directorate for Archaeology (DG ABAP) of the Ministry of Cultural Heritage and Tourism (MiBACT) has insisted on excluding categorically (*sic*) from excavations carried out under permit “subjects other than graduate archaeologists or university students in archaeology or related disciplines.” This was justified by an interpretation (contrary to the official one) of the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (also known as Valletta Convention, 1992, ratified by Italy with Law 57/2015).

This thesis therefore starts with the analysis of the international documents, which highlight the positions of three bodies that heavily influenced Italian legislation: UNESCO, the Council of Europe (CoE) and the European Union (EU). All three bodies especially since the end of the 1990s encouraged the different states to promote public participation, considered as a tool for fostering democracy. The UN Universal Declaration of Human Rights (1948) states that “Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community” (art. 27.1). This statement however was differently interpreted and implemented, even at the international level. After guaranteeing the physical and intellectual access to cultural heritage, the documents recognised the need for active public participation. Generally speaking, until the beginning of the 1990s (Valletta Convention, Operational Guidelines of the World Heritage Convention) the governance proposed for cultural heritage worked largely with impositions and authorisations.

A more open approach was instead suggested on the one hand by the recognition of the existence of intangible cultural heritage and on the other hand by the holistic approach proposed in environmental and landscape management. Especially in Europe in the last twenty years the political bodies (CoE and EU) have almost abandoned the idea of the conservation of cultural heritage for its own sake, endorsing instead an instrumental use of cultural policies to reach other political and socio-economic goals.

However, even though the international documents issued by UNESCO, the CoE and the EU are important to set standards and goals, public participation can only be really implemented at the national level, where the principles of the conventions have to adhere to every legislative framework. This is why the thesis considered two national frameworks: Italy and England. The opportunities for public participation were analysed in the following sectors: identification of cultural heritage to be protected, research, protection, policy for occasional finds, commercial archaeology, management and valorisation.

In synthesis, the research demonstrated that in Italy the leading position of the state in cultural heritage management should guarantee equal opportunities of access to cultural heritage, but it works in many cases as a factor of exclusion. The laws reserve some activities of cultural heritage to experts of the state (civil servants of the Soprintendenze, the national agency for cultural heritage). This is true in particular in the fields of research and identification of cultural heritage, where the state administration tends to use its powers more heavily. In research, the recent interpretation given by the DG ABAP to art. 88 of the Code of Cultural Heritage and Landscape forbids non-invasive archaeological research without a specific permit, and this regulation seems to be in contrast with the freedom of research protected by the Italian Constitution. The same can be said about the recent exclusion of non-university trained staff from excavations under permit. In the identification of cultural heritage, the unclear legislative definition of "archaeological heritage" makes the state administration the only stakeholder responsible in this task, and the social values have rarely been considered while evaluating the cultural status of material remains. The participatory policies offered by the current legislation, such as the role of "honorary inspector" (local "experts" that should help the civil servants in protecting cultural heritage) and the public debate, are still underused. However, a legislation more open to public participation would be consistent with the principles stated by art. 9 and 118 of the Italian Constitution.

In England instead, the system is far more liberal, particularly in the field of archaeological research, which is almost free (with a few exceptions). Interesting participatory measures can also be found in the identification of the heritage to be protected (particularly in the listing process). Also, the practice of consultation offers to the citizens significant opportunities to contribute in decision- and law-making. Reporting occasional finds is voluntary and the private property of the finds is established, except for particular categories of finds called "treasures," which are claimed by the Crown, the value being paid in full to the finder / landowner. The popularity of metal detecting has raised the

number of occasional finds. To solve the problem of the archaeological data loss, the state supported the Portable Antiquities Scheme, a collaborative project of finds cataloguing. The English model, weak in guaranteeing a strong top-down cultural heritage protection, strengthened instead educational policies in cultural heritage and a more meaningful involvement of local communities in local heritage management.

In Italy the centrality of the state was traditionally reckoned as the main (and only) tool for an effective protection of cultural – and particularly archaeological – heritage. Supporters of this model contrast the state, inherently “good,” and the private citizens, necessarily speculators. Even though obviously the existence of a monitoring body is necessary and positive, the significant power imbalance in this field created conflicts between the state and the other stakeholders (not only private citizens). Moreover, the overlap between the anthropological notion of cultural heritage and the legislative one extended the definition of “archaeological heritage” to potentially everything older than 70 years found under the ground (or in the national seabed). With this enormous quantity of potential cultural heritage objects, the state could not guarantee their perfect protection, even with many more resources than it currently devotes to cultural heritage management. In certain cases, it’s even impossible to force citizens’ compliance of the law without their collaboration (it is the case of the protection of occasional finds). Hence, fostering participatory policies is also convenient (or necessary) for the state, in order to gather public interests for heritage protection and enhancement. Fostering these policies would also be ethically correct, given the social value of cultural heritage. As a matter of fact, even in the extremely liberal English context, the legislative weaknesses in heritage protection have been balanced with the encouragement of public interest and on many occasions the public championed the defence of cultural and environmental heritage.

The research demonstrated also that a more open framework for public participation in archaeology does not necessarily bring direct threats to the archaeological profession. This fear is often a cause of social tensions between archaeologists and volunteers in Italy.

We could wonder to what limit a liberal system (like the English one) could be adopted in Italy. The current ongoing scientific and political debate around the ratification of the Faro convention is an occasion to reorganise the Italian model in archaeology, to pursue the “public interest” of archaeological heritage management in a more significant and inclusive way.

INDICE

1. INTRODUZIONE	15
1.1. L'amministrazione del patrimonio culturale nei paesi europei e la scelta del paese di confronto	24
1.2. Sul concetto di "partecipazione"	27
1.2.1. Le aree di sviluppo della partecipazione nell'ambito di questa tesi	31
1.3. Metodologica	34
1.4. Struttura della tesi	37
2. LA PARTECIPAZIONE SOCIALE NEL CONTESTO LEGISLATIVO INTERNAZIONALE	39
2.1. I documenti UNESCO	41
2.1.1. Sintesi: la partecipazione nelle convenzioni UNESCO	51
2.2. I lavori del <i>Council of Europe</i>	53
2.2.1. Primo periodo: la protezione dei beni culturali tangibili	54
2.2.2. Secondo periodo: diversità e paesaggio	62
2.2.3. Terzo periodo: il patrimonio culturale come strumento di democrazia	65
2.2.4. Sintesi: archeologia e partecipazione nel <i>Council of Europe</i>	72
2.3. La partecipazione pubblica nelle politiche dell'Unione Europea sul patrimonio culturale	74
2.3.1. Sintesi: cultura e partecipazione pubblica in UE	85
2.4. Riflessioni di sintesi sulla partecipazione pubblica in archeologia nei documenti internazionali	89
2.4. Quadro riassuntivo dei punti utili alla ricerca	93
3. IL CONTESTO NORMATIVO ITALIANO	95
3.1. Sintesi dell'evoluzione del quadro normativo in Italia	96
3.1.1. La produzione legislativa italiana in materia di beni culturali dall'inizio del XX secolo agli anni '50	96
3.1.2. I lavori della Commissione Franceschini	104
3.1.3. Dagli anni Settanta al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio	107

3.2. La gestione del patrimonio archeologico nella legislazione vigente	111
3.2.1. La gestione dei beni archeologici e delle zone di interesse archeologico nel Codice	112
3.2.2. L'archeologia preventiva e d'emergenza ("commerciale")	114
3.3. L'individuazione dei beni oggetto della tutela nell'ordinamento italiano	117
3.3.1. Definire l'archeologia e i beni archeologici	118
3.3.2. Definire le zone di interesse archeologico	128
3.3.3. La partecipazione nei procedimenti amministrativi di individuazione dei beni culturali di interesse archeologico	133
3.3.3.1. I procedimenti di individuazione ai sensi della Parte Seconda del Codice	133
3.3.3.2. La partecipazione delle comunità locali nella redazione dei Piani Paesaggistici	139
3.4. La gestione delle "ricerche archeologiche" nel sistema legislativo italiano	144
3.4.1. La concessione di scavo in una prospettiva storica	147
3.4.2. La gestione amministrativa del rilascio della concessione	151
3.4.3. Il recente emendamento proposto alla legge di bilancio 2018	159
3.4.5. L'importanza del monitoraggio nella costruzione delle politiche per le concessioni di scavo	161
3.5. La gestione dei rinvenimenti fortuiti	164
3.6. La partecipazione dei privati nella tutela: la figura dell'ispettore onorario	176
3.7. La partecipazione pubblica nell'archeologia preventiva e d'emergenza	178
3.8. La partecipazione dei privati nella fruizione e nella valorizzazione	185
3.8.1. Uso individuale e riproduzione di beni culturali	187
3.8.2. Donazioni, sponsorizzazioni e altre modalità di finanziamento privato ai beni culturali	191
3.8.3. La partecipazione nella gestione	195
3.9. La proposta di ratifica della Convenzione di Faro da parte dello Stato italiano	198
3.10. Beni culturali come beni comuni?	201
3.11. Sintesi	205
4. IL CONTESTO NORMATIVO INGLESE	211
4.1. Gli attori	213
4.1.1. Stato e enti territoriali	213
4.1.1.1. Il <i>Department for Digital, Culture, Media and Sports</i>	214
4.1.1.2. Le autorità locali	216
4.1.2. Enti pubblici esecutivi non dipartimentali	217

4.1.2.1. Historic England	217
4.1.3. Il settore indipendente	219
4.1.3.1. I <i>trusts</i>	219
4.1.3.2. Le <i>lobby</i> e le associazioni professionali	221
4.1.3.3. Le <i>archaeological/amateur societies</i>	222
4.1.4. I privati: le <i>units</i> , le ditte e gli <i>independent consultants</i>	223
4.2. L'individuazione dei beni da sottoporre a tutela	223
4.2.1. Gli <i>scheduled monuments</i> e la partecipazione pubblica nella loro individuazione	224
4.2.2. Le <i>Areas of Archaeological Importance</i>	230
4.2.3. Il <i>listing</i> , le <i>conservation areas</i> e le forme di partecipazione nei procedimenti riguardanti i beni "listati"	231
4.3. La regolamentazione degli scavi "di ricerca"	236
4.4. La ricerca archeologica nell'ambito dei processi di pianificazione (<i>commercial e preventive archaeology</i>)	242
4.4.1. La protezione del patrimonio archeologico nel processo di pianificazione	243
4.4.2. La partecipazione pubblica nella pianificazione e nella <i>commercial archaeology</i>	246
4.5. La gestione dei ritrovamenti fortuiti	248
4.5.1. Il <i>Treasure Act 1996</i>	250
4.5.2. Il <i>Portable Antiquities Scheme</i>	257
4.6. Altri ambiti di partecipazione pubblica	260
4.6.1. La consultazione pubblica nella costruzione delle politiche	260
4.6.2. La politica di finanziamento dell' <i>Heritage Lottery Fund</i> (HLF)	261
4.7. Sintesi	262
5. LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELL'AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE. SPUNTI COMPARATIVI TRA ITALIA E INGHILTERRA	271
5.1. Nozione aperta vs. nozione chiusa di patrimonio culturale	272
5.2. Proprietà statale vs. proprietà privata	276
5.3. Responsabilità statale vs. mista nell'individuazione dei beni	278
5.4. Ricerca riservata vs. ricerca libera	279
5.5. Tutela centralistica vs. decentralizzata	280
5.6. Denuncia obbligatoria vs. volontaria dei rinvenimenti fortuiti	282
5.7. <i>Commercial archaeology</i>	286
5.8. Valorizzazione e gestione dei beni	288
5.9. <i>Decision making</i> politico vs. consultivo	290

6. CONCLUSIONI	291
6.1. Un bilancio complessivo tra i due modelli: <i>archaeology (f)or the people?</i>	291
6.2. Alcune proposte per rendere il sistema italiano maggiormente partecipativo	299
6.2.1. La definizione di bene archeologico e la proprietà delle cose ritrovate, in connessione al rinvenimento fortuito di beni	299
6.2.2. L'individuazione dei beni	301
6.2.3. La ricerca e la <i>commercial archaeology</i>	303
6.2.4. Tutela	304
6.2.5. Il monitoraggio	305
6.2.6. La formazione	306
6.3. Riflessioni finali	307
7. ABBREVIAZIONI	309
8. BIBLIOGRAFIA	313
RINGRAZIAMENTI	357

1 INTRODUZIONE

L'amministrazione del patrimonio culturale (intesa in senso lato) consiste sostanzialmente in un continuo processo di selezione: cosa scegliamo di tutelare e trasmettere alla società del futuro? Cosa siamo invece disposti a perdere e scartare? Con quali procedimenti effettuiamo questa scelta? E chi ha il compito di effettuare questa scelta, continuando poi a proteggere e gestire i beni selezionati? Di fronte a queste domande, a partire soprattutto dal XIX secolo le varie nazioni hanno fornito risposte diverse, formulando opportune legislazioni per la tutela del patrimonio culturale al fine di codificare questo processo di selezione, proteggere quanto selezionato, renderlo fruibile. Se infatti prima di queste norme il processo era spontaneo e completamente in mano alla popolazione, che riutilizzava abitualmente le vestigia del passato, a partire dall'Ottocento prende forma nei diversi Stati la nozione di patrimonio culturale legata all'identità nazionale e vengono progressivamente "statalizzate" la selezione di cosa debba essere tutelato e la scelta delle misure di protezione, gestione e valorizzazione adeguate. Oggi ci troviamo di fronte a un mondo completamente diverso dal 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 stesso¹, l'offerta culturale è vasta e sostenuta da fondi pubblici e privati. A fronte del modello ottocentesco, che per molti versi domina ancora le legislazioni europee per i beni culturali, motivazioni etiche ed economiche puntano invece a un sistema più aperto, con una più diretta partecipazione del pubblico, come propongono anche alcuni recenti documenti rilasciati da diverse istituzioni internazionali.

In questo argomento sono ravvisabili i conflitti tra la legislazione vigente in ambito nazionale e le aspirazioni proposte dalla comunità internazionale in termini di coinvolgimento delle comunità locali nella ricerca, tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale.

¹ Si pensi ad esempio, per quanto riguarda l'Italia, alla piattaforma Rousseau del Movimento 5 Stelle, che propone un modello di democrazia diretta a sostegno del processo rappresentativo.

Da almeno trent'anni, e più recentemente anche in ambito italiano, gli studiosi riconoscono che, oltre al valore intrinseco, il valore sociale attribuito collettivamente ai beni è fondamento del significato e dell'importanza del patrimonio culturale per la società². Da questo assunto discende dunque il discorso, anche questo particolarmente popolare in letteratura anche in tempi recenti, sulla necessità di comunicare i risultati della ricerca, senza limitarsi, come di consueto, alla pubblicazione scientifica riservata a un'élite di esperti, ma aprendo la diffusione dei risultati anche al grande pubblico, ottenendo benefici anche per la tutela (McManamon 2000; Merriman 2000). Da una decina d'anni ci si è però resi conto che questo approccio, essenzialmente *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 precedente, e di non minor valore, alla ricerca stessa (Holtorf 2007a; Brogiolo 2014a). La parola chiave è diventata perciò *partecipazione*³, da intendersi anche come espressione di democrazia e di riconoscimento del diritto a «prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici» (Art. 27, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani). 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 e 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 (H. Silverman & Ruggles 2007), tanto che il maggiore problema connesso all'idea di partecipazione è appunto la necessità di trovare dei meccanismi di mediazione equi.

A prescindere però dalle aspirazioni degli studiosi o delle comunità locali, le possibilità di partecipazione hanno dei precisi confini. Questi confini sono definiti dalle leggi di ogni paese. È dunque da qui che si deve partire per ragionare sulle caratteristiche e le ambizioni riguardanti le pratiche partecipative anche nel campo dei beni culturali. Per questo motivo, questa ricerca intende verificare quale sia allo stato attuale lo spazio giuridico per la partecipazione del pubblico nel settore dei beni culturali in Italia, focalizzando l'attenzione in particolare sull'archeologia, confrontando la situazione "domestica" con quella del Regno Unito, caratterizzato da una gestione molto più liberale. È questo il

² Smith 2006; H. Silverman & Ruggles 2007: 12–13; in Italia Giannini 1976. Si vedano anche ad es. le carte preparatorie per la convenzione UNESCO per la Salvaguardia del Patrimonio Immateriale, a partire dal 1989 (*Recommendation on the Safeguarding of Traditional Culture and Folklore*). Cfr. inoltre Mason & Avrami 2002; Olivier 2019.

³ Tra i molti contributi che si possono citare, si vedano ad esempio: Atalay 2012; Thomas & Lea 2014; Diaz-Andreu 2016. Per l'Italia si vedano: Brogiolo 2014; Giuliano Volpe 2016a.

primo passo per provare a proporre delle modifiche che, nel caso italiano, agevolino la partecipazione pubblica nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e, in particolare, in archeologia.

È parso inoltre necessario, in questo campo, 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, e dall'altra la legislazione nazionale, che risponde a esigenze concrete di regolamentazione di tensioni avvertite a livello economico, politico, sociale (Severini 2014).

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, questi campi in Italia sono ancora in larga parte appannaggio di specialisti, seppur non manchino alcune pregevoli eccezioni⁴, 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 ancora vigenti al momento della scrittura di questa tesi e sono anzi state rafforzate nel 2019) va nella direzione contraria, insistendo sulla esclusione *categorica* (sic) della possibilità che agli scavi in concessione «possano partecipare soggetti diversi da archeologi provvisti del titolo di laurea o da studenti universitari in discipline archeologiche e affini», seguendo quanto richiesto, secondo l'interpretazione della Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (DG ABAP), dalla *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage* (anche conosciuta come Convenzione di La Valletta, 1992, ETS No. 143), ratificata dall'Italia con la legge 29 aprile 2015, n. 57⁵.

Un'interpretazione così restrittiva della Convenzione di La Valletta è stata già altrove criticata come incostituzionale da Raimund Karl nel quadro di un'analisi del sistema legislativo austriaco riguardante le ricerche archeologiche (R. Karl 2016: 34–35). Anche alcuni paesi che hanno implementato la Convenzione, come ad esempio l'Olanda, hanno introdotto modifiche burocratiche, legislative o organizzative che, pur non essendo direttamente rivolte contro il volontariato, hanno finito per mettere in crisi la collaborazione tra archeologi e volontari (Duineveld *et al.* 2013). Altri paesi europei infine, come

⁴ 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.

⁵ G.U. del 12 maggio 2015, n. 108. Sulla discussione di questa circolare nel contesto della normativa riguardante le ricerche archeologiche si veda il paragrafo 3.4. Per la Convenzione si veda invece il paragrafo 2.2.1.

ad esempio il Regno Unito, non hanno ritenuto di dover introdurre modifiche alla regolamentazione vigente, pertanto permangono in Europa, anche tra nazioni che hanno ratificato e implementato la medesima Convenzione, modelli basati su interpretazioni molto diverse (Kristiansen 2009).

D'altro canto, proprio mentre questa tesi era in corso è partito in Italia l'*iter* legislativo per la ratifica della *Council of Europe Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (anche conosciuta come Convenzione di Faro, 2005; CETS No. 199), che invece propone un ruolo attivo per le "comunità di patrimonio"⁶, mettendo in discussione sia alcune letture restrittive della Convenzione di La Valletta, sia più in generale il modello proposto dal nostro sistema legislativo e amministrativo basato storicamente su una concezione statalista e proprietaria di tutela del patrimonio culturale⁷.

Tuttavia è un 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 2013⁸, 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 ad esempio il terremoto di Amatrice del 2017 – alcune delle immagini più trasmesse ritraevano proprio il momento di salvataggio di opere d'arte danneggiate.

Si pensi anche al successo a livello nazionale di alcune iniziative culturali promosse da fondazioni, tra le quali cito per importanza il FAI - Fondo Ambiente Italiano, che conta un numero di sostenitori e volontari notevole⁹ e le cui campagne attraggono attenzione mediatica e popolare. Di fronte a questi dati è evidente l'interesse del pubblico a partecipare, offrendo non solo sostegno finanziario, ma anche prestazioni lavorative a titolo gratuito o anche solo offrendo la propria opinione. E non si tratta di un pubblico solo teso al sostegno di iniziative calate dall'alto; è un pubblico che vuole scegliere in autonomia cosa merita di essere sostenuto: il crescente utilizzo di *crowdsourcing* e *crowdfunding* (Cicerchia 2013), il meccanismo di funzionamento dell'ArtBonus¹⁰, un sistema

⁶ 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 paragrafo 2.2.3.

⁷ Fairclough 2009. Di diversa opinione per l'applicazione in Italia: Carpentieri 2017. Per una trattazione riguardante la Convenzione di Faro si veda il paragrafo 2.2.3.

⁸ Dati Ufficio Statistica MiBACT: http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei_16.htm [ultimo accesso 15/12/2017].

⁹ 2700 volontari coinvolti nell'apertura dei monumenti, 35.000 "apprendisti ciceroni" (alunni delle scuole medie e superiori coinvolti come guide nelle visite ai beni). Dati da: www.fondoambiente.it [ultimo accesso 20/12/2017].

¹⁰ 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. V. anche paragrafi 3.1.3 e 3.8.2.

di incentivazione fiscale per agevolare i finanziamenti privati, nel quale gli stessi privati possono scegliere cosa finanziare, e iniziative come quella de “I luoghi del cuore”, in cui le persone possono suggerire al FAI un monumento “da salvare”, sono alcuni tra gli esempi che si possono citare. In quest’ultimo caso la varietà di luoghi suggeriti (oltre 33 mila, di diverse tipologie), il numero di voti (oltre 1 milione e mezzo) 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 diversi¹¹.

La multivocalità è inoltre oggi 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 distribuzione a prezzi estremamente contenuti grazie ai nuovi mezzi di connettività¹². Proprio questa caratteristica del patrimonio culturale ci invita a riflettere maggiormente sull’interazione tra gli esperti e il pubblico e sul ruolo dell’ingerenza statale nella gestione del patrimonio (R. Thomas 2004). Può un manipolo di esperti con lo stesso *background* culturale¹³, scelti da commissioni di esperti costituite da persone con la medesima formazione, decidere cosa è da considerarsi patrimonio culturale e cosa no, avere l’esclusiva sulla ricerca, prendere decisioni per l’intera cittadinanza, offrendo alle comunità locali una partecipazione solo passiva (intendendo cioè solo la diffusione delle informazioni sui risultati della ricerca e l’accesso ai luoghi del patrimonio)? Considerando inoltre che le ricerche archeologiche sono finanziate o con fondi pubblici (e 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 locali¹⁴, qualora queste lo desiderino, in quanto considerabili titolari di un interesse.

¹¹ Hodder 2003; per un approccio teorico multivocale all’archeologia si veda Matsuda & Okamura 2011: 6. Per un approccio operativo si veda Brogiolo 1997.

¹² Sacco *et al.* 2014. Per l’impatto economico delle tecnologie digitali nel mondo della cultura cfr. anche Gazoia 2014.

¹³ Le ricerche mostrano che il patrimonio culturale è gestito e fruito essenzialmente dalle classi medie, con un livello di istruzione medio-alto.

¹⁴ Brogiolo (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 in termini di ricerca da parte di tutti gli attori interessati, 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 gli studiosi hanno da tempo sottolineato la necessità di un superamento di un concetto geografico di “comunità”. Si vedano a titolo di esempio: Smith & Waterton 2009; Waterton & Smith 2010; Waterton & Watson 2013; Waterton 2015; Mulligan 2018. In questa tesi si intende “comunità” nel senso proposto dalla Convenzione di Faro, considerando però che su un piano giuridico hanno valore soprattutto l’appartenenza da una parte a una comunità in senso geografico (in termini di residenza), dall’altra alla so-

Queste riflessioni si sono sviluppate in particolar modo all'estero tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 in contesti post-coloniali, per la necessità di dare voce alle popolazioni vittime di oppressione e alle comunità di discendenti, e hanno avuto anche risvolti legislativi (ad es. negli USA: Jameson Jr 2004). Il dibattito ha trovato riflesso anche nelle carte internazionali, ad esempio in ambito australiano con la *Burra Charter*, un documento redatto da ICOMOS Australia nel 1979 e rivisto nel 1999, che suggeriva una maggiore partecipazione di tutte le componenti sociali nell'ambito della *Conservation of Places of Cultural Significance* (S. Jones 2017: 23), o nella già citata Convenzione di Faro. Già dal 1996 inoltre era incluso nelle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* un articolo (art. 41) che suggeriva di prendere in considerazione tutti i valori attribuiti a un paesaggio, coinvolgendo nel processo di candidatura anche le *local communities*, responsabili anche della conservazione dei paesaggi. La raccomandazione alla partecipazione delle comunità locali in tutte le fasi del processo di *nomination* e gestione dei siti e paesaggi UNESCO è diventata ancora più esplicita a partire dalle *Operational guidelines* nel 2002, con ripetute citazioni negli artt. 12, 41, 64, 90, 123, 211.

Le esperienze partecipative non sono una novità, a livello internazionale e anche italiano, nemmeno in ambito ambientale e amministrativo. Nel primo caso, infatti, la gestione comune di risorse naturali ha spinto da tempo a interrogarsi sull'efficacia delle procedure partecipative utilizzate (es. Ostrom 2006) e anche in Italia abbiamo testimonianze di proprietà comuni e gestione partecipata del territorio¹⁵; 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), ripresi poi anche in vari Stati europei (Sintomer *et al.* 2009) e altrove, come ad esempio – per citare solo un paio di casi – nello Stato federato del Kerala, negli Stati Uniti, così come in Italia (Allegretti 2010; Allegretti 2011).

Sebbene, come si è visto, queste tematiche siano datate nel contesto internazionale, un ragionamento su questi argomenti non pare fuori luogo in ambito archeologico oggi 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, e dall'altra la disponibilità nell'amministrazione pubblica a una maggiore apertura verso la collaborazione dei privati nel settore dei beni culturali, testimoniata

cietà civile organizzata in associazioni, per cui la Costituzione (post-riforma del 2001) prevede una partecipazione in termini di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.).

¹⁵ Brogiolo 2018. Le (poche) aree a gestione partecipata ancora esistenti in Italia sono gli usi civici, tutelati nel Codice all'art. 142, comma 1, lettera h) e i territori sottoposti alla gestione delle "Regole" (che sono però enti di diritto privato che agiscono con finalità collettiva e modalità partecipativa). Sono però ultimamente promosse a livello locale la gestione collettiva di aree comuni tramite "patti di collaborazione" (per una panoramica su varie esperienze italiane si veda www.labsus.org, ultimo accesso 17/09/2019).

anche da alcune novità legislative (ad es. l'incentivazione alle sponsorizzazioni o la norma sul dibattito pubblico, che potrebbe comprendere anche discussioni riguardo siti archeologici o zone di interesse archeologico intaccate per grandi opere, cfr. paragrafi 3.8.2 e 3.7). A fronte di questa disponibilità, si registra però una certa diffidenza da parte delle Soprintendenze, spesso impreparate ad affrontare tali cambiamenti e costantemente in penuria di risorse (Giuliano Volpe 2016b).

In tempo di profonda trasformazione economica e sociale (o crisi), come quella che l'Occidente sta sperimentando da oltre dieci anni, si registrano tensioni tra tendenze opposte: da una parte la necessità di coinvolgere più attivamente le comunità locali, sia per motivazioni di tipo etico (partecipazione come esperienza di democrazia, accesso alla cultura come parte dei diritti umani), sia di tipo economico (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 i professionisti portano avanti una "guerra tra poveri", come l'ha definita Giuliano Volpe, al volontariato, che spesso è stato usato anche dalle amministrazioni pubbliche come lavoro professionale sottopagato o gratuito (Giuliano Volpe 2016a: 45–50).

Oltre a giustificazioni di ordine etico-sociale, una motivazione più specifica rende urgente la discussione in Italia. La legge 4 agosto 2017, n. 124 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza"¹⁶ ha introdotto, con l'art. 1, comma 175, delle modifiche al vigente Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio «al fine di semplificare le procedure relative al controllo della circolazione internazionale delle cose antiche che interessano il mercato dell'antiquariato». In base a questo comma, non saranno soggette ad autorizzazione degli Uffici esportazione le «cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1». Le "cose" elencate all'allegato succitato comprendono reperti archeologici, smembramento di monumenti, incunaboli, manoscritti e archivi. Come vedremo, però, la definizione di "reperti archeologici" è nella legislazione italiana piuttosto indefinita, dunque questa legge rischia di far uscire dall'Italia beni artistici / archeologici di ordine "minore" in proprietà privata, ma che potrebbero avere valore (non economico intrinseco, ma di altro tipo) per le comunità locali. Quale tutela si prevede dunque per questo valore? Possono essere messi in atto meccanismi di partecipazione sociale in risposta a questa esigenza?

Nell'ambito di questo lavoro, si è partiti dallo spoglio dei documenti internazionali riguardanti il patrimonio culturale, dando particolare spazio a quelli riguardanti l'archeologia e redatti in Europa.

¹⁶ G.U. del 14 settembre 2017, n.189.

Per comprendere in particolare le conseguenze della legislazione nazionale sulle possibilità di partecipazione, i benefici e gli svantaggi di una ampia partecipazione, così come le diverse interpretazioni delle convenzioni europee nei diversi paesi, è parso opportuno confrontare il modello italiano con quello degli altri paesi europei, in particolare il Regno Unito¹⁷.

All'interno dunque del macro-argomento di questo lavoro, ovvero lo spazio giuridico per la partecipazione sociale nell'ambito dei beni culturali e in particolare in archeologia a livello internazionale e nazionale, le principali domande di ricerca che questa tesi si propone di indagare sono:

- In che modo le tendenze legislative a livello internazionale hanno influenzato la legislazione nazionale (italiana) riguardo la partecipazione sociale in archeologia?
 - Esistono conflitti di implementazione tra le Convenzioni di Valletta e di Faro?
 - Quali potrebbero essere le conseguenze della ratifica della convenzione di Faro? È possibile utilizzarla come volano per aumentare la partecipazione sociale?
- Quali conseguenze ha l'attuale legislazione sulla partecipazione sociale in archeologia, in Italia e Regno Unito?
 - Quali sono i limiti tracciati dalla legge nell'ambito della partecipazione pubblica all'archeologia?
 - Quali norme configgono o favoriscono con le pratiche di archeologia partecipata?
 - Quali meccanismi vengono messi in atto in Inghilterra, ovvero nel contesto di un sistema più liberale, per ovviare a eventuali problemi sul piano della tutela?
 - Si potrebbero effettuare modifiche legislative per favorire la partecipazione?
- Quali sono i benefici e gli svantaggi della partecipazione sociale, nei limiti imposti nei paesi in esame dalla attuale legislazione?

Obiettivo finale della tesi è dunque comprendere le linee di tendenza internazionali e i meccanismi che legano la legislazione e le politiche culturali globali, europee e nazionali per la partecipazione pubblica nell'ambito dell'archeologia, al fine di evidenziare punti di forza e di debolezza nel sistema italiano e proporre delle modifiche verso una gestione più collaborativa dei beni archeologici. Il confronto con l'Inghilterra permetterà inoltre di evidenziare possibili problemi e soluzioni già messe in atto in un altro paese.

Nel corso del dottorato, per lo svolgimento della ricerca riguardante il Regno Unito ho potuto beneficiare, grazie al programma Erasmus+, di un soggiorno di ricerca di 6

¹⁷ In particolare l'analisi si è concentrata sull'Inghilterra, per le motivazioni si veda il paragrafo 1.1 e l'introduzione al capitolo 4.

mesi (da ottobre 2017 a marzo 2018) presso l'*Institute of Archaeology* della *University College London*¹⁸ e di un periodo di *internship* di due mesi presso *The Heritage Alliance* (una organizzazione che agisce da *lobby*, cfr. paragrafo 4.1.3.2).

Per uno sguardo sulla situazione di altri paesi europei, sono stati invece particolarmente utili altri due eventi:

- La spring school *Participatory research in archaeology. Archaeology for the future? Legal issues and good practices*, tenutasi a Canale di Tenno (Trento) dal 9 al 14 aprile 2018¹⁹ e i cui atti sono stati pubblicati nel nono volume della rivista *European Journal of Post-Classical Archaeologies*.
- La sessione *Public participation in European Archaeology: the legal framework* presso l'*EAA meeting* di Barcellona, organizzata sotto forma di tavola rotonda che ha permesso una discussione tra i partecipanti.

La ricerca si inserisce nell'ambito del progetto PRIN "Archeologia al futuro. Teoria e prassi dell'archeologia pubblica per la conoscenza, tutela e valorizzazione, la partecipazione, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile"²⁰ e in particolare nell'obiettivo 3.1: "Aspetti giuridici e organizzativi. Analisi comparativa della legislazione (statale, regionale) italiana ed Europea relativa ai Beni Culturali ed elaborazione di proposte di revisione e adeguamento ai principi delle Convenzioni de La Valletta e di Faro". In generale il progetto si propone di adottare un approccio olistico al patrimonio culturale, in sintonia anche con la riforma organizzativa delle Soprintendenze proposta dal Ministro Dario Franceschini nel 2014²¹.

Questo lavoro ha potuto inoltre beneficiare delle esperienze maturate nell'ambito del gruppo di lavoro afferente all'insegnamento di Archeologia Medievale dell'Università di Padova nel campo dell'archeologia partecipata. In particolare i progetti ARMEP (Architetture Residenziali Medievali di Padova)²² e MEMOLA (*Mediterranean Mountainous Landscapes*)

¹⁸ Supervisione di Tim Schadla-Hall.

¹⁹ Alla *spring school* hanno partecipato, oltre alla sottoscritta: Gian Pietro Brogiolo, Alexandra Chavarría, Armando De Guio e Clemente Santacroce (Università di Padova), Adrian Olivier (già English Heritage e UCL), Gemma Tully (University of Cambridge e Durham University), Raimund Karl e Katharina Moeller (Bangor University), Suzie Thomas (University of Helsinki), Akira Matsuda (University of Tokio), José María Martín Civantos e Lara Delgado Anés (Universidad de Granada), Alicia Castillo e Nekbet Corpas (Universidad Complutense de Madrid), Julia Sarabia (Universidad de Alicante), Mia Rizner (Croatian Ministry of Culture, Università di Padova), Francesco Ripanti (Università di Siena), Jorge Rouco (Universidad de Granada, Università di Padova).

²⁰ Prot. 2015ZKTLH5.

²¹ D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171, modificato dal D.M. 23 gennaio 2016, n. 44. Per un commento allo spirito della riforma si veda Giuliano Volpe 2016b.

²² Finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo come Progetto di Eccellenza per gli anni 2006/2007 e 2011/2012. Direttore scientifico: prof.ssa A. Chavarría Arnau.

pes)²³, e le *summer school* di archeologia partecipata (Chavarría Arnau 2018; Brogiolo & Chavarría Arnau 2019). Il primo progetto, conclusosi nel 2016, aveva come oggetto di studio le architetture di ambito urbano (Chavarría Arnau 2011), per le quali è stata sperimentata una strategia di comunicazione dei risultati che includeva diversi livelli di approfondimento grazie all'uso delle tecnologie digitali, per la cui valutazione si sono somministrati alcuni questionari in formato digitale al pubblico (Chavarría Arnau *et al.* 2017). Il secondo utilizzava la conoscenza del paesaggio storico di alcune aree del Mediterraneo, tra cui i Colli Euganei²⁴, per stimolare strategie di sviluppo economico sostenibile in collaborazione con le comunità locali (Martín Civantos & Bonet García 2015; Martín Civantos 2015). Anche in questo caso l'unità di Padova, oltre alla ricerca storico-archeologica, ha sviluppato una APP di *storytelling*, coinvolgendo nella realizzazione anche gli alunni di alcuni istituti di scuola superiore locali per i quali è stato studiato un progetto didattico²⁵.

Le *summer school* sono state invece realizzate nelle province di Trento e di Brescia²⁶ a partire dal 2014, in collaborazione con il MAG – Museo dell'Alto Garda di Riva del Garda (TN), con l'ASAR Associazione Storico Archeologica della Riviera del Garda e varie associazioni locali e il comune di Brentonico (TN). Durante queste settimane (la durata di ogni *summer school* varia infatti da una a due settimane) di ricerca intensiva i docenti e gli studenti dell'Università di Padova studiano, insieme alle comunità locali, l'archeologia dei paesaggi e le architetture in alcune zone, pubblicando poi i risultati con la collaborazione degli abitanti e delle imprese locali²⁷.

1.1. L'AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NEI PAESI EUROPEI E LA SCELTA DEL PAESE DI CONFRONTO

La scelta del paese con cui confrontare le caratteristiche e gli esiti della legislazione italiana è stata guidata da un preventivo spoglio bibliografico riguardante l'amministrazione del patrimonio culturale in Europa.

²³ Finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito dei progetti FP-7 2014-2017, n° 613265. Direttore scientifico per l'unità di Padova: prof. Gian Pietro Brogiolo.

²⁴ Per i risultati relativi alla ricerca storica si vedano Brogiolo 2017a; Brogiolo & Chavarría Arnau 2017.

²⁵ Attività finanziate dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo nell'ambito del progetto AttivaMente 2015/2016. Il progetto didattico è stato realizzato con la dott.ssa Sonia Schivo dell'Università degli Studi di Padova.

²⁶ Un esperimento è stato condotto anche nella zona dei Colli Euganei nel 2017, tuttavia si è riscontrato un notevole distacco da parte della popolazione locale, dovuto probabilmente a problemi politici e di resistenza verso l'autorità di gestione dell'area, l'ente Parco Colli Euganei, da cui la *summer school* era sponsorizzata.

²⁷ Brogiolo 2014b; Brogiolo & Sarabia 2016; Brogiolo 2017b. Per l'approccio partecipativo si vedano Chavarría Arnau 2018; Brogiolo & Chavarría Arnau 2019.

Come noto, all'interno dell'Europa coesistono sistemi giuridici differenti (*common e civil law*: il primo in parte del Regno Unito e il secondo nel resto dei paesi europei, pur con difformità significative) così come strutture organizzative diversificate, centralizzate o meno. In alcuni Stati la medesima legge per il patrimonio culturale è valida per l'intero paese: ad es. in Italia²⁸, Francia, Grecia (Voudouri 2010), Austria (R. Karl 2019a), Croazia (Rizner 2019). Altri delegano molta parte della potestà legislativa alle Regioni o agli Stati federali o 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).

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; recentemente la riforma Franceschini ha tuttavia 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 es. Malta, che ha un sistema simile alle Soprintendenze ma è recentemente stata interessata da processi di *outsourcing* (Mifsud Bonnici 2008; Zan 2014: chap. 7), Spagna (Yáñez 2015), Norvegia (Gundersen 2019; Sayej 2019).

Nell'ambito della ricerca archeologica, in molti paesi è richiesto un permesso specialmente per condurre scavi, e le condizioni per l'ottenimento di questo permesso variano significativamente. Per citare solo qualche esempio, un permesso è richiesto in Italia (v. *infra*), Austria (R. Karl 2011; R. Karl 2019a), Germania (Möller 2019), Grecia (Voudouri 2010), Norvegia (per lo scavo di siti protetti *ex lege*, ovvero per siti precedenti il 1537 e siti della cultura Sami più vecchi di 100 anni: Gundersen 2019). Non è invece richiesto un permesso statale in Regno Unito, se lo scavo non avviene in siti inseriti in specifiche liste (e poche altre eccezioni, v. *infra*).

Variabile è anche la gestione del *metal detecting*, in alcuni Stati proibito, o soggetto a particolari condizioni, come in Norvegia (Gundersen 2019), in altri più libero, come ad es. in Regno Unito, in Italia, in Danimarca (Dobat & Jensen 2016)²⁹.

Gli Stati hanno anche diverse definizioni di ciò che è considerato "archeologico" per legge – e dunque soggetto a eventuale protezione –, nonché una diversa gestione dei

²⁸ Ad eccezione della valorizzazione che è materia di legislazione concorrente a norma dell'art. 117 Cost.

²⁹ Sul tema abbondano gli studi. Si vedano in particolare: S. Thomas & Stone 2009, il numero 33 della rivista *Internet Archaeology* (*Portable Antiquities: archaeology, collecting, metal detecting*) del 2013, il volume 2 del 2016 della rivista *Open Archaeology* (*Aspects of non-professional metal detecting in Europe*), S. Thomas 2012; Munch Rasmussen 2014; Hardy 2017; Rodríguez Temiño & Yáñez 2018; Gundersen 2019; Rodríguez Temiño *et al.* 2019.

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" o "commerciale" è differenziata, con modelli a maggiore presenza privata (Regno Unito), maggior controllo statale (Francia, Norvegia, Danimarca, la regione della Wallonia in Belgio) o misto (Italia, Svezia) (per un'analisi complessiva Kristiansen 2009; van der Haas & Schut 2014; riflessioni anche in Sayej 2019).

Nonostante lo spoglio sia stato preliminare, solo 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 fortemente decentrato.

Il confronto è sembrato interessante non solo dal punto di vista del diritto, ma anche in considerazione di una tradizione di *public* e *community archaeology*, i cui sviluppi traggono vantaggio anche da questo sistema liberale (per una recente sintesi sulla disciplina si veda Moshenska 2017a, ma già per una descrizione delle prime pratiche si veda ad es. Schadla-Hall 2004). Per citare solo un esempio, molti progetti di *community archaeology* inglesi comprendono la partecipazione di volontari a scavi archeologici, attività che anzi è incoraggiata (cfr. Figura 1), mentre in Italia la possibilità di tale pratica,

A titolo di esempio, riportiamo stralci di una conversazione (resa anonima) tratta dal gruppo Facebook pubblico e aperto BAJR, che raccoglie conversazioni tra professionisti archeologi inglesi.

A. [...] *I've been asked to be archaeological supervisor on a community project [...]. The location of the site suggests human remains are a strong possibility. I know about needing licences etc but what I'm trying to find is info on who is allowed to work on excavating the things. Talking to the organisers I'm pretty sure that I'll be the only one with such experience. The BAJR guide only mentions that details on who is to do the excavation needs to be provided on the application. I thought that were also minimum requirements as to experience etc.*

B. *You need trained supervision, but there no reason [sic] to stop anyone who wants to learn from working on the skeletons themselves. Neither legally nor morally.[...]*

A. [...] *Personally I've got the experience I need-training, post ex and excavation [...] it was just reassurance that I don't have to exile everyone else to another part of the site and do it all myself but can take on assistance if anyone is interested in learning to do it*

B. *I'd encourage you to swap the mindset round. It's not about allowing, or taking on help in a community project. It's their work, and you should be facilitating them to do it themselves – ideally not even picking up the tools yourself.*

Figura 1 Stralcio di conversazione Facebook riguardante uno scavo archeologico in un *community project* inglese.

già ridottasi progressivamente a partire dagli anni Settanta, è stata definitivamente esclusa di recente, come abbiamo già accennato.

1.2. SUL CONCETTO DI “PARTECIPAZIONE”

Prima di entrare nel vivo della ricerca sembra utile un chiarimento del termine partecipazione, che assume sfumature diverse a seconda del contesto disciplinare in cui ci si inserisce.

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

Ogni decisione richiede che la PA valuti quale livello di partecipazione è opportuno mettere in atto (Bobbio 2004). Attualmente anche quando vengono realizzate procedure per la partecipazione pubblica nei beni culturali, queste ricadono per lo più nella grande categoria della partecipazione simbolica. Non mancano tuttavia esempi di collaborazione, per altro incoraggiata a livello internazionale dalla Convenzione di Faro. In Italia invece allo stato attuale nell’ambito del patrimonio culturale i primi due gradini sono preclusi, dato che lo Stato esercita un controllo diretto a tutela dell’interesse pubblico. Una partecipazione reale, nella scala prevista da Arnstein, prevede invece una sorta di democrazia diretta o comunque un controllo diretto da parte dei cittadini. Più possibilità (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, trattato nell’ambito di questo lavoro

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

Tabella 1 La scala della partecipazione (Arnstein 1969).

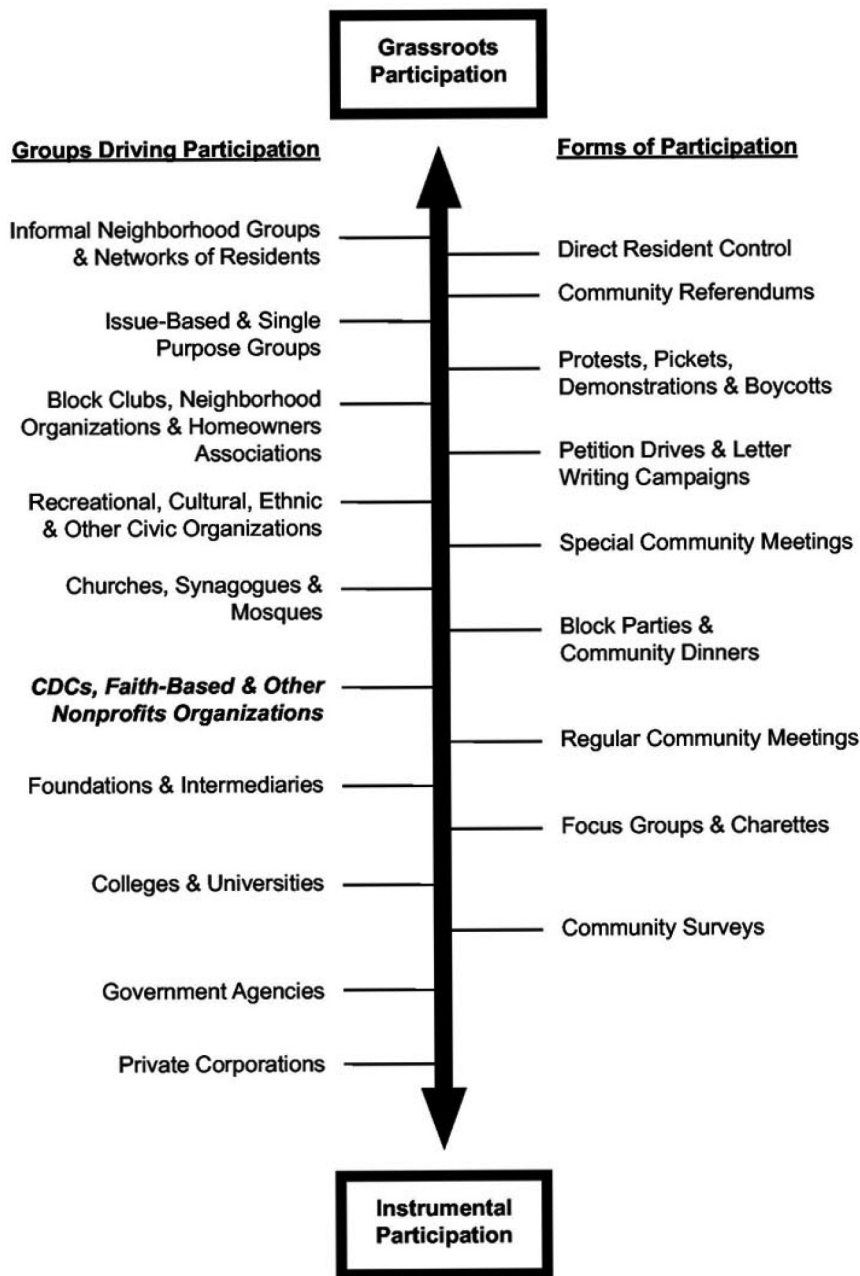


Figura 2 Il *continuum* della partecipazione (R.M. Silverman 2005).

per rilevare benefici e rischi da considerare nell'implementazione di politiche partecipative.

La scala di Arnstein è stata più tardi ri-concettualizzata in un *continuum* sulla base della finalità della partecipazione (R.M. Silverman 2005) (Figura 2).

Secondo la teoria di R.M. Silverman, anch'essa basata sul *policy making*, ai poli del *continuum* stanno la partecipazione strumentale e quella "dal basso". L'uso che i diversi attori fanno degli strumenti di partecipazione sposta le azioni lungo il *continuum*. In que-

sta concettualizzazione, non c'è una distinzione tra partecipazione e non-partecipazione sulla base del comportamento dei membri del pubblico che, anche in modo minimo, danno il loro contributo. Per esempio, anche la compilazione di questionari o la presenza a *focus groups* può essere intesa come apporto del singolo e dunque come forma di partecipazione. È tuttavia una partecipazione usata strumentalmente, per informare le decisioni che verranno prese autonomamente da altri attori.

Nella sua trattazione, Silverman evidenzia come in alcuni casi – e potrebbe essere questo anche il caso di alcune associazioni culturali – le organizzazioni siano intrapolate in mezzo alla volontà di realizzare la partecipazione pubblica “dal basso” e la necessità politica di seguire delle linee di intervento. L'autore in particolare individua come fattori di successo per l'aumento della partecipazione due processi, quello di *community-organising* e quello di *capacity-building*. Entrambi questi processi si trovano in sostanza nella Convenzione di Faro, mentre l'implementazione a livello pratico organizzativo è spesso più confusa. In Italia ad esempio nel campo culturale è resa contraddittoria dalla volontà di aumentare le pratiche partecipative e l'inserimento nel sistema legislativo ancora tradizionale.

Diverse sono le pratiche che la PA può mettere in atto per praticare la partecipazione, divise da L. Bobbio in pratiche di ascolto (es. focus groups), di interazione costruttiva (es. *planning for real, open space technology*), di mediazione di conflitti (es. negoziazioni, accordi, bilanci partecipativi) (Bobbio 2004). Queste pratiche sono però messe in atto soprattutto negli enti locali, dove la mappatura di *stakeholders* è più semplice. Molto meno sono realizzate a livello centrale e comunque più difficili per alcune materie con interessi sensibili (es. salute, difesa), per la cui difesa intervengono gli esperti. Tra le materie di interesse sensibile rientra in Italia anche la tutela dei beni culturali, per la quale sono previste deroghe ad esempio in materia di semplificazione amministrativa (Sciullo 2016).

Trattare infatti dei beni culturali in Italia significa inserirsi nel contesto del diritto amministrativo, dato che la tutela del patrimonio culturale, a norma del vigente Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, è affidata al MiBAC e ai suoi uffici periferici. In ambito amministrativo si registra da decenni una 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 principali motivazioni quella di prevenire il contenzioso; il *policy making* partecipato infatti permette alla PA di conoscere in anticipo le obiezioni che saranno poste dal pubblico e dunque mitigare i rischi, correggendo gli interventi prima della loro realizzazione. Prevenire il contenzioso non è però l'unica motivazione per cui la PA può richiedere la partecipazione dei cittadini. Un'altra motivazione è la necessità di avere il loro apporto: la PA potrebbe non disporre delle risorse (economiche o di *capacity*) per prendere una decisione o per monitorare alcune situazioni (dunque nascono i progetti di *citizen science*), oppure per progetti ad elevatissima complessità potrebbero essere necessari più punti di vista (Bobbio 2004). Infine,

anche a fini istruttori la partecipazione può essere utile per fornire alla PA un quadro conoscitivo completo ai fini del *decision-making*. Inoltre, la democrazia partecipativa ha tra le sue finalità l'*empowerment* dei partecipanti, l'inclusione di soggetti "deboli" normalmente esclusi dalle pratiche di *decision-making*, la promozione di trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività politica (Allegretti 2011).

Quando in ambito amministrativo italiano si parla di istituti di partecipazione si comprendono diverse pratiche, alcune agenti a livello individuale e altre a livello collettivo. Tra le prime possiamo ad esempio far rientrare la possibilità di presentare osservazioni nel procedimento amministrativo da parte di «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici e privati», ivi compresi anche 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. Nella seconda categoria possiamo far rientrare profili di consultazione popolare, che possono essere praticati in varie forme, tra cui spiccano ad esempio il "bilancio partecipativo" e il "dibattito pubblico", ma anche procedimenti di co-pianificazione e co-progettazione anche di politiche. Ad esempio il d.P.C.M. n. 76 del 10 maggio 2018 ha introdotto la possibilità di indire un dibattito pubblico per opere pubbliche al di sopra di una certa soglia dimensionale (cfr. paragrafo 3.7). Inoltre, nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio è prevista la possibilità per la Regione di indire una inchiesta pubblica durante procedimenti per la dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 139, comma 5).

Nell'ambito di questa ricerca, si intende partecipazione in termini più ampi di quelli intesi dalle scienze politiche³⁰, ovvero un comportamento attivo (e non solo passivo, ricettivo) nella identificazione dei beni, ricerca, tutela, archeologia "commerciale", valorizzazione e gestione del patrimonio archeologico da parte del pubblico, che comprende, oltre agli esperti tradizionalmente incaricati della ricerca, tutela e valorizzazione dei beni culturali, anche le comunità locali e in generale il pubblico non professionista. 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 (non nei numeri ma in termini di apporto del pubblico). Profili giuridici invece si delineano quando si verifica la volontà di un comportamento attivo (es. la volontà di partecipare a uno scavo archeologico, di contribuire alla individuazione di un bene, ecc.).

³⁰ Per cui rimandiamo ancora una volta ai lavori di Umberto Allegretti, tra cui Allegretti 2008; Allegretti 2010; Allegretti 2011.

Tale visione, oltre che – come già spiegato – da principi etici e democratici, è guidata da una prospettiva costruttivista a giustificazione della necessità di partecipazione del pubblico. In base alla teoria costruttivista infatti, formulata intorno agli anni Cinquanta, la realtà non è un fatto oggettivo, ma una costruzione soggettiva basata sull'esperienza (personale o sociale) (Raskin 2008). Nel nostro caso, il valore attribuito collettivamente a un oggetto/luogo, come conosciuto in base all'esperienza, lo qualifica come bene culturale. Fare esperienza di un oggetto, un sito, un luogo, non significa solo poterlo vedere, bensì poter rielaborare l'informazione ad esso associata, costruire conoscenza, modificarne se necessario il valore, progettarne creativamente il futuro.

1.2.1. LE AREE DI SVILUPPO DELLA PARTECIPAZIONE NELL'AMBITO DI QUESTA TESI

Nell'ambito di questa tesi l'idea di partecipazione è stata concettualizzata in sei aree di indagine: identificazione, ricerca, tutela, gestione delle scoperte occasionali, *commercial archaeology*, e valorizzazione/gestione (Figura 3).

Identificazione del patrimonio culturale. L'art. 12, lett. a) della Convenzione di Faro spinge gli Stati a «encourage everyone to participate in the process of *identification* [...] of the cultural heritage» (corsivo aggiunto). Il presente lavoro si propone di indagare quali siano le possibilità di partecipazione per le comunità locali nei processi che determinano la sottoposizione dei beni alle norme di tutela, mettendo in luce i punti di forza e quelli deboli del sistema. Nel caso dei paesaggi ad esempio la partecipazione nella identificazione dei paesaggi culturali potrebbe aiutare la pianificazione condivisa: inserire questi paesaggi in una *vision* condivisa per la progettazione territoriale potrebbe essere un fattore critico di successo per la loro conservazione, anche alla luce di una sostenibilità economica a lungo termine per le comunità che lo abitano³¹.

Ricerca. L'art. 12, lett. a) della Convenzione di Faro sottolinea il dovere degli Stati sottoscrittori a «encourage everyone to participate in the process of [...] *study, interpretation* [...] of the cultural heritage» (corsivo aggiunto). Si postula qui un deciso superamento del modello illuministico (*educational model*: Holtorf 2007b: 150–54) o “deficitario” (Merriman 2004: 5–6), che ha l'obiettivo di far sì che «quante più persone possibile arrivino a vedere il passato negli stessi termini con cui lo vedono gli archeo-

³¹ Le ricerche di archeologia del paesaggio hanno dimostrato l'impatto trasformativo sul paesaggio di cambiamenti dei modelli economici (l'ultimo dei quali in Italia, particolarmente repentino, ha avuto luogo nel primo dopoguerra nel secolo scorso) (si veda ad es. Brogiolo 2013b). Le possibilità di conservazione dei paesaggi sono dunque legate alla sostenibilità di attività economiche che si possono armonizzare con il carattere del paesaggio stesso.



Figura 3. Concettualizzazione della partecipazione nell'ambito di questa ricerca.

logi» (Holtorf 2007b: 151). Per la Convenzione di Faro non viene annullato il ruolo degli esperti, che però vengono affiancati, nella produzione della conoscenza, da quanti lo desiderino (*everyone*).

In Italia le ricerche archeologiche, che l'art. 88 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio riserva al Ministero, sono state a lungo intese come "scavi"³² (ma per l'interpretazione attuale si veda il paragrafo 3.4). Eventuali altri soggetti che vogliono effettuare queste ricerche devono far richiesta di uno speciale permesso, chiamato "concessione". La comparazione con il sistema inglese, molto più liberale, può offrire un significativo termine di paragone per comprendere le conseguenze positive e negative di entrambi i sistemi.

Quali sono dunque le reali possibilità di partecipazione previste dalla legge in ambito italiano e inglese? Quali i limiti? Quali le tendenze nei documenti internazionali? Quali le novità apportate dalla Convenzione di Faro?

Tutela. Quello della tutela è il campo in cui tradizionalmente in Italia lo Stato ha competenza esclusiva, rimarcata anche in periodi in cui si discuteva della possibilità di decentralizzazione (cfr. paragrafo 3.1.3). Gli spiragli di partecipazione, seppur presenti, sono piuttosto limitati (cfr. paragrafo 3.6). Eppure, in quest'ambito esperienze europee di successo non mancano, nel contesto della *citizen science* (Hecker *et al.* 2018). In ambito archeologico ad esempio, il progetto CITiZAN in Inghilterra coinvolge le comunità costiere nella documentazione dei siti intertidali, che per la loro localizzazione sono

³² Gli sviluppi teorici della disciplina da oltre dieci anni puntano a considerare l'archeologia dei paesaggi, delle architetture, degli scambi commerciali e delle relazioni di potere con un approccio più olistico: l'"archeologia della complessità" (Brogiolo 2007; Brogiolo 2013b) o "globale" (Giuliano Volpe 2008; Corsi 2016). Le esperienze di archeologia partecipata dell'Università di Padova si pongono in questo contesto, proponendo una partecipazione che non si limiti allo scavo (per altro precluso ai volontari, cfr. paragrafo 3.4), ma riguardi una ricerca allargata, complessa e comprensiva (Brogiolo & Chavarría Arnau 2019).

messi estremamente a rischio dalle variazioni del livello marino, influenzato dal cambiamento climatico (Band 2019).

La presente ricerca individuerà le caratteristiche e le opportunità di partecipazione pubblica nell'ambito della tutela nei due sistemi in esame.

Gestione delle scoperte fortuite. In questo settore la partecipazione pubblica è inevitabile, dato che la scoperta fortuita avviene per definizione durante attività non finalizzate al ritrovamento di beni. Anche rispetto a questo tema la differenza tra la gestione italiana e quella inglese è notevole e anzi sostanzialmente opposta (cfr. paragrafi 3.5 e 4.5). La tematica si lega strettamente anche con la problematica del mercato e del traffico illecito di beni culturali, con l'Italia identificata come paese "di esportazione" di beni e l'Inghilterra come uno dei paesi "di importazione".

Questo lavoro si propone di indagare quali siano le conseguenze di un approccio liberale e di uno restrittivo. È possibile, a partire da queste considerazioni, proporre dei miglioramenti per il sistema italiano?

Commercial archaeology. In questo ambito rientrano i lavori di archeologia preventiva e di emergenza. È l'ambito forse più conflittuale nell'ambito dell'archeologia, dato che vengono direttamente coinvolti interessi economici forti (edilizia) e interessi sensibili (patrimonio culturale). È anche l'ambito in cui i lavori possono creare intralcio per i cittadini, dunque eventuali ricerche archeologiche non passano inosservate. Anche in questo caso, nonostante non manchino esperienze in Europa che hanno trasformato i cantieri (specialmente urbani) in occasioni di arricchimento e partecipazione delle comunità locali, si tratta di episodi in percentuale minima rispetto alla totalità delle ricerche.

In questo ambito Italia e Inghilterra condividono alcune caratteristiche. In questa ricerca si indagherà fino a che punto il pubblico può esprimere la propria opinione nel caso di questi lavori e con quali procedure.

Valorizzazione e gestione. In base all'art. 11, lett. d) della Convenzione di Faro (tra i molti stralci che potremmo citare a questo riguardo) le parti sottoscrittrici si impegnano a «respect and encourage voluntary initiatives which complement the roles of public authorities». La valorizzazione (definita all'art. 6 del Codice) è forse la branca in cui ad oggi la partecipazione del pubblico è maggiormente attuata (cfr. paragrafo 3.8).

Inizialmente intesa soprattutto come fornitura di servizi che il pubblico fruiva generalmente in senso passivo (si puntava a fornire possibilità di accesso – ad esempio estendendo gli orari di apertura, eliminando le barriere architettoniche, costruendo reti per la bigliettazione integrata –, occasioni di conoscenza come ad es. conferenze e pubblicazioni), oggi si cerca un comportamento attivo da parte dei fruitori. Tale cambiamento è stato favorito anche dalle possibilità di interazione, personalizzazione e pro-

duzione creativa offerte dalle tecnologie digitali. Anche dal punto di vista legislativo un'apertura in questo senso si può notare con le modifiche all'art. 108 del Codice introdotte dalla Legge 106 del 2014 e dalla Legge 124 del 2017. In seguito a queste modifiche, è divenuta libera la riproduzione di beni culturali (senza contatto fisico con il bene, con esclusione dei beni archivistici) e divulgazione con qualsiasi mezzo «per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale». Questa modifica era volta ad aumentare le possibilità di condivisione e personalizzazione del patrimonio culturale, grazie alle possibilità offerte dalle tecnologie digitali e dai *social networks*. È inoltre un settore nel quale si sono formate negli ultimi anni molte nuove professioni, soprattutto nel settore della comunicazione (Dal Maso & Ripanti 2015).

La presente ricerca si propone di evidenziare le caratteristiche della partecipazione in questa area e eventuali problematiche.

Più complesso è invece il tema della gestione dei beni culturali. L'art. 115 del Codice (modificato dal D. Lgs. 156 del 2006) include tra le forme di gestione anche quella indiretta, con concessionari privati³³, compresi i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico. È chiaro che la gestione dei beni richiede competenze specifiche e trasparenza nella scelta del contraente, assicurate tramite gara. A prescindere però dall'affidamento della gestione pratica dei siti e dei beni, il coinvolgimento delle comunità locali è auspicato in termini consultivi e propositivi. Anzi nel campo dell'*heritage management* è una necessità evidenziata dagli anni Novanta (Hall & McArthur 1998) e perseguita, nonostante risultati spesso limitati, anche da organizzazioni internazionali come l'UNESCO³⁴, specialmente in paesi post-coloniali o con comunità fortemente legate per fattori culturali al territorio in cui sono situati i beni culturali³⁵. Se la tendenza, a livello teorico, è quindi chiaramente quella di un approccio *bottom-up*, la pratica si rivela spesso insidiosa.

1.3. METODOLOGIA

Nella realizzazione del presente lavoro si sono utilizzati metodi qualitativi.

Non sono stati scelti casi studio specifici, preferendo invece considerare i territori nazionali per le analisi.

³³ Per una discussione sull'evoluzione del rapporto tra pubblico e privato si vedano ad es. Sciallo 2006; Sciallo 2009.

³⁴ Labadi 2013: 90–93; Díaz-Andreu 2016. Si veda in generale la sezione Dossier *World Heritage and the Public* della rivista *European Journal of Post-Classical Archaeologies*, 6, 2016.

³⁵ È noto ad esempio il caso di Petra e del rapporto con la popolazione beduina nomadica che popola il sito archeologico (Mickel & Knodell 2015).

Strumento principale per la realizzazione di questa tesi è la ricerca bibliografica, sul doppio binario del diritto e dell'archeologia.

Per la consultazione dei testi di legge e delle carte internazionali e dei relativi rapporti esplicativi si sono utilizzati i portali ufficiali degli Stati (per l'Italia: www.normattiva.it, per l'Inghilterra: www.legislation.gov.uk) o delle organizzazioni responsabili della redazione (es. CoE: www.coe.int, Unione Europea: <http://eur-lex.europa.eu>, UNESCO: <http://portal.unesco.org>).

Per quanto riguarda l'eventuale citazione di sentenze, non si è effettuato uno spoglio sistematico dei casi giudiziari, ma ci si è limitati a effettuare ricerche tramite parole chiave o sulla base di riferimenti bibliografici.

Tuttavia, si sono affiancate all'analisi bibliografica alcune analisi mirate all'ottenimento di dati grezzi per rispondere a obiettivi specifici evidenziati nel corso della ricerca, ad esempio per indagare le conflittualità esistenti tra le pratiche di partecipazione e i limiti imposti dalla legislazione e dalla attuale pratica archeologica. Pertanto, nel campo delle analisi qualitative si è scelta la forma delle interviste semi-strutturate, che sono sembrate il metodo più adeguato per raggiungere l'obiettivo prefissato (Bernard 2002: 203, 205).

Le interviste hanno avuto una durata variabile, da circa 30 minuti a un massimo di 115 minuti. Gli intervistati sono stati scelti previa consultazione con i supervisor della ricerca, con Tim Schadla-Hall della UCL (durante il periodo di soggiorno all'estero), sulla base della bibliografia letta o su suggerimento di alcuni degli intervistati. Sono state condotte dal 28/11/2017 al 19/07/2018.

A ognuno degli intervistati è stata inviata prima dell'intervista una breve sinossi della ricerca, per permettere loro di inquadrare le problematiche in esame, e successivamente alcuni argomenti o domande, che sarebbero serviti come punto di partenza per la conversazione. Le domande non erano comuni a ogni intervistato, ma sono state adattate al campo di interesse degli intervistati.

Ogni intervista è stata registrata, previo accordo con gli intervistati, in digitale, ma si sono anche prese note nel corso delle interviste, nel caso in cui la registrazione si fosse persa o fosse risultata di cattiva qualità. Successivamente, le interviste sono state trascritte integralmente. Si è utilizzato come base per la trascrizione meccanica da discorso a testo il *software* VoiceBase³⁶. Riscontrata l'estrema imprecisione della trascrizione meccanica, si è proceduto alla correzione manuale del testo ascoltando la registrazione.

Le interviste non sono state usate per un trattamento statistico del dato testuale (es. *text mining*), ma semplicemente come fonte di informazione e di opinioni degli intervistati, che sono stati scelti poiché per la loro posizione lavorativa sono stati osservatori privilegiati per tematiche inerenti questa ricerca.

³⁶ <https://www.voicebase.com/> [ultimo accesso 22/07/2018].

Sono state condotte pertanto le seguenti interviste:

Nome dell'intervistato e motivo di interesse per la ricerca	Luogo e data dell'intervista
<p><u>Roger Bland</u> Ha lavorato per il Department of Culture, Media and Sport (DCMS) dal 1994 al 2002. È stato incaricato della gestione del <i>Portable Antiquities Scheme</i> presso il <i>British Museum</i>.</p>	Londra, 28/11/2017
<p><u>Ben Cowell</u> Ha lavorato per 10 anni presso il DCMS, successivamente presso il <i>National Trust</i> e dal 2016 è direttore di <i>Historic Houses</i>.</p>	Londra, 19/12/2017
<p><u>Bill Fergie</u> Ha lavorato a Basingstoke (contea di Hampshire) come <i>Town and Country Planner</i> e successivamente come consulente esterno. Ora è parte del <i>Hampshire Buildings Preservation Trust</i>.</p>	Basingstoke, 05/12/2017
<p><u>Lizzie Glithero-West</u> <i>Chief executive</i> di <i>The Heritage Alliance</i>, un ente che raccoglie le istanze di oltre 150 enti no-profit inglesi che riguardano il patrimonio culturale.</p>	Londra, 14/03/2018
<p><u>Mike Heyworth</u> Direttore del <i>Council for British Archaeology</i>.</p>	York, 15/02/2018
<p><u>Peter Hinton</u> <i>Chief Executive</i> del <i>Chartered Institute for Archaeologists</i>.</p>	Londra, 09/02/2018
<p><u>Michael Lewis</u> Attuale <i>Head of the Portable Antiquities Scheme</i> presso il <i>British Museum</i>.</p>	Londra, 10/01/2018
<p><u>Tim Loughton</u> Membro del parlamento, membro del <i>All Party Parliamentary Archaeology Group</i>.</p>	Londra, 18/01/2018
<p><u>Martin Millett</u> <i>Laurence Professor of Classical Archaeology</i> presso la <i>University of Cambridge</i>, <i>Head of the School of Arts & Humanities</i>, ha partecipato a numerose campagne di ricerca presso siti italiani e inglesi.</p>	Cambridge, 6/12/2017
<p><u>Adrian Olivier</u> Già direttore di <i>English Heritage</i>, consulente del <i>Council of Europe</i> per la realizzazione di un sistema di monitoraggio per le convenzioni di Valletta e Faro.</p>	Londra, 15/03/2018
<p><u>Tony Pollard</u> Professore di <i>Conflict History and Archaeology</i> presso l'Università di Glasgow. Direttore scientifico del progetto <i>Waterloo Uncovered</i>.</p>	Hougoumont Farm (Belgio), 19/07/2018
<p><u>Roger Thomas</u> Ha lavorato per <i>English Heritage</i> (e successivamente <i>Historic England</i>) con base a York. Ora è <i>Research Associate</i> presso la <i>School of Archaeology</i> della <i>University of Oxford</i>.</p>	Oxford, 7/12/2017
<p><u>Lisa Wescott-Wilkins</u> Co-fondatrice e <i>Managing Director</i> di <i>DigVentures Ltd</i>.</p>	York, 15/02/2018

Nonostante io abbia cercato di mantenere un atteggiamento senza pregiudizi durante la stesura del questionario nei confronti della partecipazione pubblica in archeologia, non ho ritenuto opportuno nascondere la mia posizione personale verso l'argomento durante le interviste, quando la situazione mi pareva richiedesse di esplicitarla, ad esempio, specialmente durante le interviste in Inghilterra, per illustrare la situazione italiana degli archeologi che cerchino di approcciarsi alle pratiche collaborative.

Uno dei limiti della ricerca è di certo la rappresentatività dei dati. Per le interviste sono state scelte personalità specifiche, dunque le loro opinioni non si possono ritenere rappresentative della generalità del mondo professionale archeologico. Tuttavia, la finalità delle interviste era inquadrare meglio e avere maggiori informazioni riguardo alcuni argomenti specifici e non indagare la percezione generale degli archeologi verso la partecipazione pubblica.

1.4. STRUTTURA DELLA TESI

Dopo questa introduzione, il secondo capitolo indagherà del processo che ha portato, nei documenti internazionali, a un generale clima di favore per la partecipazione pubblica. La prospettiva internazionale permetterà di comprendere quali siano le aspirazioni della comunità internazionale e quali le motivazioni alla loro base. Sono stati presi in esame i documenti di diverse istituzioni: l'UNESCO, per esplorare il contesto globale³⁷, il *Council of Europe*, che funge da parallelo europeo dell'UNESCO, e infine l'Unione Europea, che ha limitate competenze in cultura, pur attuando una politica culturale. Particolare enfasi verrà posta su due convenzioni europee, quelle di La Valletta e di Faro, la prima perché riferita all'archeologia e la seconda perché propositiva di un innovativo approccio partecipativo al patrimonio culturale.

Il terzo capitolo si concentrerà sulle caratteristiche del contesto normativo italiano per l'amministrazione del patrimonio culturale e, in particolare, archeologico. Dopo una sintesi di inquadramento della storia legislativa di settore, il capitolo tratterà delle caratteristiche dell'attuale sistema, evidenziando le problematiche connesse alla partecipazione pubblica. La trattazione sarà divisa nelle aree elencate nel paragrafo 1.2. Una breve discussione finale riassumerà le peculiarità del sistema, evidenziandone punti forti e problemi aperti.

Nel capitolo successivo, il quarto, verranno esposte le caratteristiche del contesto normativo inglese che, come si è già anticipato, si può ritenere sostanzialmente opposto a quello italiano. Dopo una elencazione degli attori nel mondo dell'archeologia (esistono infatti delle differenze rispetto al sistema italiano), la trattazione seguirà le aree indicate al paragrafo 1.2. Anche in questo caso un paragrafo sintetico di discussione finale ricapitolerà criticamente i punti essenziali del capitolo.

Il capitolo quinto metterà a confronto i due sistemi analizzati, individuando punti particolarmente critici per il sistema italiano.

Le conclusioni vogliono invece proporre un bilancio complessivo della comparazione e soluzioni innovative per il sistema italiano rispetto alle tematiche critiche individuate nel corso della tesi, al fine di rendere l'amministrazione del patrimonio culturale più aperta alla partecipazione pubblica.

2 LA PARTECIPAZIONE SOCIALE NEL CONTESTO LEGISLATIVO INTERNAZIONALE

Le possibilità di partecipazione del pubblico e delle comunità locali nell'individuazione dei beni culturali e nella loro ricerca, tutela, valorizzazione e gestione, sono in gran parte definite da un punto di vista legislativo a livello nazionale (con caratteristiche che verranno approfondite nei prossimi capitoli). Nonostante infatti la materia del patrimonio culturale sia stata oggetto di numerosi documenti prodotti da diverse 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 si devono all'implementazione nazionale, frutto dell'interpretazione di tali documenti e dell'inserimento nei diversi contesti normativi.

Come si vedrà, un numero esiguo di questi documenti internazionali ha carattere vincolante diretto (principalmente regolamenti o direttive dell'Unione Europea, d'ora in poi UE). Spesso è richiesto lo strumento della ratifica (e non della semplice firma) per renderli vincolanti a livello nazionale. Anche successivamente alla ratifica, alcuni documenti, come ad esempio le convenzioni (ampiamente utilizzate nell'ambito del patrimonio culturale), non sono direttamente implementabili negli ordinamenti nazionali, ma necessitano di specifiche norme di implementazione, che dimostrano come l'interpretazione delle convenzioni, nonostante l'annessa pubblicazione di *explanatory reports*, possa variare considerevolmente da paese a paese³⁸.

Al di fuori di regolamenti e direttive dell'UE, in alcuni casi sono previsti strumenti di monitoraggio³⁹ e in rari casi sono previste sanzioni per gli Stati che non procedono ad

³⁷ Ove opportuno, saranno anche citati eventuali documenti di organi consultivi (in particolare l'*International Council for Monuments and Sites* – ICOMOS).

³⁸ In tal senso, esemplare nel caso dell'archeologia è l'implementazione della Convenzione per la protezione del patrimonio archeologico del CoE, di cui si parlerà diffusamente nel paragrafo 2.2.1, che ha dato esiti molto diversi in Europa (Kristiansen 2009).

³⁹ Principalmente tramite rapporti con intervalli regolari, anche se l'efficacia di tale strumento è stata messa in questione (O'Keefe & Prott 2011: 6–7). Il CoE utilizza per il monitoraggio la piattaforma HEREIN (www.herein-system.eu, ultimo accesso 21/10/2018), che dovrebbe essere maggiormente controllabile. Sono comunque incaricati di inserire dati nella piattaforma i responsabili del patrimonio culturale nei singoli Stati membri.

adeguata implementazione⁴⁰. Tuttavia, il valore di questi documenti, che prendono per lo più la forma delle convenzioni (*hard laws*) o delle raccomandazioni – nel caso siano emesse da organizzazioni intergovernative internazionali come UNESCO e CoE – o di comunicazioni e decisioni (questi ultimi tutti ascrivibili nell’ambito delle *soft laws*) – nel caso provengano da Commissione e Consiglio Europei – non è da sottovalutare⁴¹. Gli organismi internazionali creano standard a cui le nazioni possono aderire. In ambito di politica estera l’adesione a documenti internazionali è importante a fini diplomatici. In politica interna firma e ratificazione segnalano gli indirizzi che il governo vuole adottare in materie specifiche o possono essere usate dalle categorie interessate per spingere il governo nazionale a prendere alcune decisioni. Da un punto di vista accademico infine, lo studio dell’evoluzione delle convenzioni internazionali evidenzia gli orientamenti internazionali e le aspirazioni degli Stati e degli esperti.

Una precisazione preliminare riguarda le nozioni di *cultural heritage* e *cultural property* dei documenti internazionali⁴². Il tema è stato oggetto di numerosi contributi, a cui si rimanda per una trattazione più esaustiva (Protts & O’Keefe 1992; J. Blake 2000: 66; Frigo 2004: 369; Hafstein & Skrydstrup 2017). In generale comunque *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 V. Hafstein e M. Skrydstrup riferiscono questo termine a una *technology of sovereignty* (Hafstein & Skrydstrup 2017: 39–43). Per le sue caratteristiche, il concetto mal si adatta all’applicazione per il patrimonio culturale intangibile (J. Blake 2000: 65–67; Barkan & Bush 2002). *Cultural heritage* sembra invece un termine più generico e legato a una maggiore inclusione, dato che la proprietà del *cultural heritage* è inclusiva e non esclusiva come la precedente, riferita più a un concetto di responsabilità che di proprietà. V. Hafstein e M. Skrydstrup collegano questa responsabilità a un miglioramento di se stessi e dunque definiscono il *cultural heritage* come una *technology of reformation* (Hafstein & Skrydstrup 2017: 43–48). Pertanto, è maggiormente il se-

⁴⁰ Un esempio in tal senso è il caso della *World Heritage List* (d’ora in poi WHL), istituita con la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale adottata dall’UNESCO a Parigi nel 1972. I siti iscritti nella WHL sono monitorati annualmente e la sanzione per il mancato mantenimento del sito (con conseguente rischio di perdita del “*outstanding universal value*” che è alla base dell’iscrizione del sito nella lista) è l’iscrizione del sito nella lista del patrimonio in pericolo o la cancellazione dalla WHL, che tuttavia avviene solo in casi estremi (è avvenuta solo due volte fino ad oggi).

⁴¹ Le convenzioni creano obblighi per gli Stati firmatari. Le raccomandazioni devono essere considerate e eventualmente implementate. Le dichiarazioni e le decisioni invece non hanno valore vincolante (O’Keefe & Protts 2011: 5–6).

⁴² Si consideri a margine che le diverse traduzioni linguistiche di *cultural heritage*, ovvero ad es., oltre al nostrano “patrimonio culturale”, il francese *patrimoine culturel* e lo spagnolo *patrimonio cultural* hanno significati leggermente differenti alla luce del contesto culturale di appartenenza, che si riflettono nella legislazione domestica (Frigo 2004: 370).

condo termine ad essere generalmente collegato a processi partecipativi nei documenti internazionali.

Rivestono inoltre un'importanza centrale, come vedremo, anche alcuni concetti generali che solo di recente sono stati messi in discussione a livello internazionale (nelle legislazioni nazionali europee il discorso è ancora indietro): (1) la scelta che porta a discriminare ciò che è meritevole di conservazione in virtù di particolari valori intangibili accordati da qualcuno (generalmente lo Stato) (J. Blake 2000: 68; Smith 2006: 3, 53–56); (2) il concetto di eredità e di passaggio alle future generazioni (J. Blake 2000: 69); (3) l'idea di identità (Smith 2006: 48–53), centrale per altro soprattutto nelle politiche europee, come si vedrà oltre; (4) quello di “età”, dato che ci si riferisce a qualcosa trasmesso da una generazione alla successiva (Odendahl 2017: 750). Sono alcuni degli elementi che caratterizzano l'*Authorized Heritage Discourse* (AHD, per cui si veda oltre) (Smith 2006) e che derivano da una concezione tradizionale del patrimonio culturale. L'apertura a processi partecipativi ha richiesto un ripensamento di questa narrativa storicamente alla base della filosofia di conservazione e gestione dei beni.

Questo capitolo si focalizzerà sull'analisi dei documenti internazionali dedicati all'archeologia e al patrimonio culturale, evidenziando in particolar modo la progressiva apertura alle pratiche partecipative, emessi da tre organizzazioni: UNESCO, per rilevare le tendenze a livello mondiale, *Council of Europe* e Unione Europea, per le politiche europee.

Per ogni organizzazione una prima parte tratterà delle convenzioni, soffermandosi ove necessario sulla analisi testuale, mentre una seconda parte sintetizzerà l'evoluzione e le caratteristiche delle attività partecipative.

Un paragrafo finale invece concluderà il capitolo con una discussione riguardante tutti i documenti internazionali analizzati.

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 nata dopo la Seconda Guerra Mondiale con l'auspicio di promuovere pace e sicurezza attraverso la promozione dell'educazione, della scienza e della cultura. L'agenzia conta attualmente 195 Stati membri e rientrano tra le sue competenze la produzione e il monitoraggio di una serie di convenzioni.

La prima Convenzione riguardante il patrimonio culturale promossa dall'UNESCO è quella per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954⁴³, anche

⁴³ La convenzione è entrata in vigore il 7 agosto del 1956 ed è arricchita di due protocolli aggiuntivi, il primo risalente al 14 maggio del 1954 e il secondo al 26 marzo 1999, in seguito alle guerre balcaniche,

conosciuta come Convenzione dell'Aia, chiaramente dettata dalla constatazione degli enormi danni al patrimonio culturale durante la Seconda Guerra Mondiale (come ricordato nel preambolo) (J. Blake 2000: 61–62). La premessa teorica a tale testo è che il patrimonio culturale, inteso in questo caso in una dimensione strettamente tangibile⁴⁴, è cruciale per l'identità di ogni persona (art. 1.a), di una nazione e anzi dell'intera umanità⁴⁵ e va dunque tutelato in caso di guerra (Jokilehto 2012: 227–28). La considerazione dell'importanza del ruolo sociale e identitario del patrimonio culturale è anche la premessa per promuovere la partecipazione pubblica, sebbene in questo documento tale aspirazione non compaia.

Solo due anni dopo, nel 1956, la *Recommendation on international principles applicable to archaeological excavations* parte dalle medesime premesse della Convenzione dell'Aia: 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: 61), dall'altra il patrimonio (in questo caso archeologico) è importante «in the general interest» (quinto punto del preambolo). Non si tratta in ogni caso di misure di diretta applicazione, poiché ogni Stato ha, come abbiamo detto all'inizio di questo capitolo, competenza sul proprio territorio, ma la raccomandazione è volta a indicare principi comuni che ogni Stato potrà implementare secondo il proprio sistema legislativo.

La raccomandazione include diverse proposte agli Stati membri: un sistema autorizzatorio per gli scavi e la denuncia obbligatoria dei rinvenimenti occasionali; l'imposizione di sanzioni da parte degli Stati (art. 5); l'istituzione di un organo, possibilmente statale e adeguatamente finanziato, per la gestione amministrativa dell'archeologia (art. 6); la conservazione *in situ* (art. 8); la creazione di “zone di riserva archeologica” (art. 9); la creazione di collezioni (art. 10). Una parte è dedicata alle missioni straniere (parte III) e attenzione è dedicata anche agli scavi clandestini e al traffico illecito (parte V).

La menzione del pubblico è a fini educativi («in order to arouse and develop respect and affection for the remains of the past by the teaching of history», art. 12), inteso come recettore di informazioni attraverso pubblicazioni e mostre. La raccomandazione incoraggia anche la partecipazione diretta degli studenti (ma la previsione è limitata agli studenti) negli scavi, o più esattamente il testo recita in “certi” scavi (ma non si esplicita il criterio di scelta degli scavi in cui far partecipare gli studenti) (art. 12).

nelle quali il patrimonio culturale è stato usato in conflitto (Baillie 2012; Jokilehto 2012: 227–28). Lo Stato italiano ha ratificato la Convenzione con la L. 7 febbraio 1958, n. 279 (G.U. n. 87, 11 aprile 1958).

⁴⁴ I beni culturali tutelati ai sensi della Convenzione, indicati all'art. 1, includono: beni mobili o immobili, edifici atti a preservare beni mobili e immobili (es. musei, biblioteche, ecc.), centri storici.

⁴⁵ Sempre 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».

Una maggiore apertura verso le comunità è promossa invece per i musei: la *Recommendation concerning the most effective means of rendering museums accessible to everyone* del 1960 infatti recita che «I musei dovrebbero agire da centri intellettuali e culturali nelle località in cui sono posti. Dovrebbero dunque 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 non solo l'accesso deve essere garantito, ma anche una partecipazione più attiva allo sviluppo del museo.

Negli anni Sessanta acquisisce importanza la protezione del patrimonio culturale nel contesto dello sviluppo urbano, accelerato dal *boom* economico e dal fervore delle ricostruzioni del Dopoguerra. Tale attenzione sfocia in particolare nella produzione di due Raccomandazioni.

La prima, la *Recommendation concerning the safeguarding of beauty and character of landscapes and sites* del 1962, ha come oggetto la protezione della "bellezza" e del "carattere" di paesaggi e siti minacciati dallo sviluppo urbano e rurale, utilizzando categorie valoriali che tradizionalmente giustificavano l'assoggettamento di questi beni a particolari condizioni di tutela. Tuttavia, pur nel suo carattere così tradizionale, il testo introduce un paio di elementi che ritorneranno anche in seguito: il primo è l'idea di un valore strumentale della tutela paesaggistica per il miglioramento della salute delle comunità residenti⁴⁶; il secondo è che la gestione da parte delle comunità possa essere intesa come una misura protettiva. L'art. 12.f indica infatti tra i metodi di protezione anche «*acquisition of sites by communities*»⁴⁷, un'idea che però nello stesso ambito dell'UNESCO, come si vedrà, stenta tutt'oggi a trovare pratica applicazione. In realtà inoltre la Raccomandazione riserva molto spazio a procedure più tradizionali, come ad esempio lo *scheduling*.

La seconda Raccomandazione, *concerning the preservation of cultural property endangered by public or private works* del 1968, precorre alcune delle previsioni adottate dal *Council of Europe* nella Convenzione de La Valletta del 1992. La raccomandazione, estremamente lungimirante, parte infatti 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 di interesse storico, artistico o scientifico. Senza fare distinzione tra lavori di natura pubblica o pri-

⁴⁶ Dal preambolo: «Considering furthermore that landscapes and sites are an important factor in the economic and social life of many countries, and are largely instrumental in ensuring the health of their inhabitants».

⁴⁷ L'art. 29 specifica a riguardo: «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».

vata, il testo propone: preferibile conservazione *in situ* dei resti (art. 9); pubblicazione dei risultati (art. 10); suggerimenti per il finanziamento (pubblico o tramite principio del *developer pays*) dei lavori (artt. 15-19); istituzione di enti responsabili per la conservazione (art. 20); misure di archeologia preventiva (artt. 21-23); denuncia obbligatoria dei rinvenimenti fortuiti (art. 25); procedimenti di esproprio (art. 26); comminazione di sanzioni (art. 27). A differenza della Convenzione de La Valletta (per cui si veda il paragrafo 2.2.1), non vengono però previste procedure di partecipazione nemmeno dei professionisti della pianificazione, mentre la responsabilità della tutela dell'archeologia dovrebbe ricadere, secondo questa raccomandazione, su un solo ente. Gli ultimi articoli sono dedicati alle attività educative. Accanto a iniziative *top-down* (es. art. 31: «Member States should take steps to stimulate and develop among their nationals interest in, and respect for, the cultural heritage of the past of their own and other traditions in order to preserve or to salvage cultural property endangered by public or private works»), la raccomandazione propone anche un approccio collaborativo tra i diversi attori culturali. L'art. 33 infatti recita: «Le istituzioni culturali, le associazioni storiche e culturali, gli enti pubblici con responsabilità nel settore turistico e le associazioni per l'educazione popolare dovrebbero avere programmi per far conoscere i pericoli per i beni culturali derivanti da lavori pubblici o privati poco lungimiranti e per sottolineare il fatto che i progetti per tutelare i beni culturali contribuiscono alla comprensione internazionale». Siamo ancora lontani tuttavia da una partecipazione attiva allargata all'intera comunità.

Se queste due Raccomandazioni degli anni Sessanta (specialmente la prima) costituiscono in qualche misura un'apertura verso i processi partecipativi, molta meno attenzione alle comunità (e un mancato riconoscimento del loro ruolo ai fini anche della tutela) è nei documenti che testimoniano l'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 in relazione allo sviluppo di politiche educative⁴⁸.

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 (e pertanto

⁴⁸ Art. 5 della Raccomandazione del 1978 «The co-operation of the public is essential for truly effective protection. The public and private bodies responsible for information and teaching should *strive to instil general awareness* of the importance of cultural property, the dangers to which it is exposed, and the need to safeguard it» [corsivo aggiunto].

meritevoli di speciali misure di tutela⁴⁹) per l'umanità. La scelta dei beni culturali 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" dei beni⁵⁰, sono essenzialmente di ordine storico-artistico, mentre i valori sociali sono in secondo piano (Díaz-Andreu 2016: 194–95). Anzi, l'unica menzione di "comunità" nel testo della Convenzione è 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 mio). La scelta di altre parole, come ad es. "recognise the function...", avrebbe potuto consentire di prendere in considerazione i valori sociali e culturali attribuiti dalle comunità di riferimento, mentre l'attuale formulazione sembra partire dal presupposto che la comunità di riferimento sia un contenitore vuoto.

Un maggiore coinvolgimento delle comunità nell'implementazione della WHC è stato fortemente incoraggiato più tardi e progressivamente, con particolare considerazione dei diritti delle comunità indigene⁵¹ (v. oltre). Tuttavia la partecipazione pubblica nelle varie politiche incoraggiate dall'UNESCO comincia a farsi strada da questo periodo come dimostrano tre elementi: (1) il nesso tra democrazia e cultura era stato portato all'attenzione internazionale già nel 1972 nella Conferenza dei ministri europei della cultura di Helsinki, che però considerava la democratizzazione come derivante dallo sviluppo della creatività individuale e a tal fine proponeva un allargamento del concetto di cultura oltre il patrimonio storico-artistico, andando a includere le industrie culturali (Bodo & Bodo 2007: 486–87); (2) la *Recommendation concerning the safeguarding and contemporary role of historic areas* del 1976 che, tra le misure di tutela per la pianificazione urbanistica, dice che le autorità dovrebbero consultare il pubblico interessato e organizzarne la partecipazione (art. 17.c); (3) la *Recommendation on participation by the people at large in cultural life and their contribution to it* del 1976 che, tra le considerazioni del preambolo, include che, oltre all'accesso alla cultura, «participation by the greatest possible number of people and associations in a wide variety of cultural activities of their own free choice is essential to the development of the basic human values and dignity of the individual». La partecipazione è tuttavia in-

⁴⁹ La Convenzione trova le sue origini infatti nello sforzo internazionale per il salvataggio del tempio di Abu Simbel in Egitto.

⁵⁰ Si tratta di criteri legati alla tangibilità dei beni (*design, materials, workmanship, setting*) (Stovel 2007; Waterton 2010: 58–59). Il criterio di integrità è stato aggiunto nel 2005, mentre quello di autenticità è presente fin dalla prima versione delle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, adottate nel 1977.

⁵¹ V. *Committee Decisions* 31.COM/13A e 31.COM/13B, 2007.

tesa soprattutto come possibilità di prendere parte alla produzione culturale e alle attività creative (art. 2.b), sebbene non manchino accenni alla necessità di coinvolgere i diversi attori sociali nel *decision-making* (art. 3.c). L'unica menzione diretta del patrimonio culturale del passato non è associato alla necessità di coinvolgere il pubblico: nella parte II, riguardante la legislazione, l'art. 4.q.1 dice 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». Come sarà valido per la Convenzione di Faro (per cui si veda oltre), il linguaggio generico del testo, nonché l'obiettivo piuttosto ampio, rende difficile la verifica della misura nella quale gli Stati l'hanno implementata (O'Keefe & Prott 2011: 255).

Dagli anni Ottanta aumenta l'interesse per i valori intangibili, che si concretizza nel 1989 con la *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore*, in cui i protagonisti della tutela delle tradizioni sono i gruppi che le utilizzano (art. B), mentre agli Stati è assegnato il compito di documentarle, promuoverne la ricerca (art. D.e) e la disseminazione (art. E). L'art. D, che tratta delle misure per la salvaguardia, parte dalla premessa del diritto delle persone a mantenere la propria cultura e del necessario supporto, anche economico, per garantirne il mantenimento. La raccomandazione, benché sicuramente costituisca un passo fondamentale anche per una maggiore partecipazione delle comunità al *decision making* e alla *governance* del patrimonio culturale, ha il limite di considerare le tradizioni culturali e il folklore come intrinsecamente e univocamente positivi, senza prendere in considerazione il rischio di supportare tradizioni lesive di diritti fondamentali, questione che sarà oggetto di preoccupazione solo negli anni successivi.

Inoltre, benché non direttamente legato al patrimonio culturale, la Commissione Brundtland delle Nazioni Unite pubblicò nel 1987 *Our common future*, 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 (oceani, antartico, spazio). Sebbene il patrimonio culturale venga nominato solo una volta in tutto il documento in relazione all'importanza di mantenere la biodiversità, la novità del rapporto risiede nella promozione di un approccio che coniughi *top-down* e *bottom-up*. Il rapporto è particolarmente significativo anche per l'introduzione del concetto di sostenibilità.

Nel 1994 la partecipazione delle comunità locali entra nelle *Operational Guidelines* per l'implementazione della WHC (WHC/2/Revised)⁵², in due articoli. Il primo è carat-

⁵² Questo punto fu al centro dell'attenzione del Comitato, infatti durante la XVIII sessione del *Bureau of*

terizzato da una formulazione contrastante: l'art. 14 infatti si apre con un paragrafo che scoraggia gli Stati dal fare pubblicità della candidatura prima dell'ottenimento del titolo da parte del Comitato ("per evitare possibili imbarazzi"), ma continua dicendo che la partecipazione nel processo di *nomination* di un sito è importante per il mantenimento del sito stesso nell'ottica di una «shared responsibility». Il secondo invece, l'art. 41, è legato all'introduzione nel 1992 della categoria dei paesaggi culturali e al conseguente riconoscimento del ruolo delle comunità locali nella gestione dei territori (Rössler 2012). Nella revisione successiva, del 1996, l'art. 14 diventa più chiaro, togliendo la prima parte e lasciando solo quella relativa alla partecipazione delle comunità locali. In realtà l'articolo, sebbene evidenzia la necessità di far partecipare le comunità locali, non obbliga gli Stati a prendere misure in tal senso.

Sempre al 1994 si data la pubblicazione di un documento destinato ad essere particolarmente 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 (par. 13: «use and function, traditions and techniques, location and setting, and spirit and feeling»). L'autenticità richiesta dell'UNESCO non è dunque un criterio fisso inglobato nella materia, bensì mutevole in relazione al contesto culturale. La carta di Nara è stata ampliata nel 2014 con *Nara +20: on heritage practices, cultural values and the concept of authenticity*, ponendo l'accento non tanto sui principi, che ribadiscono quelli di Nara 1994 e ampliano solo la sezione relativa al coinvolgimento delle comunità locali, ma sulle problematiche 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 1999⁵³ da ICOMOS Australia, organo consultivo dell'UNESCO (Smith 2004: 198). L'art. 12 è dedicato proprio 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, che ha visto conflitti tra i valori degli aborigeni e quelli attribuiti dagli esperti, di stampo occidentale. La Carta ha avuto molta influenza politica anche al di fuori dello Stato in cui è stata prodotta⁵⁴ e ha posto

the World Heritage Committee nel 1994 (WHC-94/CONF.001/10), il rappresentante del direttore generale, Henri Lopes, chiuse il discorso di apertura evidenziando la necessità di un maggiore coinvolgimento delle comunità locali ai fini di una migliore protezione dei beni (punto II.3).

⁵³ La Carta ha avuto infatti diverse edizioni, delle quali la prima è del 1979 e sottovalutava i valori intangibili (aborigeni) legati al patrimonio culturale (Smith 2004: 120–21).

⁵⁴ In base ai principi di questo documento vengono distribuiti i fondi dell'HLF inglese (cfr. paragrafo

l'accento sui valori attribuiti ai luoghi (Bandarin & Van Oers 2014: 75). Il documento non fornisce tuttavia linee guida riguardo le modalità di partecipazione, che dunque si sono spesso tradotte in semplice consultazione lasciando il potere decisionale nelle mani degli esperti (Smith 2004: 198–99).

L'importanza attribuita dall'UNESCO per il coinvolgimento delle comunità non trova però 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 di “*Communities*” come quinta priorità strategica (la cosiddetta “quinta C”) bisognerà aspettare il 2007, con la *Decision 31 COM 13B* proposta dalla Nuova Zelanda⁵⁵. 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).

Questo discorso riguardante le comunità locali va inoltre inserito nel contesto del dibattito culturale che portò alla scrittura della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio immateriale (*Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, d'ora in poi ICH) nel 2003, portando a compimento un discorso iniziato, come si è visto, alla fine degli anni Ottanta. La Convenzione ha rappresentato per molti versi una svolta, proponendo il passaggio da una cultura “alta” (promossa dalla WHC) a un concetto più universale, che comprende le tradizioni e il folklore⁵⁶, minacciati da globalizzazione e trasformazioni sociali (come recita il preambolo), e di cui sono custodi «le comunità, i gruppi e, in alcuni casi, gli individui⁵⁷» (art. 2.1) (una particolare attenzione viene riservata

4.6.2). È inoltre uno dei pochi testi che è stato esplicitamente citato, ad esempio, durante le interviste realizzate in Inghilterra nel corso di questa tesi (Ben Cowell, intervista). Il concetto di *significance*, proposto con particolare enfasi dalla *Burra charter* (Olivier 2019: 13–14), entra nel discorso delle *heritage policies* inglesi proprio in seguito a questo documento, ma quasi dieci anni più tardi. È questo concetto che permetterà di considerare il patrimonio culturale in maniera meno elitaria (Lennox 2016: 77).

⁵⁵ Nella proposta si legge «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 are not directly connected with the conservation of heritage, but rather, 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).

⁵⁶ Il patrimonio intangibile è definito all'art. 2.1 come «practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage». Da notare che vengono inclusi in questa categoria anche alcuni beni materiali, rendendo più difficoltosa la distinzione giuridica tra beni materiali e immateriali (Bories 2011: 37–38). L'art. 2.2. propone alcuni esempi: tradizioni orali e lingua, arti performative, pratiche rituali e feste, conoscenze e pratiche riguardanti la natura, artigianato tradizionale.

⁵⁷ Per il significato di questa locuzione si veda Urbinati 2013.

alle comunità indigene, già nel preambolo⁵⁸). Il patrimonio culturale intangibile dovrebbe dunque essere salvaguardato per e dalla comunità e non dagli esperti per il pubblico (Urbinati 2012: 56; Tamma 2015: 482–83). L'art. 15 infatti stabilisce che gli Stati assicurino la partecipazione di «comunità, gruppi e, quando appropriato, individui che creano, mantengono e trasmettono questo patrimonio, e di coinvolgerli attivamente nella sua gestione». La Convenzione istituisce degli Organi UNESCO (parte II) e stabilisce il ruolo degli Stati firmatari, il cui unico obbligo esplicito e diretto è la compilazione di inventari (art. 12), mentre le altre misure si riferiscono a politiche di promozione ed educative, alla designazione di un organo competente per la salvaguardia, e di istituti per la formazione professionale (artt. 13-14). Infine, in parallelo con quanto previsto dalla WHC, la ICH istituisce una lista del patrimonio intangibile e una per quello con necessità di misure urgenti (parte IV), stabilisce regole per la cooperazione internazionale in materia (parte V) e istituisce un fondo finanziario per la gestione della Convenzione e la protezione del patrimonio immateriale (parte VI). Il monitoraggio avviene via *report*. L'implementazione di questa Convenzione è particolarmente delicata, perché la protezione del patrimonio immateriale rischia di configgersi da una parte con alcuni diritti fondamentali⁵⁹, dall'altra con il diritto d'autore (Antons & Logan 2018).

La revisione del 2005 delle *Operational Guidelines* riflette sia la nuova attenzione per le comunità locali, sia la sensibilità per il patrimonio culturale immateriale e per lo sviluppo sostenibile: l'art. 12 incoraggia direttamente gli Stati ad assicurare nel processo di «identification, nomination, protection» la partecipazione di tutti gli *stakeholders*, in cui rientrano anche le comunità locali, che rivestono il ruolo di “partner” nella tutela (art. 40), ambito in cui l'aumento della partecipazione deve essere obiettivo degli Stati in supporto alla WHC (art. 211.d). L'art. 64 rimarca che la partecipazione deve avvenire a partire dall'iscrizione di un sito nella *tentative list*, per proseguire nel processo di candidatura vero e proprio (art. 123). È riconosciuto inoltre il contributo delle comunità locali e l'impatto delle loro tradizioni (cioè del loro patrimonio culturale immateriale) sul patrimonio naturale⁶⁰ (art. 90).

Due anni dopo le Nazioni Unite adottano la *Declaration on the rights of indigenous people*⁶¹, che all'art. 11 dice che le comunità indigene hanno il diritto di praticare la loro

⁵⁸ La motivazione alla base della Convenzione era infatti fornire una base legislativa internazionale per la tutela del patrimonio (per larga parte intangibile) di queste comunità (Urbinati 2012: 57).

⁵⁹ Sul tema la letteratura è vasta. I diritti fondamentali non possono avere uguale peso normativo, ma deve esistere una gerarchia tra diritti, 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) si vedano in particolare Gianluca Famiglietti 2010: 50–57; Logan 2012.

⁶⁰ Prima di questa data 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'utilizzo di pratiche tradizionali.

⁶¹ Precedente a tale Dichiarazione è la Convenzione n. 169 dell'Organizzazione Internazionale per il La-

cultura e che gli Stati devono adottare delle misure efficaci per la restituzione della proprietà culturale a loro tolta senza «prior and informed consent»⁶². Nell'implementazione, il consenso preventivo e informato è dunque la forma minima di partecipazione richiesta, per altro piuttosto blanda. E tuttavia anche questa previsione pone dei problemi interpretativi, poiché la Dichiarazione non specifica quali forme debba prendere questo consenso. Si deve trattare di un consenso scritto? E chi deve concedere questo consenso?

Nel 2015 il riferimento al *prior consent* entra anche nelle *Operational Guidelines* (WHC.15/01). Nella sezione che tratta del procedimento per l'iscrizione delle proprietà nella WHL, l'art. 123 recita:

«Participation in the nomination process of local communities, indigenous peoples, governmental, non-governmental and private organizations and other stakeholders is essential to enable them to have a shared responsibility with the State Party in the maintenance of the property. 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, through, inter alia making the nominations publicly available in appropriate languages and public consultations and hearings».

Si è dunque completamente ribaltata la prospettiva dei primi anni Novanta, quando le *Operational Guidelines* consigliavano di tenere riservata la *nomination*. Inoltre l'articolo fornisce dei suggerimenti sulle modalità di implementazione.

In realtà da un punto di vista operativo la partecipazione delle comunità locali è in molti casi più una retorica che una realtà (Díaz-Andreu 2016), sebbene si contino alcuni progetti di successo, sia nel campo dei beni culturali sia a livello di pianificazione ambientale e/o paesaggistica (Brown & Hay-Edie 2014).

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

voro, ratificata dalla maggioranza dei paesi con popolazioni indigene. La Dichiarazione del 2007 è stata approvata dall'ONU, ma ha registrato il voto contrario di alcuni importanti paesi con popolazioni indigene: Australia, Nuova Zelanda, Canada, USA (Gianluca Famiglietti 2010: 87–88).

⁶² Già anni prima alcuni Stati avevano adottato questa politica, ad esempio gli Stati Uniti nel 1990 con il *Native American Graves Protection and Repatriation Act* (NAGPRA) (Jameson Jr 2004).

Infine, la *Recommendation on the Historic Urban Landscape* del 2011 nella parte IV, dedicata agli strumenti da mettere in atto per lo sviluppo e la pianificazione sostenibile delle aree urbane storiche, elenca come primo elemento, all'art. 24.a, la partecipazione civica, incoraggiando un approccio *bottom-up*: «empower them [i.e. the stakeholders] to identify key values in their urban areas, develop 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 e alla sua evoluzione storica (Bandarin & Van Oers 2014: 88–102).

2.1.1. SINTESI: LA PARTECIPAZIONE NELLE CONVENZIONI UNESCO

L'UNESCO è una agenzia specializzata delle Nazioni Unite, organo formatosi dopo la Seconda Guerra Mondiale. È dunque in questo contesto storico e scientifico che si devono collocare i primi documenti, i cui principali interessi sono la protezione di beni tangibili e la loro conservazione, tanto che E. Waterton attribuisce a tale organo la responsabilità di aver portato un'etica della conservazione fondata sulla tangibilità dei beni e su valori occidentali su scala globale (Waterton 2010: 39). Tale preoccupazione per la tutela fisica dei beni si nota sia nella *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, sia nella *Raccomandazione sui principi internazionali per gli scavi archeologici*. Entrambi i documenti, 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 Novecento⁶³. A protezione di questi valori e dell'"autenticità" del patrimonio culturale (che sarà uno dei requisiti nella ben più nota WHC dell'inizio degli anni Settanta), il ruolo degli esperti si configura come primario. Anche quando si propone la partecipazione attiva di altre persone, è soprattutto a finalità di formazione (ad esempio degli studenti, la cui partecipazione agli scavi archeologici è incoraggiata in base alla citata raccomandazione). Nella medesima direzione va anche la Raccomandazione tesa a proteggere il patrimonio nell'ambito dello sviluppo urbanistico.

⁶³ Legata a questo contesto teorico è la *Carta Internazionale per la Conservazione e il Restauro dei Monumenti e dei Siti* (anche nota come Carta di Venezia) del 1964 che, sebbene sia stata scritta durante il II Congresso internazionale di architetti e tecnici dei monumenti storici, dunque al di fuori dell'UNESCO, ha profondamente influenzato anche l'agenzia internazionale. Durante il medesimo congresso infatti nacque anche l'ICOMOS, appunto con l'originaria idea di diffondere i principi della Carta, in seguito organo consultivo dell'UNESCO. 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: 41–45; Bandarin & Van Oers 2014: 58–59).

Il pubblico è preso invece generalmente in considerazione nell'ambito delle politiche educative, che nelle convenzioni e raccomandazioni UNESCO non mancano mai (d'altronde l'UNESCO è anche l'organo per l'educazione). È tuttavia una partecipazione in sostanza passiva, che si concretizza con la garanzia di accesso e le politiche di *awareness raising*, in un'ottica di comunicazione finalizzata al miglioramento della tutela. L'approccio è dunque *top-down*, guidato dagli esperti che devono insegnare al pubblico quali valori un dato bene porta con sé.

Una maggiore partecipazione attiva del pubblico in generale si fa invece progressivamente strada, per trovare definitiva accettazione solo recentemente, attraverso quattro discorsi:

1. La partecipazione intesa come possibilità di contribuire alla produzione culturale. In ordine di tempo, è il primo discorso a comparire nei documenti relativi all'UNESCO, partendo dall'Europa (Conferenza dei Ministri Europei di Helsinki 1972) e trovando poi accettazione globale nel 1976 con la *Recommendation on participation by the people at large in cultural life and their contribution to it*. La possibilità di sviluppare la creatività individuale e dunque di proporre dei valori sociali "dal basso" per l'arte è sentita come mezzo per raggiungere una maggiore democratizzazione e compimento dei diritti individuali. In questo contesto però il patrimonio culturale del passato rimane distante e appannaggio degli esperti.
2. L'interesse per il patrimonio intangibile, dalla metà degli anni Ottanta. Per sua stessa natura, il patrimonio immateriale necessita della tutela tramite la pratica. Sebbene dunque il ruolo dello Stato e degli esperti sia quello di studiarlo e promuoverlo, la protezione è responsabilità essenzialmente delle comunità che lo utilizzano, che sono produttrici e fruitrici del patrimonio nello stesso momento (Tarasco 2008). A questo tipo di patrimonio sono anche totalmente estranei i valori storico-artistici tradizionali, mentre acquisiscono importanza quelli sociali. I diversi documenti che dalla fine degli anni Ottanta promuovono il patrimonio intangibile⁶⁴ sfociano infine nella ICH del 2003.
3. La tutela dell'ambiente e l'introduzione dei paesaggi culturali sotto la tutela della WHC. Il campo della tutela ambientale ha visto un'attenzione precoce alla partecipazione pubblica. Il *Brundtland Report* sottolinea dalla seconda metà degli anni Ottanta l'importanza dell'approccio *bottom-up* per lo sviluppo sostenibile in campo ambientale, ma nel settore del patrimonio culturale "tangibile" l'introduzione della

⁶⁴ Oltre alla citata Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore, negli anni Novanta l'UNESCO adotta le *Guidelines on Living Human Treasures*, per incoraggiare gli Stati a tutelare i diritti delle persone che conducono attività tradizionali, e porta avanti il programma sulla Proclamazione dei Capolavori del Patrimonio Orale e Immateriale dell'Umanità (*Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity*) (Francioni 2004: 1222–25).

partecipazione pubblica si deve all'istituzione della categoria dei paesaggi culturali per l'iscrizione alla WHL nel 1992, per la cui tutela è necessaria la collaborazione con le comunità locali (Rössler 2012).

4. Il progressivo riconoscimento dei diritti delle popolazioni indigene, anche in ambito culturale, e più in generale delle comunità locali. Dalla metà/fine degli anni Novanta acquisiscono progressiva importanza a livello internazionale i diritti delle popolazioni indigene. L'australiana Carta di Burra del 1999 introduce la partecipazione delle comunità a conservazione, interpretazione e *management* dei luoghi. Le *Operational Guidelines* della WHC acquisiscono tale sensibilità nel 2005 e due anni dopo la partecipazione delle comunità entra a far parte delle priorità strategiche dell'implementazione della WHC.

La lente con cui l'UNESCO guarda alla partecipazione non è tanto lo sviluppo della democrazia, quanto piuttosto il pieno sviluppo umano, sia del singolo individuo che a livello collettivo.

Il tutto è collegato a un progressivo ripensamento all'interno dell'UNESCO del sistema valoriale su cui basare la tutela. Se all'inizio della sua storia la WHC ha basato la conservazione sull'"autenticità", questo principio è stato progressivamente messo in discussione, a partire dai lavori dell'ICOMOS. Il documento di Nara (1994) e la Carta di Burra (1999) propongono infatti un approccio più olistico, che tenga in considerazione non solo i valori storico-artistici ma anche quelli religiosi e sociali. È questa la necessaria premessa teorica per promuovere una partecipazione attiva delle comunità locali, che a tutt'oggi si rivela però problematica nella sua implementazione. La letteratura abbonda ad esempio di casi in cui la candidatura UNESCO ha avuto un impatto negativo sulle comunità locali (Solheim & Hølleland 2014) o di situazioni in cui la partecipazione delle comunità locali non è effettivamente avvenuta (Díaz-Andreu 2016; Lekaota 2018) o in cui si verificano conflitti tra diversi *stakeholders* (Labadi 2017).

2.2. I LAVORI DEL *COUNCIL OF EUROPE*

Il CoE è una organizzazione internazionale fondata nel 1949 (per iniziativa di dieci Stati, tutti dall'Europa occidentale), idealmente come primo gradino per la fondazione di una Europa unita, tesa a favorire la pace dopo le atrocità della 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 attraverso l'unità, come indica l'art. 1.b dello Statuto del CoE (ETS n. 1), ci sono gli accordi e la cooperazione in materia culturale.

Idealmente, il CoE dovrebbe essere per l'Europa ciò che l'UNESCO è per il mondo. Tuttavia, il CoE si spinge un po' oltre. Nato in bilanciamento ideale alla Comunità Europea, originatasi unicamente con finalità economica (ma si noti che molti dei politici coinvolti nella costruzione della Comunità Europea e del CoE erano gli stessi), il CoE è poi spesso servito da *think tank*, come lo definisce M. Sassatelli (Sassatelli 2009: 58–68), per l'analisi e la proposizione di alcune politiche anche parte delle finalità politiche dell'UE, che in materia culturale ha minor competenza, dovendosi conformare al principio di sussidiarietà (v. oltre, paragrafo 2.3).

Nell'analisi delle politiche culturali del CoE, K. Odendahl divide l'operato dell'organizzazione in tre periodi (Odendahl 2017: 751)⁶⁵, che possiamo leggere in parallelo con le politiche dell'UE (v. il par. successivo) e che riprendiamo per trattare più nello specifico l'azione del CoE nelle tematiche di interesse della tesi.

2.2.1. PRIMO PERIODO: LA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI TANGIBILI

Similmente a quanto valido per l'UNESCO, anche il CoE, nato nel contesto di un'Europa devastata dalla Seconda Guerra Mondiale, in materia culturale si è primariamente occupato dell'uso della cultura come strumento di unità tra i paesi, e secondariamente della protezione del patrimonio tangibile.

La *European Cultural Convention* del 1954 (ETS No. 18), ratificata da tutti gli Stati facenti parte del CoE e anche da alcuni paesi non membri, incoraggia il reciproco studio delle lingue, della storia e della cultura dei paesi contraenti, lo scambio di persone e beni culturali nello spazio europeo.

Dopo la *European Cultural Convention*, la seconda convenzione di argomento culturale è la *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage* (ETS No. 66), firmata a Londra nel 1969 e entrata in vigore l'anno seguente, relativa proprio all'archeologia (ratificata da 25 Stati, tra cui l'Italia nel 1974). Ciò è segno da una parte di un interesse internazionale per la materia (dichiarato anche nel preambolo), dall'altra dell'esistenza di rischi percepiti (dal preambolo: «the European archaeological heritage, the earliest source of European history [...] is seriously threatened with destruction») e del riconoscimento della responsabilità legale degli Stati a proteggere il patrimonio archeologico nel loro territorio. Tale convenzione è stata preceduta da un rapporto commissionato a Massimo Pallottino nel 1964, per identificare le problematiche da affrontare a livello europeo (Council of Europe 1969: 1), dato che la richiesta di una

⁶⁵ La datazione dei tre periodi è così suddivisa per la studiosa: dagli anni Cinquanta alla fine della Guerra Fredda (I), dalla fine della Guerra Fredda al 2004 (II), dal 2005 ad oggi (III). In questa trattazione si riprende la faseazione senza fornire date precise, poiché i confini tra questi periodi sono molto più sfumati di quanto proposto dalla studiosa.

convenzione contro il traffico illecito era stata avanzata proprio dalla delegazione italiana (O'Keefe 1993: 406).

Alcune delle previsioni proposte dalla Convenzione ricordano da vicino quanto proposto qualche anno prima dalla Commissione Franceschini in Italia (cfr. paragrafo 3.1.2). Ad esempio, la definizione del patrimonio archeologico all'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. La Convenzione sgancia quindi l'idea di archeologia da quella di antichità, a favore invece di una definizione metodologica. Propone inoltre, all'art. 2, di delimitare esattamente le aree di interesse archeologico da sottoporre a specifiche misure di tutela in ragione dell'interesse pubblico accordato ai beni, ma anche di creare delle "zone di riserva archeologica" da lasciare ai futuri archeologi⁶⁶ e di rendere disponibile la conoscenza archeologica grazie alla tempestiva pubblicazione dei risultati degli scavi (art. 4.1).

Una delle priorità affrontate dalla convenzione era inoltre il problema del traffico illecito e della conseguente perdita di informazioni. Pertanto, l'art. 3 affronta la questione degli scavi illeciti, proponendo che gli scavi siano sottoposti ad autorizzazione e affidati a personale in grado di effettuarli seguendo il metodo scientifico (ogni Stato ha libertà di definizione delle procedure di accreditamento, che non sono specificate dalla convenzione). Il rapporto esplicativo specifica che tale previsione si applica solo ai siti definiti all'art. 2. Tuttavia, oltre alle misure coercitive la convenzione incoraggia l'uso di politiche educative perché l'opinione pubblica comprenda il valore che l'archeologia ha come fonte di conoscenza sul passato e i danni che gli scavi illeciti apportano (art. 5.d).

Ulteriori misure sono poi previste, pur senza intaccare i diritti di proprietà già in essere negli Stati (art. 8), per la circolazione degli oggetti e la prevenzione del traffico illecito (art. 6), anche attraverso la cooperazione internazionale (art. 7), sebbene le misure contemplate si presentino deboli e riguardino soprattutto il controllo degli scavi (O'Keefe 1993: 406).

La Convenzione affrontava dunque problematiche particolarmente sentite negli anni Sessanta, oggetto di attenzione infatti anche nell'ambito dell'UNESCO: traffico di antichità e scavi illeciti. L'obiettivo della Convenzione è di tutelare, oltre al bene in sé, anche la conoscenza che quel bene è in grado di apportare. Il raggiungimento di questi obiettivi è in mano agli esperti, mentre le comunità locali sono dei recettori di informazione (tramite le politiche educative) o addirittura una minaccia, nel caso degli scavi archeologici illeciti.

⁶⁶ Tale previsione, ripresa anche dalla Convenzione di La Valletta (v. oltre), è criticata invece da R. Karl, sulla base della considerazione che i siti non scavati saranno lentamente distrutti per fattori naturali o antropici e dunque saranno in futuro in condizioni peggiori di quelle attuali (R. Karl 2018).

Altre convenzioni di questo primo periodo, su cui non ci soffermiamo perché fuori dallo scopo di questa ricerca, ma che riflettono la preoccupazione per la tutela dei beni tangibili, sono la *European Convention on Offences relating to Cultural Property* (Delphi, 1985) (ETS No. 119) e la *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 sorpassata rapidamente. Specialmente a partire dagli anni Ottanta lo sviluppo urbano rappresentò infatti la maggiore minaccia ai beni archeologici, molto più distruttiva del traffico illecito dei materiali. Durante il *boom* economico infatti 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 (W.J.H. Willems 2007: 58–60; Gauthier 2014: 31–34).

Proprio per questo 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. Oltre alla redazione di inventari accurati, la raccomandazione evidenzia la necessità di adottare delle misure legali per la tutela dei beni archeologici nei piani di sviluppo (punto III), assicurando la partecipazione degli archeologi (punto III.ii) e procedendo tramite consultazioni tra archeologi, costruttori e pianificatori (punto III.iii). La raccomandazione rappresenta la visione degli esperti: non è proposta nessuna consultazione con soggetti che non abbiano un interesse diretto e contingente per il lavoro archeologico (soggetti pubblici incaricati della pianificazione, archeologi, costruttori edili), mentre l'unica menzione del pubblico è prevista in termini di pubbliche relazioni, ovvero di presentazione dei risultati degli scavi archeologici (CoE Committee of Ministers 1989, appendix, part C (c.iv)).

È però stato chiaro ben presto che questa raccomandazione non sarebbe stata uno strumento sufficiente a raggiungere gli scopi proposti, pertanto il CoE commissionò a un *team* di esperti di abbozzare una convenzione che revisionasse la Convenzione di Londra, adattandola alle nuove esigenze⁶⁷. Il risultato fu la *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised)*, aperta per la firma dal 1992 e

⁶⁷ W. Willems, archeologo olandese facente parte del Comitato, ha scritto qualche anno dopo riguardo il processo di prima stesura della Convenzione, riportando la composizione e le debolezze del gruppo (ad es. era composto solo di rappresentanti provenienti dall'Europa occidentale) e le negoziazioni interne al comitato, che illuminano riguardo la formulazione di alcuni paragrafi (W.J.H. Willems 2007).

entrata in vigore nel 1995, anche conosciuta come Convenzione di La Valletta o di Malta (ETS No. 143).

La convenzione si apre con una definizione di patrimonio archeologico diversa da quella proposta nella Convenzione di Londra e basata su diversi criteri:

- Teleologico: resti il cui studio e tutela permettono di ricostruire la storia dell'umanità in relazione con l'ambiente naturale. Dunque comprendendo anche il contesto di giacenza (Council of Europe 1992: 3);
- Metodologico (art. 1.2.ii), ripreso dalla Convenzione di Londra, in quanto ritrovato o scavato o, novità della Convenzione di La Valletta, studiato con altri metodi di ricerca [archeologica];
- Territoriale: l'art. 1.2.iii rimanda alla giurisdizione territoriale degli Stati membri (terrestre o subacquea, come specifica l'art. 1.3⁶⁸). L'inclusione del patrimonio subacqueo nella definizione del patrimonio archeologico *tout court* compare in questa convenzione per la prima volta in ambito europeo (Cleere 1993).

Infine, l'art. 1.3 specifica che rientrano nella categoria strutture, costruzioni, gruppi di edifici, siti, oggetti, monumenti di altro genere così come il loro contesto. Su questo punto il comitato di redazione dibatté, in quanto in alcuni paesi (come ad esempio il Regno Unito, per cui si veda il capitolo 4) gli edifici storici e i siti archeologici fanno riferimento a diverse procedure e leggi (W.J.H. Willems 2007: 62–63).

Gli articoli successivi riprendono la Convenzione di Londra nelle misure di protezione del patrimonio archeologico: la creazione di inventari (ripresa anche come misura per la disseminazione della conoscenza all'art. 7.i) e di zone di riserva archeologica. Compare però anche una previsione di denuncia obbligatoria dei rinvenimenti fortuiti, senza toccare la questione della proprietà della cosa ritrovata, materia sensibile per la netta differenza tra i diversi sistemi legali vigenti in Europa. Inoltre, il rapporto esplicativo aggiunge che uno Stato può limitare questa previsione a materiali preziosi o a zone designate (Council of Europe 1992: 4). Tale specificazione è spia delle negoziazioni tra i rappresentanti dei diversi Stati: a fronte di Stati come l'Italia, che proponevano misure molto stringenti, altri paesi nord europei, come ad esempio il Regno Unito, sul tema erano molto meno propensi a introdurre previsioni severe. Se la proprietà della cosa è materia lasciata totalmente nelle mani del legislatore nazionale, così non è per la conoscenza derivante dalla ricerca, che deve essere necessariamente pubblica per la Convenzione (art. 7) (O'Keefe & Prott 2011: 102).

L'art. 3 è particolarmente rilevante ai fini di questa ricerca, in quanto è stato variamente interpretato dai Paesi firmatari. Partendo dall'assunto che il patrimonio archeo-

⁶⁸ Sulla giurisdizione nelle acque si vedano ad es. O'Keefe & Prott 1984; O'Keefe 1993: 408; O'Keefe & Prott 2011: 101–2.

logico è una risorsa finita e non rinnovabile, è necessario che lo scavo, quale operazione distruttiva, sia condotto in modo da conservare la maggior parte di informazioni possibile, ovvero seguendo una metodologia scientifica. Pertanto viene ribadita la necessità di proibire gli scavi illeciti e la rimozione di materiale archeologico⁶⁹, viene incoraggiato l'uso di metodi di indagine non distruttivi («wherever possible») e inoltre viene previsto che siano messe in atto misure conservative per i resti esposti («proper preservation, conservation and management»). Infine, l'art. 3.ii impone agli Stati di garantire che lo scavo sia eseguito solo («only») da personale qualificato e previa specifica autorizzazione. Il rapporto esplicativo, riconoscendo l'importanza che gli amatori hanno avuto nello sviluppo della disciplina, specifica chiaramente che ciò non preclude ai membri del pubblico («general public») di partecipare agli scavi, ma semplicemente che debbano essere supervisionati da personale qualificato che è scientificamente responsabile della ricerca (Council of Europe 1992: 5). In realtà proprio tale previsione, che effettivamente si presta a poter essere interpretata in modo restrittivo⁷⁰, è stata utilizzata in Italia per rendere maggiormente restrittive le condizioni per il rilascio delle concessioni di scavo (cfr. paragrafo 3.4.2). D'altronde preoccupazioni per una interpretazione simile non sono state estranee ad altri paesi: in Inghilterra ad esempio la rivista *Current Archaeology* ospitò nel 2001 (numeri 174, 175, 176) articoli con parole particolarmente allarmate riguardo l'implementazione di questo articolo⁷¹ e di quello riguardante l'introduzione di un sistema autorizzatorio per la conduzione di ricerche archeologiche⁷², visto come un attacco all'"archeologia indipendente" e al pluralismo di soggetti che caratterizza l'archeologia inglese (cfr. paragrafo 4.1). Venne inviata una lettera aperta al governo firmata da oltre 1500 persone che indusse il governo a non introdurre un sistema regolatorio più severo.

Infine, l'art. 3.iii impone agli Stati di assoggettare a specifica autorizzazione preventiva, "qualora prevista dalla legislazione nazionale" («whenever foreseen by the domestic law of the State»), l'uso del *metal detector* e di altri sistemi di rilevazione *per la ricerca archeologica*, specificazione che rende estremamente debole l'articolo, introdotto per rispondere a quanti erano allarmati dal successo del *metal detecting*

⁶⁹ 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: 4).

⁷⁰ I rapporti esplicativi non forniscono infatti interpretazioni autoritarie del testo.

⁷¹ «Amateur archaeology is in danger of being banned. [...] This would be a disaster» (Current Archaeology 2001: 241).

⁷² «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 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: 241–42).

tra le persone comuni. Ne restringe infatti l'uso da parte degli archeologi, che lo potrebbero utilizzare come metodo di indagine non distruttiva, ma rende difficile l'applicabilità del sistema coercitivo autorizzatorio per tutti gli utilizzatori del *metal detector* (che potrebbero difendersi dall'accusa di non avere l'autorizzazione con l'asserzione di non utilizzarlo per la ricerca archeologica). Il punto è stato particolarmente controverso nelle discussioni per la scrittura della Convenzione, per l'esistenza in Europa di sistemi regolatori completamente divergenti in materia. La corrente formulazione, chiaramente inefficace per affrontare il problema della perdita di informazione scientifica (che è lo scopo dell'articolo in questione) – è infatti evidente che gli eventuali danni⁷³ sono compiuti 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.

Il rapporto esplicativo specifica che il medesimo sistema regolatorio si deve applicare a pubblico e privato.

La protezione accordata dalla Convenzione di La Valletta è prima di tutto una protezione fisica dei siti, che devono rimanere preferibilmente *in situ*⁷⁴ (anche nelle operazioni di archeologia preventiva, art. 5.iv), e degli oggetti, che devono essere immagazzinati in «appropriate storage places» (art. 4). Per come è formulato tuttavia, questo articolo non finalizza la conservazione dei resti alla futura fruizione, né degli studiosi, né tanto meno del pubblico più in generale.

Gli artt. 5 e 6 (e indirettamente anche l'art. 9) riguardano direttamente la motivazione alla base della revisione della Convenzione, ovvero l'archeologia nel processo di pianificazione urbanistica. Il comitato di esperti è stato influenzato dall'esperienza inglese della *Planning Policy Guidance Note 16: Archaeology and Planning* (v. paragrafo 4.4), che solo due anni prima aveva sviluppato la politica del *developer pays*, sperimentata inizialmente nel contesto di Londra (W.J.H. Willems 2007: 63). L'art. 5 infatti 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

⁷³ Ma sui reali danni al patrimonio è critico R. Karl: ad eccezione di rarissimi casi, non si sono verificati archeologicamente danni consistenti al contesto archeologico, dato che gli scavi dei *metal detectorists* coinvolgono essenzialmente lo strato di *humus*, tolto spesso a ruspa senza previa indagine da parte degli archeologi (R. Karl 2013: 120–21).

⁷⁴ Questa previsione è stata variamente interpretata e implementata nei paesi che hanno ratificato la Convenzione, in alcuni applicata in modo molto stringente: non vengono realizzati / autorizzati scavi unicamente per motivi di ricerca (es. in Olanda). Tale politica di tutela infatti prevede che il patrimonio archeologico sia preferibilmente lasciato *in situ*, non scavato se non minacciato di distruzione. Una forte critica a tale politica in R. Karl 2018. Anche nella conservazione, i beni (immobili) secondo tale filosofia dovrebbero essere mantenuti *in situ*, limitando gli spostamenti a casi necessari per la conservazione stessa.

del patrimonio archeologico (art. 5.ii.a). L'impatto dei piani di sviluppo sull'archeologia deve essere pienamente considerato nell'*environmental impact assessment* (valutazione di impatto ambientale, poi diventata direttiva europea). L'art. 5.ii.b menziona inoltre la necessità di avere tempo e risorse necessarie allo studio complessivo del sito; tale previsione è da leggersi in parallelo all'art. 6, che riguarda nello specifico l'allocation delle risorse finanziarie, e gli artt. 7 e 8, concernenti la disseminazione della conoscenza scientifica derivante dalle ricerche archeologiche, il cui destinatario finale è il pubblico⁷⁵. La questione del finanziamento in particolare è significativa, in quanto richiede agli Stati di assicurare finanziamenti alla ricerca archeologica e nel caso dell'archeologia preventiva⁷⁶, di fare in modo di assicurare risorse da capitali pubblici o privati⁷⁷ e di includere le ricerche archeologiche nei preventivi di spesa, così come avviene per le valutazioni di impatto ambientale.

L'art. 10 riguarda il traffico illecito di resti archeologici, una tematica che sembra quasi fuori posto in una convenzione che tratta della regolamentazione di attività archeologiche, sia di ricerca che preventive (O'Keefe 1993: 411), e talmente complessa e grave che un articolo solo è inadeguato per affrontare il problema. L'articolo va comunque ad aggiungersi ad altre Convenzioni più centrate su questo tema (la UNESCO *Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property* 1970, la *European Convention on Offences relating to Cultural Property* 1985 e qualche anno dopo sarebbe stata emessa la UNIDROIT *Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects* 1995, che al momento dell'uscita della Convenzione di La Valletta era già stata abbozzata).

L'art. 12 incoraggia lo scambio di personale specializzato («experts» nell'art. 12.i, «specialists» nell'art. 12.ii) a livello internazionale.

Infine, la Convenzione intende utilizzare come strumento di monitoraggio i *reports*.

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

⁷⁵ O'Keefe 1993: 411. Tramite pubblicazioni e lo scambio di "elementi" del patrimonio archeologico a livello internazionale, limitando questo scambio a «professional scientific purposes» e a misure appropriate che garantiscano che la circolazione non recherà danno ai valori culturale e scientifico di questi elementi. Per le pubblicazioni la Convenzione prevede due livelli di approfondimento: il primo è un *summary* scientifico, che deve ipoteticamente essere reso disponibile al più presto, il secondo è lo studio comprensivo della ricerca (art. 7.ii).

⁷⁶ Il testo in realtà menziona l'archeologia di emergenza (*rescue archaeology*). W. Willems imputa questo errore ai traduttori del CoE, che non erano archeologi (W.J.H. Willems 2007: 63–65).

⁷⁷ Altro punto controverso nella sua formulazione. Il *developer pays principle*, in una prima stesura più chiaramente definito, ha trovato poi questa formulazione più sfumata nella stesura finale (Trotzig 1993). In alcuni Stati infatti il finanziamento agli scavi di archeologia preventiva viene assicurato tramite l'allocation di fondi pubblici.

- Che le strutture per l'apertura al pubblico dei siti non rechino danno al patrimonio archeologico. Tale previsione è all'interno dell'art. 5, che tratta delle operazioni di archeologia preventiva. L'apertura dei siti al pubblico durante questa occasione è giustificata dall'interesse pubblico dell'archeologia;
- La realizzazione di attività educative relative all'archeologia, per rendere l'opinione pubblica consapevole del valore e delle minacce del patrimonio archeologico (art. 9.i);
- La promozione dell'accesso del pubblico ai siti (art. 9.ii).

La Convenzione riflette la condizione dell'archeologia all'epoca della scrittura e in particolare la professionalizzazione legata allo sviluppo dell'archeologia d'emergenza in relazione ai processi di urbanizzazione. Il documento finale, risultato di compromessi e negoziazioni tra Stati che portarono all'elaborazione di un testo più debole di quanto inizialmente previsto (W.J.H. Willems 2007; Gauthier 2014), detta 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, prima di tutto tra specialisti, ma includendo anche attività educative per il pubblico.

A differenza di quanto accaduto per la Convenzione di Londra, che prevedeva un monitoraggio via *report* mai effettivamente consegnati, l'implementazione della Convenzione di La Valletta è stata molto più attentamente monitorata, sia grazie alla selezione di un comitato interno al CoE, sia grazie al lavoro dell'*Europeae Archaeologiae Consilium* (EAC) e della *European Association of Archaeologists* (EAA), due ONG che hanno contribuito (e continuano a contribuire) al monitoraggio e al dibattito sulle misure di legge nazionali a implementazione della convenzione. È innegabile che in tutti i paesi in cui è stata ratificata la convenzione (o in cui ne sono stati implementati i principi) i risultati siano stati notevoli: l'archeologia è stata integrata maggiormente nel sistema di pianificazione; grazie al finanziamento tramite capitali privati è aumentato il numero degli scavi, che ha apportato una notevole messe di informazioni e ha considerevolmente aumentato il numero di archeologi; in risposta a queste possibilità professionali, è migliorata e si è maggiormente specializzata la formazione.

A oltre venticinque anni dalla Convenzione, i seguenti punti rimangono tuttavia problematici:

- La gestione dell'archeologia, che al tempo della stesura della Convenzione di La Valletta era a se stante, oggi è molto più integrata nella gestione del paesaggio, in una dimensione olistica e globale che permette di prendere in considerazione l'impatto sul patrimonio culturale e archeologico di fattori naturali (es. cambiamento climatico) e antropici (es. gestione dei flussi turistici, impatto delle pratiche agricole ed energetiche). Negli Stati presi in considerazione in questa ricerca questo mutamento di pensiero è visibile da una parte nella nomenclatura utilizzata per riferirsi al *management* integrato del patrimonio culturale, in Inghilterra

definito *historic environment*⁷⁸ (Southport Group 2011), dall'altra negli aspetti organizzativi dell'attività amministrativa, modificati ad esempio nel 2014 in Italia con la cosiddetta riforma Franceschini.

- La relazione tra scavi “di ricerca” e di archeologia preventiva (Olivier 2014: 12) e l'utilizzo dell'archeologia preventiva per la ricerca scientifica (Depaepe 2016).
- La selezione del materiale da conservare basato su una valutazione comparativa dei valori attribuibili al patrimonio (Mathers *et al.* 2005; Olivier 2014: 13; Carman 2015: 105–30), un problema che, come si vedrà, si pone con particolare urgenza in Italia (cfr. paragrafo 3.3).
- L'esistenza, gestione, finanziamento di archivi e magazzini accessibili (un problema posto con particolare enfasi nella tavola rotonda “The Malta Convention: The time to change is now” presso l'EAA *meeting* di Barcellona 2018).
- La partecipazione pubblica nell'*heritage management* (oggetto della successiva Convenzione di Faro, per cui si veda oltre, paragrafo 2.2.3). La Convenzione di La Valletta, pur promuovendo l'accesso al pubblico e la realizzazione di attività educative, ovvero una partecipazione passiva, non ha la medesima forza nell'incoraggiare la partecipazione attiva del pubblico, sia nelle politiche di pianificazione, sia più in generale nell'*archaeological heritage management* (Olivier 2014: 14–15), che d'altronde era al di fuori dello scopo della convenzione.

È lecito chiedersi se sia necessaria una nuova convenzione, alla luce anche delle nuove caratteristiche (es. rivoluzione digitale) e necessità (es. inclusione sociale) del XXI secolo. Al di là della formulazione della convenzione (che oggi sarebbe chiaramente molto diversa già a partire dalle scelte lessicali), i principi e gli scopi del testo sono ancora validi. È a livello nazionale che l'implementazione può invece incontrare maggiormente le necessità degli archeologi e del pubblico, adattandosi ai diversi sistemi legislativi e alle problematiche individuabili nei singoli paesi, facendo convergere gli scopi delle Convenzioni di La Valletta, di Firenze (v. oltre) e di Faro (v. oltre). È ciò che dal 2015 il CoE sta proponendo con la *Strategy 21* (per cui si veda il paragrafo 2.2.3).

2.2.2. SECONDO PERIODO: DIVERSITÀ E PAESAGGIO

Dopo la Convenzione di La Valletta, il Comitato che aveva abbozzato il testo continuò a lavorare per un “Piano Europeo per l'Archeologia”, con lo studio dello stato dell'archeologia urbana in Europa, la creazione di glossari per facilitare gli scambi interna-

⁷⁸ Critica su questa formula in uso dal 2000 in Regno Unito è E. Waterton, per l'uso politico che ne è stato fatto, che ha favorito l'assimilazione e non l'inclusione sociale (Waterton 2010: 122–28).

zionali e un progetto pilota dedicato all'età del Bronzo per promuovere l'archeologia e il patrimonio culturale europeo (W.J.H. Willems 2007: 65–67). In realtà solo qualche anno dopo, nel 1996, il CoE smise di finanziare tali progetti, che si arenarono. Le priorità del CoE evidentemente cambiarono, dato che non si registrano in questo periodo convenzioni o raccomandazioni legate all'archeologia.

Due tematiche però si fanno strada: quella della diversità culturale, legata al tema dell'identità europea e alle politiche di inclusione dell'Unione Europea, con un'apertura al patrimonio intangibile, e quella della protezione del paesaggio nel contesto della promozione di politiche maggiormente integrate, che si è concretizzata nella stesura della *European Landscape Convention* (d'ora in poi ELC).

La conferenza dei Ministri per la cultura degli Stati firmatari della *European Cultural Convention* di Portorož (Slovenia) del 2001 dimostra questo interesse. Tra le istanze portate avanti compaiono infatti: il concetto di *cultural environment* (derivante dalla ELC) e lo sviluppo di metodologie standard per la documentazione dei paesaggi, promuovere la promozione dei mestieri tradizionali, garantire l'accesso equo al patrimonio culturale e all'informazione, promuovere una visione di responsabilità condivisa e inclusiva verso il patrimonio culturale (che poi sfocerà nella Convenzione di Faro, per cui si veda il paragrafo 2.2.3) (Pickard 2002: 103–4).

Per la diversità culturale, il Comitato dei Ministri adottò una Dichiarazione il 7 dicembre 2000, tesa a promuovere la diversità culturale come riflesso della libera espressione e della libertà di informazione. L'*Action Plan* dei medesimi anni puntava alla diversità culturale come fattore chiave per promuovere l'inclusione sociale (M. Jones & Stenseke 2011: 10).

Riguardo al paesaggio la ELC, conosciuta anche come Convenzione di Firenze, dove si aprì alla firma nel 2000, affronta diverse tematiche innovative, tra cui: la definizione di una nuova nozione di paesaggio, la responsabilità comune verso il paesaggio che richiede una partecipazione di tutti gli attori sociali per la sua gestione, l'identificazione degli obiettivi di qualità da raggiungere e la promozione di attività educative. Pur non addentrandoci nel commentare la Convenzione, vale la pena segnalare alcuni punti particolarmente significativi per la tematica della partecipazione pubblica.

Come evidenzia il rapporto esplicativo, le origini della ELC sono da ricercarsi nell'iniziativa delle Regioni e degli enti locali (*Congress of Local and Regional Authorities*) che a metà anni Novanta proposero di abbozzare una convenzione per la gestione e protezione del paesaggio in Europa, a partire da un testo per la protezione del paesaggio mediterraneo. Anche in seguito all'interessamento di altre organizzazioni, il testo fu poi redatto con la collaborazione di vari attori.

Il testo parte dalla considerazione che il paesaggio è parte della qualità della vita delle persone. Una delle maggiori novità apportate dalla Convenzione è stata la definizione di paesaggio all'art. 1 come «an area, as perceived by people, whose char-

acter is the result of the action and interaction of natural and/or human factors»⁷⁹ [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 gestione del paesaggio (M. Jones & Sten-seke 2011: 8–9; S. Jones 2017: 23). La definizione implica inoltre che la definizione di paesaggio varia in relazione sia alle interazioni tra natura e fattori antropici, sia all'evoluzione dei valori attribuiti dalle persone (Council of Europe 2000: 6). Tale definizione rappresenta un definitivo superamento dei criteri estetici o disciplinari (es. morfologici), tesa a ricomprendere anche paesaggi tradizionalmente esclusi dalla gestione nel campo dei beni culturali (es. paesaggi degradati).

Il riconoscimento che il paesaggio è sia un elemento fondativo dell'identità (sia Europea, nel preambolo, sia personale, come da art. 5.a), sia del benessere e della qualità della vita è la premessa per asserire la necessità per gli 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). In modo esplicito, il rapporto esplicativo riconosce che lo studio e le azioni riguardanti il paesaggio non possono essere “monopolizzati” da esperti (Council of Europe 2000: para. 22). Simili considerazioni, mantenendosi a livello europeo, sono alla base della cosiddetta Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, promossa dall'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) riguardante l'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica nel *decision-making* e l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁸⁰, richiamata anche nel preambolo della ELC.

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: para. 56) o attraverso una inchiesta pubblica (Council of Europe 2000: para. 57);
- La definizione degli obiettivi di qualità, tramite consultazione pubblica (art. 6.D).

La ELC è dunque il primo documento che in ambito europeo considera la partecipazione diretta delle comunità nell'ambito del patrimonio culturale come esperienza

⁷⁹ Questo elemento riguardante la percezione era stato incorporato nella legislazione italiana, precisamente 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 tuttavia l'aspetto identitario (Marzuoli 2008).

⁸⁰ Nel preambolo: «Recognizing that, in the field of the environment, improved access to information and public participation in decision-making enhance the quality and the implementation of decisions, contribute to public awareness of environmental issues, give the public the opportunity to express its concerns and enable public authorities to take due account of such concerns».

di democrazia⁸¹, giustificata dal fatto che le persone hanno un effetto attivo 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: para. 57). Tali novità sono anche probabilmente da ricercarsi nella genesi stessa della Convenzione, nata non per volontà del “centro” dell’istituzione, ma della periferia, ovvero dal comitato delle regioni e delle autorità locali.

Alcune critiche alla Convenzione sono state tuttavia avanzate 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*, così come lo è l’idea delle attività educative che dovrebbero essere intraprese dagli esperti verso la popolazione, nella forma di “campagne per informare ed educare il pubblico” (così come propone il rapporto esplicativo al para. 52) (Olwig 2007: 589–92).

2.2.3. TERZO PERIODO: IL PATRIMONIO CULTURALE COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA

Un punto di svolta significativo nella politica del CoE è ravvisabile nel 2005, con una attenzione alle tematiche della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, sancita dalla Dichiarazione di Varsavia (III Summit del CoE). Il perseguimento di tali obiettivi ha trovato riflesso sia nella stesura della *European Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* del 2005 (ma entrata in vigore nel 2011), sia in cambiamenti nella struttura organizzativa del CoE a partire dal 2009. Tale riforma organizzativa, oltre a razionalizzare la programmazione, ha formalmente ricondotto la cultura nell’ambito del pilastro “Democrazia”⁸², con la creazione dello *Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape* (fusione di due diversi comitati precedenti: uno per la cultura e l’altro per patrimonio e paesaggio) (Sciacchitano 2011a; D’Alessandro 2015: 79).

Al 2007 si data anche un nuovo accordo con l’UE nella forma di un *Memorandum of Understanding*, che prevede la cooperazione in particolare in alcuni settori, tra cui il dialogo interculturale e la diversità culturale (tema particolarmente caro alle politiche europee, v. paragrafo 2.3) (punti 33-35 del MOU).

Merita invece una analisi più approfondita la *Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, maggiormente conosciuta come Convenzione di Faro,

⁸¹ Così anche nel rapporto esplicativo, punto 23: «Landscape is the concern of all and lends itself to democratic treatment, particularly at local and regional level» (Council of Europe 2000). Riguardo la partecipazione dei cittadini nella vita pubblica si veda invece la Raccomandazione Rec(2001)19 adottata dal Comitato dei Ministri del Council of Europe il 6 dicembre 2001.

⁸² E. Sciacchitano, che all’interno del MiBAC si occupa delle relazioni internazionali, ravvisa in questa riforma un indebolimento dell’attenzione verso le politiche culturali (Sciacchitano 2015: 49–50).

che trova le sue radici nel processo di pacificazione seguito alle guerre balcaniche. In questo processo, legato per altro anche alla (allora futura) integrazione dei paesi della ex Jugoslavia nella Unione Europea, le istituzioni internazionali hanno ritenuto il patrimonio culturale uno strumento utile alla ricostruzione della coesione sociale (Council of Europe 2005: 2). È chiaro ad esempio il simbolismo negli sforzi di ricostruzione capitanati dall'UNESCO del ponte Stari Most a Mostar (Bosnia Erzegovina), distrutto nel 1993 soprattutto perché simbolo culturale (Armaly *et al.* 2004)⁸³. L'Europa dal canto suo contribuì al perseguimento di questa politica tramite la distribuzione dei fondi, con l'istituzione del *Regional Heritage Programme* nel 2003, sostenuto finanziariamente dalla Commissione Europea e gestito dal CoE. Il programma aveva obiettivi molteplici, tra cui promuovere la partecipazione alla gestione del patrimonio culturale delle comunità locali, sulla base di una condivisione dei valori attribuiti allo stesso. In tale programma è ravvisabile un precursore della Convenzione di Faro (Vos 2015: 719–20).

Già nel 2001 inoltre i Ministri per la cultura degli Stati firmatari della *European Cultural Convention*, riuniti a Portorož, avevano deciso di incaricare il *Committee* per il patrimonio culturale di scrivere dei protocolli aggiuntivi alle convenzioni di Granada e La Valletta per ampliare la protezione e valorizzazione dei beni inquadrati in una visione più universale: «the representative heritage of various forms of cultural expression» (Council of Europe 2005: 2). In realtà le convenzioni suggerite, basate sulla tutela e valorizzazione del patrimonio tangibile, erano chiaramente inadeguate alla realizzazione di tale richiesta, pertanto si procedette alla scrittura di un documento *ex novo*.

Si tratta di una convenzione quadro, un accordo che dovrebbe dettare finalità e impegni per gli Stati sottoscrittivi. In realtà, la natura giuridica di questo documento è stata contestata da P. O'Keefe e L. Prott, studiosi di legislazione internazionale per i beni culturali, che ne hanno sottolineato la debolezza in fatto di obbligazioni per gli Stati, a causa della eccessiva genericità delle previsioni (tanto che mettono in dubbio la possibilità di un controllo dell'operato degli Stati) o della loro formulazione, in base a cui uno Stato dovrebbe riconoscere delle situazioni interne al suo territorio senza implicare alcun comportamento proattivo da parte dello Stato stesso. Gli studiosi propongono dunque per considerare il documento una raccomandazione (O'Keefe & Prott 2011: 179–80). La genericità delle previsioni contenute nella Convenzione di Faro è stata recentemente messa in luce anche dalla critica di P. Carpentieri, allora capo dell'Ufficio legislativo del MiBAC, in relazione alla proposta di ratifica italiana (Carpentieri 2017a).

⁸³ Il ponte è stato poi iscritto nel 2005 nella WHL, provocando una discussione sul concetto di "autenticità" (già oggetto di una revisione nel *Nara Document on Authenticity*, 1994), messa in dubbio dall'ICOMOS, e trovando infine possibilità di iscrizione sotto il criterio (vi) che permetteva l'evidenziazione del suo valore intangibile (Cameron 2008).

La convenzione è stata firmata ad oggi da 23 Stati⁸⁴ e ratificata da 18. Tuttavia, l'accoglienza iniziale è stata tiepida: solo 6 Stati hanno firmato al momento dell'apertura ed è entrata in vigore solo nel 2011, con il raggiungimento della soglia di 10 ratifiche.

Come tipico delle convenzioni, il preambolo si pone come parte integrante del testo, esplicandone meglio la *ratio*. Si rifà infatti alla decisione del *summit*, mettendo l'accento sui tre pilastri, e richiama la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (ONU, 1948).

Inoltre enfatizza la volontà di mettere al centro dell'attenzione l'uomo e i suoi valori, oltrepassando l'idea della protezione dei beni, con uno spostamento di baricentro da alcuni enfaticamente definito "rivoluzione copernicana" (D'Alessandro 2015: 78). Questa è la premessa per considerare necessario il ruolo dell'individuo nel processo di definizione e gestione del patrimonio culturale (quinto capoverso), 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).

Il terzo capoverso enfatizza il ruolo del patrimonio culturale come una risorsa. 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: 36–37)⁸⁵.

Punto di partenza per le previsioni del documento è il diritto al patrimonio culturale, inteso come diritto a beneficiarne e contribuirne all'arricchimento, che è fonte anche di una responsabilità collettiva verso di esso (Meyer-Bisch 2009: 59–60; Carmosino 2013; Vícha 2014: 26–28).

Il testo introduce due novità principali: il concetto di patrimonio culturale e quello di comunità patrimoniale. Queste nozioni, inserite all'interno nel contesto del diritto al patrimonio culturale, creano un sistema che giustifica – anzi, richiede – la partecipazione sociale nella definizione e gestione del patrimonio culturale.

Il concetto di patrimonio culturale è definito all'art. 2.a, che vale la pena riportare:

«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, olistica (Thérond 2009: 10), la cui ampiezza è stata da alcuni criticata per il rischio di inefficacia nell'individuazione (O'Keefe & Prott 2011: 180)⁸⁶. L'inciso che sgancia la nozione di patrimonio culturale dalla pro-

⁸⁴ L'Italia ha firmato la Convenzione il 27/02/2013. Per il processo di ratifica si veda il paragrafo 3.9.

⁸⁵ Critici invece sull'uso del termine, che porterebbe in sé una nozione di *commodification* (e quindi di reificazione del patrimonio culturale), Prott e O'Keefe (O'Keefe & Prott 2011: 180).

⁸⁶ L'idea allargata di patrimonio culturale si riflette anche nella nozione del patrimonio culturale europeo (art. 3), inteso come strumento di condivisione.

prietà, elemento già presente nelle legislazioni europee dove lo *status* di bene culturale è indipendente dal regime proprietario, giustifica limitazioni al diritto di proprietà privata in considerazione dell'interesse pubblico attribuito al patrimonio culturale, che deve essere per altro delineato dagli Stati proprio in funzione di una eventuale limitazione degli interessi privati (art. 5.a)⁸⁷.

Un sottoinsieme di questo patrimonio è il patrimonio comune europeo (*common heritage of Europe*) (art. 3) che si compone di due elementi: da una parte tutte le forme di patrimonio culturale così come definite all'art. 2, dall'altra i valori e gli ideali che sono alla base dell'idea di Europa. La nozione è stata ripresa dall'UE, specialmente nelle iniziative della Commissione degli ultimi dieci anni, per rafforzare l'identità europea (v. paragrafo 2.3). Anche in questo caso, la premessa è necessaria per stabilire una responsabilità collettiva a livello europeo (Vícha 2014: 29–30).

L'individuazione degli elementi componenti il patrimonio è affidata a "*people*", alle persone, sulla base di un sistema di valori in costante cambiamento. Si ricollega dunque anche alla percezione che le persone hanno del patrimonio e in questa prospettiva la menzione del paesaggio (ovvero l'ambiente risultante dall'interazione tra persone e luoghi nel corso del tempo) riecheggia la ELC. È importante notare che la percezione pubblica può anche essere sganciata dall'autenticità del bene⁸⁸, criterio che la convenzione pone dunque in secondo piano.

Poiché l'attribuzione di valori conflittuali da parte di diverse comunità può creare tensioni sociali, la Convenzione propone che gli Stati parte mettano in campo processi di conciliazione appositi (art. 7.b), in quanto la finalità del patrimonio culturale, nel rispetto della diversità (art. 7.a), deve essere comunque quello della costruzione della pace (obiettivo che per altro si è posto il CoE fin dalle origini). Tale previsione è anche utile alla mitigazione del rischio di strumentalizzazione del patrimonio a fini politico-identitari⁸⁹.

⁸⁷ Carmosino 2013; Vícha 2014: 30. P. Meyer-Bisch, che ha commentato i primi due articoli della convenzione, considera il diritto al patrimonio come una specie di diritto di proprietà («a kind of ownership right») diverso dalla proprietà privata (Meyer-Bisch 2009: 63–64). Non è però chiaro quali conseguenze giuridiche potrebbe comportare l'esercizio del diritto (individuale o collettivo) al patrimonio culturale, così come inteso da Meyer-Bisch, qualora configgente con la proprietà privata.

⁸⁸ Un esempio è l'attraversamento pedonale di Abbey Road, a Londra, famoso per essere apparso sulla copertina dell'omonimo album dei Beatles e recentemente designato a furor di popolo come parte del patrimonio culturale dal governo inglese (*Grade II listing*, per cui si veda il paragrafo 4.2.3). Le strisce pedonali odierne, attualmente tutelate, non sono tuttavia quelle originali, essendo state spostate intorno negli anni Settanta per motivi di gestione della mobilità (ringrazio A. Schröer per la segnalazione) (<https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-12059385> ultimo accesso 12/10/2018).

⁸⁹ Sciarba 2015: 460–61. La strumentalizzazione della storia e dei suoi resti materiali è un fenomeno ampiamente studiato. Ad esempio, per 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 vedano gli accenni nel paragrafo 6.1.

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 proprio quello di trasmetterlo. Il concetto, in linea con un dibattito scientifico nel campo degli *heritage studies* che ha a lungo indagato la natura delle comunità troppo spesso individuate su base geografica (Smith & Waterton 2009; Waterton & Smith 2010), sgancia totalmente quest'idea dalle categorie geografiche, etniche o religiose, per assumere una connotazione di "autodeterminazione"⁹⁰. Il rapporto esplicativo specifica inoltre che non sono richieste azioni per fare parte di una comunità, se non semplicemente il dare valore o voler trasmettere il patrimonio culturale (Council of Europe 2005: 6). Si evidenzia qui un'ulteriore criticità del testo ai fini dell'implementazione: per l'esercizio dei diritti, 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 nelle legislazioni nazionali non è semplice, dati gli obiettivi così generici⁹¹. D'altronde anche la stessa convenzione, che tratta il tema all'art. 5 intitolato appunto *Cultural heritage law and policies*, elenca soprattutto delle politiche, limitandosi a citare previsioni legislative solo alla lettera (c), che impone agli Stati di assicurarsi che esista la possibilità per i cittadini di esercitare il diritto a beneficiare e contribuire al patrimonio culturale (art. 4.a) con il solo limite imposto dalla necessità di preservare il pubblico interesse e le libertà altrui (art. 4.c), come anche ribadito dall'art. 6.a⁹². Tale previsione è però estremamente generica, tanto che qualsiasi Stato democratico potrebbe dimostrare di assolvere già a questo obbligo. Di fatto, al momento della firma il MiBAC pensava di assolvere già a tutti gli obblighi previsti dalla convenzione, non ritenendo dunque necessarie ulteriori modifiche per l'implementazione⁹³. Eppure la convenzione suggerisce un approccio fortemente partecipativo che,

⁹⁰ Tale principio è inoltre esplicitamente ripreso nel *Faro Convention Network*, per il quale si veda oltre, che è basato sulla autodeterminazione e auto-valutazione dei candidati.

⁹¹ Per questo motivo è stato suggerito che l'implementazione della convenzione non avvenga tanto a livello normativo, quanto nella pratica professionale (Olivier 2017: 14).

⁹² Il tema della esistenza di una "gerarchia" dei diritti fondamentali e della necessità di restringere la libertà culturale nel caso in cui le pratiche culturali siano lesive dei diritti di altri individui si è palesato specialmente nel campo del patrimonio culturale intangibile (per cui si veda il paragrafo 2.1), che può comprendere anche pratiche come l'infibulazione e le mutilazioni genitali (su cui il CoE ha ritenuto opportuno emettere una convenzione apposita: De Vido 2015), la segregazione femminile, ecc. (Logan 2012: 239–40).

⁹³ «Le politiche culturali nazionali nel campo dell'eredità culturale, la struttura del Ministero per i beni e le attività culturali e le competenze a esso attribuite erano già state ritenute adeguate nel 2005 a ottem-

come si dimostrerà in questa tesi, almeno nell'ambito dell'archeologia ha significative limitazioni. È importante comunque sottolineare che la convenzione non propone un approccio "free for all", ma una collaborazione tra esperti (per cui auspica un sistema di accreditamento all'art. 9.e) e pubblico (anche all'art. 13.c e 13.d). L'art. 11 si riferisce appunto al sistema organizzativo, proponendo politiche per azioni congiunte tra più attori e per incoraggiare la partecipazione del settore volontaristico e delle organizzazioni non governative alla gestione del patrimonio culturale e alla formulazione delle politiche (art. 12.c), in forza dell'interesse pubblico attribuito a tali beni. Gli ambiti in cui questi *stakeholders* 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 dunque a tutti gli stadi dell'*heritage management*, ma *encourage* è un vocabolo piuttosto debole, che autorizza gli Stati a un'interpretazione vaga, riferita ad esempio alle libertà fondamentali garantite dalle Costituzioni in qualsiasi paese democratico (es. libertà di ricerca, diritto all'educazione, diritto di parola, ecc.). Più forti e vincolanti sono i verbi utilizzati alla lettera (b): «*take into consideration* the value attached by each heritage community to the cultural heritage with which it identifies» e alla lettera (d): «*take steps* to improve access to the heritage, especially among young people and the disadvantaged». Accesso al patrimonio (eventualmente anche attraverso le tecnologie digitali, cfr. art. 14) e educazione (trattata all'art. 13) sono le premesse necessarie alla promozione della partecipazione democratica.

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 (per cui si veda oltre). Il testo sottolinea il valore d'uso del patrimonio culturale, per finalità:

- politiche: miglioramento dei sistemi democratici attraverso la partecipazione diretta (artt. 1.d, 5);
- economiche, per lo sviluppo sostenibile (art. 10). Tra le previsioni che perseguono questa politica è da segnalare l'art. 9.d, che propone l'uso di materiali e tecniche tradizionali anche per lavori contemporanei o l'utilizzo di personale qualificato (art. 9.e);
- di coesione sociale (artt. 8.c, 12). Tale obiettivo è perseguito sia attraverso la crea-

perare agli impegni della Convenzione. Oggi lo sono ancora di più grazie alla presenza nel *Codice* di specifici articoli che riguardano la valorizzazione e con l'istituzione nel 2009 della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale. La firma italiana della Convenzione di Faro non genererà, quindi, sostanziali mutamenti al quadro normativo italiano in materia di patrimonio culturale, piuttosto potrà apportare stimolo e arricchimento al dibattito pubblico sul contributo dell'eredità culturale allo sviluppo dell'essere umano e della società» (Sciacchitano 2011b: 171).

zione di una responsabilità condivisa, sia tramite l'evidenziazione 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 intrinsecamente legato al diritto di istruzione (Vícha 2014: 28).

Infine, la convenzione propone un sistema di monitoraggio di implementazione nella legislazione, nelle politiche e nelle pratiche, attraverso un comitato. Il rapporto esplicativo evidenzia la difficoltà di misurazione quantitativa degli impatti della convenzione, suggerendo invece l'utilizzo di indicatori qualitativi. Il *follow up* della convenzione è avvenuto per lo più con il monitoraggio delle pratiche, attraverso due azioni principali: il *Faro Convention Network* (FCN) e i *Faro spotlights*. Il primo (per la verità ancora poco numeroso, basato su *self assessment* e *self evaluation*) intende riunire le *heritage communities* europee, offrire supporto e *training*, diffondere lo spirito della Convenzione tramite l'edizione, rivista ogni biennio, del *Faro Action Plan Handbook*. I secondi invece rappresentano occasioni per l'applicazione dello spirito della Convenzione.

In realtà, più che a livello nazionale le esperienze più di successo si sono svolte a livello locale. In Italia ad esempio un'esperienza pionieristica è stata quella di Venezia, con l'associazione Faro Venezia che ha contribuito anche alla definizione dei progetti per la nuova destinazione dell'Arsenale (D'Alessandro 2015). Con questa esperienza siamo ancora però vicini alla tradizionale attività di una associazione, anche se idealmente in concetto di "comunità di patrimonio" potrebbe spianare la strada all'applicazione, nel campo dei beni culturali, dell'ideale dei *commons* (Sciurba 2015: 465–67) (v. paragrafo 3.10).

La convenzione di Faro è stata l'esito, come abbiamo già detto, dell'incontro di Portorož nel 2001. Il successivo incontro è stato invece a Namur (Belgio) nel 2015. La dichiarazione adottata alla fine dell'incontro (CM(2015)94) basa la nozione di patrimonio culturale su quella della Convenzione di Faro (Dichiarazione, punto v) e inserisce il patrimonio culturale nell'attuale contesto socio-economico. Crisi economico-finanziaria, cambiamento climatico, movimenti migratori, rischiano di compromettere la coesione sociale europea, che può trovare nel patrimonio culturale la sua identità (Dichiarazione, punti 1 e 2).

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

- il contributo del patrimonio culturale al miglioramento della qualità della vita (elemento già parte della convenzione di Faro);

- il contributo del patrimonio culturale alla prosperità dell'Europa, in quanto espressione della sua identità e della diversità (già nella convenzione di Faro e in linea con la narrativa dell'UE, v. paragrafo seguente);
- educazione e apprendimento continuo (elemento comune a tutte le organizzazioni in esame);
- *governance* partecipativa del patrimonio culturale (anche questo in tandem con le politiche dell'UE, v. paragrafo seguente). In particolare in relazione a questo tema le linee guida allegate alla dichiarazione richiamano la necessità di «promoting participatory management for the identification and management of cultural heritage» come misura per migliorare il senso di cittadinanza.

La successiva raccomandazione⁹⁴ che ha implementato la dichiarazione dei Ministri, ha individuato 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 vanno a implementare anche la Convenzione di Faro. Il CoE pubblicizza inoltre buone pratiche che nei vari Stati testimoniano l'implementazione corretta di queste raccomandazioni. Le strategie evidenziano una stretta sinergia con le politiche e le iniziative della Commissione Europea.

Anche in questo caso, la partecipazione civica nel campo del patrimonio culturale è intesa come strumento di democrazia. La strategia S5 (*Societal challenge 5*)⁹⁵ prevede di identificare le barriere che ostacolano la partecipazione, valutare le attuali forme partecipative, implementare nuove forme di partecipazione pubblica più efficaci. Purtroppo allo stato attuale non sono identificate buone pratiche in risposta a questa strategia. Intrinsecamente legate a questo obiettivo sono anche le strategie S6 e S7. Entrambe sono infatti relative alla partecipazione diretta dei cittadini (maggiore collaborazione tra livelli di *governance*, consultazione pubblica, partecipazione sociale all'individuazione, tutela e presentazione dei beni, agevolazione del *crowdfunding*, coinvolgimento delle *heritage communities* nell'azione pubblica). In linea con la convenzione di Faro, l'approccio proposto è collaborativo, tra esperti e pubblico.

2.2.4. SINTESI: ARCHEOLOGIA E PARTECIPAZIONE NEL *COUNCIL OF EUROPE*

L'influenza del CoE sulle politiche nazionali in ambito culturale è notevole e dimostrato dall'ampia sottoscrizione delle convenzioni (Odendahl 2017: 766). A livello ita-

⁹⁴ Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century (CM/Rec(2017)1).

⁹⁵ <https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/strategy-21-s5#{%2233128525%22:}> [ultimo accesso 20/10/2018].

liano, ulteriore dimostrazione dell'influenza di questa organizzazione è la percezione da parte dei professionisti dell'importanza della ratificazione delle convenzioni come strumento di cambiamento delle politiche interne⁹⁶.

Come per l'UNESCO, l'evoluzione dei documenti del CoE ha visto il graduale passaggio dalla protezione degli elementi tangibili del patrimonio culturale (resti archeologici, architetture, oggetti), al riconoscimento del ruolo del pubblico nella produzione e gestione culturale tramite la partecipazione attiva.

Nella prima fase l'interesse pubblico delle cose trova corrispondenza da una parte nella messa a disposizione della conoscenza derivante dalla ricerca, dall'altra nella garanzia di accesso fisico ai luoghi da parte del pubblico. Non manca mai inoltre la promozione di politiche educative in una prospettiva illuministica o di sostegno alla tutela. Tali politiche possono essere lette in parallelo alla composizione degli Stati membri: ad eccezione della Turchia (Stato membro sin dal 1949) e Cipro (membro dal 1961), fino alla fine degli anni Ottanta gli Stati membri erano dell'Europa occidentale e condividevano una tradizione di tutela legislativa per i beni culturali (sebbene con forme diverse) basata sulla tangibilità del patrimonio culturale. In questo contesto si inseriscono le Convenzioni di Londra e di La Valletta che, insieme ad altre (es. Granada per il patrimonio architettonico), sono particolarmente attente alla tutela dei beni⁹⁷ e all'educazione della cittadinanza. Nella convenzione di La Valletta si avverte in particolare una volontà di regolamentazione e standardizzazione delle attività archeologiche (pur nei limiti di intervento imposti da una convenzione, che deve essere sufficientemente aperta per poter poi essere implementata a livello nazionale), così come un'attenzione al lavoro dei professionisti. Nonostante alcuni punti deboli nel testo (per cui si veda sopra), i principi della convenzione sono per molti versi ancora attuali e potrebbero essere implementati tentando di far convergere gli obiettivi delle convenzioni successive.

Dalla fine degli anni Ottanta e dopo la caduta del muro di Berlino cominciarono a entrare a far parte del CoE anche nazioni ex sovietiche e dell'est Europa⁹⁸ e le priorità divennero il dialogo interculturale e la gestione del territorio, così come un nuovo accento sulla difesa della democrazia. In questo contesto si inseriscono sia le politiche per la diversità culturale, sia la ELC. Nei testi di questo periodo si avverte la necessità della promozione di una partecipazione più attiva della cittadinanza come espressione

⁹⁶ A questo riguardo per esempio: per la ratifica della Convenzione di La Valletta l'Associazione Nazionale Archeologi (ANA) aveva promosso una raccolta firme per la sua ratificazione da parte dell'Italia (Manacorda 2014: 146); per la ratifica della Convenzione di Faro si è espressa la Società degli Archeologi Medievalisti Italiani (SAMI) con una mozione presentata nel 2018.

⁹⁷ Sulla base della valutazione di un valore intrinseco dei beni tutelati (Choay 2001).

⁹⁸ Ungheria 1990; Polonia 1991; Bulgaria 1992; Estonia, Lituania, Rep. Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia 1993; Albania, FYROM, Lettonia, Moldavia, Ucraina 1995; Croazia e Russia 1996; Georgia 1999; Armenia e Azerbaigian 2001; Bosnia ed Erzegovina 2002; Serbia 2003; Montenegro 2007.

di democrazia. Inoltre, si comincia ad ampliare la nozione di patrimonio culturale, aprendo la strada all'idea di patrimonio intangibile che ha una ricaduta anche nella gestione del paesaggio (es. nelle produzioni tipiche).

Nella terza e ultima fase, dopo la fine delle guerre balcaniche, la tutela del patrimonio culturale (anche in senso tangibile) diventa strumentale ad altri fini politici, sociali ed economici. La Convenzione di Faro e la *Strategy 21* sono espressione di questo periodo, in cui viene proposto un approccio collaborativo tra esperti e pubblico. Le “comunità di patrimonio” sono libere di identificare il patrimonio culturale che vogliono passare alle generazioni future e partecipare alla sua *governance*. Tuttavia, nonostante le convenzioni abbiano volutamente un testo generico e aperto, che può essere adattato durante l'implementazione nei singoli Stati con diversi sistemi legislativi, un testo troppo vago rischia di avere seri problemi di implementazione e il caso di Faro è un esempio concreto. In alcuni paesi inoltre, come ad esempio l'Italia, dove il patrimonio culturale costituisce un interesse sensibile e la competenza statale ha notevole ingerenza, sono ancora rari i casi di reale partecipazione pubblica nella ricerca e tutela dei beni, mentre maggiore apertura si registra per la valorizzazione. In generale comunque sembra di intuirsi, dalle disposizioni della stessa convenzione (v. sopra) e dalla *Strategy 21*, che il mezzo preferenziale identificato dal CoE per il raggiungimento degli obiettivi siano più le politiche che le modifiche legislative.

La vicinanza di obiettivi tra CoE e UE è evidente sia nelle convenzioni esaminate, sia nella *Strategy 21*, sia ad esempio anche in altre politiche portate avanti dal CoE, specialmente quelle che hanno avuto come tematica la diversità e il dialogo interculturale (Lähdesmäki & Wagener 2015).

Anche a livello pratico l'UE, che come si vedrà ha limitata competenza in fatto culturale (v. paragrafo 2.3), ha utilizzato il CoE come braccio operativo per la realizzazione di programmi congiunti con obiettivi comuni. Il primo, di cui abbiamo già detto, era il *Regional Heritage Programme* che dal 2003 ha operato in area balcanica, focalizzandosi sui concetti di diversità culturale e sviluppo locale. Il secondo, *Support to the Promotion of Cultural Diversity in Kosovo* (PDCK) (2009-2015), ha puntato sui medesimi obiettivi, promuovendo però la partecipazione civica a tutti i livelli (Council of Europe 2012).

2.3. LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA SUL PATRIMONIO CULTURALE

Come noto, nella sua originale formulazione l'Europa unita non vedeva tra le sue competenze l'ambito culturale, lasciato invece al CoE (Sassatelli 2009: 48–49). La CEE (Comunità Economica Europea) istituita con il Trattato di Roma (1957) si occupava infatti

primariamente di materie di ordine economico, limitandosi a due previsioni specificatamente dedicate alla cultura: l'esclusione dalle regole del mercato unico, con l'art. 36, di beni facenti parte del patrimonio culturale nazionale dagli Stati membri [*national treasures possessing artistic, historic or archaeological value*⁹⁹, con un accento notevole al valore intrinseco dei beni in linea con una concezione estetica di bene culturale] in ragione di criteri di tutela; e la collaborazione con Stati terzi per supportare lo sviluppo culturale, in base all'art 131. Sebbene una politica culturale a livello sovranazionale dunque non esistesse formalmente, gli studi hanno dimostrato come già in questa prima fase, la comunità europea operasse *de facto* una politica culturale attraverso quella economica (Barnett 2001: 409–12; Psychogiopoulou 2006: 576–81; Staiger 2013: 22–26).

A partire dalla metà degli anni Settanta¹⁰⁰ e con maggiore intensità dagli anni Duemila, le istituzioni europee si resero conto della necessità di rafforzare l'identità europea e l'immagine pubblica dell'Europa. Gli strumenti scelti per attuare questa politica furono cultura e patrimonio culturale, anche in considerazione del rischio di "standardizzazione" e "globalizzazione" derivanti dalla creazione del mercato unico e alla conseguente necessità di protezione delle diversità culturali nazionali (Psychogiopoulou 2006: 578–80; English 2008: 70), nonché in risposta a crescenti pressioni interne all'UE da parte delle Regioni per avere maggiore influenza politica (Barnett 2001).

Maggiori competenze, nell'ambito di una più generale volontà di creazione di una comunità politica, le sono state attribuite in forza del Trattato di Maastricht nel 1992, poi riprese anche nella sua revisione più recente, il Trattato di Lisbona (2007), pur con una demarcazione delle competenze improntata sul principio di sussidiarietà¹⁰¹ (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 formula «vigila [*shall ensure*] sulla salvaguardia [*safeguarded*] e

⁹⁹ La traduzione in questo caso fa la differenza: "patrimonio culturale" (così come tradotto nella versione italiana) e *national treasures* evocano concetti completamente diversi. M. Frigo evidenzia come la traduzione italiana sembri dare maggiori poteri discrezionali allo Stato nella individuazione dei beni da escludere dal mercato unico europeo. Sul problema si è espressa la *European Court of Justice* propendendo per una interpretazione più restrittiva (Frigo 2004: 370–74).

¹⁰⁰ Con il c.d. *Tindemans report* (Tindemans 1976) che, tra altre previsioni specialmente di ordine economico, sottolineò il collegamento tra la cultura e l'immagine dell'Europa unita per la costruzione di una identità europea ai fini della legittimazione politica dell'istituzione tecnocratica. Da allora, tramite "Comunicazioni" tese a stimolare il dibattito negli Stati membri, la Commissione ha cominciato a dare una forma definita alla politica culturale (Sassatelli 2009: 49–50).

¹⁰¹ In base a questo principio, i limiti dell'esercizio delle competenze dell'Unione sono stabiliti dal Trattato stesso, mentre al di fuori di tali limiti di potere esecutivo le competenze sono demandate agli Stati nazionali, su cui l'Unione può esercitare potere di sostituzione solo se lo Stato non è in grado di raggiungere gli obiettivi. L'art. 5 TCE modificato dal Trattato di Maastricht introduce anche il principio di proporzionalità, secondo il quale le misure adottate dall'Unione devono essere proporzionali al raggiungimento degli obiettivi. Tale principio è ora contenuto nell'art. 3, comma 6 TUE.

sullo sviluppo [*enhanced*] del patrimonio culturale europeo [*Europe's cultural heritage*]. Il verbo utilizzato, la cui traduzione italiana autorizza a pensare a una volontà di controllo vera e propria dell'Unione sull'attività degli Stati membri in materia (come suggerisce Zagato 2012: 256), è in inglese meno forte nel significato, ma indica comunque un comportamento attivo da parte dell'UE, nella cui sfera di diritto rientrano dunque formalmente le politiche culturali. La nozione di patrimonio culturale rimane invece volutamente vaga, mentre una definizione più compiuta è stata tentata nel 1996, a fronte della potenziale espansione onnicomprensiva del termine "cultura", giungendo in realtà a una enunciazione "pragmatica" che comprendeva le aree già oggetto di politica culturale dell'UE (Barnett 2001: 415–17).

L'art. 6.c del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in poi TFUE) individua la cultura (non definita nello specifico¹⁰², ma con "finalità europea" [*at a European level*]), come recita il testo dell'articolo) 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 è specificatamente dedicato alla cultura, individuando le finalità dell'azione culturale, le competenze dell'Unione e gli strumenti con cui perseguire gli obiettivi. La finalità dell'azione dell'UE nel campo culturale deve essere quella di contribuire al pieno sviluppo [*flowering*] delle culture, con rispetto della diversità culturale ma sottolineando nello stesso tempo un'identità comune (art. 167, comma 1 TFUE) (sull'apparente paradosso: Sassatelli 2009: 73–76; Lähdesmäki 2014: 406–7). 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), sottintendendo dunque che il patrimonio culturale di importanza nazionale è sotto la responsabilità degli Stati membri. Tuttavia non è esplicitato cosa distingue l'"importanza europea" di alcuni beni culturali dall'importanza nazionale. Soprattutto, non è esplicitato chi sia deputato a effettuare questa valutazione. Guardando alle iniziative che in seno alla UE potrebbero rimandare a tale nozione, spicca l'azione della *European Heritage Label* (d'ora in poi EHL), un riconoscimento a siti/beni di particolare significato europeo nell'ambito del programma *Creative Europe*¹⁰³. Le candidature

¹⁰² Ambito che merita invece definizioni molto specifiche è quello delle misure relative alle esportazioni (es. Regolamento (CE) n. 116/2009, che presenta all'allegato I un elenco di beni oggetto di tutela).

¹⁰³ Inizialmente oggetto di una iniziativa autonoma intergovernativa nel 2006, ha poi incontrato difficoltà operative ma, poiché ritenuto significativo dalle istituzioni europee, non è stato cancellato ma stato fatto rientrare nel 2008 tra le azioni dirette dell'UE (Lähdesmäki 2016: 770–71).

devono dimostrare la dimensione europea del significato del sito/bene e la «European narrative [...] behind it»¹⁰⁴ e partono dall’iniziativa nazionale di Stati membri, che le candida ogni due anni in numero non superiore a due. Si prevede pertanto una preselezione, sulle cui modalità è lasciata libertà di definizione agli Stati membri in conformità al principio di sussidiarietà (European Commission n.d.). Le proposte vengono successivamente valutate da un *panel* di esperti indipendente che si esprime sul valore della narrativa del sito/bene nel contesto europeo e il cui *report*, che include motivi di inclusione e esclusione nella lista, viene reso pubblico. L’esito positivo del riconoscimento crea in capo al gestore del sito/bene degli obblighi relativi alla visibilità del riconoscimento accordato (es. esposizione di una targa, della bandiera, ecc.). Il sito/bene viene poi inserito in una lista, da cui può essere rimosso nel caso smetta di rispondere ai requisiti richiesti (il monitoraggio avviene ogni quattro anni) o nel caso in cui lo Stato voglia recedere dalla candidatura. Il modello è chiaramente ripreso da quello della WHL dell’UNESCO, sia nella scelta di proporre una lista, sia nella procedura di candidatura, sia addirittura nella scelta dei vocaboli che compaiono sui volantini pubblicitari (in cui «outstanding heritage sites with a symbolic European value» (European Commission 2014) riecheggia da vicino gli “heritage sites with outstanding universal value” dell’UNESCO). A differenza però di quanto avviene con l’UNESCO e con le sue *Operational guidelines* (pur non esenti da limiti, v. sopra), la partecipazione della società civile non compare mai né tra i requisiti della procedura di candidatura né nel progetto richiesti, né nel monitoraggio successivo, limitando dunque la partecipazione a una fruizione passiva.

Oltre a iniziative dirette come la EHL, che l’UE ha usato finora in numero molto limitato, 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, ma è esplicitamente esclusa una armonizzazione delle leggi nazionali¹⁰⁵ (art. 167, comma 5 TFUE), lasciando dunque la responsabilità legale del patrimonio culturale (che è d’altronde legata a regimi di proprietà o di potere attribuito per ordine di legge) agli Stati parte (English 2008: 72). Proprio in forza di questa responsabilità di tutela, legata al concetto nazionale di cultura e alle previsioni legislative dei diversi Stati, viene mantenuta la restrizione di alcune categorie di beni, tra cui quelli appartenenti al patrimonio culturale, dalla libera circolazione nell’area europea. L’art. 167, comma 3 TFUE stabilisce che l’UE favorisca la cooperazione con paesi terzi o con altre organizzazioni

¹⁰⁴ https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/heritage-label_en [ultimo accesso 26/09/2018].

¹⁰⁵ Che sarebbe resa difficoltosa in primo luogo dalle resistenze politiche degli Stati nazionali all’interno dell’UE, ma sul piano pratico anche dalla diversa accezione che la definizione di patrimonio culturale riveste nei vari paesi (TNS Opinion & Social 2007).

internazionali, tra cui ricopre un posto particolare il CoE, che prima dell'interesse dell'UE era l'unico ente internazionale europeo a occuparsi, tra le altre cose, specificatamente di cultura e che ha agito come “test” per la preparazione di politiche poi adottate dall'UE (v. sopra). Il comma 4 impone che l'UE tenga conto dell'impatto culturale di altre politiche non primariamente dedicate alla cultura (es. agricoltura, coesione sociale¹⁰⁶), con particolare attenzione sempre alla diversità culturale. Tale previsione, definita “*cultural mainstreaming*”, è stata inizialmente sottovalutata (Psychogiopoulou 2006; Psychogiopoulou 2014), ma di recente rafforzata nell'ambito dell'agenda cultura 2015-2018¹⁰⁷. Questa previsione ha tuttavia una debolezza intrinseca: richiederebbe, per una reale efficacia, una tendente armonizzazione delle politiche culturali in Europa, che è esplicitamente esclusa, come abbiamo già evidenziato, dall'art. 167, comma 5 TFUE.

Si nota dunque un “doppio binario” nelle politiche culturali così come prospettate da questo articolo, frutto di un bilanciamento di interessi dei diversi Stati membri e delle diverse istituzioni in seno all'UE, che competono per aumentare la propria sfera di influenza e legittimità (Barnett 2001: 411–12): da una parte il potenziamento del ruolo dell'UE della cultura e del patrimonio culturale sovranazionale (concetto retoricamente declinato al singolare, debole sia per la non definizione, sia per la mancanza di diritti di fatto sul patrimonio culturale che, come abbiamo già evidenziato, è materia di esclusiva competenza nazionale), frutto di una “identità europea”, dall'altra la necessità di rispettare e potenziare le diversità culturali nazionali (Zagato 2012: 255). Quest'ultimo obiettivo, che potrebbe prestarsi (come effettivamente si è prestato e si presta tuttora) a letture nazionaliste, è interpretato nell'ambito dell'UE come un contributo al dialogo multiculturale (idea veicolata anche dal motto “unita nella diversità”, utilizzato specialmente dal 2000, sebbene la retorica della unità e diversità fosse già utilizzata nel decennio precedente) (Barnett 2001: 409–10; Sassatelli 2009: 34–39).

Il discorso sulla necessità di costruire una identità europea, anche connessa con l'idea di cittadinanza europea (istituita con il Trattato di Maastricht nel 1992) è collegato anche alla volontà di aumentare la partecipazione della società civile nell'UE, in risposta a ciò che è stato definito “deficit democratico”, ovvero la mancanza di legittimità democratica delle istituzioni europee per la sua complessità istituzionale e per la percezione dell'UE da parte dei cittadini come un'istituzione tecnocratica *top-down* (Shore 1996; Marchetti 2015: 41–45). Tre le risposte istituzionali a questa constatazione si possono

¹⁰⁶ Intesa anche come sviluppo egualitario tra le regioni, che ha portato allo sviluppo dei fondi strutturali per le regioni (Delgado Moreira 2000).

¹⁰⁷ *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un piano di lavoro per la cultura (2015-2018)* (2014/C 463/02). Particolare attenzione alla cultura è anche nell'ambito della coesione sociale, come dimostrato dai finanziamenti del fondo di coesione regionale (ERDF) (English 2008: 78–80).

annoverare l'introduzione della "società civile organizzata" per consultazione¹⁰⁸ (introdotta con il Trattato di Nizza, 2001) e la possibilità di iniziativa popolare.

L'interazione tra partecipazione pubblica e ambito culturale è invece più recente e si inserisce nel contesto di diverse politiche, traendo origine dalla Comunicazione Europa 2020¹⁰⁹, che ha fissato le priorità di intervento europee per il decennio 2010-2020¹¹⁰. Gli strumenti utilizzati per l'attuazione di queste politiche sono essenzialmente riferibili a due tipologie:

- Atti vincolanti: (1) *regolamenti*, che vincolano lo Stato membro in tutti gli elementi. Nell'ambito di nostro interesse sono utilizzati essenzialmente per stabilire i programmi culturali nell'ambito dei quali sono stanziati fondi per l'implementazione delle politiche attraverso il finanziamento di progetti; (2) *direttive*, che vincolano lo Stato al raggiungimento di obiettivi prefissati¹¹¹. Si tratta comunque di una minoranza nel novero dei documenti legati alle politiche culturali, ancora inesistenti riguardo tematiche inerenti la partecipazione nell'ambito del patrimonio culturale (ad eccezione dell'obbligo di pubblicità ai fini della partecipazione nell'ambito dell'*Environmental Impact Assessment*, d'ora in poi EIA).
- Atti di indirizzo, non vincolanti: comunicazioni e conclusioni. Si tratta di atti che vogliono invitare gli Stati parte a una riflessione su tematiche specifiche, ma non sono giuridicamente vincolanti.

Il primo documento che prendiamo in esame, che si riferisce direttamente ad aspetti partecipativi nell'ambito del patrimonio culturale sono le *Conclusioni del Consiglio, del 26 novembre 2012, sulla governance¹¹² culturale* (2012/C 393/03). Le conclusioni, tra le altre cose, 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 [...] stimolando la partecipazione della società civile mediante un dialogo e una consultazione appropriati». La partecipazione pubblica è quindi demandata al livello nazionale, specialmente con gli strumenti propri della consultazione.

¹⁰⁸ 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: 69–76).

¹⁰⁹ COM/2010/2020 def. *Communication from the Commission. EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

¹¹⁰ Il patrimonio culturale non rientra tra le linee di intervento prioritarie, potendo però rientrare sostanzialmente in ciascuna di esse. Si vedano al riguardo le *Conclusioni del Consiglio sul contributo della cultura all'attuazione della strategia Europa 2020* (2011/C 175/01).

¹¹¹ In ambito archeologico ad esempio la più famosa è la direttiva riguardante l'EIA (ultima revisione 2014/52/EU).

¹¹² Con *governance* si intendono i principi e le procedure con cui vengono gestiti enti, istituzioni o beni.

Il Regolamento che nel 2013 istituisce il programma Europa Creativa¹¹³ non fa riferimento esplicito a istanze partecipative, comunque sottintese all'accesso ai finanziamenti da parte di differenti *stakeholders*, ma rimanda alle Convenzioni UNESCO per la protezione e promozione della diversità culturale al punto 1, e a quella per la salvaguardia del patrimonio immateriale al punto 6 che richiedono una partecipazione attiva delle comunità di riferimento. Si noti però che la dicitura «*conferendo* al contempo ai cittadini un sentimento di condivisione del valore culturale e storico di tali siti» [corsivo aggiunto], al punto 6, sembra rimandare sempre a un concetto di attribuzione del valore *top-down* e non alla volontà di costruzione del valore culturale insieme alle comunità locali.

Un altro aspetto su cui vale la pena soffermarsi è la volontà dell'UE (o meglio, del Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture) di monitorare statisticamente 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). Ci focalizziamo in particolare sugli ultimi due, che hanno affrontato la tematica della partecipazione, seppure legata a due ambiti diversi: il primo alla cultura in generale e il secondo sul patrimonio culturale (inteso sia come tangibile, sia come intangibile, sia come digitale). Nonostante la relativa vicinanza temporale, tra il primo e il secondo sondaggio si nota un leggero spostamento semantico. Nel primo infatti, la partecipazione è intesa sia in senso passivo (più vicina alla nozione di consumatore: es. visite a musei, guardare un programma culturale televisivo, andare a teatro, ecc.), sia 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 compaiono anche altri modi di partecipazione: fare volontariato per organizzazioni attive nel campo del patrimonio culturale, praticare un'attività tradizionale, donare fondi. Tale spostamento semantico è da leggere in parallelo con altre politiche dell'UE, che nel 2014 hanno posto l'accento sul ruolo del patrimonio culturale nell'Europa e sulla necessità di partecipazione in termini più ampi.

La prima è una Conclusione del Consiglio di maggio 2014 che riconosce il ruolo del patrimonio culturale in Europa come risorsa strategica¹¹⁴. In particolare il documento

¹¹³ Regolamento (UE) n. 1295/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e che abroga le decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE.

¹¹⁴ 2014/C 183/08. *Council conclusions of 21 May 2014 on cultural heritage as a strategic resource for a sustainable Europe.*

sottolinea il ruolo del patrimonio culturale nel progetto europeo (punto 3) e la necessità di protezione in quanto risorsa non rinnovabile¹¹⁵. 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 che riguardano la partecipazione pubblica, intesa tuttavia in un doppio senso:

- Il punto 10 intende la partecipazione come *governance* multilivello («reinforce dialogue with the cultural heritage stakeholders to identify and implement coordinated policies and actions for the sustainable management and development of cultural heritage»), in cui però non è espressamente citata la società civile (i *cultural heritage stakeholders* potrebbero dunque essere interpretati, a livello nazionale, come i gestori dei beni e le autorità nazionali chiamate a legiferare sul patrimonio culturale). Più esplicito è invece il punto 21 dedicato agli Stati membri, che invita a «promuovere attività in rete e partenariati tra il settore inerente al patrimonio culturale ed altri settori di intervento, tra gli attori pubblici e privati in tutti i settori pertinenti e su diversi livelli di *governance*». Allo stesso modo il punto 30 invita la Commissione, nell'ambito delle sue competenze, a sostenere la creazione di reti di professionisti e società civile.
- Richiama invece l'educazione il punto 16, che invita a promuovere l'istruzione per il patrimonio culturale e «incoraggiare la partecipazione del pubblico, soprattutto dei bambini e dei giovani, in collaborazione con la società civile». La «partecipazione del pubblico» è qui intesa in accezione ampia, sia in senso passivo (es. visite a musei, siti, monumenti), sia in senso attivo (probabilmente più come produzione culturale, ricordando i dati dell'Eurobarometro dell'anno precedente).

La seconda iniziativa è una comunicazione della Commissione del luglio 2014 intitolata *Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*¹¹⁶ e si propone come un documento di indirizzo che spinge a considerare il patrimonio culturale come un bene comune, sul quale abbiamo responsabilità condivisa, richiesta per bilanciare il rischio di sovra-sfruttamento¹¹⁷. Il documento è volto a perseguire diverse politiche anche esterne al patrimonio culturale, parte della strategia europea Europa 2020: potenziare il *soft*

¹¹⁵ Riflessioni sulla finitezza e non rinnovabilità del patrimonio sono state avanzate in letteratura anche in relazione ai beni archeologici e sono state alla base della nascita dell'*Archaeological Heritage Management* come campo di indagine: si vedano, tra molti altri, Cleere 1989; Darvill 1993; Holtorf 2001.

¹¹⁶ COM(2014) 477 final. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe.*

¹¹⁷ L'accento è al concetto, ben noto in letteratura, della «tragedia dei beni comuni», che sarebbero condannati all'esaurimento a causa del sovra-sfruttamento dettato dall'egoismo del singolo (Hardin 1968). La teoria è stata ampiamente oggetto di critica (Ostrom 2006). Sul tema si ritornerà più estesamente oltre, paragrafo 3.10.

power dell'Europa, perseguire le politiche di integrazione sociale e "europeizzazione" dell'identità dei suoi cittadini¹¹⁸, 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 (entrata in vigore solo tre anni prima), suggerendo un approccio centrato sulla persona più che sui beni: «New approaches focus on making it fully part of the local community. Sites are given a second life and meaning that speak to contemporary needs and concerns» e ancora «Museums are increasingly community-oriented, [...] for instance proposing heritage-based narratives that weave the personal stories of community members into the interpretation of larger historical events». Se all'inizio del documento viene dunque richiamato il principio di sussidiarietà con la responsabilità nazionale in materia di beni culturali (ripreso anche al punto 2), questo punto sembra rimandare a un livello ancora più vicino all'individuo, locale. Tra gli obiettivi specifici, inoltre, compare la necessità di sviluppare modelli partecipativi di interpretazione e *governance* del patrimonio culturale, con il coinvolgimento dei privati e della società civile¹¹⁹ (*multi-stakeholder governance*, punto 3). Il documento non ha valore vincolante per gli Stati membri, che in base al principio di sussidiarietà sono chiamati a legiferare in materia, ma si pone piuttosto come atto di indirizzo. Non fornisce misure dirette per il raggiungimento degli obiettivi, suggerendo piuttosto maggiore cooperazione tra gli Stati attraverso l'uso dei finanziamenti europei e l'*Open Method of Coordination* (per cui si veda sotto).

La terza politica proposta nel novembre 2014, su cui ci soffermiamo maggiormente perché relativa proprio alla partecipazione, si è concretizzata con le *Conclusioni del Consiglio sulla governance partecipativa del patrimonio culturale* (2014/C 463/01). Queste richiamano l'approccio del patrimonio come bene comune della comunicazione precedente, che genera in capo alla comunità di riferimento diritti e responsabilità di salvaguardia¹²⁰.

Le politiche che il Consiglio vuole perseguire con questa iniziativa, rintracciabili dall'analisi del documento, sono di diverso tipo¹²¹:

- Politiche di *governmentality*¹²²:

¹¹⁸ Esplicito il richiamo, nel paragrafo 1.1, alla *Declaration on a New Narrative for Europe*: «Heritage reveals what it has meant to be a European throughout time. It is a powerful instrument that provides a sense of belonging amongst and between European citizens». http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/new-narrative/documents/declaration_en.pdf [ultimo accesso 28/09/2018].

¹¹⁹ Inteso generalmente in ambito europeo come il terzo settore (Kutay 2015).

¹²⁰ I riferimenti sono alla comunicazione *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa* (punto 3), a diverse conferenze ONU e UNESCO (punto 4) e alla Convenzione di Faro (punto 5).

¹²¹ Si riprendono in questa analisi (e in quella del documento successivo) alcune delle macro-categorie già utilizzate da T. Lähdesmäki per lo studio delle iniziative dirette della Commissione (Lähdesmäki 2014), declinando poi l'analisi secondo le specificità del documento.

¹²² Il concetto è stato ideato dal filosofo Michel Foucault negli anni Settanta e si riferisce al "governare" e alle sue tecniche, al modo in cui i governi implementano le loro politiche.

- *Strumento per il perseguimento di altri obiettivi politici (relativi alla politica interna)*. Il punto 8 fa riferimento al collegamento diretto tra partecipazione e democrazia (e sul punto giova ricordare le critiche all'UE riguardo il "deficit democratico": Marchetti 2015: 41–42) e alla partecipazione come strumento politico per affrontare altri problemi esterni al patrimonio culturale, come la sostenibilità (non specificato se ambientale o finanziaria, dei progetti stessi) e la coesione sociale (Sacco & Zarri 2004), altro tema particolarmente urgente per l'UE, anche a fronte delle difficoltà incontrate nell'ambito della gestione delle politiche migratorie e di integrazione sociale. Anche il punto 16 riprende esplicitamente questo obiettivo, ovvero la costruzione di politiche trasversali che attraverso il patrimonio culturale mirino al raggiungimento di altri obiettivi strategici dell'UE (un'altra forma di *cultural mainstreaming*).
 - *Strumento di legittimità politica delle istituzioni*. Il punto 9 pone l'accento sulla necessità di partecipazione sociale negli interventi pubblici per incrementare la legittimità delle istituzioni e della spesa pubblica («aumentare [...] la trasparenza degli investimenti di risorse pubbliche e [...] accrescere la fiducia del pubblico nelle decisioni politiche»). Per F. Matarasso, studioso impegnato da tempo nell'analisi dell'impatto della partecipazione nelle arti e delle politiche culturali, il rapporto di legittimazione è ambivalente: le arti sono un canale di propaganda per altri messaggi politici e d'altro canto la spesa pubblica per il sostegno della cultura viene legittimato da politiche percepite come di maggiore importanza (es. educazione, sviluppo economico) (Matarasso 2004: 494–95; sul punto anche Belfiore 2009: 348–49).
 - *Strumento di tutela*. Il punto 10 mira all'utilizzo della partecipazione pubblica per aumentare la consapevolezza dei valori attribuiti al patrimonio e limitarne gli abusi, idea che in ambito archeologico è stata alla base della nascita della *public archaeology* statunitense negli anni Settanta (McGimsey 1972).
 - *Strumento di collaborazione interistituzionale nel rispetto del principio di sussidiarietà*. Il punto 13 spinge le istituzioni a sviluppare nuove politiche di *governance* multilivello «rafforzando i legami tra il piano locale, regionale, nazionale ed europeo».
- Politiche di integrazione:
- *Collegamento con le politiche per la costruzione dell'identità europea*. Il punto 11 crea un collegamento diretto tra pratiche tradizionali e patrimonio immateriale e identità. Migliorare la *governance* partecipazione significa dunque sostenere la politica dell'"unità nella diversità". Il medesimo obiettivo è ripreso nel punto 23.

- Politiche economiche:
 - *Governance partecipativa come opportunità nell'ambito della globalizzazione e delle nuove tecnologie digitali.* Nell'ambito di un generale afflato dell'UE verso la *e-participation* (Lindner *et al.* 2016), il punto 12 spinge a considerare le nuove modalità di creazione e fruizione del patrimonio culturale, che rappresentano anche una opportunità economica. Il punto 24 fa riferimento alle *smart cities* e alle potenzialità economiche derivanti dall'implementazione di azioni per l'innovazione, anche a fini turistici (v. sotto).
 - *Rafforzamento del turismo.* Il punto 17 riconosce l'importanza delle comunità locali nella costruzione di un'offerta turistica di qualità, in particolare migliorando l'offerta del turismo culturale, che per altro in molti programmi di finanziamento europei è visto come strumento di de-stagionalizzazione dei flussi turistici.
- Politiche di educazione:
 - *Patrimonio come strumento di contatto intergenerazionale.* Il punto 11, seppur nebulosamente, collega produzione tradizionale e contemporanea, per la creazione del patrimonio del futuro. Il punto 20 rende poi esplicito il concetto invitando gli Stati membri a «promuovere la trasmissione di competenze e conoscenze tradizionali tra le generazioni».

Le iniziative sono proposte agli Stati membri e alla Commissione, nell'ambito delle rispettive competenze (sul punto, in particolare per le iniziative della Commissione, si veda oltre). La Commissione era inoltre incaricata di redigere uno studio sull'impatto degli approcci partecipativi alla *governance* culturale. Tale studio è stato realizzato tramite l'*Open Method of Coordination* (d'ora in poi OMC), un modello di "*soft governance*" ormai comune tra gli strumenti di coordinamento politici, tramite il quale si definiscono (in collaborazione tra gli Stati partecipanti ai vari OMC) obiettivi, linee guida, direttive operative, indicatori di risultato, valutazioni (Szyszczak 2006). L'OMC *group* dedicato alla *governance* ha pubblicato nell'aprile 2018 il rapporto sulla *governance* partecipativa (OMC Working Group 2018). Il rapporto riprende i punti proposti dai documenti del 2014 (con speciale attenzione al rapporto tra democrazia e processi partecipativi) e analizza le buone pratiche, fornendo poi una serie di linee guida per la *governance* partecipativa. Da segnalare che la mappatura degli eventuali ostacoli legislativi o finanziari per l'implementazione della *governance* partecipativa ha dato risultati negativi in tutta Europa. La scarsità di diffusione di processi di *governance* partecipativa in Europa sarebbe dunque imputabile a motivazioni di ordine pratico / organizzativo, che sono state affrontate dal gruppo di lavoro tramite mappatura di *best practices*, analisi delle problematiche e produzione di raccomandazioni.

2.3.1. SINTESI: CULTURA E PARTECIPAZIONE PUBBLICA IN UE

In sintesi, il *cultural mainstreaming* dell'UE ha ad oggi valore ambivalente: da una parte, in linea con il significato originale individuato da E. Psychogiopoulou, l'UE deve considerare l'impatto culturale delle proprie politiche sviluppate con finalità diverse a quella culturale (Psychogiopoulou 2014) (come esplicitato dall'art. 167, comma 4 TFUE), dall'altra parte l'UE utilizza la cultura per il perseguimento di obiettivi politici strategici esterni all'ambito culturale (come dimostra la lettura di documenti meno vincolanti, ma comunque importanti per la costruzione delle politiche europee), ambito questo in cui la partecipazione pubblica è strumento utile al raggiungimento degli obiettivi.

Le politiche partecipative nell'ambito del patrimonio culturale in UE sono state formalmente incoraggiate negli ultimi anni sia dalla Commissione, che dal Consiglio¹²³. L'analisi dei documenti relativi alla partecipazione nel campo dei beni culturali mostra che le motivazioni sottintese a tale interesse hanno diversa origine (v. sopra). La principale è ancora contribuire al processo di costruzione di un'identità comune europea, strategia in atto da parte delle istituzioni europee da decenni attraverso diverse politiche (sport, cultura, media, educazione). Tale obiettivo, che in altri settori può dirsi sostanzialmente raggiunto¹²⁴, nell'ambito dei beni culturali è ancora in via di sviluppo (v. oltre i dati dell'Eurobarometro). Questa volontà di utilizzo del patrimonio culturale per finalità di *identity building* è da leggersi sulla scorta di quanto avvenuto in diversi Stati per la costruzione di un'identità nazionale nei secoli scorsi¹²⁵. La difficoltà dell'UE sta tuttavia nel raggiungimento di questo obiettivo attraverso la promozione del dialogo interculturale basato sulla comprensione delle differenze e delle narrative comuni ai diversi Stati (Sassatelli 2009). Tuttavia, lo spazio di manovra dell'UE per il raggiungimento di questo obiettivo è limitato (sebbene si sia considerevolmente ampliato dall'inizio dell'esperienza europea) dal principio di sussidiarietà e dal "protezionismo"¹²⁶ messo in atto dalla sovranità nazionale degli Stati membri fin dai primi trattati europei, proprio in considerazione

¹²³ Membri del Consiglio sono gli Stati europei e dunque i relativi ministri. La composizione del Consiglio varia a seconda della materia all'ordine del giorno.

¹²⁴ Alcuni autori sottolineano ad esempio come le politiche sportive siano molto più avanzate in tal senso, particolarmente nell'ambito del settore calcistico (Roche 2007; Sassatelli 2009: 195–96). Le politiche relative all'incentivazione della mobilità dei giovani (Erasmus) sembra abbiano stimolato nei giovani un senso di cittadinanza europea, nonostante non manchino visioni critiche sul tema (Ieracitano 2015).

¹²⁵ La tematica è ben nota e studiata da tempo nel campo degli *heritage studies*. In relazione all'uso del patrimonio archeologico si vedano a titolo di esempio, tra i molti studi, Kohl & Fawcett 1995; Hamilakis & Yalouri 1996; Nuttall & Coetzee 1998; Bernhardsson 2005; Munasinghe 2005; H. Silverman 2011.

¹²⁶ Concretizzatosi nella esclusione dei beni culturali dalle misure che regolano la circolazione libera delle merci nello spazio europeo.

di un'evidente importanza strategica del patrimonio culturale in ambito nazionale (in termini di identità, economia, educazione, ecc.), più che internazionale. Le iniziative dirette della Commissione Europea in ambito culturale sono dunque in numero limitato¹²⁷ e volte sostanzialmente a evidenziare un comune patrimonio culturale europeo, nonostante la definizione sia ancora (volontariamente) sfuggente (Lähdesmäki 2016). Tra gli Stati nazionali, interessati a sottolineare la diversità gli uni dagli altri, e l'UE, che intende creare una identità con processi essenzialmente *top down* (tramite le politiche culturali in senso lato, in cui rientra anche la politica dei finanziamenti¹²⁸), non c'è dunque una comunanza di obiettivi in materia, sebbene negli ultimi anni l'accento sulla creazione del valore culturale (anche grazie al dibattito seguito alla convenzione di Faro, per cui si veda sopra) abbia posto le basi per una maggiore condivisione dei valori (Niklasson 2017). In considerazione di ciò, la partecipazione anche della società civile organizzata (che però dovrebbe trovare un riscontro nella rappresentazione equa delle diverse nazioni, con meccanismi adeguati a livello nazionale) a livello europeo nella fase di programmazione delle politiche per la costruzione di obiettivi comuni si presenta allo stato attuale carente.

I dati dell'Eurobarometro sottolineano inoltre che i cittadini europei sentono che il loro patrimonio culturale è importante prima di tutto per il loro paese, poi per la loro regione, al terzo posto con uguali percentuali per la loro comunità locale e per la loro personalità, mentre all'ultimo posto proprio per l'UE (TNS Opinion & Social 2017: 21–25). Tali dati riflettono sostanzialmente un mancato raggiungimento di obiettivo delle politiche volte al rafforzamento non solo dell'identità europea, ma anche del suo fondamento, ovvero dell'idea stessa della sussistenza di un patrimonio "europeo" esistente in forza di una narrativa comune ai diversi Stati¹²⁹. Proprio per questo motivo il mancato accento sulla necessità di partecipazione pubblica prima di tutto nelle iniziative dirette della Commissione europea è un'occasione mancata, in quanto potrebbe essere uno strumento per stimolare l'autoriflessione delle comunità locali sul loro ruolo nella UE. L'esempio della EHL in questo senso è significativo: l'attribuzione di un marchio del valore europeo è in mano unicamente a esperti, prima a livello nazionale e poi internazionale, senza che sia richiesta ad alcun livello alcun tipo di partecipazione pubblica: né al momento della candidatura a livello nazionale, quando sarebbe importante una

¹²⁷ Si tratta di: European Heritage Days, European Heritage Prize, European Heritage Label, European Capitals of Culture.

¹²⁸ Nell'accesso ai finanziamenti europei spesso l'importanza "europea" delle ricerche è retorica per l'accesso al finanziamento, non obiettivo reale della richiesta. In questo caso una maggiore partecipazione degli *stakeholders* anche a livello programmatico per settare gli obiettivi aiuterebbe forse a uscire dal campo della retorica.

¹²⁹ Alcuni autori hanno sottolineato come la retorica UE fino ai primi anni del nuovo secolo abbia privilegiato una narrativa basata su valori dell'Europa sud-occidentale, messa in discussione dalla annessione dei paesi dell'Est Europa dal 2004 (Mälksoo 2009; Lähdesmäki 2014: 415).

condivisione dei valori e delle narrative che configurano un bene culturale come “europeo” per la riflessione sull’identità europea “dal basso”, né per la progettazione del futuro del sito, richiesta come documentazione per la candidatura, né a livello europeo, dove la decisione è affidata a un *pool* di esperti. Tuttavia, anche la richiesta forzata della partecipazione pubblica a livello nazionale rischia di ricadere nell’esercizio retorico: ai fini dell’ottenimento del riconoscimento della EHL è necessaria una “narrativa” europea che in tal caso le comunità sarebbero forzate a trovare (o inventare); in tal modo ci sarebbe il rischio comunque di una imposizione di una narrativa europea “travestita” da iniziativa locale o di un allineamento a una narrativa europea ai soli fini dell’ottenimento della EHL ad esempio per motivazioni di ordine economico relative al potenziamento dell’offerta turistica.

Maggiore partecipazione a livello locale è invece nel programma delle *European Capitals of Culture* (d’ora in poi ECoC), programma lanciato nel 1983 per iniziativa del ministro della cultura greco, ma in auge dagli anni Novanta, volto a evidenziare il carattere europeo delle città¹³⁰, che competono tra loro per il titolo. Questa iniziativa si contraddistingue per lo spiccato carattere collaborativo¹³¹, che incoraggia la partecipazione *bottom up*¹³² per la rigenerazione urbana in una prospettiva europea (European Commission 2015).

T. Lähdesmäki ha evidenziato come la retorica della partecipazione nelle politiche europee possa rientrare nella “politica dell’educazione” (Lähdesmäki 2014: 410–11). Questo è di certo vero se intendiamo la partecipazione solo in senso passivo, misurata in termini di fruizione come è stata valutata dall’Eurobarometro nel 2013¹³³. Se però intendiamo la partecipazione in senso attivo, come sembrano prospettare gli ultimi documenti europei, la partecipazione può essere anche una di tecnologia di *governmentality* perché strumento di legittimazione istituzionale nell’ambito del *decision-making*. Allo stato attuale però è più una retorica che una realtà, perché a livello

¹³⁰ L’urbanesimo è infatti identificato da M. Sassatelli come reale punto comune dell’identità europea (Sassatelli 2009).

¹³¹ Sia in termini di progettualità che di finanziamento (Sassatelli 2009: 83). La cooperazione e la partecipazione pubblica nell’ambito della produzione del dossier di candidatura sono esplicitamente richieste all’art. 3 della *Decision 1419/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2005 to 2019*.

¹³² Ad esempio nel caso della candidatura di Matera 2019 la volontà di sottolineare il carattere *bottom up* dell’iniziativa è evidente dalle righe di apertura del Dossier di candidatura: «I cittadini di Matera e della Basilicata, uomini e donne, anziani e bambini, candidano la città e la regione a Capitale europea della cultura, perché intendono aprirsi all’Europa e confrontarsi con gli abitanti culturali di tutto il continente e immaginare insieme a loro il futuro delle nostre comunità» (Bollo *et al.* 2013).

¹³³ La misurazione della partecipazione e l’accento posto dagli Stati sulla non-partecipazione e la conseguente necessità di proporre azioni di miglioramento tramite azioni di sussidio pubblico è stata interpretata da D. Stevenson *et al.* non come una necessità reale per gli Stati, ma come una legittimazione del sostegno finanziario pubblico alle istituzioni culturali (Stevenson *et al.* 2017).

europeo la partecipazione diretta dei cittadini in ambito culturale è limitata¹³⁴. Dato che l'UE non ha competenze dirette in cultura (a parte poche e limitate eccezioni), l'eventuale partecipazione della società civile viene demandata a livello nazionale, ma tra i ventotto Stati membri le possibilità di partecipazione variano in modo considerevole (come dimostrano i casi di Italia e Inghilterra presi in esame in questa ricerca). Anche nel rapporto OMC per la *governance* partecipativa, le procedure sono totalmente demandate al livello nazionale, con significative differenze tra un paese e l'altro.

Le iniziative dirette della Commissione sono tutte basate su un sistema competitivo tra Stati, con una sottorappresentazione della partecipazione pubblica, richiesta esplicitamente solo per le candidature ECoC. D'altronde la promozione di una reale partecipazione pubblica, così come proposta anche dalla Convenzione di Faro, dovrebbe fare i conti con conflitti e tensioni derivanti da differenti interpretazioni attribuite al patrimonio culturale (Merriman 2004), trovandosi essa stessa in conflitto con l'AHD sotteso alle politiche culturali dell'UE¹³⁵. Questo concetto, enunciato da L. Smith (Smith 2006), si basa sull'idea di patrimonio culturale come processo e sull'esistenza di un discorso egemone nella tradizionale visione occidentale di patrimonio culturale. L'AHD è legato innanzitutto alla tangibilità del patrimonio culturale, che nelle politiche dell'UE si sostanzia, anche per il patrimonio intangibile, con processi di "materializzazione" e posizionamento, in modo che il patrimonio risulti sempre mappabile (Lähdesmäki 2016). Secondariamente, l'AHD tende ad appiattire l'idea di patrimonio culturale come intrinsecamente positivo e condiviso. In Europa le istituzioni sono state chiamate a confrontarsi con un patrimonio "scomodo" soprattutto dal 2004/2007 con l'annessione dei paesi dell'Est Europa (Mälksoo 2009), ma i restanti programmi evidenziano la positività del patrimonio culturale. Per l'UE l'inclusione passa attraverso il dialogo (le istituzioni europee hanno avuto un ruolo di rilievo ad esempio nella produzione della Convenzione UNESCO 2005 sulle promozione delle diversità culturali), anche se in realtà non è chiaro come questo discorso possa evitare il rischio della assimilazione, invece dell'inclusione (Waterton 2010). Altri elementi dell'AHD sono il collegamento con l'idea di appartenenza nazionale (cui rimandano le politiche per la creazione di identità in UE, come abbiamo visto) e il privilegio accordato agli esperti nell'attribuzione dei valori del patrimonio culturale, cosa che accade, come abbiamo visto, ad esempio nelle procedure per l'attribuzione dell'EHL.

In definitiva, benché la partecipazione pubblica si presenti come una notevole opportunità per UE per raggiungere i propri obiettivi strategici, due elementi critici vanno

¹³⁴ Eventualmente le grandi ONG possono partecipare come organo consultivo della Commissione (art. 11, comma 3 TUE), ma la loro reale rappresentatività è stata recentemente criticata (Kutay 2015).

¹³⁵ Così come in molte altre carte internazionali (Waterton 2010: 36–71).

sottolineati: il primo è il rischio di riduzione a retorica delle pratiche partecipative o, peggio, di un utilizzo strumentale dei processi partecipativi. Il secondo è relativo al principio di sussidiarietà, che spinge a pensare che la partita per la promozione dei processi partecipativi nell'ambito del patrimonio culturale sia da giocare a livello nazionale. La sottostima dell'importanza di questi processi a livello dell'UE è tuttavia ravvisabile nella loro quasi completa assenza nelle iniziative dirette della Commissione (ad eccezione delle ECoC).

Ulteriori spinte verso la partecipazione pubblica vengono però dall'ambito delle 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'allocazione dei fondi, nonché strumentale all'individuazione delle necessità del pubblico¹³⁶. Solo una valutazione alla fine del programma potrà però far luce sull'efficacia delle pratiche messe in opera per rispondere a tale requisito.

2.4. RIFLESSIONI DI SINTESI SULLA PARTECIPAZIONE PUBBLICA IN ARCHEOLOGIA NEI DOCUMENTI INTERNAZIONALI

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 1948 afferma all'art. 27.1 che ogni individuo ha diritto a partecipare alla vita culturale della propria comunità. Questo diritto agisce a livello individuale, ma è stato più recentemente rivendicato anche a livello collettivo (es. per la protezione dei diritti delle minoranze, anche indigene) (Mifsud Bonnici 2009: 54–55; Gianluca Famiglietti 2010).

Il compimento di questo diritto è stato tuttavia variamente interpretato e implementato, anche a livello internazionale, passando dalla previsione della semplice garanzia di accesso (sia fisico, ai resti, sia intellettuale, alla conoscenza, tramite politiche educative) al riconoscimento della necessità di una partecipazione attiva del pubblico a partire dall'individuazione stessa dei beni culturali sulla base di valori condivisi.

In tutte le organizzazioni prese in esame la tutela dei resti archeologici è tra le prime preoccupazioni: nell'UNESCO con la *Recommendation on international principles applicable to archaeological excavations* (1956), nel CoE con la *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage* (Convenzione di Londra, 1969), nell'allora CEE con l'art. 36 del Trattato di Roma (1957) che creava un'esenzione dal mercato libero per i beni culturali nazionali di valore artistico, storico o archeologico. In questi documenti prevalgono i valori storico-artistici e il ruolo degli esperti. La partecipazione del

¹³⁶ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/public-engagement-responsible-research-and-innovation> [ultimo accesso 20/11/2018].

pubblico è auspicata da UNESCO e CoE, ma è riconducibile nell'ambito di un approccio essenzialmente *top-down* e volto all'educazione, considerando dunque le politiche educative come una forma di tutela o di formazione professionale.

Più apertura dagli anni Settanta si registra nell'ambito della partecipazione alla produzione culturale, marcando nei documenti internazionali le caratteristiche che P. Sacco *et al.* hanno definito di "Cultura 2.0", ovvero di espansione delle industrie creative e di ampliamento delle *audiences* (Sacco *et al.* 2014). Le "industrie culturali" sono però un ambito diverso da quello, *sensu stricto*, del patrimonio culturale e sul quale gravano meno interessi pubblici e maggiori diritti individuali¹³⁷.

In generale però fino all'inizio degli anni Novanta (Convenzione di La Valletta, *Operational Guidelines* della WHC) il sistema di *governance* relativo ai beni culturali (compresi quelli archeologici) proposto a livello internazionale è ancora in larga parte di tipo impositivo / autorizzatorio.

Un ruolo importante per una maggiore apertura alla partecipazione pubblica hanno avuto il riconoscimento dell'esistenza del patrimonio intangibile, che deve essere mantenuto vivo dall'uso delle comunità che lo utilizzano, e l'approccio olistico proposto prima in ambito ambientale (es. *Brundland Report*) poi paesaggistico (elaborazione dei paesaggi culturali nell'ambito della WHC e Convenzione di Firenze del 2000). Per la tutela di questi paesaggi è necessaria la piena collaborazione delle comunità locali, che dunque devono partecipare attivamente al loro mantenimento, condividendone i valori e la visione. Proprio sulla base della considerazione di questo approccio olistico, si è anche proposto di aggiornare la Convenzione di La Valletta, per rendere più efficace la protezione dell'*historic environment* (e non solo dei resti archeologici) inglobando alcuni dei principi della ELC e della Convenzione di Faro (Olivier 2014: 11; Olivier 2019).

Diverse motivazioni hanno portato a queste risoluzioni. Accanto a quelle di natura scientifica, come ad esempio lo sviluppo della teoria dei sistemi complessi in ambito biologico e quello dei *cultural heritage studies* in ambito culturale, a livello globale si annoverano anche motivazioni di ordine politico, come le rivendicazioni dei diritti dei popoli indigeni e la crescita dell'influenza internazionale di paesi orientali.

Con la Convenzione di Faro del 2005 il CoE ha compiuto un significativo passo avanti rispetto all'UNESCO nell'ambito della partecipazione pubblica. La partecipazione pubblica è diventata una priorità per entrambe le istituzioni a partire dal nuovo millennio, seppur con differenti motivazioni alla base (lo sviluppo umano e la tutela dei diritti delle popolazioni indigene per l'UNESCO, lo sviluppo della democrazia come strumento di legittimazione delle istituzioni europee e di politiche esterne al patrimonio culturale nel

¹³⁷ Ad esempio nella legislazione italiana le opere di artista vivente aventi meno di cinquanta / settanta anni di età sono escluse dall'applicazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, mentre sono protette dal diritto d'autore.

CoE). L'UNESCO però ha cercato di inserire la partecipazione pubblica nell'implementazione della WHC attraverso la modifica delle *Operational Guidelines*, che spingono a cercare la collaborazione delle comunità locali dal momento della *nomination* alla gestione dei siti della WHL. Il contesto della WHC però rimane nelle sue linee di principio legata alla concezione originaria, inquadrabile nell'ambito dell'AHD, ovvero connessa a principi di tangibilità, predominanza dei valori storico-artistici (seppur più di recente affiancati anche da valori sociali, anche se i siti della WHL inseriti unicamente per valori sociali sono ancora pochi), importanza dell'età e autenticità inglobata nella materialità dei beni (Smith 2006), valori sempre più di frequente messi in discussione, grazie a casi che si potrebbero definire "estremi"¹³⁸. È forse per questo motivo, tuttavia, che la partecipazione nell'implementazione della WHC è ancora per molti versi una retorica¹³⁹.

La Convenzione di Faro scardina invece questo sistema, dando alle "comunità di patrimonio" un ruolo centrale a partire dall'individuazione del patrimonio culturale, andando dunque oltre la distinzione tra materiale e immateriale, per continuare con la ricerca e la gestione. Il punto debole di Faro è tuttavia la sua indeterminatezza nelle procedure e nel settare chiari obiettivi, da perseguire tramite politiche nazionali. A dimostrazione di ciò, il MiBAC riteneva (e ritiene, a quanto pare di capire dal dossier¹⁴⁰

¹³⁸ Es. il caso dei Buddha di Bamiyan (Afghanistan), distrutti dai Talebani nel 2001, o il già citato caso del ponte di Mostar.

¹³⁹ L'attuale questionario per il report periodico dello stato dei siti (valido dal 2018 al 2024) comprende in alcune sezioni anche una valutazione del rapporto con la comunità locale. In particolare la sezione 4.8 del questionario si riferisce all'impatto degli usi socio-culturali del patrimonio. Il questionario richiede di selezionare se le attività elencate sono "rilevanti" o "non rilevanti" nel sito, spiegando poi per quelle rilevanti quale sia l'impatto identificato. Le attività elencate sono: usi rituali/spirituali/religiosi e associativi, valore del patrimonio da parte della società (includendo valori conflittuali), caccia e raccolta indigene, cambiamenti nei modi di vita tradizionali, coesione sociale e cambiamenti nella comunità, impatto turistico. La collaborazione con le comunità locali è citata anche in diverse domande della sezione riguardante il *management*. La metodologia nella valutazione è significativa per evitare che queste valutazioni non siano eccessivamente soggettive. Ad esempio, nel caso dell'ultimo report dell'Orto Botanico di Padova alla domanda 4.3.7, che chiede di valutare il grado di cooperazione / relazione tra i *property managers* / coordinatori / staff e vari attori, tra cui le comunità locali o residenti la risposta è stata "non applicabile". Alla domanda successiva «4.3.8 - If present, do local communities resident in or near the World Heritage property and / or buffer zone have input in management decisions that maintain the Outstanding Universal Value?» la risposta è stata «No local communities are resident in or living near the World Heritage property and / or buffer zone» (Orto botanico di Padova 2014). Ora, dato che l'Orto Botanico di Padova si trova nel centro cittadino, è evidente che esistano comunità locali residenti "vicino" alla proprietà, che tuttavia nel rapporto non sono ritenute significative. Anche in altri casi, ad esempio nel report di Venezia, la risposta alla domanda 4.3.7 definisce la cooperazione tra *management* UNESCO e comunità locali come "poor" ma non viene specificata (e non è nemmeno rischiesta) una strategia per affrontare il problema e migliorare la relazione (Municipality of Venice 2014). Una maggiore chiarezza è forse necessaria per fare in modo che l'esercizio della partecipazione delle comunità locali, anche quando presente, non si limiti alla selezione di una casella ma abbia un significato più profondo. Il questionario è reperibile alla URL <https://whc.unesco.org/en/prcycle3/> [ultimo accesso 17/11/2018].

¹⁴⁰ Dossier n. 165 della XVII Legislatura. Il dossier spiega in breve il contenuto della convenzione. Nota

presentato nell'*iter* di ratificazione in corso¹⁴¹) che non fosse necessario alcun cambiamento al sistema legislativo italiano per la ratifica della Convenzione (Sciacchitano 2011b), quando invece i punti di criticità, soprattutto per il patrimonio archeologico, allo stato attuale non mancano. Il CoE ha fornito ulteriori strumenti proponendo la *Strategy 21*, che fissa delle priorità di intervento per i paesi europei e fornisce una piattaforma di scambio di buone pratiche.

Un altro dato degno di nota è che, nonostante alcune perplessità sulla reale possibilità per il patrimonio culturale di conciliare ideali nazionali e sovranazionali nello stesso momento¹⁴², specialmente in Europa (CoE e UE) negli ultimi venti anni le politiche hanno quasi totalmente abbandonato l'idea della tutela dei beni culturali per il loro valore intrinseco, abbracciando invece l'idea di un'utilità delle politiche culturali per il perseguimento di altri obiettivi politici e socio-economici. Questo è in particolare valido per l'UE, che ha utilizzato e utilizza la cultura e il patrimonio culturale per altre politiche, particolarmente quelle legate all'identità¹⁴³. Proprio per questo motivo la partecipazione pubblica è ancora più necessaria e utilizzata non solo per motivi etici o economici, ma anche politici¹⁴⁴, anche se, come abbiamo dimostrato sopra, molto si può ancora fare, a partire dalle politiche dirette della Commissione Europea.

Nel contesto della protezione ambientale la partecipazione pubblica è ormai accettata come strumento di mitigazione dei rischi di contestazione e di tutela attiva. Nel campo del patrimonio culturale (e in particolare dell'archeologia) l'idea si è affermata

che «Il testo, che integra gli strumenti internazionali esistenti in materia, invita gli Stati a promuovere un *processo di valorizzazione* partecipativo, fondato sulla sinergia fra pubbliche istituzioni, cittadini privati, associazioni. Come "Convenzione quadro", essa definisce gli obiettivi generali e suggerisce possibilità di intervento da parte degli Stati firmatari, *in particolare in ordine alla promozione di un processo partecipativo di valorizzazione del patrimonio culturale*» (corsivo mio). In realtà il testo della Convenzione si spinge molto più in là della valorizzazione, così come definita dall'art. 6 del D. Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii.

¹⁴¹ Per una più puntuale discussione sulla ratifica si veda il paragrafo 3.9.

¹⁴² David Lowenthal ad esempio ha espresso la sua perplessità sulle politiche sovranazionali riguardanti il patrimonio culturale con queste parole: «Too much is asked of heritage. In the same breath, we commend national patrimony, regional and ethnic legacies and a global heritage shared and sheltered in common. We forget that these aims are usually incompatible» (Lowenthal 1998: 227). Si veda anche Lowenthal 2005: 403–11.

¹⁴³ È nota la frase iconica attribuita (anche se forse mai pronunciata) a Jean Monnet, uno dei padri fondatori dell'UE, «Si c'était à refaire, je commencerais par la culture» (Se si dovesse rifare, comincerei dalla cultura). Sulla contraddittorietà di definire l'identità comune attraverso la diversità anche Olivier 2019: 22.

¹⁴⁴ Per la legittimazione dell'UE, in risposta al "deficit democratico" e per individuare i bisogni dei cittadini. È stata anche avanzata l'ipotesi che l'insistenza sulla misurazione della partecipazione sia dettata dalla necessità di trovare da parte degli Stati 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 politiche "dal basso" sono l'applicazione del principio di sussidiarietà e i conflitti tra Regioni e Stati interni all'UE, in cui i primi tentano di rivendicare maggiore autonomia.

con più lentezza e tuttora l'implementazione è per molti versi carente. Ciò è riconducibile a diverse cause. Prima di tutto, sebbene la disciplina si sia evoluta profondamente, il sistema giuridico di tutela è ancora fondato in gran parte sullo strumentario tradizionale, in cui i valori sociali trovavano poco spazio. Secondariamente, la pressione pubblica sugli organi amministrativi per motivi culturali è minore di quanto si registra normalmente per motivazioni legate a preoccupazioni ambientali (e alle conseguenze sulla salute pubblica, si veda ad esempio il fenomeno NIMBY) anche poiché si tratta di circoli di persone più ristretti. In campo ambientale infatti, spesso tali pressioni hanno indotto a cercare una soluzione per ridurre i costi della pianificazione e della realizzazione di opere pubbliche (in termini di riduzione della possibilità di contenzioso).

È anche importante per le istituzioni prese in esame chiarire maggiormente la definizione della partecipazione pubblica e quali forme questa debba assumere, stabilendo dei controlli di qualità rigorosi e suggerendo strategie di intervento qualora queste siano necessarie.

In ogni caso, per quanto gli strumenti internazionali di organi come UNESCO, CoE e UE siano importanti nel dare degli indirizzi, la partita per realizzare la partecipazione pubblica si gioca dove vengono effettivamente prodotte le leggi, ovvero a livello nazionale, dove l'implementazione delle convenzioni si deve inserire nei singoli contesti normativi. È per tale motivo che nei prossimi capitoli tratteremo dei contesti nazionali prendendo in esame due casi studio, Italia e Regno Unito.

2.5. QUADRO RIASSUNTIVO DEI PUNTI UTILI ALLA RICERCA

Sulla scorta di quanto evidenziato in questo capitolo, tenendo conto degli obiettivi elencati in introduzione e considerando anche quanto verrà esposto nei capitoli successivi, sintetizziamo qui alcuni punti utili alla ricerca.

- La *nozione di patrimonio culturale* si è progressivamente ampliata. Le distruzioni della Seconda Guerra Mondiale prima e il fervore edilizio delle ricostruzioni poi, hanno reso evidente la necessità di tutelare in primo luogo il patrimonio tangibile. Dagli anni Ottanta si è affiancata a questa nozione anche quella di patrimonio culturale intangibile. Nonostante la tutela sia sempre stata presente negli obiettivi proposti da queste organizzazioni, con l'ampliamento del concetto di patrimonio culturale si è reso necessario un ripensamento degli strumenti di tutela, che nel caso del patrimonio intangibile devono necessariamente comprendere la partecipazione delle comunità locali (in quanto questo non esiste di per sé, ma grazie alle persone che lo praticano).
- La *nozione di comunità* si è modificata. Quando i diritti delle comunità sono stati presi in considerazione, è stata concepita inizialmente in senso esclusivo, anche

nell'ambito di processi postcoloniali di "restituzione" del patrimonio culturale alle comunità indigene¹⁴⁵. Più di recente la convenzione di Faro ha proposto la nozione di una comunità inclusiva e "permeabile".

- Il *concetto di partecipazione* è mutato, passando da una concezione passiva in termini educativi "illuministici" a una attiva. In questo secondo significato la partecipazione alla cura del patrimonio culturale è strumento non solo di miglioramento personale, ma anche di democrazia. Questo secondo concetto sta alla base dell'interessamento della UE, storicamente affetta da problemi di deficit democratico, alle pratiche partecipative, che incoraggia pur non avendo la competenza di imporre procedure agli Stati nazionali in questo campo.
- La partecipazione è stata progressivamente incoraggiata da tutte le organizzazioni in esame. Nonostante ciò, le procedure sono ancora in fase di sperimentazione. A riguardo c'è da una parte poca volontà da parte degli Stati a rivoluzionare il proprio sistema, e dall'altra anche forse una confusione sul termine "partecipazione", che è a volte intesa ancora più in senso passivo / educativo che in senso attivo (problema evidenziato anche da Castillo Mena 2019). A riprova di ciò, nessun paese europeo ha dichiarato, nel rapporto dell'OMC per la *governance* partecipativa, ostacoli legislativi alla partecipazione pubblica (mentre invece, come dimostreremo, nel caso dell'Italia esistono diversi profili di criticità). Il rischio è dunque di svuotare di contenuti il significato del termine partecipazione, facendola diventare solo una pratica di facciata, come si è verificato anche ad esempio in qualche caso dei rapporti UNESCO.

¹⁴⁵ Questa nozione ha influenzato anche misure legislative in paesi postcoloniali. Si veda ad es. il c.d. NAGPRA (*Native American Graves Protection and Repatriation Act*) del 1990 negli Stati Uniti d'America, che prevedeva la restituzione ai nativi americani di oggetti culturali "sottratti" al loro possesso (Jameson Jr 2004).

3 IL CONTESTO NORMATIVO ITALIANO

Nel capitolo precedente abbiamo visto come la comunità internazionale si sia espressa negli ultimi cinquant'anni nell'ambito della ricerca archeologica e della partecipazione sociale al processo di gestione del patrimonio culturale, con atti, in forme più o meno vincolanti, che assumono un valore esecutivo nei singoli paesi tramite lo strumento della ratifica o comunque influenzano il clima politico, andando dunque a inserirsi nelle varie legislazioni nazionali. In questo capitolo tratteremo del contesto legislativo italiano, osservando anche le conseguenze della ratifica delle convenzioni esposte nello scorso capitolo.

La legislazione per la tutela e la conservazione del patrimonio culturale ha in Italia una tradizione lunga, che muove i primi passi nel Seicento¹⁴⁶. Più recenti sono invece le istanze che muovono verso l'idea di una finalità dei beni culturali al godimento pubblico, postulando dunque un'ampia fruizione dei beni culturali e una valorizzazione. Negli ultimi anni si è dato progressivamente maggior spazio alla fruizione del pubblico anche se, come si vedrà, permangono alcuni nodi legislativi da sciogliere per creare un ambiente più aperto alle pratiche collaborative.

In questo capitolo, il primo paragrafo costituirà una sintesi dell'evoluzione normativa in Italia dall'inizio del XX secolo fino ad oggi, con un occhio di riguardo verso le tematiche di interesse per questa ricerca, ovvero la pratica dell'archeologia e le istanze di partecipazione sociale nell'ambito dei beni culturali.

Il secondo paragrafo tratterà della nozione giuridica di bene archeologico e di «zone di interesse archeologico», a confronto con la pratica attuale della disciplina archeologica.

Il capitolo proseguirà poi discutendo, nel paragrafo 3.3, delle norme che regolano il processo di individuazione dei beni in relazione al procedimento per la dichiarazione di

¹⁴⁶ Una particolare importanza riveste l'editto del cardinal Pacca, per il quale si veda tra gli altri Giulio Volpe 1996: 266–67. Per una disamina della storia della legislazione in ambito italiano prima dell'avvento del Regno d'Italia si veda Emiliani *et al.* 1996. Per una sintesi della legislazione riguardante i Beni Culturali nel XX secolo, si veda il paragrafo 3.1. Per una sintesi sull'organizzazione amministrativa preunitaria si rimanda invece a Verrastro 2007.

interesse e nell'ambito dell'archeologia preventiva. Le previsioni riguardanti gli scavi di ricerca, regolati dal principio della concessione, verranno trattate nel paragrafo 3.4, in cui si esporrà criticamente il contenuto delle recenti circolari della Direzione Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per il rilascio delle concessioni di scavo, al fine di sottolineare le criticità per la partecipazione delle comunità locali nella ricerca in archeologia. Successivamente si prenderanno in esame la gestione dei rinvenimenti fortuiti (par. 3.5), la partecipazione nell'ambito della tutela (par. 3.6) e nell'archeologia preventiva e d'emergenza, con le recenti disposizioni riguardanti il dibattito pubblico (par. 3.7).

Un ambito nel quale invece si sono finora espressi più interesse e apertura, anche in ambito legislativo, in tema di partecipazione è quello della valorizzazione, argomento che verrà trattato nel paragrafo 3.8.

Infine, il tema della possibilità di una ampia partecipazione pubblica e delle diverse forme che questa partecipazione può assumere è di estrema attualità non solo nel mondo dei beni culturali (con il dibattito riguardante la ratifica della convenzione di Faro, par. 3.9), ma anche nel discorso che più in generale considera i beni culturali come "beni comuni". Di questo si esporrà nel paragrafo 3.10.

Un paragrafo finale sintetizzerà le varie problematiche individuate nel corso della trattazione.

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, ponendo un'attenzione particolare alla legislazione riguardante le scoperte archeologiche e quella che documenta una apertura verso una struttura istituzionale maggiormente partecipata.

3.1.1. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA ITALIANA IN MATERIA DI BENI CULTURALI DALL'INIZIO DEL XX SECOLO AGLI ANNI '50

L'origine della produzione legislativa italiana in materia di beni culturali, che ha visto negli ultimi vent'anni un'accelerata notevole, si fa risalire comunemente alla cosiddetta legge Nasi (L. 12 giugno 1902, n. 185), dal nome del Ministro dell'Istruzione che la firmò. La legge, "per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'antichità e arte", è una prima presa di coscienza della necessità di una tutela pubblicistica dei beni culturali, intesi come monumenti, immobili e «altri oggetti mobili che abbiano pregio di antichità e d'arte» aventi più di cinquant'anni (art. 1). La norma poneva attenzione alle alienazioni e ai trasferimenti di proprietà di detti beni (artt. 2-5), contemplando il diritto

di prelazione dello Stato (art. 6), la possibilità di esproprio (art. 7), e norme di regolamentazione dell'esportazione¹⁴⁷, istituti che permangono tutt'oggi nell'ordinamento dei beni culturali. Emerge in ogni caso un difficile bilanciamento tra la tutela delle cose e quella della proprietà privata¹⁴⁸, che sembra uscirne sostanzialmente favorita. Degno di nota è inoltre l'art. 14, che riguarda gli scavi archeologici, i quali potevano essere intrapresi da «chiunque» previa domanda al Ministero dell'Istruzione, che aveva «facoltà di farli sorvegliare e di fare eseguire studi e rilievi». In caso di impossibilità di vigilanza per la simultaneità di diversi scavi, il Ministero si riservava la facoltà di differirne l'inizio. «Il Governo» aveva diritto solo a un quarto degli oggetti ritrovati o al valore equivalente. Facevano eccezione gli stranieri, che dovevano invece donare («cedere gratuitamente») gli oggetti ritrovati «ad una pubblica collezione del Regno». Le scoperte (in corso di scavo o fortuite) dovevano essere in ogni caso denunciate (art. 15) per essere visionate dalle autorità competenti, che potevano anche prendere provvedimenti per assicurarne la conservazione ed evitarne la dispersione. Nel caso di scavi di pubblica utilità, «il Governo potrà fare scavi nei fondi altrui» previo indennizzo al proprietario, che riceveva in questo caso un quarto degli oggetti ritrovati (art. 16). Un ultimo accenno merita l'art. 19, che fissa quell'idea di *copyright* dei beni culturali statali che per certi versi permane ad oggi: «La riproduzione dei monumenti e degli oggetti d'arte e di antichità di proprietà governativa sarà permessa con le norme e alle condizioni da stabilirsi nel regolamento e verso il pagamento di un adeguato compenso».

Come già accennato, la norma, oltre ad essere di complessa applicazione¹⁴⁹, era sbilanciata verso la tutela dei diritti dei privati proprietari a sfavore degli interessi collettivi (si veda ad esempio anche la norma sulla proprietà delle cose ritrovate in scavi intrapresi da privati). Tale assetto si deve leggere alla luce di un difficile percorso, intrapreso nella seconda metà del XIX secolo, punteggiato da diversi tentativi per la formulazione di una disciplina di tutela, che avevano incontrato l'opposizione del

¹⁴⁷ Permetteva però l'esportazione di beni a fronte di una tassazione specifica (art. 8) o l'acquisto da parte dello Stato. La scelta era tuttavia solo apparente, data la penuria di fondi (Giulio Volpe 1996: 271), dunque questa norma creava un grosso vuoto di tutela. La norma prevedeva anche la vendita o lo scambio di «duplicati di oggetti d'antichità e d'arte» pubblici con musei stranieri (art. 18).

¹⁴⁸ Si veda ad es. l'art. 10, che esprime la necessità di autorizzazione ministeriale alla esecuzione di lavori sulle cose di pregio e specifica che «Tale consenso è pure necessario per i monumenti di proprietà privata, quando il proprietario intenda eseguirvi lavori i quali modifichino le parti di essi *che sono esposte alla pubblica vista*». L'art. 13, che tratta di prescrizioni di tutela indiretta, garantisce un indennizzo ai Comuni.

¹⁴⁹ L'applicazione di alcune disposizioni (in particolare riguardanti l'alienazione) era infatti sottoposta alla realizzazione di un catalogo dei «monumenti e gli oggetti d'arte e di antichità» entro il termine di un anno, la cui compilazione si rivelò però operazione assai complessa, oltre che debole ai fini della tutela. G. Volpe riporta infatti una sentenza della Corte di Cassazione (20 luglio 1903) che dichiarava inammissibile la tutelabilità giuridica a fronte del mero catalogo, «anziché su qualità o rilevanza documentaria concretamente ed attualmente rilevate sul bene stesso» (Giulio Volpe 2013: 90).

Parlamento proprio in ragione di un contrasto con il principio della proprietà privata (Giulio Volpe 2013: 72–78). La legge inoltre tutelava i beni «di pregio», spia di un criterio fortemente estetico nell'attribuzione di un valore immateriale alla cosa (Cerulli Irelli 1988: 137–38).

All'anno successivo risale una norma (L. 27 giugno 1903, n. 242) che per due anni vietava l'esportazione di materiale «di importanza archeologica od artistica»¹⁵⁰. Il termine di due anni fu poi prorogato per quattro volte, finché la legge del 1902 non venne sostituita (Giulio Volpe 1996: 275).

Con il regolamento attuativo di queste leggi (R. Decreto n. 431 del 17 luglio 1904, che approva il regolamento per la esecuzione della legge sulla conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte e di quella sull'esportazione all'estero degli oggetti antichi di scavo e degli altri oggetti archeologici od artistici), che specifica in estremo dettaglio (ben 418 articoli!) le procedure da applicare, vengono abbozzate le Soprintendenze¹⁵¹, poi formalmente istituite con la riorganizzazione amministrativa della L. 27 giugno 1907, n. 386¹⁵². Di questa, oltre alla formale istituzione delle Soprintendenze «ai monumenti», «agli scavi e ai musei archeologici» e «alle gallerie, ai musei medioevali e moderni e agli oggetti d'arte», preme sottolineare gli articoli 47-52, che istituiscono la figura dell'Ispettore onorario¹⁵³, tuttora esistente, di cui si tratterà al paragrafo 3.6.

Le lacune delle leggi dell'inizio del XX secolo apparvero presto serie, specialmente in materia di esportazione (Giulio Volpe 1996: 271–74; Giulio Volpe 2013: 78–82), tanto che solo qualche anno dopo, nel 1909, venne promulgata la L. 20 giugno 1909, n. 364¹⁵⁴, circa le antichità e le belle arti, conosciuta come legge Rosadi-Rava (rispettivamente il deputato promotore della norma e il ministro dell'istruzione firmatario: Volpe 1996: 257). Oggetto della norma sono «le cose immobili e mobili che abbiano interesse

¹⁵⁰ Il materiale sottoposto alla presente disposizione era identificato con un rinvio al catalogo della L. 12 giugno 1902, n. 185.

¹⁵¹ Verrastro 2007: 143–44. L'art. 1 precisa la creazione di «Sovrintendenze sui monumenti» (in numero di 10: art. 3), «Sovrintendenza sugli scavi, sui musei e sugli oggetti di antichità» (10, come definito dall'art. 5), «Sovrintendenze sulle gallerie e sugli oggetti d'arte» (9, elencate all'art. 7), «Uffici per l'esportazione di oggetti d'arte e di antichità» (13 sedi, v. art. 12). L'art. 8 precisava che «Le attribuzioni delle tre Sovrintendenze o di due fra esse possono essere riunite in un solo Ufficio». Precedentemente alla istituzione delle Soprintendenze, v'erano la Direzione centrale degli scavi e dei musei del Regno e la Giunta di Archeologia e Belle Arti (Giulio Volpe 1996: 268; Melis 2016: § 1).

¹⁵² G.U. 4 luglio 1907, n. 158.

¹⁵³ In realtà anche precedentemente esistevano delle commissioni onorarie per la tutela del patrimonio storico e artistico e per le antichità (Verrastro 2007: 137–39).

¹⁵⁴ G.U. 28 giugno 1909, n. 150. Il testo fu poi modificato in due riprese: L. 23 giugno 1912, n. 688 (G.U. 8 luglio 1912, n. 160) e R.D.L. 24 novembre 1927, n. 2461 (G.U. 7 gennaio 1928, n. 5), convertito nella L. 31 maggio 1928, n. 1240 (G.U. 18 giugno 1928, n. 141).

storico, archeologico, paleontologico, paleontologico o artistico»¹⁵⁵ aventi più di cinquant'anni che, se appartenenti allo Stato o a enti territoriali, sono inalienabili (art. 2). Scompare il riferimento al pregio, a favore di una concezione in teoria più storicistica della "cosa d'arte" (Cerulli Irelli 1988: 135), sebbene si possa rilevare come il criterio estetico sia stato preponderante nell'attribuzione del valore fino all'epoca fascista (Volpe 2013: 112–13; v. anche oltre). Sono confermati gli istituti della prelazione e dell'esproprio (artt. 6-7), ponendo inoltre rimedio al problema dell'esportazione, che viene vietata qualora costituisca un danno per la storia del Regno (art. 8). Riguardo le ricerche archeologiche, l'art. 15 dispone che «il Governo» possa eseguire scavi previo indennizzo al proprietario del fondo, che riceve anche un quarto delle cose ritrovate (o equivalente valore). Se necessaria, è contemplata anche l'espropriazione (art. 16). La «licenza» di eseguire scavi è concessa «a enti ed a privati [...] purché essi si sottopongano alla vigilanza degli ufficiali dell'amministrazione e osservino tutte le norme che da questa saranno imposte nell'interesse della scienza» (art. 17). A loro sarà rilasciata anche la metà delle cose ritrovate o il valore equivalente. Interessante sempre all'art. 17 la previsione, tuttora esistente, in base alla quale «Il Governo potrà pure revocare la licenza, quando voglia sostituirsi ai detti enti o ai privati nella iniziativa o nella prosecuzione dello scavo». Tale previsione è spia di forti poteri centrali nell'amministrazione della ricerca archeologica (v. oltre, paragrafo 3.4).

Riguardo la partecipazione, è da segnalare che l'on. Rosadi propose il testo di un articolo, approvato dalla Camera ma successivamente 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 della *actio popularis*, ovvero l'azione giuridica di un singolo cittadino in nome dell'interesse della collettività (Settis 2012: 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 della legge, approvato con Regio Decreto 30 gennaio 1913, n. 363, dispone inoltre che le copie (calchi ma anche riproduzioni fotografiche) siano gratuite, ancorché autorizzate. Riguardo la licenza di scavo, il decreto propone ancora un distinguo tra cittadini/enti italiani e cittadini/enti stranieri, che comunque devono seguire le stesse procedure degli italiani, ma l'art. 115 specifica stavolta che «[...] si possa lasciare a detti concessionari parte delle cose scoperte». L'art. 83, comma terzo, prevedeva 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

¹⁵⁵ V. Cerulli Irelli (1988: 146) sottolinea l'elasticità della definizione, che sarà ripresa nelle leggi del 1939. Il significato di "interesse", attribuito di volta in volta, è infatti adattabile a eventuali mutamenti di sensibilità o di concezione storica o artistica.

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 problematiche di ordine pratico nella gestione dello scavo, in cui la responsabilità dei materiali di uno stesso contesto stratigrafico andava a far capo a due uffici diversi, e ad oggi il problema sembra parzialmente superato grazie all'istituzione delle Soprintendenze uniche, di cui si discuterà oltre (Giuliano Volpe 2015: 30; Giuliano Volpe 2016b: 331–32).

Al periodo fascista si deve una nuova sistematizzazione della materia, con la promulgazione delle cosiddette leggi Bottai (ministro dell'educazione nazionale), ovvero la L. 1 settembre 1939, n. 1089¹⁵⁶, Tutela delle cose di interesse artistico e storico, e la L. 29 giugno 1939, n. 1497¹⁵⁷, per la Protezione delle bellezze naturali, vigenti nel nostro ordinamento fino alle porte del nuovo millennio. Queste norme, pur diverse per oggetto, possono essere accomunate per finalità e ispirazione e la prima si basava esplicitamente sulla legge Rosadi-Rava (Severini 2012a: 32). Come ha evidenziato Giulio Volpe infatti, il raffronto tra la norma del 1909 e quella di trent'anni dopo porta a «concludere per la sostanziale rilegittimazione di un testo ed il suo trapianto in un nuovo *humus*, quello di una amministrazione fortemente centralista» (Giulio Volpe 1996: 258). La legge è stata recepita anche dai testi normativi tuttora in vigore, nonostante alcune considerazioni critiche¹⁵⁸ e alcune modifiche.

La legge n. 1089 tutela «le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico» (art. 1, comma 1) la cui esecuzione non sia di autore vivente e risalga ad oltre cinquant'anni prima (art. 1, comma 3). La legislazione di settore è dominata dunque dalla “coseità”, ovvero dalla materialità dei beni da sottoporre a tutela (Cerulli Irelli 1988: 139–41; Casini 2014). Per i privati l'interesse veniva notificato (art. 3) con l'apposizione del cosiddetto “vincolo”, mentre gli enti territoriali o gli istituti legalmente riconosciuti erano tenuti a presentare un elenco di beni (art. 4), inalienabili (art. 23). La notificazione (o l'iscrizione all'elenco), cioè il provvedimento amministrativo con valore dichiarativo per l'accertamento del valore della cosa comportava la creazione in capo al possessore della cosa di alcuni doveri¹⁵⁹ come ad esempio la conservazione della cosa stessa o l'astensione da lavori di qualsiasi genere senza preventiva autorizzazione ministeriale da rilasciarsi su base progettuale (Cassese 1975:

¹⁵⁶ G.U. 8 agosto 1939, n. 184.

¹⁵⁷ G.U. 14 ottobre 1939, n. 241.

¹⁵⁸ Ad esempio: «Essa è oggi, di fatto, da tutti avvertita come qualcosa di tanto bello quanto inattuale. È simile a un ponte, solido e perfettamente costruito, che attraversa un fiume che non c'è più perché ha mutato corso» (Paolucci 2010).

¹⁵⁹ Per questo motivo Cerulli Irelli (1988: 152) sottolinea che questo potere «ha carattere ed effetti imperativi» ed è di natura tecnico-discrezionale.

126), e cioè l'assoggettamento a una particolare disciplina (Cerulli Irelli 1988: 141–42). La norma non modificava comunque il diritto dominicale del bene, che dunque rimaneva di appartenenza di coloro ai quali apparteneva prima della dichiarazione (soggetti pubblici, territoriali e non, e soggetti privati di qualunque fattispecie), e tuttavia prevedeva una diversa "intensità" della tutela per i beni privati che per essere sottoposti a vincolo dovevano essere di «interesse particolarmente importante» (art. 3, comma 1) (Cerulli Irelli 1988: 141). Sempre riguardo il procedimento di accertamento, la legge non specificava chi dovesse prendere l'iniziativa, e infatti Vincenzo Cerulli Irelli (1988: 152) sottolineava che 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.

Vennero riprese le norme per la tutela indiretta (art. 21), quelle riguardanti la prelazione (art. 31) e l'esproprio. Le prescrizioni vietano inoltre l'esportazione (art. 35), da sempre problematica di spicco nella legislazione nostrana e internazionale.

Riguardo l'archeologia, l'art. 43 chiarisce che «Il Ministro della pubblica istruzione ha facoltà di eseguire ricerche archeologiche», ma può anche darne concessione a enti o privati (art. 45) e tale concessione può essere revocata in caso di inosservanza delle disposizioni o qualora il ministero voglia sostituirsi al concessionario. L'appartenenza delle cose ritrovate è in ogni caso dello Stato (art. 44, comma 1 e art. 46, comma 1), ma al proprietario del fondo e al concessionario è corrisposto un premio corrispondente a un quarto delle cose ritrovate o al valore equivalente. Appartengono allo Stato anche i materiali scoperti fortuitamente (art. 49, comma 1), che devono essere denunciati all'autorità competente.

Le motivazioni di questa legge si possono ritrovare nella 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) e soprattutto nel fervore delle ricostruzioni del dopoguerra (De Caro 2008: 11). Già negli anni Sessanta queste norme apparivano infatti inadeguate, come evidenziano alcune considerazioni di M. Pallottino, che lamenta una «totale inefficienza» della disciplina allora vigente (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 181). Dal canto suo anche il giurista F. Merusi sottolineava nel decennio successivo «il superamento di una concezione meramente conservativa del bene culturale e la sua sostituzione con impostazioni attive che intendono fare del cosiddetto patrimonio storico ed artistico uno strumento di sviluppo culturale» (Merusi 1975: 443). Anche G.P. Brogiolo ha rilevato le lacune di questo tipo di tutela, basata sulle strutture, particolarmente nei centri urbani e portava l'esempio della Lombardia, in cui il sistema del vincolo, attribuibile unicamente *ex post* (dunque quando la stratificazione era già stata distrutta dallo scavo), era stato applicato elasticamente e con

diversa frequenza a seconda delle città¹⁶⁰. Similmente la Commissione Franceschini, di cui si tratterà oltre, aveva lamentato per l'ambito archeologico di questa legge la concezione dello scavo finalizzato al reperimento di oggetti e non di dati scientifici (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 159–60).

La legge n. 1497 del 1939, su cui non ci soffermeremo diffusamente, tutelava invece le bellezze naturali, inibendone le modificazioni. La concezione del “paesaggio” (non così definito nella legge) tutelato dalla legge doveva molto all'estetica crociana, insieme a una nozione di bellezza derivante da arte, letteratura e filosofia (Boscolo 2016; Boscolo 2009: 58). La matrice estetizzante e vedutistica dell'oggetto tutelato è esplicitata anche dalla specificazione all'art. 1 (n. 4) di «le bellezze panoramiche *considerate come quadri naturali*» [corsivo aggiunto] tra le cose tutelate (Novarese 1986: 211; Carpentieri 2004: 368–69).

Il giurista Massimo Severo Giannini in una fondamentale trattazione riguardante i beni culturali, ha evidenziato come siano comuni per le leggi del 1939 alcuni concetti: l'identità di regimi giuridici per cose di appartenenza pubblica e privata, la necessità di disporre di provvedimenti amministrativi per tutelare gli interessi pubblici in ordine a cose di appartenenza privata, la tutela di interessi specifici in ordine a cose di appartenenza pubblica (sempre da stabilire attraverso provvedimenti amministrativi) e la possibilità di disporre provvedimenti ablatori reali nei confronti di privati a fronte di un interesse collettivo (Giannini 1976: 4). Si trattava comunque di disposizioni che davano interesse preminente alla tutela e alla conservazione, più che alla fruizione dei beni (Bobbio 1992a: 149).

Nel 1942 vengono inclusi nel Codice civile (Libro III - Della proprietà, Titolo I - Dei beni, Capo II - Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici) gli artt. 822 e 824, che riconducono al demanio pubblico la categoria degli «immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche»¹⁶¹.

Il 22 dicembre 1947 venne approvata la Costituzione della Repubblica, che entrò in vigore il primo gennaio dell'anno seguente, che annovera tra i principi fondamentali¹⁶²

¹⁶⁰ Brogiolo 1993: 17–18. Una critica più complessiva in Brogiolo 1997.

¹⁶¹ Settis (2012: 79–81) specifica che i beni del demanio sono destinati all'uso gratuito e diretto della generalità dei cittadini o ad altra funzione pubblica essenziale. I beni demaniali appartengono allo Stato-comunità (ovvero allo Stato a titolo di sovranità), mentre i beni patrimoniali appartengono allo Stato-persona (dunque a titolo di proprietà privata dello Stato) e possono essere alienabili o inalienabili.

¹⁶² La collocazione di questo articolo tra i principi fondamentali, ovvero tra le norme programmatiche (Settis 2012: 143), è stata da alcuni criticata (cfr. Camera dei Deputati, Segretariato generale, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, *Ricerca sui beni culturali* 1975: 93). Tale posizione viene invece difesa da Sandulli, che vede la tutela come un mezzo per raggiungere il fine ultimo del perfezionamento della società tramite l'elevazione culturale dei singoli cittadini (A.M. Sandulli 1967: 69–70; Marini 1999: 637).

anche un articolo dedicato alla cultura, l'art. 9 Cost.: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Il riferimento alla Repubblica, ovvero allo Stato-ordinamento in tutte le sue articolazioni¹⁶³, come soggetto attivo della promozione e della tutela è significativo¹⁶⁴, perché obbliga all'attività ogni soggetto pubblico nella misura e nei limiti imposti dal proprio ambito di competenza, legittimando anche azioni di coordinamento tra i vari soggetti (Merusi 1975: 438–40). L'art. 9 Cost. non specifica la divisione delle funzioni tra centro e periferia, materia trattata nel titolo V della Costituzione¹⁶⁵. La scelta del termine “promuove” lascia per il raggiungimento dell'obiettivo discrezionalità allo Stato, che può intervenire con azioni dirette oppure indirette, incentivando privati o altri enti per la medesima finalità (Merusi 1975: 439). La Costituzione non esplicita gli strumenti da utilizzare per la tutela, attualmente provvedimenti divisibili in ablatori e concessori (A.M. Sandulli 1967: 80). Il primo comma, caratterizzato da una accezione dinamica, viene esplicitato agli artt. 33-34 della medesima Costituzione ed è interpretato inoltre da vari autori come un grande “ombrello” sotto il quale si possono far rientrare molti degli interventi riconducibili ad alcune convenzioni internazionali difficilmente inseribili nell'attuale legge in vigore (Marini 1999: 637; Carpentieri 2017a). Il secondo comma usa il tradizionale termine di “patrimonio storico e artistico” perché la locuzione di bene culturale, come si vedrà oltre, non era ancora correntemente entrato a far parte del linguaggio giuridico né internazionale (nasce con la convenzione dell'Aia del 1954), né italiano (Severini 2013: 12–14). Questo 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: 69–70; Severini 2013: 8). Fa riferimento alle disposizioni normative disponibili al momento dell'elaborazione della legge (dunque alle leggi del 1939) e tuttavia i termini scelti hanno portata più ampia. In particolare poniamo l'attenzione sulla scelta delle parole finali, che rimandano al concetto di Nazione non solo dal punto di vista territoriale¹⁶⁶. L'obiettivo della tutela del patrimonio storico e artistico sarebbe infatti la formazione dell'identità culturale della Nazione¹⁶⁷ attraverso l'educazione all'etica

¹⁶³ Ovvero a quel tempo inteso come Stato, Regioni e altri enti territoriali.

¹⁶⁴ Tale locuzione è stata oggetto di dibattito tra i Costituenti. Gli on. Moro e Marchesi sembra volessero inizialmente riservare allo Stato ogni potestà legislativa, escludendo dunque le Regioni. Successivamente e a fronte di una discussione della materia, su suggerimento dell'on. Sala (regionalista) si modificò “Stato” con “Repubblica” arrivando dopo vari cambiamenti alla formulazione attuale (A.M. Sandulli 1967: 71–72; Marini 1999: 633–35; Giulio Volpe 2013: 113–14; Severini 2013: 28).

¹⁶⁵ In materia di beni culturali prevedeva che la legislazione concorrente delle Regioni si limitasse agli ambiti di: musei e biblioteche di enti locali, turismo ed industria alberghiera (art. 117 Cost. originale). Il riparto di competenze è stato modificato con una riforma costituzionale nel 2001 (v. paragrafo 3.1.3).

¹⁶⁶ In una stesura precedente il riferimento era al «territorio nazionale».

¹⁶⁷ Marini 1999: 639. A sostegno dell'interpretazione, Marini osserva che i principi fondamentali della Co-

pubblica (Settis 2012: 130; Severini 2013: 11–12). Non a caso il patrimonio culturale era inizialmente competenza del Ministero della Pubblica Istruzione. Tale visione strumentale della tutela del patrimonio culturale era estremamente avanzata per quel tempo, infatti sarà coerentemente usata solo decenni dopo ad esempio dalle istituzioni internazionali (cfr. capitolo 2).

La scrittura della carta costituzionale non portò comunque a una revisione della normativa vigente (alla quale anzi come si è detto la Costituzione faceva idealmente riferimento), che rimase quella redatta in epoca fascista. Bisogna aspettare gli anni Sessanta perché venisse avvertita la necessità di riforme, sia dal punto di vista normativo¹⁶⁸ che organizzativo.

3.1.2. I LAVORI DELLA COMMISSIONE FRANCESCHINI

In risposta a questa esigenza, la legge 26 aprile 1964, n. 310¹⁶⁹ istituisce la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, altrimenti conosciuta come Commissione Franceschini, dal nome dell'on. Francesco Franceschini, che la presiedette¹⁷⁰. È bene precisare fin da ora che i lavori della Commissione, che ebbero luogo tra il 1964 e il 1966, pur molto influenti sotto diversi aspetti, non trovarono immediata traduzione sul piano legislativo. La Commissione espresse le proprie determinazioni con 84 “Dichiarazioni” (non un disegno di legge, ma per molti versi facilmente traducibili in un disegno di legge organico) e 9 “Raccomandazioni”, per segnalare questioni di particolare urgenza per le quali era necessario un intervento tempestivo.

Destinata a enorme fortuna è la Dichiarazione I, che definisce il Patrimonio culturale della Nazione, come testimonianza materiale avente valore di civiltà. Tale definizione ampliava dunque a dismisura la potenziale “culturalità” dei beni, accogliendo una interpretazione estensiva già proposta dalle discipline umanistiche¹⁷¹. Da un punto di

stituzione si riferiscono ad alcuni fattori caratterizzanti l'identità della Nazione: il fattore politico-istituzionale, il fattore linguistico, il fattore religioso e da ultimo quello storico-artistico (Marini 1999: 640–44).

¹⁶⁸ In particolare la relazione preparatoria alla legge 310 del 1964 (rel. Marangone, presentata il 24 gennaio 1964) evidenzia la necessità di una revisione delle leggi di tutela, «anche in coordinamento con le leggi urbanistiche» (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, n. 723-A: 2).

¹⁶⁹ G.U. del 26 maggio 1964, n.128.

¹⁷⁰ Tra i membri esperti sono da segnalare le persone del giurista Massimo Severo Giannini, gli archeologi Bruna Forlati Tamaro e Massimo Pallottino e infine lo storico dell'arte Carlo Ludovico Ragghianti e l'artista Mino Maccari (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, xxi–xxii).

¹⁷¹ L'interpretazione si poteva per altro applicare anche alla legge Bottai, sufficientemente aperta da poter ricomprendere varie categorie di beni. Critico sulla logicità della definizione di bene culturale Cavallo 1988.

vista giuridico, è stato sottolineato come questa definizione «corra il rischio di risolvere (e dissolvere) la gestione della cultura nella gestione dell'intera vita sociale» (Alibrandi & Ferri 1995: 18), motivando pertanto l'importanza di una graduazione dell'interesse dei beni da sottoporre a tutela. Si noti anche che la parte prima nell'enunciazione delle dichiarazioni è definita "Beni culturali", entrata in scena della locuzione in uso ancora oggi. Tra le definizioni, la Dich. XXII si sofferma su quella di beni archeologici mettendo definitivamente fine alla concezione estetica delle cose («indipendentemente dal loro pregio artistico») a favore di una storicistica («costituenti testimonianza storica»), ponendo in rilevanza la modalità di ritrovamento («la cui conoscenza si attua preminentemente attraverso scavi e rinvenimenti») ¹⁷² (cfr. anche paragrafo 3.3.1). Inoltre, riguardo la proprietà dei beni di nuovo ritrovamento, la Commissione proponeva che questi fossero «temporaneamente indisponibili» fino alla catalogazione e, a discrezione del Soprintendente, fossero acquisiti alla proprietà statale, di altro ente pubblico, o privata (in questo caso 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 avrebbe imposto un cambiamento di prospettiva anche dal punto di vista della tutela: non sono più il singolo oggetto o il singolo immobile a dover essere destinatari della tutela, ma il contesto di giacenza in virtù del suo potenziale informativo (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 160). Si ricollega a questo discorso anche la Dich. XXI, che proponeva l'obbligo per le Amministrazioni di dare comunicazione al pubblico delle «attività di rinvenimento, di conservazione e restauro», sia a fini scientifici che di mera conoscenza culturale. Tale enunciazione di principio è spiegata con la constatazione del problema di una minima diffusione della conoscenza delle attività dell'Amministrazione (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 50–51). La questione era ancora più grave per i beni archeologici, per i quali infatti si prevede una dichiarazione specifica, Dich. XXX, che obbligava tutti i soggetti affidatari di uno scavo alla pubblicazione preliminare dei risultati entro il termine di due anni, e di una definitiva nei successivi tre. In caso di inottemperanza da parte del concessionario, erano previsti la decadenza dei diritti di concessione, l'affidamento in studio dei ritrovamenti a eventuali richiedenti e infine la pubblicazione d'ufficio. L'ultimo comma della Dich. XXX vietava anche le riserve di pubblicazione oltre i cinque anni, con validità anche per gli scavi precedenti alla norma (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia*

¹⁷² *Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 52–53. Sembra importante anche riportare quanto sottolineato da Pallottino nell'indagine del Gruppo di studio sull'archeologia: «non esiste, sul piano scientifico e per molte conseguenze anche sul piano dell'azione pratica, la possibilità di configurare un limite finale dell'«interesse archeologico» sulla base di criteri puramente storico-cronologici. Resta dunque soltanto l'altra [...] soluzione, di riconoscere la materia d'«interesse archeologico» in rapporto alle caratteristiche della sopravvivenza dei resti materiali del passato [...] e ai modi del loro rinvenimento» (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 172).

1967: I, 61). Tale previsione non entrò mai 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: II-III; per gli scavi di emergenza Brogiolo 2012: 277).

Novità della Commissione era anche la proposta di obbligo di catalogazione dei beni archeologici con modalità scientifiche e tecniche standard (Dich. XXIII e Dich. XXVIII), ritenuta la base della conoscenza scientifica (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 53–54).

Interessante anche, alla Dich. XXIV, la previsione della determinazione di “zone di riserva archeologica” nelle quali l’Amministrazione avesse il potere di imporre particolari limitazioni di godimento e d’uso ai proprietari¹⁷³, ai fini di una salvaguardia del deposito archeologico indipendentemente dallo scavo (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 192). A fronte di tali limitazioni e qualora si verificasse una diminuzione del valore degli immobili, la proposta prevedeva una indennità ai proprietari. La proposta ricorda da vicino la norma prevista all’art. 4 della Convenzione di La Valletta (per la quale v. paragrafo 2.2.1). In queste zone, ma non esclusivamente, potevano anche essere disposte espropriazioni per la conservazione o ricerca, per le quali non era prevista retrocessione, nemmeno in caso di mancata realizzazione degli scavi (Dich. XXV).

In materia di scavi, la Dich. XXVI enunciava «Gli scavi archeologici sono effettuati dall’Amministrazione autonoma, o, mediante concessione, da istituti scientifici, da enti pubblici e da privati». Le concessioni, richieste al Comitato nazionale dell’archeologia, dovevano essere in linea con la programmazione scientifica stabilita dal Comitato, a meno di casi urgenti. Si trova eco di questa previsione nella circolare n. 3 del 9 febbraio 2015 dell’allora Direzione Generale Archeologia avente ad oggetto “Atto di indirizzo in relazione alle richieste di concessioni di scavo per l’anno 2015” e ribadito anche nelle successive circolari riguardanti gli stessi temi. In queste circolari la Direzione impone ai funzionari di valutare la coerenza del progetto di ricerca con i programmi delle Soprintendenze. Su questi aspetti non ci si sofferma ora, rimandando la discussione al paragrafo 3.4.2. La Dich. XXVI non nomina per gli scavi in concessione il premio di rinvenimento, che invece è previsto per gli scopritori fortuiti (Dich. XVII), che avevano l’obbligo di conservazione e di denuncia (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 56–58).

In tema di partecipazione, è da segnalare che tra le proposte della Commissione Franceschini c’era anche quella di consentire l’iniziativa di avvio del procedimento di “dichiarazione di bene culturale ambientale” (Dich. XLIII) a chiunque «sulla base di una adeguata documentazione». Nella nota esplicativa alla dichiarazione è esplicitata la finalità di «sollecitare la collaborazione di privati, di istituzioni e di enti pubblici» (*Per la*

¹⁷³ «Le zone di riserva archeologica sono assoggettabili a vincoli di utilizzazione [...] ed è da curare, in sede legislativa, che esse non siano rese lande deserte, che nulla potrebbe giustificare.» (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 55).

salvezza dei beni culturali in Italia: I, 74). Si può rintracciare una eco di queste istanze negli articoli 139, 144 e 146 del vigente Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, di cui si dirà oltre, e nella legge n. 349 del 1986¹⁷⁴, in base alla quale le associazioni di protezione ambientale hanno facoltà di ricorrere in giudizio per l'annullamento di atti illegittimi a protezione dell'ambiente (art. 18, comma 5) (Settis 2012: 222).

In generale i lavori della Commissione furono fortemente innovativi e lasciarono un segno indelebile sulle riflessioni teoriche successive. Si distinsero per una forte affermazione dei doveri pubblici a garanzia dell'interesse collettivo verso il patrimonio, con un occhio di riguardo anche «alle generazioni future» (Pallottino 1987: 8). Da notare anche l'entrata in scena di un'altra tematica destinata ad avere fortuna fino ad oggi: la valorizzazione, intesa come «le provvidenze idonee allo studio, al miglior godimento, al rendimento culturale ed educativo delle cose stesse» (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 167). Tuttavia, il Gruppo di studio dedicato all'archeologia specifica che nel caso della disciplina in questione la finalità conoscitiva è connaturata al valore del bene (di qui l'importanza della pubblicazione delle ricerche), pertanto la tutela include anche la valorizzazione, sebbene se ne possano rintracciare attività diverse (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 168).

Il compito di redigere un disegno di legge sulla base di quanto proposto dalla Commissione Franceschini fu affidato a due altre Commissioni, la prima presieduta da Antonino Papaldo, per la parte regolamentare, e la seconda, che doveva occuparsi della riorganizzazione del Ministero, presieduta prima dallo stesso Papaldo e successivamente da Massimo Severo Giannini (Pavone 2013: 175). La prima Commissione concluse i lavori, benché il disegno di legge non sia mai stato adottato, mentre la seconda non concluse mai i lavori.

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 risalente al 1975 (D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in L. 29 gennaio 1975, n. 5), voluta da Giovanni Spadolini (Cerulli Irelli 1988: 135). L'istituzione del nuovo Ministero dedicato alla materia in esame, su cui non ci soffermeremo diffusamente, è dovuta alla sensazione di marginalità alla quale era relegata la tutela dei beni culturali nel Ministero della Pubblica Istruzione (*Ricerca sui beni culturali* 1975: I, 457; Di Giangiolamo 2015: 20–21)¹⁷⁵. Le leggi Bottai non subirono comunque particolari modifiche

¹⁷⁴ Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, Supplemento ordinario n. 59 G.U.R.I. 15 luglio 1986, n. 162.

¹⁷⁵ L'istituzione del Ministero non fu comunque esente da critiche, per le quali si veda Cassese 1975: 132–34.

a seguito di questa riorganizzazione, ad eccezione di qualche provvedimento particolare, come ad esempio la L. 2 agosto 1982, n. 512¹⁷⁶, riguardante il regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale, volta a incentivare le erogazioni liberali da parte di privati.

Bisogna però considerare che la situazione sociale ed economica era profondamente cambiata: se il Secondo Dopoguerra fu caratterizzato dall'impegno della ricostruzione e da un generale medio-basso tasso di scolarizzazione, 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 di un discorso sui beni culturali anche fuori dalle accademie e dagli ambienti tecnici. È infatti il periodo in cui nascono molte associazioni volontaristiche italiane, anche in ambito culturale¹⁷⁷, mentre nell'azione pubblica trovano crescente spazio i temi della fruizione e della valorizzazione dei beni culturali (Bobbio 1992a: 150).

Un'altra importante istanza che trova spazio normativo negli anni Ottanta è una più stringente protezione del paesaggio, in risposta al consumo di suolo sempre più elevato e al degrado ambientale. Viene redatta infatti in questo periodo la cosiddetta legge Galasso (D.L. 27 giugno 1985, n. 312, conv. con modif. dalla L. 8 agosto 1985, n. 431)¹⁷⁸, poi recepita anche dalla legislazione successiva. Tale norma sottopone a vincolo paesaggistico *ex lege* (dunque senza la necessità di provvedimenti dichiarativi) alcune categorie di beni, tra le quali è da segnalare la presenza delle "zone di interesse archeologico" all'art. 1, lettera m), delle quali si tratterà in seguito (paragrafo 3.3.2). La legge segna un definitivo distacco da una visione estetizzante del paesaggio, per una più "oggettiva" del bene da tutelare (Novarese 1986: 211). Inoltre, il paesaggio veniva inteso come fondante dell'«identità del territorio» (dunque del *sense of place*) e come tale meritevole di una protezione generalizzata e non puntuale (come accadeva con i beni della legge Bottai) (Fuzio 2012: 1069–70).

Dagli anni Novanta viene anche discussa la questione del decentramento di alcune funzioni originariamente assegnate allo Stato, conferendo maggiore autonomia alle Re-

¹⁷⁶ G.U. del 7 agosto 1982, n. 216.

¹⁷⁷ Per le associazioni in generale si veda Ranci 2006. Tra le associazioni culturali ad esempio nasce nel 1975 il FAI Fondo Ambiente Italiano, ricalcando l'esperienza del National Trust inglese. Nell'ambito del nord Italia e dell'archeologia medievale ricordiamo l'ASAV (poi ASAR – Associazione Storico-Archeologica della Riviera gardesana, 1970, Fava 2010). A Padova vengono fondati il Comitato Mura di Padova e la Società Archeologica Veneta, entrambe fondate nel 1976 (Luisato 2016: 7–10).

¹⁷⁸ G.U. del 22 agosto 1985, n. 197. La legge fu preceduta da un decreto ministeriale (D.M. 21 settembre 1984) volto a vincolare intere aree di interesse paesaggistico. Il decreto fu dichiarato illegittimo dal TAR (poiché una fonte secondaria era inidonea a introdurre la tutela vincolistica proposta), ma per raggiungere il medesimo obiettivo si provvide a emanare un decreto legge poi immediatamente convertito in legge, sottoponendo dunque a vincolo intere aree in forza di una fonte primaria (Gino Famiglietti & Giuffrè 1986).

gioni pur nel mantenimento invariato della norma costituzionale (*devolution*). Il settore dei beni culturali non rimane estraneo alla discussione e in questo contesto si discute la possibilità di riorganizzare le Soprintendenze in uffici unici, tema che sarà accantonato negli anni Novanta per poi essere ripreso nel 2014 (Pavolini 1996; Manacorda 1999). La c.d. “riforma Bassanini”¹⁷⁹, pur potenziando questo 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 totale riordino della materia, con la redazione di un testo unico: D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. La legge delega, L. 8 ottobre 1997¹⁸⁰, n. 352, poneva come limite per la redazione la realizzazione delle sole «modificazioni necessarie per il ... coordinamento formale e sostanziale» delle norme da riunire nel nuovo testo, «nonché per assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti»¹⁸¹. Una prima osservazione che salta all’occhio già dal titolo è che il testo ha reso evidente la convergenza tra Beni culturali e paesaggio, già adombrata nella legislazione precedente, unificando in una sola norma la visione proposta già in sede costituzionale (Severini 2013: 14). Una importante novità nell’ambito di nostro interesse è la riserva delle ricerche archeologiche allo Stato (e non più al Ministero). Tuttavia nel suo complesso la normativa riguardante i rinvenimenti e le scoperte non cambiò in modo sostanziale, nonostante l’avvertita necessità di riconoscere il diritto delle Università e di altri istituti di intervenire nella ricerca archeologica (Cammelli 2000; Marzuoli 2000a) (cfr. anche paragrafo 3.4). La legge avrebbe dovuto essere accompagnata da un regolamento attuativo (in sostituzione di quello del 1913), mai promulgato. Un altro elemento degno di nota è il rapporto con le convenzioni internazionali, “sbrigativamente” definito all’art. 20, che propone la “conformità” delle attività di tutela e valorizzazione a tali documenti.

Nel 2001 è stata operata una riforma del Titolo V (Le Regioni, le Province, i Comuni) della parte II della Costituzione, che ha modificato il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia sul piano legislativo (art. 117 Cost.), che amministrativo (art. 118 Cost.). Tale riforma¹⁸² ha avuto importanti ricadute nel campo del patrimonio culturale, infatti l’art. 117, comma 2, lettera s) assegna alla potestà legislativa esclusiva statale le ma-

¹⁷⁹ D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

¹⁸⁰ Che affiancava ai beni culturali anche il concetto delle attività culturali, altro argomento di vivace discussione negli anni Novanta.

¹⁸¹ Ulteriori limiti derivavano dalla semplificazione in atto negli anni Novanta e dall’attuazione del decentramento e dalla conseguente riorganizzazione amministrativa (Cammelli 2000).

¹⁸² Per la riforma si veda in generale Mattarella 2017.

teria di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», mentre il comma 3 del medesimo art. 117 indica come materia di legislazione concorrente «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». L'art. 118 Cost., comma 3, specifica invece che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento per la tutela dei beni culturali. 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», con possibili ricadute significative anche nel campo dei beni culturali. Infine, la modifica dell'art. 116 Cost. comma 3, riguardante le autonomie (promosse anche dall'art. 5 Cost.), 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, in cui compaiono anche richieste sulla possibilità di inserire tra le materie di legislazione concorrente anche la tutela dei beni culturali¹⁸³.

A seguito della riforma costituzionale venne rivista la legislazione per i beni culturali, come previsto dall'art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137, che delegava il Governo alla produzione di un nuovo decreto legislativo, di «riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore» (non tutte materie che vennero poi effettivamente trattate). Rispetto alla legge delega del 1997, gli scopi di questa – anche limitando la trattazione ai beni culturali – erano più ampi: oltre al coordinamento con la revisionata Costituzione e con i trattati internazionali (art. 10, comma 2, lettere b) e c)), la delega prevedeva un «miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali» anche in un'ottica di sfruttamento economico dei beni¹⁸⁴; un'apertura verso il mondo dei privati (tramite le Fondazioni); riforme organizzative e procedurali (es. definire i compiti degli organi consultivi, individuare strumenti di collaborazione tra amministrazioni). Tuttavia, la delega conteneva ancora un importante limite nella formula riguardante la redazione: «senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l'abrogazione degli strumenti attuali»¹⁸⁵. Lo «spazio di manovra» (sia che si volesse proporre una tutela ancora più stringente, sia

¹⁸³ In Veneto ad esempio la tutela dei beni culturali è stata inserita tra le materie oggetto di negoziazione: «La nuova potestà legislativa regionale di natura concorrente avrà ad oggetto, in particolare, la tutela dei beni culturali, presenti sul territorio regionale, di tipo librario e archivistico e dei beni immobili e mobili di interesse artistico, storico, archeologico e etno-antropologico» (Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 113 del 20 novembre 2017).

¹⁸⁴ «... anche allo scopo di conseguire [...] l'incremento delle entrate», art. 10, comma 2, lettera c) della L. 6 luglio 2002, n. 137.

¹⁸⁵ Art. 10, comma 2, lettera d) della L. 6 luglio 2002, n. 137.

che invece si propendesse per una svolta liberalista) era quindi notevolmente ridotto dall'impossibilità di abrogazione degli strumenti allora in uso¹⁸⁶. Venne incaricata della redazione del nuovo strumento legislativo la Commissione Trotta (formata da soli esperti nel campo del diritto¹⁸⁷) che produsse il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il Codice è 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 altre correzioni minori in altre occasioni¹⁸⁸. Ulteriori annunci per la revisione del Codice risalgono al 2013¹⁸⁹ e anche all'inizio del 2019¹⁹⁰.

Menzioni a se stanti meritano, per la materia della partecipazione pubblica, le leggi del 2014. La L. 29 luglio 2014, n. 106 ha introdotto 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 luglio 2014, n. 110 ha 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, di cui avrebbe dovuto essere costituito un elenco. L'individuazione delle competenze di cui i professionisti dovevano essere in possesso per l'iscrizione a tali elenchi era affidata a un decreto che avrebbe dovuto essere emanato entro sei mesi dalla promulgazione della legge, ma che è stato promulgato solo nel 2019 (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 in apertura le norme che regolano la gestione del patrimonio archeologico allo stato at-

¹⁸⁶ Per fare un esempio concreto riguardante i beni archeologici, la redazione del Codice non avrebbe potuto abrogare lo strumento della concessione di ricerca.

¹⁸⁷ Erano parte della commissione Gaetano Trotta, Nicola Aicardi, Giuseppe Caia, Sabino Cassese, Maurizio Fiorilli, Giuseppe Severini, Mario Luigi Torsello, Claudio Zucchelli, oltre ai rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ Commissione presieduta da S. Settis e composta da giuristi: G. Amato, P. Carpentieri, G. Famiglietti, M.L. Maddalena, che poi non ha prodotto lavori.

¹⁹⁰ Il Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2019 ha discusso il disegno di legge delega "per il riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del Codice dei Beni Culturali e Paesaggio" entro due anni.

tuale in Italia, che verranno poi analizzate e discusse più approfonditamente, specialmente per le implicazioni sulle modalità e possibilità di partecipazione pubblica nella individuazione dei beni e nella loro ricerca, tutela e valorizzazione.

3.2.1. LA GESTIONE DEI BENI ARCHEOLOGICI E DELLE ZONE DI INTERESSE ARCHEOLOGICO NEL CODICE

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 quelli in proprietà privata è prevista una graduazione dell’interesse culturale: i beni che rivestono una importanza particolare o eccezionale potranno sottoposti a tutela in seguito a un procedimento di accertamento dell’interesse culturale (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 infatti di beni pubblici, per la sottoposizione alla tutela è richiesta la semplice esistenza di un interesse culturale¹⁹¹. Una eccezione a questa regola è rappresentata dai 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 (cfr. paragrafo 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, per il cui sacrificio il privato ha diritto di ricevere 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: 722–25).

Il Ministero può tuttavia concedere ad altri soggetti, sia pubblici che privati (comprendendo tra i privati anche il proprietario dell’immobile su cui si eseguiranno le ricerche), l’esecuzione delle ricerche¹⁹², imponendo eventualmente condizioni che il concessionario è tenuto a rispettare (art. 89 del Codice). Qualora il concessionario non

¹⁹¹ L’art. 12 dispone che le cose siano sottoposte alla tutela del Codice fino a quando non si intervenuta la verifica di interesse culturale disciplinata dal medesimo articolo.

¹⁹² In tal caso, il Ministero può ordinare l’occupazione temporanea di immobili a favore del concessionario (art. 89, comma 1).

rispetti le prescrizioni imposte dalla PA, nonché «tutte le altre che il Ministero ritenga di impartire», la concessione è revocata e può essere applicata una sanzione penale a norma dell'art. 175 del Codice, che prevede l'arresto fino ad un anno e l'ammenda da 310 a 3.099 euro. 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.

Una seconda occasione di revoca della concessione è prevista dall'art. 89, comma 3 del Codice, nel caso in cui l'amministrazione voglia sostituirsi al concessionario nell'esecuzione delle opere (senza che il concessionario abbia avuto alcun comportamento doloso). In questo caso al concessionario è corrisposto un indennizzo pari alle spese sostenute «per le opere già eseguite»¹⁹³.

L'ultimo comma dell'art. 89 del Codice statuisce inoltre che il Ministero possa consentire 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 la denunci entro il termine di ventiquattro ore all'autorità (Soprintendenza, sindaco o autorità di pubblica sicurezza), provvedendo alla conservazione temporanea delle cose scoperte. 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 competente¹⁹⁴. Il Codice non stabilisce tuttavia un termine entro il quale è dovuto un intervento da parte dell'ente preposto alla tutela.

Per i beni rinvenuti nella zona entro dodici miglia marine dal limite esterno del mare territoriale, si applica, come da art. 94, quando previsto dalla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (Parigi, 2001).

Infine, l'art. 92 del Codice 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 ritrovate¹⁹⁵) al proprietario dell'immobile e al concessionario¹⁹⁶. Tale premio ha trovato differenti interpretazioni: per V. Cerulli Irelli spettava infatti

¹⁹³ 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 del Codice).

¹⁹⁴ Qualora lo scopritore debba sostenere spese per la conservazione, è previsto un rimborso da parte del Ministero (art. 90, comma 4).

¹⁹⁵ Non è tuttavia nella prassi ministeriale rilasciare parte delle cose ritrovate (Malnati *et al.* 2015).

¹⁹⁶ Arrivando fino a metà del valore delle cose ritrovate se proprietario dell'immobile e concessionario coincidono. Il premio è accordato anche allo scopritore fortuito che ottempera agli obblighi di denuncia e conservazione previsti all'art. 90 (cfr. paragrafo 3.5). Il premio è determinato dal Ministero. Se il beneficiario non ritenga 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.

al proprietario come risarcimento del sacrificio al suo diritto di proprietà fondiaria (Cerulli Irelli 1988: 157–58); per la maggioranza dei commentatori invece non si tratta di un corrispettivo per un acquisto o un risarcimento, bensì di un incentivo per scopritori, proprietari di immobili e concessionari per agire correttamente, ovvero per 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). L'interpretazione è stata confermata nel 2008 dalla modifica del Codice¹⁹⁷, che dopo la locuzione che indica che il premio è dovuto «al concessionario dell'attività di ricerca, di cui all'articolo 89» ha aggiunto 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 considerato che anche per i Comuni e gli altri enti territoriali l'attività rientra negli scopi istituzionali, pertanto non è loro dovuto il premio di rinvenimento¹⁹⁸. 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 che dovrebbe prevedere la redazione di un piano paesaggistico, che prevede sia un regime autorizzatorio sia un più generale piano di governo del territorio.

3.2.2. L'ARCHEOLOGIA PREVENTIVA E D'EMERGENZA (“COMMERCIALE”)

A differenza di altri paesi europei, dove il ritrovamento inaspettato di beni archeologici durante lavori edilizi è estremamente limitato e l'archeologia preventiva viene applicata indiscriminatamente sia alle opere pubbliche che a quelle private¹⁹⁹, in Italia le procedure di archeologia preventiva sono obbligatorie solo nel caso di opere pubbliche,

¹⁹⁷ D.lgs. 26 marzo 2006, n. 62, art. 2, comma 1, lettera ooo).

¹⁹⁸ «Esso [il premio di rinvenimento], pur se attribuibile a persone giuridiche, 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 (*Premio per i ritrovamenti*) del Codice 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, in senso contrario (ovvero per una legittimazione degli enti alla attribuzione del premio) si è espresso Alagna 1989: 55–56.

¹⁹⁹ In Inghilterra ad esempio tutti gli scavi risultano “programmati”, ad eccezione di una sparuta minoranza. La distinzione quindi si pone tra archeologia “di ricerca” e “commerciale”.

sebbene la Soprintendenza abbia facoltà di sospendere o inibire i lavori su beni culturali (compresi i beni archeologici dunque) anche quando non siano già intervenute dichiarazione o verifica dell'interesse culturale²⁰⁰ (art. 28). Sebbene tale inciso abbia introdotto una possibilità di tutela su base indiziaria (sottolineata anche da Malnati *et al.* 2015), sarebbe interessante verificare fino a che punto tale articolo sia utilizzato *ex ante*, ovvero quando non siano già stati rinvenuti beni archeologici che motiveranno l'avvio del procedimento²⁰¹.

Le procedure di archeologia preventiva sono regolate dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50²⁰², ovvero il Codice dei Contratti Pubblici (d'ora in poi Codice Appalti), comma 25, e prevedono diversi momenti (per le opere che non comportino nuove edificazioni o scavi a profondità diverse da quelle già in essere²⁰³):

- Indagini archeologiche preliminari che entreranno a far parte del progetto di fattibilità che andrà presentato 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: le ricerche archivistiche e bibliografiche, le ricognizioni territoriali, l'aerofotointerpretazione, l'analisi geomorfologica²⁰⁴.
- Valutazione da parte della Soprintendenza dell'interesse archeologico dell'area; qualora il Soprintendente ritenga probabile l'esistenza di tale interesse, 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». Tali "livelli" possono essere ridotti in base alle conoscenze già in possesso della Soprintendenza.
- Redazione della relazione di scavo approvata dal Soprintendente, contenente: i risultati delle indagini; le prescrizioni, di tre tipi (art. 25, comma 9 del Codice Appalti):

²⁰⁰ L'ordine è revocato se entro trenta giorni il Ministero non avvia il procedimento di dichiarazione o verifica dell'interesse culturale (art. 28, comma 3 del Codice).

²⁰¹ Il fermo lavori su base preventiva richiederebbe infatti un costante e attento monitoraggio – impossibile per penuria di risorse operative e finanziarie – delle richieste di Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) in aree per cui un Piano Urbanistico non richieda preventiva autorizzazione da parte della Soprintendenza, dato che nel campo di applicazione della SCIA possono rientrare anche attività che intaccano parzialmente il sottosuolo.

²⁰² 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.

²⁰³ O che non ricadano all'interno delle aree già vincolate per cui è richiesta autorizzazione a norma dell'art. 21 del Codice dei Beni Culturali o di zone di interesse archeologico per le quali è richiesta autorizzazione paesaggistica.

²⁰⁴ In caso di incompletezza, possono essere richieste integrazioni (art. 25, comma 4 del Codice Appalti).

- Lo scavo esaurisce le esigenze di tutela, dunque l'area si può ritenere libera da evidenze archeologiche;
- Contesti in cui la tutela si può espletare con interventi di reinterro, smontaggio, rimontaggio e musealizzazione, in caso di contesti non unitari e scarsamente conservati;
- Complessi la cui tutela si può espletare solo mediante l'integrale mantenimento *in situ*²⁰⁵.

L'art. 25, comma 12 del Codice Appalti enuncia chiaramente 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 de 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»²⁰⁶.

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

Da un punto di vista operativo, non viene utilizzato lo strumento della concessione di ricerca archeologica per la realizzazione di questi scavi. La riserva ministeriale viene assolta grazie alla presenza di un funzionario archeologo che assume la direzione scientifica dei lavori, mentre l'esecuzione materiale dello scavo archeologico viene normalmente realizzata da operatori variamente inquadrati²⁰⁷ (liberi professionisti, dipendenti o soci di società specializzate in archeologia, soci di cooperative archeologiche, dipendenti di altre società, operai specializzati). Il Codice Appalti disciplina anche le opere sui beni culturali, includendo nello specifico anche gli scavi archeologici²⁰⁸ inclu-

²⁰⁵ La motivazione dell'atto finale dovrà dunque evidenziare l'importanza della conservazione unitaria del contesto.

²⁰⁶ In particolare l'art. 25, comma 14 del Codice Appalti specifica: «mediante l'informatizzazione dei dati raccolti, la produzione di forme di edizioni scientifiche e didattiche, eventuali ricostruzioni virtuali volte alla comprensione funzionale dei complessi antichi, eventuali mostre ed esposizioni finalizzate alla diffusione e alla pubblicizzazione delle indagini svolte». Manca la puntuale menzione delle ricerche post-scavo.

²⁰⁷ Questo secondo alcuni commentatori farebbe sì che i diritti sulle conoscenze derivanti dallo scavo siano di proprietà della Soprintendenza (cfr. oltre, paragrafo 3.8.1). Da un punto di vista formale la legislazione crea un rapporto di subordinazione tra Ministero e operatori di scavo, ma manca comunque una chiara normativa di riferimento (Knobloch 2019).

²⁰⁸ Definiti nell'art. 2, comma 1 del D.M. 22 agosto 2017, n. 154 come: «tutte le operazioni che consentono la lettura storica delle azioni umane, nonché dei fenomeni geologici che hanno con esse interagito, succedutesi in un determinato territorio, delle quali con metodo stratigrafico si recuperano le documentazioni

dendo quelli subacquei (art. 145, comma 2), e le qualificazioni che gli operatori devono possedere a garanzia del mantenimento di adeguati standard di qualità per lavori ad alta specializzazione e complessità²⁰⁹. Il D.M. 22 agosto 2017, n. 154 ha definito i requisiti di qualificazione nella categoria OS 25 (dedicata all'esecuzione di scavi archeologici)²¹⁰, che devono rispondere a qualità tecnica e organizzativa, e adeguata capacità economica. In particolare la direzione tecnica deve essere affidata ad archeologi in possesso di titolo di specializzazione o dottorato in archeologia, mentre per la capacità organizzativa per lavori oltre la soglia di 150 mila euro è previsto che almeno il 30% dell'organico complessivo sia composto da archeologi in possesso dei medesimi titoli²¹¹. Nessuna particolare qualifica è richiesta per il restante 70% dei lavoratori coinvolti e, cosa più grave, 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. Tale formula unisce beni culturali e paesaggistici con rimando ai rispettivi articoli 10 e 134. È significativo notare però che, a differenza di una visione onnicomprensiva proposta dai recenti documenti internazionali (*in primis* la Convenzione di Faro), il patrimonio culturale ha in Italia una dimensione materiale per la necessità di sottoporlo agli strumenti della tutela (con il conseguente sistema sanzionatorio)²¹². Diverso è per

materiali, mobili e immobili, riferibili al patrimonio archeologico. Lo scavo archeologico recupera altresì la documentazione del paleoambiente anche delle epoche anteriori alla comparsa dell'uomo». La seconda parte del comma si riferisce in realtà più alla geologia e alla paleontologia, che all'archeologia.

²⁰⁹ Proprio per questo motivo è escluso nel contesto delle opere sui beni culturali l'istituto dell'avvalimento (art. 146, comma 3 del Codice Appalti), in base al quale un operatore può avvalersi delle capacità e delle qualificazioni soggetti terzi per partecipare a una procedura di gara (cfr. art. 89 del medesimo Codice Appalti).

²¹⁰ V. allegato A del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

²¹¹ 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).

²¹² La nozione dell'art. 2, comma 2, che riprende la definizione di bene culturale della Commissione Franceschini ma ne toglie l'aggettivo "materiale" («testimonianze aventi valore di civiltà») è espressione di questa tendenza espansiva (Severini 2012a: 26). Il saldo ancoraggio alla materialità è tuttavia rimasto nella definizione dei beni come "cose" (*res qui tangi potest*), sempre all'art. 2, comma 2. Ciò non toglie che la dottrina ha da tempo riconosciuto, accanto alla dimensione materiale tutelata grazie agli strumenti forniti dalla legge, una immaterialità del valore per il quale la cosa stessa è meritevole di tutela (Cerulli Irelli 1988). In generale comunque la dottrina recente sottolinea la distanza tra il concetto giuridico di bene culturale e quello antropologico (Severini 2012a).

la valorizzazione e altre politiche culturali, che ammettono l'esistenza del patrimonio immateriale. La questione del riconoscimento del patrimonio immateriale, già discussa al momento della redazione del Testo Unico, si è riproposta nell'occasione della ratifica (con L. 27 settembre 2007, n. 167) da parte dell'Italia della Convenzione UNESCO del 2003²¹³.

Una delle questioni da definire preliminarmente rispetto al coinvolgimento del pubblico nell'archeologia è l'oggetto della materia che stiamo trattando, ovvero i beni archeologici sottoposti a tutela come "beni culturali" dalla parte seconda del Codice (cfr. art. 10), e le "zone di interesse archeologico" tutelate per legge (cfr. art. 142, comma 1, lettera m) quali "beni paesaggistici", oggetto dei prossimi paragrafi. Passeremo poi ad analizzare il sistema di individuazione dei beni nell'ordinamento italiano, ovvero i procedimenti di dichiarazione e verifica, e lo spazio per la partecipazione pubblica in questi procedimenti.

3.3.1. DEFINIRE L'ARCHEOLOGIA E I BENI ARCHEOLOGICI

Alla base del ragionamento che segue si pongono due premesse.

La prima è che, come si è evidenziato sopra, il Codice attuale è l'esito di una sedimentazione e di una evoluzione normativa riguardante il patrimonio culturale che, specialmente da inizio Novecento, ha interessato il nostro Paese e che ne ha visto i pilastri fissarsi proprio in quell'epoca. Pertanto, la considerazione di come sia definita l'archeologia nel nostro ordinamento deve necessariamente essere esaminata in una prospettiva storica.

La seconda premessa è che la scrittura delle norme si rifà a nomenclature che attingono sia al diritto sia alle scienze di settore. È significativo, infatti, affiancare alle 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, la definizione dell'archeologia nel nostro ordinamento si è posta più di una volta nel corso del tempo e l'allontanamento tra la nomenclatura utilizzata in

²¹³ 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. 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", numero monografico dedicato alla pubblicazione del convegno "I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche", ma anche Tarasco 2008; Severini 2012b; Gualdani 2017. Può essere inoltre 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» [corsivo aggiunto] per comprendere entrambe le nozioni.

ambito legislativo e quella derivante dall'ambito teorico-scientifico può avere conseguenze pratiche con significativi risvolti operativi, burocratici e anche penali.

La legge 20 giugno 1909, n. 364 (Rosadi-Rava) all'art. 1 pone 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 dal «Governo» in scavi o sotto le «licenze» da esso concesse a enti o privati per ricerche archeologiche «in qualunque punto del territorio dello Stato» erano di proprietà dello Stato (art. 15). Le parole utilizzate per definire le categorie di interesse al tempo, confrontate con l'evoluzione della disciplina archeologica, non lasciavano molti dubbi interpretativi. Paleontologia era infatti, com'è anche oggi, la disciplina geologica che si occupa dello studio dei fossili; la paleontologia si occupava di studi preistorici (il primo numero della rivista «Bulettno di Paleontologia Italiana» risale al 1875); l'archeologia si riferiva soprattutto a beni di epoca classica ed egizia (a Torino già dagli anni '30 dell'Ottocento esisteva un Museo di Antichità ed Egizio, mentre l'antichità classica già dal Settecento con gli scavi di Ercolano aveva preso piede, formando una scuola coerente già nel Settecento: Barbanera 2015: 6–46); le categorie dell'interesse storico e artistico si potevano riferire a oggetti di epoca post-classica. Si trattava in ogni caso di oggetti altamente selezionati che spesso, ad eccezione della disciplina paleontologica che era maggiormente sistematica, avevano anche un certo pregio estetico.

La successiva legge 1 giugno 1939, n. 1089 (c.d. 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. Titolato a eseguire ricerche archeologiche era il «Ministro della pubblica istruzione», allora competente in materia, ancora una volta «in qualunque parte del territorio dello Stato» (art. 43). La «concessione» (in luogo della precedente licenza) veniva rilasciata dal Ministro su parere del Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti o di altri organi consultivi scientifici, ovvero accademie e biblioteche (art. 45). Anche in questo caso non c'erano particolari dubbi interpretativi circa l'applicazione della definizione delle categorie, maggiormente aperte rispetto a quelle della Rosadi-Rava. Si consideri anzi che il Regime, durante il quale venne promulgata la legge, promosse e finanziò in particolar modo la ricerca relativa all'archeologia classica in Italia. La specifica (ancorché breve) elencazione di alcune categorie specifiche nelle lettere all'interno del primo comma dell'art. 1²¹⁴ non aveva valore prescrittivo, ma

²¹⁴ Solo tre. Alla lettera b) comparivano i beni numismatici, mentre alla c) i documenti archivistici.

era da intendersi come una esemplificazione dei beni che rientravano nella tutela. Anche in quel momento, nonostante la generale categorizzazione, 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.

Era prevista la proprietà statale delle cose rinvenute e in questo senso giocava un ruolo importante la discrezionalità tecnica dei funzionari della PA.

Riguardo la proprietà statale, M.S. 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 originariamente la proprietà di ciò che le interessa (Giannini 1976: 16–18).

V. 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 (sulla *res*). Nota però che l'acquisizione a titolo originario non si applica alla totalità delle cose rinvenute, poiché parte di esse può essere corrisposta come premio di ritrovamento, dopo opportuna valutazione dell'organo competente (Cerulli Irelli 1988: 157–58). Seguendo questa prospettiva, Cerulli Irelli si pone invece in linea con la seconda interpretazione gianniniana.

La legge avrebbe trovato applicazione fino al 1999, nonostante significative innovazioni, come si vedrà, nella disciplina archeologica.

È da leggersi alla luce di questa interpretazione anche la formulazione dell'art. 932 c.c. (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», riprendendo la formulazione della Legge Rosadi-Rava, sebbene al tempo fosse vigente la Legge Bottai. Ma, come si è visto, l'identificazione dei beni sulla base delle differenti categorie non è variata tra le due leggi perché la disciplina archeologica non aveva aggiunto altre particolari innovazioni in quest'ambito.

Sempre M.S. Giannini, inoltre, si era soffermato sul luogo di rinvenimento dei beni collegato alla questione della proprietà statale, dato che l'art. 826 c.c. recita 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]. Una interpretazione stretta della norma indurrebbe ad escludere dall'ambito di applicazione i ritrovamenti in superficie o in costruzioni edificate sopra il suolo (es. intercapedini nei muri). Il commentatore, tuttavia, adottava una interpretazione ampia e onnicomprensiva, includendo nella nozione di "sottosuolo" anche le strutture parzialmente sporgenti dal suolo nonché quelle edificate sopra il suolo, in ra-

gione del fatto che l'azione del ritrovamento sarebbe preponderante sul luogo del ritrovamento (Giannini 1962) e fondativa del carattere culturale del bene per il quale si prevede la proprietà pubblica.

Dagli anni Cinquanta e ancora di più negli anni Sessanta e Settanta, tuttavia, cambia lo scenario, con innovazioni disciplinari importanti, che portano l'archeologia a staccarsi dal concetto cronologico e ad identificarsi sempre di più con il metodo di studio delle fonti materiali²¹⁵.

Gli anni Sessanta e Settanta vedono, ad esempio, le prime esperienze di archeologia medievale come settore disciplinare. Nonostante anche prima di allora si contino studiosi interessati al medioevo²¹⁶ e scoperte notevoli (in particolar modo le tombe longobarde, notate per i corredi principeschi), è in questi decenni che, anche grazie all'intervento di stranieri²¹⁷, si formano delle scuole, ad es. attorno alle personalità di Tiziano Mannoni, Elio Conti (Vannini 2011b), Michelangelo Cagiano de Azevedo (Brogiolo 2011).

Parallelamente, dal 1964 al 1967 opera la Commissione Franceschini, che propone diverse novità. La Commissione individua tra le problematiche da affrontare la mancanza di una definizione di bene archeologico, ritenuta propedeutica alla realizzazione di organi competenti per la materia. La Dich. XXII tenta, dunque, una definizione aperta di ordine tecnico dei beni archeologici basata sul criterio del processo conoscitivo «attraverso scavi e rinvenimenti»²¹⁸, preso atto da una parte della difficoltà di definire un limite basato sul criterio cronologico (dove finisce l'«antichità» cui tradizionalmente si legano i beni archeologici?), dall'altra del fatto che la nozione di bene culturale introdotta dalla stessa Commissione la vedeva come «testimonianza materiale avente valore di civiltà» (Dich. I) e dunque era potenzialmente estendibile a tutte le epoche (Ricci 1996: 15; Montella 2015). Nella nota esplicativa uno dei riferimenti è proprio a «necropoli o villaggi medioevali», fino ad allora normalmente rientranti nelle categorie dell'interesse storico o artistico (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 52–3).

Conscia che questa apertura avrebbe comportato conseguenze operative nella tutela, la Commissione aveva introdotto un'ulteriore novità alla Dich. XXIX, ovvero che i beni di nuovo reperimento fossero «temporaneamente indisponibili» sino alla catalogazione (effettuata in tempi ragionevoli, disposti dalla Dich. XXX) e successivamente

²¹⁵ Il metodo è infatti applicabile a qualsiasi epoca, come dimostrano studi recenti che approcciano la contemporaneità con metodo archeologico (Harrison & Schofield 2010; McAtackney & Ryzewski 2017).

²¹⁶ Es. Paolo Orsi e Carlo Cipolla (Gelichi 1997: 33–36).

²¹⁷ Es. la scuola tedesca di Werner e successivamente di Von Hessen e Bierbrauer (Gelichi 1997: 47–50); la scuola polacca con gli scavi a Torcello (Gelichi 1997: 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 altre.

²¹⁸ Una definizione basata sul metodo di indagine è anche quella proposta ad esempio dalla legislazione spagnola, nella Ley 16/1985, art. 40.1 (León 2012: 340–41).

dichiarati o, in caso contrario, classificati come a libera circolazione (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 59–60). Tale misura avrebbe differenziato nettamente l'operazione del catalogo, finalizzata all'acquisizione indiscriminata di tutte le conoscenze riguardo i beni archeologici italiani, da quella della valutazione del bene, diretta alla sottoposizione alla tutela più stretta tramite acquisizione statale della proprietà dei soli beni ritenuti meritevoli di tale misura. Inoltre prevedeva anche per i beni dichiarati una collaborazione con i privati che potessero garantire idonee condizioni di conservazione. Il sistema, dunque, avrebbe impedito la distruzione dei beni, ma avrebbe consentito un alleggerimento dei costi della tutela causati da una maggiore apertura nella definizione e una conseguente minore selezione dei beni stessi. Le proposte della Commissione rimasero, tuttavia, solo sulla carta.

Tornando sul versante della disciplina archeologica, negli anni Settanta si afferma a livello internazionale il metodo stratigrafico, con i manuali di Philip Barker riguardante le tecniche di scavo (1977) e di Edward C. Harris sulla documentazione speditiva dei depositi stratigrafici (1979), definitivamente diffuso anche in Italia dagli anni Ottanta con la pubblicazione del manuale *Storie dalla terra* (Carandini 1981).

Nei medesimi anni cominciano inoltre i grandi cantieri di scavo urbano, che portano alla luce sequenze cronologiche continuative, che in base al metodo stratigrafico di Harris hanno tutte la medesima dignità²¹⁹, e tonnellate (letteralmente) di materiali da studiare, gestire e tutelare, appartenenti a sequenze cronologiche senza soluzione di continuità fino all'età moderna. Già nel 1979 Andrea Carandini lamentava la difficile gestione amministrativa dei beni post-classici, che, combinando la legislazione e l'organizzazione amministrativa allora vigente, trovavano riferimento in differenti Uffici: lo scavo nella Soprintendenza alle "antichità", le strutture nella Soprintendenza ai Monumenti e gli oggetti alle "Gallerie" (Carandini 1979: 320).

In generale comunque l'ampliamento disciplinare della nozione di archeologia, che aveva ricompreso una cronologia e uno spettro di materiali molto più ampi di quanto considerato nella prima metà del Novecento, insieme alle pratiche dell'archeologia urbana, poneva già seri problemi operativi.

Sul versante pratico la nozione di archeologia si allargava ulteriormente negli anni Novanta, da una parte con l'archeologia post-medievale (il primo numero della rivista risale al 1997) e dall'altra con le analisi scientifiche sui materiali e i campioni di terreno, che devono essere raccolti e immagazzinati per future analisi²²⁰.

²¹⁹ Una differente strategia, basata su una preliminare valutazione del deposito e una selezione su cosa scavare con maggiore attenzione, è quella proposta da Martin O.H. Carver (Carver 2003), che tuttavia trovò in Italia minor applicazione rispetto a quella di matrice harrisiana.

²²⁰ L. Malnati nel 2013 notava come la mancanza di selezione avesse portato alla saturazione dei depositi della Soprintendenza (Malnati 2013: 288).

In legislazione rimaneva intanto 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” (Min. Veltroni)²²¹. Qui, all’art. 3 si proponeva, per dirlo gergalmente, 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 ha tuttora), riesce difficile pensare che un privato potesse agevolmente discernere tra beni che rivestivano interesse archeologico e beni che ne erano privi. Tuttavia, la finalità della legge era prevenire il traffico illecito (non catalogare gli oggetti di interesse archeologico nelle mani dei privati), dunque è lecito pensare che ci 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. 29 ottobre 1999, n. 490 (T.U.), in riordino della materia, riprese la categoria dell’interesse archeologico continuando ad elencare la lista di beni già presente nella Legge Bottai.

Potenzialmente, dunque, alla luce delle innovazioni disciplinari intervenute in archeologia, tutte le cose risalenti a oltre cinquant’anni di età (Art. 2, comma 6) erano dichiarabili, in base alla discrezionalità tecnica dei funzionari, come beni di interesse archeologico. Unico limite meglio definito è nell’allegato A del T.U., relativo alla disciplina del commercio e delle esportazioni, che fissa un limite di cento anni per reperti provenienti da collezioni e 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, strettamente letta, escluderebbe reperti provenienti dagli scavi in acque interne. Tuttavia, secondo un’interpretazione per analogia²²² (la più probabile) si potrebbe intendere “sottomarine” come “subacquee”.

L’art. 88 afferma la proprietà statale a titolo originario dei beni enunciando «da chiunque e in qualunque modo ritrovati» riprendendo poi, citandoli, gli articoli 822 e 826 c.c. L’inciso “in qualunque modo” sembra inoltre includere anche la pratica del *metal detecting*, che d’altronde non è limitata nel nostro ordinamento ed è legale fino al momento in cui vengono assolti gli obblighi di denuncia del ritrovamento e di custodia. Alcuni commentatori hanno inoltre posto l’accento sulla mancata citazione, nell’art. 88 del T.U., del sottosuolo come ambito di ritrovamento, che adombrerebbe un accoglimento della

²²¹ Disegno di legge n. 3216, XIII legislatura.

²²² Tali interpretazioni, comuni anche ad altri sistemi basati sul diritto romano come ad esempio in Francia (Carman 2015: 59), si rendono necessarie per “riempire i vuoti” delle norme e individuare il pensiero del legislatore.

tesi gianniniana di interpretazione lata del termine “sottosuolo”, ricomprendendo anche costruzioni sopra il suolo (Marzuoli 2000a; Marzuoli 2000b: 291).

Nonostante, come abbiamo visto, la nozione dell’archeologia avesse subito una notevole apertura nell’ambito della disciplina e la legge permettesse formalmente che la discrezionalità tecnica fosse aperta a interpretazioni post-classiche, si registravano, tuttavia, delle difficoltà di attribuzione delle competenze tra i diversi uffici del ministero, risolte una volta per tutte solo con l’introduzione della Soprintendenza unica nell’ultima riforma organizzativa del 2014-2016. Nel 2002, per esempio, a G.P. Brogiolo, che presentava la richiesta di concessione di scavo per strutture post-medievali nella Valle delle Cartiere a Toscolano Maderno (BS), fu risposto dalla Soprintendenza Archeologica che la competenza non spettava a loro e uguale risposta ricevette dalla Soprintendenza per i beni e le attività culturali. Il conflitto di competenze non fu risolto e Brogiolo scavò per quattro anni con la sola autorizzazione del Comune, proprietario dell’area (Brogiolo, pers. comm.).

Il D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e ss.mm.ii. (Codice Urbani) propone diverse innovazioni. L’art. 10, che definisce i beni culturali, introduce 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 settanta anni. Nell’allegato A, invece, compare sempre, per commercio e esportazione, il limite temporale dei cent’anni, che già compariva nel T.U.

Alcune modifiche sono state inoltre introdotte all’art. 91 del Codice, sul 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). Tuttavia, 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 richiamo agli articoli del codice civile, ripreso dal T.U., l’inciso sul ritrovamento nel rinnovato art. 91 specifica anche il luogo «nel sottosuolo o sui fondali marini». L’interpretazione di tale inciso non è secondaria perché ha risvolti sia nell’attribuzione del premio di rinvenimento sia nella comminazione delle sanzioni, anche penali (a norma degli artt. 175 e 176 del Codice). Una interpretazione infatti letterale sarebbe stata sostenuta anche dal MiBAC²²³, limitata a sottosuolo e fondali, ed escludendo quindi i ri-

²²³ 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.

trovamenti nelle costruzioni sopra il suolo (es. nelle intercapedini dei muri), nelle acque interne e in pozzi. Di diversa interpretazione, riprendendo la tesi gianniniana, è L. Mannu (2006), che interpreta la locuzione in modo estensivo in forza del fatto che: (1) indipendentemente dal luogo di ritrovamento, il carattere culturale del bene è la ragione dell'appartenenza pubblica come strumento di tutela e valorizzazione 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) una interpretazione letterale porterebbe a una decriminalizzazione di alcuni reati e possibili risvolti investigativi negativi (in quanto l'indagato potrebbe difendersi dicendo di non aver trovato il reperto nel sottosuolo o su fondali marini); (4) le ricerche archeologiche, riservate al Ministero dall'art. 88, prevedono la possibilità di occupazione di immobili (non solo fondi), includendo quindi anche la possibilità di effettuare ricerche sopra terra²²⁴; (5) il premio di rinvenimento non avrebbe senso se il proprietario dell'immobile lo fosse anche della cosa ritrovata²²⁵ e ugualmente (6) il rimborso per le spese di custodia sostenute dallo scopritore fortuito non sarebbe giustificato se lo scopritore fosse anche il proprietario della cosa²²⁶.

Tuttavia un'interpretazione estensiva della locuzione, normalmente applicata per il semplice fatto che in caso contrario verrebbero esclusi troppi beni archeologici, unita a quella dell'archeologia come metodo di indagine delle fonti materiali, pone comunque altri tipi di problemi operativi. Basti ad esempio considerare la questione dell'obbligo di denuncia, che si porrebbe per ogni cosa "ritrovata" (a questo punto senza differenziazione sopra o sotto il suolo) che abbiamo ragione di ritenere avente oltre settanta anni di età.

L'indeterminatezza della nozione di bene archeologico non è secondaria, come abbiamo già visto, per gli eventuali "archeocondoni", che rischiano, per la loro indeterminatezza, di essere inefficaci (anche qualora si accetti l'idea di un condono per il possesso privato illecito dei materiali archeologici, in passato ampiamente contestata). 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"²²⁷, che per risolvere il problema ricorsero alla bizzarra soluzione di fissare il limite temporale al 476 d.C. dimostrando da una parte di non riconoscere l'esi-

²²⁴ La scelta di questo vocabolario tuttavia può intendersi anche diversamente, potendosi effettuare ricerche archeologiche (intese come scavi) anche all'interno degli immobili, una volta tolte le pavimentazioni (i casi sono innumerevoli).

²²⁵ 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. paragrafo 3.4.1).

²²⁶ 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.

²²⁷ Proposta di legge n. 3540, XVI legislatura, presentata il 10 giugno 2010.

stenza (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. D'altronde questo non era l'unico punto di criticità della proposta, criticata tra gli altri da S. Settis sulle pagine dei quotidiani nazionali.

In definitiva, ciò che emerge da quanto appena esposto è che la nomenclatura giuridica non si è aggiornata, mantenendo il sistema coerente nelle norme, ma disconnesso dalle pratiche, che invece hanno seguito l'evoluzione della disciplina archeologica, un'evoluzione piuttosto radicale considerando che si è passati da una concezione prevalentemente cronologica (fino a metà Novecento) a una metodologica.

E tuttavia questa indeterminatezza porta ad avere aporie anche nella gestione di alcuni tipi di patrimonio. Un esempio sono i beni risalenti alla Prima Guerra Mondiale, esplicitamente presenti nel Codice solo all'art. 50, comma 2, che vieta senza specifica autorizzazione ministeriale il distacco di vestigia (es. stemmi, lapidi, ecc.) risalenti all'evento. In alcuni casi questi materiali sono stati trattati come resti archeologici²²⁸, sottoponendo a tutela i materiali e i siti relativi, mentre in altri casi i cimeli vengono trattati come artefatti non sottoposti all'art. 91 e nemmeno alla denuncia per i ritrovamenti prevista dall'art. 90. Ad esempio, è tollerata la ricerca tramite *metal detector* con successiva raccolta di questi cimeli nelle Alpi, per la quale viene rilasciata un'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 MiBAC è spia del fatto che questi beni siano automaticamente declassati come "non culturali" e di certo non siano considerati come beni archeologici (pertanto non vale per essi nemmeno il principio della proprietà pubblica).

A livello teorico tuttavia, poiché tutte le fonti materiali sono considerabili dall'archeologia come oggetti analizzabili con metodo archeologico (seppur variegato nelle tecniche), allo stato attuale della legislazione a tutti gli oggetti e i siti risalenti a più di settant'anni di età potrebbe essere potenzialmente attribuito valore archeologico.

Consideriamo ora le diverse interpretazioni dell'art. 91 del Codice. Nell'interpretazione estensiva proposta da M.S. Giannini e L. Mannu, tutti i beni "rinvenuti" sopra e sotto terra risalenti a più di settant'anni fa apparterebbero al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato. Questo, come abbiamo già accennato, appesantirebbe notevolmente l'apparato burocratico per il numero di denunce, ma porrebbe anche altri problemi operativi: il premio di rinvenimento ad esempio, che già il Ministero fatica a

²²⁸ Sia nei progetti di ricerca, tra cui ad esempio uno portato avanti da A. De Guio (De Guio & Betto 2011), sia in quelli per la tutela e valorizzazione, come ad esempio lo scavo di Punta Linke (2009-2011) coordinato dal Settore Beni Archeologici della Soprintendenza della Provincia autonoma di Trento.

evadere (come dimostrano anche le circolari per il rilascio delle concessioni di scavo dal 2012), salirebbe in modo smisurato perché aumenterebbe il numero delle denunce. Ugualmente si può dire per il rimborso delle spese di custodia previste in caso di scoperta fortuita dall'art. 90, comma 4. Ma anche senza considerare queste uscite in denaro, ci sarebbero dei costi operativi indiretti, nella fattispecie ispezioni e valutazioni in seguito a denunce di rinvenimento. I costi di deposito ugualmente aumenterebbero, per la acquisizione pubblica "automatica" di un elevato numero di materiali. Anche considerando l'interpretazione strettamente letterale, le cose aventi più di settant'anni e rinvenute nel sottosuolo e nei fondali marini sarebbero a titolo originario di proprietà pubblica a seguito del giudizio valutativo, ponendo di fatto simili problemi operativi.

Ora, in realtà nessuno (nemmeno gli archeologi) 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 beni che appaiono chiaramente di poco valore (es. frammenti ceramici), evitando così di appesantire inutilmente l'apparato burocratico statale. Tuttavia il fatto che l'art. 90 sia disatteso "per buonsenso" rende il sistema debole.

In definitiva, la visione "pan-archeologica" insita nella concezione della disciplina archeologica come metodo e la varietà delle metodologie di indagine attuali rende ancora più soggettivo il giudizio valutativo tecnico di attribuzione del valore culturale, che è l'unico mezzo per assoggettare un bene alla tutela della parte seconda del Codice. Ciò è significativo anche in considerazione del fatto che l'ampia discrezionalità tecnica riduce la possibilità di intervento del giudice amministrativo, che non può entrare nel merito dei giudizi tecnici, su cui non ha competenza.

Ad oggi tuttavia anche limitare, come proponeva la Commissione Franceschini, la qualità di beni archeologici a quelli rinvenuti tramite "scavi e rinvenimenti" sarebbe limitativo per sintetizzare il metodo archeologico²²⁹, che si avvale anche di tecniche (es. di rilevamento) che, specie nell'archeologia dei paesaggi, possono addirittura sostituire lo scavo.

L'indeterminatezza della definizione, che si appoggia 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 tutela²³⁰. Poiché però il valore culturale non è insito nell'oggetto, ma varia a seconda della sensibilità e delle conoscenze di chi lo

²²⁹ Sebbene ancora nei primi anni 2000 (pubblicazione postuma) Sabatino Moscati riproponeva con forza la preminenza del metodo dello scavo: «la discriminante del tempo è difficilmente definibile, e comunque non essenziale, di fronte all'altra discriminante che invece è inalienabile e costante, quella dello scavo come metodo nell'acquisizione delle conoscenze» (Moscati 2002: XVIII).

²³⁰ Sul punto, in riferimento più in generale alla definizione di bene culturale soprattutto in seguito alla proposta della Commissione Franceschini, anche Cerulli Irelli 1994: 4.

prende in esame, l'ampiezza della discrezionalità è 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 D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) prevede diverse prescrizioni sulla base dell'unitarietà o meno dei contesti, che diventa un criterio su cui basare la valutazione. Proprio a questo riguardo la circolare n. 10 del 15 giugno 2012 della Direzione Generale per le Antichità²³¹ evidenziava la necessità di esplicitare tale aspetto nella motivazione dell'atto e nella istruttoria. Nei casi al di fuori dell'archeologia preventiva i confini sono invece molto più sfumati.

Come uscire dunque da questa *impasse* italiana? È, a mio parere, necessario rivedere e ripensare in modo più sistematico il processo di valutazione del valore culturale dei beni, formulando una cornice teorica unitaria, il più possibile condivisa dai vari attori dell'archeologia, che renda maggiormente trasparente il processo selettivo. E per fare questo è di conseguenza necessario chiedersi nuovamente, in Italia, quale sia la finalità della legge per la tutela dei beni archeologici.

D'altronde il problema della selezione, a fronte di un ampliamento smisurato di ciò che è considerabile come "materiale archeologico", ovvero qualsiasi fonte materiale e meritevole di tutela particolare in virtù del pubblico interesse, è comune a tutti i paesi e altrove è stato affrontato con maggiore sistematicità. In Inghilterra ad esempio, la soluzione è stata trovata, per i materiali, nel *Treasure Act* che limita la selezione a particolari categorie di oggetti rispondenti a determinati criteri intrinseci (es. aventi più di 200 o 300 anni, contenenti una certa percentuale di metallo prezioso, ecc. cfr. paragrafo 4.5.1), e per i siti, nell'elaborazione di linee guida relative a un sistema di "punteggio" imperniato su tre ordini di selezione basati su diversi criteri tarati sulle caratteristiche del patrimonio inglese e della legislazione (Darvill *et al.* 1987) (cfr. paragrafo 4.2.1). Benché il sistema del "punteggio" abbia offerto il fianco a critiche (Carman 1996: 11–15), la creazione di una teoria unitaria di riferimento permette di ricondurre a un unico sistema le diverse attribuzioni di valore, agevolando la selezione e soprattutto la verifica della discrezionalità tecnica.

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 sottoposti alla tutela della Parte Terza del Codice, a differenza dei "beni archeologici" del precedente paragrafo che sono sottoposti alla tutela della Parte Seconda.

²³¹ Riferita in realtà agli artt. 95 e 96 del D. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, tuttavia ancora in gran parte valida dal punto di vista contenutistico. Cfr. anche paragrafo 3.2.2.

L'articolo deriva dalla legge Galasso (L. 431/1985), successivamente confluita nel Testo Unico, che a suo tempo era andata ad affiancare la legge Bottai del 1939 per assicurare la tutela di più vasti comprensori paesaggistici.

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 l'accertamento dell'interesse ai fini della sottoposizione delle 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*, questo non significa che non sia necessaria una ricognizione territoriale per la definizione della perimetrazione di tali aree, ai fini dell'operatività del vincolo. Il cittadino infatti deve essere a conoscenza della collocazione topografica di tali aree, in cui vengono applicate procedure di tutela specifiche (sia per legge, sia per successivi provvedimenti pianificatori).

Il comma alla lettera in questione è stato modificato nel 2008²³², togliendo le parole «individuate alla data di entrata in vigore del presente codice» (presenti nella formulazione originaria) e consentendo dunque una individuazione e perimetrazione anche successive²³³. E d'altronde lo stesso articolo nella sua formulazione originaria, modificata già dal 2006, aveva carattere di temporaneità, rendendo vigente l'articolo fino alla redazione dei piani paesaggistici, a cui era demandata la definitiva perimetrazione delle aree, come previsto dall'art. 143, comma 1, lett. c) del Codice (Fuzio 2012: 1071–72).

È stato sottolineato dai commentatori 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 (amministrativa e penale) previsti dalla legge» (Fuzio 2012: 1073) e nell'identificazione 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 tale possibilità di partecipazione è piuttosto remota, data la loro non evidente identificazione. Se infatti il privato può (anche se non sempre agilmente) rendersi au-

²³² Art. 2, comma 1, lettera o), numero 1), del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

²³³ Tale inciso era da leggersi in combinazione con lo spostamento delle zone di interesse archeologico dall'art. 142 all'art. 136, ovvero nelle aree soggette a individuazione tramite dichiarazione di notevole interesse pubblico (Carpentieri 2006: 878–79; Ungari 2012: 681–83). Lo spostamento non è in realtà avvenuto, ma l'inclusione di queste zone all'art. 136 avrebbe reso necessario il procedimento di dichiarazione di interesse pubblico, per il quale la Regione ha anche facoltà di indire inchiesta pubblica (art. 139, comma 5), ovvero un procedimento partecipativo specifico. La previsione risulta nel diritto positivo non applicata alle zone di interesse archeologico.

tonomamente conto di rientrare all'interno di aree identificate dalle caratteristiche geo- / morfologiche²³⁴, 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, tali da rendere invece assolutamente necessaria un'attività ricognitiva.

A monte della perimetrazione però, è utile chiarire quale sia, dal punto di vista concettuale, l'oggetto della perimetrazione. 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: 1088), ma il concetto, oltre a rivelarsi vago (e infatti sul punto si è pronunciato varie volte il giudice e sono intervenute anche alcune circolari MiBAC), è anche limitato rispetto a quanto gli studi di archeologia del paesaggio stanno offrendo.

Si è più volte evidenziato come tra il vincolo archeologico e la zona di interesse archeologico non vi sia coincidenza²³⁵, in quanto il secondo, pur inglobando il primo, può estendersi²³⁶ a comprendere il contesto di giacenza del sito (Amorosino 2012: 637; Sciallo 2012). Dottrina e giurisprudenza sembrano concordi nel dire che la designazione di un'area a norma della Parte Seconda del Codice (avvenga essa tramite dichiarazione o verifica) determina la formazione di una zona di interesse archeologico²³⁷ (Ungari

²³⁴ Eccezione rivestono i boschi, inclusi nell'elenco dell'art. 142, comma 1, per l'iniziale mancanza di definizione giuridica della nozione di bosco/foresta che ha richiesto una normativa dedicata (Fuzio 2012: 1082–85).

²³⁵ 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 e dunque relativa alla legge Galasso affermava una automatica "doppia tutela" per le zone in cui è presente un vincolo archeologico (Amorosino 2012: 637). Lo stesso afferma la circolare dell'Ufficio Legislativo MiBAC datata 18 ottobre 2011, che tuttavia 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, ponendosi come appesantimento burocratico per il privato. Nel caso specifico delle zone di interesse archeologico si potrebbe dire che una esclusiva coincidenza sarebbe quasi superflua, visto che gli strumenti di pianificazione paesaggistica non possono derogare agli strumenti di tutela previsti dalla Parte Seconda del Codice. Tuttavia, i vincoli hanno *ratio* diversa, come diverse sono le autorità coinvolte nel procedimento (solo il MiBAC per la Parte Seconda, anche la Regione per la Parte Terza). D'altro canto, la circolare dell'Ufficio Legislativo MiBAC 6 maggio 2011, successiva alla redazione del Codice (che prevede che appunto tali aree siano oggetto di ricognizione prima della redazione del piano) sottolinea come fino al momento di 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: 640). Sul punto anche Ungari 2012: 676.

²³⁶ Già una circolare del 1995 diceva che l'area si poteva estendere a beni non visibili, ma comunque parte integrante dell'area.

²³⁷ Che al momento dell'atto ricognitivo previsto dal piano paesaggistico può essere confermata o meno (senza comportare una revoca della tutela a norma della Parte Seconda del Codice, indipendente dalla tutela della Parte Terza).

2012: 683). Il giurista S. 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: 638). Alla luce della disciplina archeologica però, e in particolare degli studi di archeologia del paesaggio, è lecito domandarsi, date queste considerazioni, se sia invece possibile che esistano zone di interesse archeologico anche in assenza di un vincolo archeologico o anche di un sito. Se per il primo caso la risposta è certamente sì, nel secondo vi è molta meno certezza.

Riguardo il primo caso infatti, si è pronunciato il giudice²³⁸ e si è anche espresso l'Ufficio Legislativo MiBAC tramite la circolare del 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». L'estensione della zona al di fuori dell'area specificatamente designata come vincolata a norma della Parte Seconda del Codice andrà comunque motivata (cfr. *infra*, nota 228). Dunque la norma si pone 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 Seconda del Codice²³⁹). Un'altra precisazione che la medesima circolare espone è quella dell'impossibilità di perimetrare le zone di interesse archeologico come "previsione cautelativa", ovvero in «assenza di prove certe sull'esistenza dei beni», ma come «"anticipo" o "prenotazione" di un (eventuale e futuro) vincolo archeologico».

S. Amorosino identifica dunque queste aree come soggette a vincolo "ubicazionale" proprio per la loro «relazione spaziale con altri elementi» [archeologici] (Amorosino 2012: 642). Ugualmente 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. La sentenza tra le altre cose esponeva che «il vincolo da piano paesaggistico non postula – quasi fosse un soverchio *bis in idem* – 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». Dunque, la relazione con un sito archeologico (seppur non vincolato) è necessaria alla

²³⁸ Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1366 del 3 marzo 2011, punto 4.1.

²³⁹ E ampiamente utilizzate a tutela di una *buffer zone* intorno ai beni archeologici prima dell'esistenza delle zone di interesse archeologico (Ungari 2012: 674).

qualificazione delle aree come zone di interesse archeologico, seppure la discrezionalità amministrativa si possa esprimere in maniera piuttosto ampia nella motivazione relativa alla perimetrazione. In questo concetto si individua una distanza tra la disciplina giuridica e i recenti sviluppi di quella archeologica. Per l'uso che se ne fa attualmente, il concetto delle zone di interesse archeologico si è raramente discostato in maniera sensibile da una tutela puntiforme²⁴⁰, seppur maggiormente estesa rispetto ai beni archeologici individuati dalla Parte Seconda del Codice. Nella disciplina archeologica lo studio storico del paesaggio si è nelle ultime decadi significativamente discostato da un punto di vista concettuale dalla puntiformità dei siti archeologici²⁴¹, tanto da potersi applicare il metodo di indagine anche ad ambiti territoriali privi di siti propriamente detti, 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 infatti non si presentano come contesti di giacenza, ma eventualmente come semplici associazioni di tipo relazionale o cronologico.

Sintetizzando, il Codice distingue nettamente tra:

- “bene che presenta interesse archeologico”, tutelato dalla Parte Seconda del Codice, per la cui individuazione è competente unicamente il MiBAC (v. paragrafo 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 cui individuazione sono competenti congiuntamente il MiBAC e la Regione e 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. Tuttavia se si intendessero le zone (paesaggi) di interesse archeologico seguendo le 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, sarebbe auspicabile una tutela maggiormente elastica. I beni archeologici

²⁴⁰ Si veda ad esempio il citato caso del colle di Tuvixeddu-Tuvumannu. Più ampio, ma motivato allo stesso modo, è anche il vincolo paesaggistico a cui è stata sottoposta una vasta porzione di territorio a sud est di Roma, l'Agro Romano (Amorosino 2011).

²⁴¹ Per una recente panoramica su metodi, tecniche e argomenti in tema di archeologia del paesaggio si veda Chavarría Arnau & Reynolds 2015. Si vedano anche i pionieristici lavori di G.P. Brogiolo, a partire da Brogiolo 2007 e concretizzati nella realizzazione del progetto APSAT (in particolare Brogiolo 2013a).

(parte II del Codice) sono infatti tutelati essenzialmente dall'immobilità (come avviene anche nel caso inglese, studiato in questa ricerca, per gli *scheduled monuments*), mentre i paesaggi sono tutelati solo dall'uso coerente con il valore che si decide di conservare. Dunque, più che la misura autorizzatoria, specialmente in alcuni casi potrebbe essere utile una previsione incentivante. Ad esempio, nel caso di paesaggi terrazzati storici a vocazione agricola, oggi in larga parte abbandonati a favore di una agricoltura meccanizzata e dunque di pianura, sono 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.

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 occuparsi fattivamente della loro conservazione tramite uso conforme. Tale progettazione partecipata potrebbe trovare diverse modalità di attuazione, ma in Italia si potrebbe vedere un parallelismo con il regolamento sul dibattito pubblico (D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76), di ispirazione francese, che allo stato attuale prevede la consultazione dei cittadini solo nel caso di grandi opere pubbliche²⁴² (cfr. oltre, paragrafo 3.7). Nonostante forme di partecipazione siano infatti previste esplicitamente dal Codice, le esperienze finora realizzate nelle Regioni che si sono dotate di un piano paesaggistico lasciano vedere come la "partecipazione" sia stata variamente interpretata (per una disamina più puntuale si rimanda al paragrafo successivo).

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 Seconda del Codice

L'individuazione dei beni da sottoporre alla tutela della Parte Seconda 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

²⁴² Il regolamento è stato preceduto da alcune norme regionali: Toscana (dal 2007 e più stabilmente dal 2013) e Puglia dal 2017. In entrambi i casi sono oggetto di dibattito pubblico le opere pubbliche (e in qualche caso private) con investimenti superiori a una certa soglia.

culturale non qualificato (ovvero che non deve essere particolarmente importante per giustificare la sottoposizione del bene alla tutela del Codice) (Barletta 2012).

Nel caso dei beni di interesse archeologico, per i quali l'art. 91 assegna proprietà statale, riprendendo per altro la legislazione precedente, la proprietà privata, per la quale può eventualmente intervenire la dichiarazione, va giustificata dando dimostrazione²⁴³ che la detenzione delle cose è esito di uno dei seguenti casi:

- 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. paragrafo 3.1.1);
- La cosa è stata rilasciata dallo Stato come pagamento del premio di rinvenimento (nei casi previsti dall'art. 92);
- La cosa è stata legittimamente acquisita all'estero e importata in Italia²⁴⁴;
- 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, può intervenire la dichiarazione di interesse archeologico²⁴⁵, 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 fiscali²⁴⁶. Dal momento dell'inizio del procedimento si attuano gli strumenti di partecipazione previsti dalla legge 241 del 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, frequentemente di 60 giorni) per la presentazione di eventuali osservazioni, che devono essere prese in considerazione dalla PA durante la fase istruttoria.

²⁴³ Per questo procedimento è invertito l'onere della prova: sta al privato provare di possedere legittimamente un bene di interesse archeologico.

²⁴⁴ 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.

²⁴⁵ Tali oggetti si possono trovare anche all'interno di collezioni private che possono essere dichiarate – 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).

²⁴⁶ Cfr. l'art. 35 del Codice, che 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 totalmente 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). Recentemente (convegno "Il MiBAC ascolta", Roma - 1 marzo 2019) l'allora Ministro per i Beni e le Attività Culturali Alberto Bonisoli aveva espresso la possibilità di estendere l'*Art Bonus* anche a sostegno della manutenzione, protezione e restauro dei beni privati, tuttavia questa previsione non si è concretizzata.

Formalmente, si tratta tuttavia di una partecipazione solo reattiva, ovvero di risposta a un procedimento a iniziativa pubblica.

La valutazione dell'interesse culturale viene compiuta dalla PA con discrezionalità tecnica²⁴⁷ e la dichiarazione risulta ovviamente legata a motivazioni legate al momento storico e alla sensibilità di chi effettua la valutazione. Come ha precisato il giurista C. Zucchelli, questa valutazione «non riconosce nel bene una qualità intrinseca posseduta *ab origine*, ma solo che le qualità possedute *ab origine* sono, al momento del giudizio, elementi validi a far ritenere il bene, in quel momento, come culturale e quindi a tutelarlo» (Zucchelli 2012a: 183), cosa che si può dire anche per la valutazione che precede la verifica. Al momento della entrata in vigore della L. 241 del 1990 (dunque quando la L. 1089 del 1939 era ancora in vigore), il Ministero pensava di poter prescindere dalla comunicazione di avvio del procedimento e dai successivi momenti di presentazione delle osservazioni, perché la valutazione dell'interesse culturale sarebbe avvenuta tramite giudizio discrezionale tecnico e insindacabile dell'amministrazione pubblica che, secondo questa visione, sarebbe l'unica in possesso di tutti gli elementi per la suddetta valutazione. La giurisprudenza si è espressa in modo decisamente contrario a questa interpretazione (Zucchelli 2012b: 186), ma l'interpretazione è indicativa del fatto che proprio a partire dalla identificazione dei beni il MiBAC tende ad approfondire il suo potere. Tale identificazione del MiBAC con l'(unico) organo in grado e più adeguato per esprimere una valutazione riguardo l'interesse culturale è d'altronde figlia del sistema illuministico a cui si è ispirata la legislazione al suo origine e infatti non a caso il Ministero preposto alla gestione del patrimonio storico-artistico era quello della Pubblica Educazione. In questa visione il pubblico è visto come soggetto unicamente passivo e non come 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.

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, i beni di interesse archeologico prescindono dalla necessità di una dichiarazione di interesse culturale e infatti l'art. 91 del Codice 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: 158).

²⁴⁷ Per una discussione sulla discrezionalità nell'ambito del procedimento di dichiarazione si veda Zucchelli 2012a: 164–71.

Nella prassi amministrativa l'acquisizione *ab origine* dei beni di interesse archeologico, che dunque 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 (R. Tasinato, pers. comm.). In questo settore però la partecipazione pubblica si dovrebbe avere a monte, trattandosi appunto di rinvenimenti fortuiti (di cui tratteremo nel paragrafo 3.5). Da un punto di vista operativo per i beni archeologici ritrovati (ma si veda il discorso al paragrafo 3.3.1 sul significato di questa locuzione) si può dire che sostanzialmente valga 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. C'è dunque una sorta di "presunzione legale di culturalità", che la dottrina propone per i beni da sottoporre a verifica (Barletta 2012: 141). È quanto proponeva più coerentemente il giurista M.S. Giannini nella dichiarazione XXIX dei lavori della Commissione Franceschini: «I beni di nuovo riperto, comunque rinvenuti, sono temporaneamente indisponibili, sinché non siano stati catalogati. A catalogazione avvenuta il Soprintendente, secondo i procedimenti previsti dalla legge, li classifica in Beni dichiarati e in Beni a libera circolazione»²⁴⁸. Si ricordi tuttavia che questa espressione non si è tradotta nella legislazione vigente.

Per gli scavi concessione, i materiali rinvenuti vengono consegnati allo Stato, restaurati preliminarmente, con liste debitamente compilate da parte del concessionario. Se in teoria tutto ciò che viene ritrovato andrebbe consegnato, da un punto di vista pratico sta alla sensibilità scientifica e alla tecnica di scavo scelta dal concessionario, cui è stato traslato il diritto di eseguire ricerche archeologiche, la selezione del materiale. Ad esempio, non è inusuale che lo strato di *humus* venga rimosso meccanicamente, con i relativi materiali (recenti) all'interno. O non è raro che per i periodi post-medievali i frammenti ceramici, se non diagnostici o di dimensioni millimetriche o di pochi centimetri, vengano scartati. Se una sorta di partecipazione pubblica è già prevista dallo stesso istituto della concessione, l'attuale politica ministeriale di tendenza allontanamento dei volontari dagli scavi rende l'identificazione dei beni da consegnare (e quindi da sottoporre a successiva tutela) di competenza unicamente di esperti (cfr. paragrafo 3.4).

²⁴⁸ L'ipotesi della Commissione andava oltre, proponendo inoltre che sulla base della valutazione dell'interesse stessa, i beni più importanti fossero riservati allo Stato o attribuiti a enti (pubblici o privati) che ne potessero garantire la conservazione. I beni a libera circolazione potevano essere invece venduti, indipendentemente dal regime giuridico dell'appartenenza.

Nell'archeologia "commerciale", ovvero nell'archeologia preventiva e negli scavi di emergenza, il potere dell'identificazione dei beni di interesse archeologico è invece sostanzialmente del tutto in mano alle Soprintendenze, responsabili degli scavi (nonché degli esecutori materiali dello scavo, per gli stessi motivi scritti sopra). Quello dell'archeologia commerciale è un campo attraverso cui il pubblico entra (o potrebbe entrare) frequentemente in contatto con l'archeologia nella vita quotidiana, e tuttavia è un campo in cui la partecipazione pubblica è estremamente ristretta, sia nell'individuazione dei beni da sottoporre a tutela, sia, come vedremo, anche intendendo la partecipazione in senso passivo (cfr. paragrafo 3.7). La valutazione che la PA è destinata a compiere nell'ambito dei procedimenti di archeologia preventiva è descritta all'art. 25, comma 9 del Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) ed è finalizzata ad attuare la migliore tutela con il minore conflitto con le opere in corso di realizzazione. Il comma in questione prevede tre possibilità: (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 2²⁴⁹. È dunque una valutazione scientifica che viene effettuata unicamente dalla PA a tutela dell'interesse pubblico, anche in caso di demolizioni a seguito della valutazione da parte della Soprintendenza di una mancanza di interesse culturale. 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)²⁵⁰, è negata la possibilità di decidere cosa per loro sia importante conservare²⁵¹. Tale prassi da una parte semplifica l'azione amministrativa (la valutazione

²⁴⁹ La circolare della DG Archeologia n. 1 del 20 gennaio 2016 al riguardo specificava inoltre: «La relazione archeologica definitiva deve essere adeguatamente motivata e articolata in valutazioni puntuali relativamente allo stato di conservazione dei beni, alla loro rilevanza nell'ambito del contesto territoriale e all'effettiva possibilità di fruizione pubblica e gestione stabile del contesto così conservato».

²⁵⁰ Bisogna inoltre notare che nell'archeologia commerciale, dove il direttore di scavo è formalmente il funzionario pubblico, è anche prassi ritenerlo "proprietario" delle conoscenze derivanti dallo scavo, dunque gli archeologi di cantiere non sono normalmente autorizzati a diffondere immagini / risultati senza autorizzazione (cfr. paragrafi 3.7 e 3.8.1).

²⁵¹ Durante la realizzazione di questa ricerca ad esempio una abitante di Padova mi ha raccontato in una conversazione non registrata che dalla sua abitazione aveva avuto occasione di vedere dall'alto uno scavo archeologico condotto in un cortile adiacente, in occasione di alcuni lavori edilizi, e i relativi resti rinvenuti. La signora mi faceva notare di come il quartiere fosse totalmente all'oscuro di quanto era

è effettuata unicamente dalla PA), dall'altra alleggerisce i costi dell'attività edilizia, poiché le tempistiche rimangono piuttosto ristrette (ricordiamo che vige in Italia il principio del *developer pays*) e i costruttori devono interagire solo con la Soprintendenza per gli aspetti decisionali. Tuttavia non prende minimamente in considerazione i diritti delle comunità locali.

La partecipazione pubblica nell'identificazione dei beni culturali, specialmente se di interesse archeologico, è piuttosto limitata e per la legge di tipo reattivo e non propositivo. Nonostante a livello operativo si registrino spesso casi in cui i privati richiedono l'avvio del procedimento di dichiarazione, tale iniziativa non è codificata, e ci si chiede inoltre (ma mancano i dati per verificarlo) se esistano casi in cui l'iniziativa non provenga nemmeno dal proprietario, possessore o detentore dei beni, ma da altri soggetti (ad es. raggruppamenti di cittadini costituiti in associazioni portatrici di interessi), che comunque non avrebbero allo stato attuale nessuna 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, come vedremo, è accordata nel campo della valorizzazione. Sulla individuazione dei beni culturali da tutelare e valorizzare è significativo citare una sentenza della Corte Costituzionale del 2003²⁵², 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. La sentenza rimarcava che le funzioni di tutela riguardavano i beni elencati nel Testo Unico (in vigore al momento della promulgazione della legge regionale) «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 eligibili per finanziamenti stanziati *ad hoc*. La sentenza dunque apre all'individuazione di beni con metodi alternativi alla dichiarazione / verifica, ma solo ai fini della valorizzazione. D'altro canto, per questi beni non è necessariamente previsto un riconoscimento come "beni culturali" a norma della legislazione

stato ritrovato (poiché le transenne erano schermate da materiale coprente che impediva la vista all'interno del cantiere) e come la successiva demolizione dei resti avesse definitivamente cancellato la possibilità per la comunità di venire a conoscenza dei resti.

²⁵² C. Cost. 28 marzo 2003, n. 94.

di settore, nonostante le comunità locali riconoscano in questi beni un valore culturale. Proprio questa divisione netta 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, di cui fanno parte 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 paesaggistico²⁵³. L’art. 135, comma 1, prevede che limitatamente all’individuazione dei beni vincolati (tra cui anche quelli dell’art. 142, comma 1) sia obbligatorio un accordo tra Regione e MiBAC. Questa previsione, introdotta attraverso le modifiche del 2008 (proposte dalla “Commissione Settis” ma passate dopo contrattazione con le Regioni in sede di Conferenza unificata)²⁵⁴, ha attribuito un ruolo centrale al Ministero nell’individuazione dei beni da vincolare, mentre ha lasciato sostanzialmente alla Regione la pianificazione della restante parte del territorio (Santacroce 2009; Amorosino 2010: 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 MiBAC 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 ampie forme di pubblicità e partecipazione, assicurando sia la collaborazione tra istituzioni (con i limiti operativi però che abbiamo visto sopra), sia (in modo esplicito) la partecipazione di associazioni portatrici di interessi diffusi in materia ambientale, sia di eventuali altri soggetti con forme da individuarsi preliminarmente alla redazione (art. 144). La Corte Costituzionale si è inoltre recentemente pronunciata in favore di questo procedimento, quando ha reso illegittima la pratica che alcune Regioni avevano adottato di utilizzare la loro potestà le-

²⁵³ L’art. 135, comma 4 individua come finalità del piano quella di definire prescrizioni volte: «a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell’UNESCO».

²⁵⁴ Alla commissione di cui facevano parte S. Settis e il consigliere di Stato G. Severini, che avrebbero avuto più fiducia nel sistema vincolistico che in quello pianificatorio, privilegiando dunque la partecipazione del MiBAC solo nel primo ambito (Amorosino 2010: 68–69).

gislativa concorrenziale ai fini della declassazione di alcune categorie tutelate *ex lege* (segnatamente le zone destinate a usi civici). La Corte ha ribadito la necessità dello strumento del piano paesaggistico a questi fini, proprio poiché il piano è soggetto ad ampie misure di pubblicità e prevede forme di partecipazione.

Tuttavia, le “forme di partecipazione” previste dal Codice non sono ulteriormente specificate, ma viene demandato alle Regioni il dovere di disciplinare tali procedimenti preliminarmente alla redazione del piano. In questa fase pertanto la partecipazione può assumere diverse sfumature e forme più o meno aperte.

Dall’entrata in vigore del Codice, nel 2004, solo quattro Regioni si sono dotate di un piano paesaggistico: Puglia e Toscana, entrambe nel 2015, Piemonte nel 2017 e Friuli Venezia Giulia nel 2018²⁵⁵. Emergono però, come vedremo brevemente, significative differenze nelle forme di partecipazione previste nei diversi procedimenti.

Nel caso della Puglia, prima Regione a dotarsi di un piano, le Norme Tecniche di Attuazione del Piano (febbraio 2015)²⁵⁶ 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 appunto di procedimenti per attivare forme di partecipazione, co-progettazione, democrazia partecipativa, ecc., prevedendo:
 - o “conferenze di copianificazione” (su modello delle conferenze di servizi) aperte a Regione, Ministero e «altri soggetti pubblici e privati interessati» (art. 10, comma 2);
 - o Consultazioni pubbliche annuali proposte dall’Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio e per i beni culturali (“conferenze d’area”);
 - o Mappe di comunità come strumento di indagine della percezione dei cit-

²⁵⁵ 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 ulteriori competenze nella tutela dei beni culturali (come recita l’art 117, comma 2, lettera s), oggetto, tra altre materie, delle negoziazioni in corso) spetterebbe alla Regione l’intera competenza sul paesaggio ed è forse riconducibile all’attesa della fine delle negoziazioni anche il ritardo nella redazione del piano.

²⁵⁶ http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/2_Norme%20Tecniche/02_Norme%20tecniche%20di%20attuazione.pdf [ultimo accesso 04/04/2019].

tadini, per «l'individuazione e valorizzazione dei paesaggi della vita quotidiana» (art. 14). La “comunità” per la redazione per la mappa non deve coincidere con la comunità residente in un dato territorio. Anche per questo strumento erano previste idonee forme di pubblicità a livello locale;

- Sito web interattivo, sia per la diffusione delle informazioni, sia per la stimolazione alla partecipazione diretta, ad esempio con la segnalazione di beni da inserire nel piano o di buone e cattive pratiche;
- Altri strumenti amministrativi sono volti a disciplinare la collaborazione tra i vari soggetti pubblici e privati: protocolli di intesa, accordi di programma, “patti territoriali locali”;
- Gli Ecomusei sono elencati tra i mezzi per la comprensione del processo con cui le comunità locali rielaborano la memoria storia 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 ben enucleato N. 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 asciutta e “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 di 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 riferisce di altre forme di partecipazione, per cui invece bisogna considerare 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 non nomina nelle motivazioni la ELC, e concepisce invece 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 a una partecipazione di altri soggetti, nonostante i punti 7 e 8 della motivazione vogliano sottolineare l'importanza della partecipazione come «componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani» al fine di rendere il procedimento più trasparente, ma evidenziando anche la necessità di una celerità delle 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 formata dagli elementi del patrimonio, dalle loro interrelazioni e dalla percezione da parte delle comunità locali. La legge dedica il Capo

V agli istituti della partecipazione, che regolano non solo la produzione del PIT, ma anche quella degli “statuti del territorio”, ovvero i documenti tramite i quali le comunità locali possono esprimere la loro percezione e i loro 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, mentre istituisce la figura del “garante dell’informazione e della partecipazione” (art. 37) a livello comunale. Tale ulteriore produzione legislativa risale al 2017 (Regolamento 14 febbraio 2017, n. 4/R), ovvero dopo la produzione del PIT-PPTR. Maggiormente delineati sono gli strumenti interistituzionali, come gli accordi, che tuttavia si pongono come 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), ma la consultazione è demandata a forme reattive, ovvero di risposta alla pubblicità degli atti. Sempre N. Vettori nota tuttavia come all’atto pratico 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, Regione che per prima in Italia ha inserito nel proprio ordinamento una legge sul Dibattito Pubblico dal 2007 (L.R. 69/2007), poi rivista nel 2013 (L.R. 46/2013). La legge si applica obbligatoriamente per lavori pubblici o privati oltre una certa soglia (50 mln), facoltativamente per le opere che comportino investimenti da 10 a 50 mln. In questo ambito la Regione ha fatto scuola per l’esperienza nazionale, con un modello partecipativo simile a quanto messo in atto dalla Regione Puglia per il PPTR (Rossetti & Casini 2016)²⁵⁷.

La Regione Piemonte ha seguito procedimenti di partecipazione pubblica simili a quelli toscani, ovvero interpretando la partecipazione innanzitutto nel senso della sussidiarietà. La collaborazione è avvenuta soprattutto a livello interistituzionale²⁵⁸, anche se all’atto pratico vari incontri sono stati realizzati anche con le associazioni portatrici di interessi diffusi e i professionisti (ovvero 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 pervenute²⁵⁹. La lettura della sintesi non tecnica approvata con D.G.R. del

²⁵⁷ È ora attivo anche il portale www.open.toscana.it che permette l’informazione dei cittadini su diverse politiche regionali e la relativa partecipazione, specialmente tramite le sezioni “Partecipa Toscana” e “Collabora Toscana” [ultimo accesso al portale 04/04/2019].

²⁵⁸ Molto peso è stato ad es. dato 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.

²⁵⁹ 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.

18 maggio 2015, n. 20-1442 conferma questa posizione, infatti il punto 2.4 chiarisce 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” specifica che era stato attivato un indirizzo di posta elettronica specifico per l'invio di osservazioni (!), pubblica in sintesi le osservazioni solo di autorità competenti in materia ambientale / territoriale. La partecipazione di soggetti al di fuori delle istituzioni, se anche c'è stata, è rimasta sostanzialmente invisibile nei documenti del piano.

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

- Attività informative (convegni, tavole rotonde, pubblicazioni);
- Dei workshop con le comunità locali (11, legati ai diversi comparti territoriali);
- Un webGIS interattivo per la segnalazione online (che ha ricevuto oltre 5000 segnalazioni)²⁶⁰.
- Un ruolo significativo hanno avuto anche gli enti territoriali locali, con accordi dedicati.

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

In sintesi, in mancanza di linee comuni le Regioni hanno realizzato i piani paesaggistici seguendo percorsi differenti, in cui la partecipazione pubblica, richiesta per legge, ha avuto ora un ruolo 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 Seconda del Codice, la tutela del paesaggio (intendendo anche il paesaggio storico) non può essere “immobilistica”, 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 pur vero che tali attenzioni hanno senso soprattutto a livello locale, bisogna però considerare che i piani paesaggistici regionali sono cogenti sulle previsioni degli altri piani locali, territoriali e urbanistici (come recita l'art. 143, comma 9 del Codice), pertanto il piano deve essere sufficientemente elastico da permettere tali operazioni pianificatorie e sufficientemente partecipato da garantire la collaborazione delle comunità locali nell'attuazione di una politica di tutela attiva. Un ulteriore strumento che potrebbe essere utilizzato, sebbene ora sia previsto solamente per il procedimento di dichiarazione di notevole inte-

²⁶⁰ Per tutti questi strumenti cfr. le delibere della Giunta Regionale n. 1059/2017 e n. 1174/2017.

resse pubblico (dunque per i beni elencati all'art. 136 e non al 142), è quello dell'inchiesta pubblica²⁶¹, che può essere indetta dalla Regione (art. 139, comma 5).

Alla luce del fatto che la maggioranza delle Regioni italiane si deve ancora dotare di questo strumento pianificatorio e della richiesta di alcune Regioni di ampliare le materie in cui esercitare le proprie funzioni concorrenziali rispetto allo Stato, una maggiore discussione delle esperienze partecipative e dei relativi esiti nelle diverse Regioni sembra quanto mai necessaria.

Evidenziate le difficoltà di partecipazione delle comunità locali nella individuazione dei beni culturali (siano essi tutelati dalla Parte Seconda o dalla Parte Terza del Codice) 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 dei beni archeologici a titolo originario (Panuccio 1989: 12; Alibrandi & Ferri 1995: 164; Cortese 2002: 197; Mannu 2006) e del fatto che lo Stato è garante della valutazione dell'interesse culturale in virtù della quale i beni saranno eventualmente sottoposti a tutela (Mansi 2004: 486–87; Lubrano 2012: 717–18), il Codice prevede una riserva statale (in particolare «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 del Codice). Il tema del significato di «ricerche archeologiche» in questo contesto è stato affrontato da diversi commentatori, che hanno interpretato la locuzione come limitata a quei lavori che implicino l'alterazione fisica dello stato dei luoghi, come sarebbe anche confermato dalla successiva specificazione delle «opere» (dunque lavori che apportano delle modificazioni) volte al ritrovamento di «cose» di interesse archeologico (Marzuoli 2000b: 291–92; Lubrano 2012: 715–16; Mansi 2016: 72–73). Tale locuzione permane nel nostro ordinamento nonostante l'idea che lo scavo archeologico abbia come scopo il “ritrovamento di cose” sia decisamente sorpassata nel settore archeologico (Malnati *et al.* 2015). Dunque la parola “ricerche” nella interpretazione più comune dei commentatori escluderebbe dall'applicazione della norma tutte le ricerche di tipo non invasivo, che non richiedano un contatto diretto

²⁶¹ Per una disamina della procedura in campo ambientale e delle sue premesse teoriche si veda Spinozzi 2010.

con il bene (indagini geofisiche, *surveys*, aerofotointerpretazione, LiDAR, radar, ...). La 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 ricerca²⁶².

L'interpretazione tuttavia implica che la norma si applichi quando l'*intenzione* del "ricercatore" è il ritrovamento di cose di interesse archeologico²⁶³, infatti non sono riservati allo Stato altri scavi pur volti al ritrovamento di cose, come ad esempio quelli finalizzati alla ricerca di tesori²⁶⁴ (Cortese 2002). La realizzazione di questa attività teleologicamente orientata al rinvenimento dei beni archeologici si manifesta attraverso azioni finalizzate alla loro individuazione, anche eventualmente «con l'utilizzo di appositi strumenti materiali» (Pistorio 2012b: 734). Dunque tale interpretazione non escluderebbe le indagini non invasive, che sono un metodo (che peraltro utilizza in genere "appositi strumenti materiali") teleologicamente orientato appunto all'individuazione di beni archeologici. Ne consegue che un'interpretazione più corretta della locuzione "ricerche archeologiche" all'art. 88, seguendo i metodi della ricerca archeologica contemporanea, richiederebbe un'estensione del concetto di "ricerche" anche a metodi non invasivi (proposta infatti, proprio su questa base, dal Ministero in recenti circolari, per cui si veda paragrafo 3.4.2). Ciò porta a uno scontro insanabile con l'art. 33 Cost., che tutela la libertà di ricerca.

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 (particolarmente universitari), sia da alcuni commentatori (Marzuoli 2000b; Aprea 2005). Non è stata verificata tuttavia davanti alla Corte Costituzionale la sua legittimità.

²⁶² Le leggi di primo grado non possono essere interpretate contrariamente alla Costituzione. Un problema di interpretazione simile si pone in Austria, per la quale R. Karl ha dimostrato l'illegittimità dei permessi di scavo su siti non designati (*scheduled*), dato che il sistema austriaco prevede una sorta di procedimento di dichiarazione dei beni singoli (escludendo dunque dall'applicazione della tutela tutto il resto dei beni) (R. Karl 2016).

²⁶³ Sul punto si è espresso anche il Consiglio di Stato (Cons. St., VI, 30 settembre 2008, n. 4691) (Pistorio 2012b: 733–34). Poiché però la definizione dei beni archeologici è indefinita questo ha dato e può dare luogo a confusione sulla necessità o meno di dover richiedere la concessione nonché sulla competenza degli uffici (cfr. paragrafo 3.3.1).

²⁶⁴ La legge sui tesori è contenuta nell'art. 932 del Codice Civile: «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 si veda Pistorio 2012a. Con l'ampliamento della nozione di archeologia risulta più difficoltoso discernere tra l'ambito di applicazione delle diverse norme.

La norma è stata invece confermata legittima dalla Corte per quanto riguarda la limitazione dell'iniziativa economica, anch'essa tutelata dalla Costituzione (art. 41 del Codice). La sentenza addirittura non si limitò a dichiarare legittima questa riserva, ma si spinse ad affermare che sarebbe stata legittima anche una norma che avesse totalmente precluso qualsiasi genere di iniziativa privata, in ragione dell'interesse pubblico nella tutela delle cose ritrovate²⁶⁵. Tale sentenza è anche significativa a dimostrazione di un orientamento giurisprudenziale tendenzialmente sostenitore del ruolo centrale dello Stato nella gestione del patrimonio archeologico.

Una possibilità di partecipazione da parte del privato si ha tuttavia con lo strumento della concessione, che permette l'affidamento di ricerche archeologiche da parte del Ministero ad altri soggetti pubblici o privati²⁶⁶, prescrivendo alcune condizioni il cui rispetto è dovere del concessionario, pena la revoca sanzionatoria²⁶⁷. La revoca è anche possibile 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 potere²⁶⁸ non tiene in considerazione l'interesse scientifico del concessionario²⁶⁹ ed è spia della considerazione del concessionario come subordinato e non come pari nella ricerca archeologica. Per questo motivo, alcuni commentatori hanno asserito che l'istituto della concessione, che normalmente sposta un 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: 548).

Il Ministero riveste pertanto un ruolo centrale in ogni stadio del processo decisionale relativo alle ricerche archeologiche, in cui opera con potere discrezionale: decide se

²⁶⁵ Sentenza Corte Costituzionale n. 54 del 23 giugno 1964: «... se è vero che non si è in presenza della concessione di beni pubblici, tuttavia la concessione amministrativa ha la funzione di accordare a soggetti altrimenti non legittimati la possibilità di ricercare e portare alla luce oggetti appartenenti alla categoria dei beni pubblici. Attività in relazione alla quale, come non potrebbe esser considerata illegittima una disciplina che precludesse qualsiasi iniziativa privata, così – a maggior ragione – non può esser considerata illegittima una disciplina che, nell'ammettere l'iniziativa privata con l'assenso dell'autorità amministrativa, conferisca a questa poteri latamente discrezionali (e quindi, comunque, strettamente correlati al fine da perseguire) in ordine al rilascio della concessione e alla determinazione delle modalità del suo esercizio».

²⁶⁶ Sul punto T. Alibrandi e P.G. Ferri notano che il fatto che soggetti privati possano beneficiare della concessione, induce a pensare che debba considerarsi legittimo anche che il concessionario agisca a scopo di lucro, dato che non è possibile accertare (come invece accade nel caso di altre persone giuridiche) che il privato conduca attività per scopo unicamente scientifico (Alibrandi & Ferri 1995: 166).

²⁶⁷ Per lo strumento della revoca sanzionatoria si veda Sorace 2016: 92.

²⁶⁸ In realtà non risulta che finora questo potere sia mai stato usato dalla pubblica amministrazione (Ardovino 2013: 294).

²⁶⁹ Inoltre, il risarcimento per le opere già eseguite si può ritenere si applichi alle spese sostenute per la realizzazione dello scavo, ma che dire del tempo speso per l'individuazione del sito in cui condurre le ricerche (per altro difficilmente quantificabile)?

concedere ad altri il diritto di eseguire ricerche archeologiche che compromettano lo stato fisico dei luoghi²⁷⁰; 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 tutto o parte dei 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 rinvenimento²⁷¹ 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 per la 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 tutela dei beni culturali, il quale «avrà 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 diritto a un quarto dei beni rinvenuti o pari valore²⁷². Non è chiaro se il rimanente restasse in proprietà del proprietario del fondo su cui veniva eseguito lo scavo o dell'esecutore dello scavo (è forse lecito pensare che nella maggior parte dei casi fossero coincidenti?). Una menzione specifica hanno gli istituti di ricerca stranieri, che dovevano «cedere gratuitamente» i beni rinvenuti alle raccolte dello Stato (art. 14, comma 2). Parimenti 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). 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 Stato²⁷³. Anche l'attenzione riservata agli istituti di ricerca stranieri ha la finalità di specificare che si applica un regime particolare delle cose ritrovate, in deroga al resto dei casi che prevedeva una condivisione dei beni tra Stato e proprietario

²⁷⁰ Secondo C. Marzuoli la norma è «indice di una inconfessata ma autentica aspirazione [...] della massima chiusura possibile verso l'intervento di soggetti esterni» (Marzuoli 2000c: 294).

²⁷¹ 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.

²⁷² 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).

²⁷³ Il Codice Civile del 1865 (ripreso in parte da quello del 1942, tuttora 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 (Ardevino 2013: 292).

/ concessionario. Condivisione in proporzioni diverse a seconda dell'iniziativa dello scavo, che prevede 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 un controllo "scientifico" da parte dello Stato, che può essere giustificato dal fatto che al tempo la professionalizzazione dell'archeologia era ancora di là da venire. Spicca però, in considerazione della menzione degli istituti stranieri, l'assoluto silenzio riguardo quelli italiani, che tuttavia in quel periodo studiavano i beni archeologici essenzialmente con metodologie attinte dalla storia dell'arte²⁷⁴.

La legge Rosadi-Rava cambia la questione in maniera sostanziale, introducendo alcuni dei principi che saranno ripresi fino ad oggi. Ora è «il Governo» a poter eseguire scavi archeologici anche in fondi altrui²⁷⁵, previo indennizzo per i danni causati al proprietario o per il mancato guadagno. I beni rinvenuti sarebbero stati di proprietà statale, ma un quarto o pari valore poteva essere lasciato al proprietario del fondo (o anche una quantità maggiore, se si fosse ritenuto che i materiali non erano di interesse alle 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 deve rispettare²⁷⁶ (art. 17). Come ogni licenza / concessione, viene anche introdotto il potere di revoca, che 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 poteva essere lasciata a province e comuni. In questo caso inoltre metà delle cose ritrovate o valore equivalente era lasciato ai destinatari della licenza.

Sia in questa che nella precedente norma il rilascio di parte di cose ritrovate ai concessionari è in quantità maggiore del caso in cui lo Stato prenda l'iniziativa dello scavo. Ciò è probabilmente da intendersi come un risarcimento agli investimenti fatti dal beneficiario della licenza.

La legge Bottai si avvicina ancora di più al sistema attuale. Qui è il Ministro della Pubblica Istruzione l'avente 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

²⁷⁴ Per una storia dell'archeologia (classica) in questo periodo si veda Barbanera 2015.

²⁷⁵ Il Governo poteva anche espropriare i terreni tramite una dichiarazione di pubblica utilità su cui doveva esprimersi anche il Consiglio Superiore per le Antichità e le Belle Arti (art. 16).

²⁷⁶ La sanzione per il mancato rispetto è una multa da 1.000 a 2.000 lire, l'eventuale pagamento di una indennità per danni a cose rinvenute, che vengono confiscate (art. 35).

ricerche. Può tuttavia «far concessione» a enti o privati (compreso il proprietario dell'immobile, art. 46²⁷⁷) di eseguire le suddette ricerche, previo parere del Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti, e impartire prescrizioni anche in corso d'opera. Viene ripreso anche l'articolo che riguarda la revoca per motivi di sostituzione. Anche in questo caso 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 non interessino le collezioni dello Stato (art. 46).

Negli anni Novanta, nell'ambito delle riforme Bassanini, tese al decentramento, come già anticipato (cfr. paragrafo 3.1.3) la materia delle concessioni per ricerche archeologiche rimane saldamente in mano allo Stato. 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 stato abrogato e rimane vigente anche nella attuale normativa²⁷⁸.

Poco cambia anche con la redazione del Testo Unico, che traduce la facoltà di eseguire ricerche in riserva allo Stato (non al Ministero dunque). Significativamente, il Consiglio Nazionale per i Beni Culturali e Ambientali aveva suggerito l'inserimento di «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 inserimento avrebbe potuto in parte rimediare al problema di inconciliabilità con l'art. 33 Cost. che tutela la libertà di ricerca (Marzuoli 2000a). L'inserimento sarebbe stato dunque possibile anche considerando i limiti imposti dalla legge delega, ma l'occasione andò persa.

Con il Codice, si tornò indietro assegnando al solo Ministero la riserva delle ricerche archeologiche, in linea con il comunicato stampa del 22 novembre 2002, che annunciava l'apertura dei lavori della Commissione Trotta evidenziando che uno dei pilastri della revisione era mantenere la tutela in capo allo Stato pur redistribuendo le funzioni tra Stato e Regioni in conseguenza della (allora) recente riforma costituzionale. Un'esame alle bozze dei lavori del Codice²⁷⁹ evidenzia un'iniziale aderenza, per quanto riguarda la riserva «allo Stato», al Testo Unico, con la specificazione ulteriore di una ri-

²⁷⁷ In questo caso tuttavia si parla di autorizzazione e non di concessione (art. 47, comma 1).

²⁷⁸ Non compaiono nel Codice vigente riferimenti a un eventuale regime autorizzatorio relativo alle ricerche archeologiche. Con ogni probabilità la menzione delle autorizzazioni è da ricondursi all'art. 89 del Regio Decreto del 1913 (anch'esso mai abrogato) che prevede per il prefetto la possibilità di autorizzare l'estensione del periodo di occupazione temporanea di terreni in proprietà privata per l'esecuzione di ricerche archeologiche condotte dalla pubblica amministrazione.

²⁷⁹ Disponibili in un sito non ufficiale: <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getsection&id=12> [ultimo accesso 26/12/2018].

serva 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 consultivo²⁸⁰. I verbali delle sedute in Senato relativi all'approvazione del Codice mostrano inoltre preoccupazioni circa il mancato coinvolgimento di tutti gli attori²⁸¹.

Anche l'esame della storia legislativa degli attuali artt. 88-89 induce a pensare che la menzione di «ricerche archeologiche» sia da interpretare con scavi (inizialmente esplicitamente citati con questa locuzione) o comunque opere che alternano lo stato fisico dei luoghi.

Gli obiettivi iniziali della norma erano:

- Regolare la proprietà dei beni ritrovati e distinguerli dai tesori (Marzuoli 2000b: 286; Ardivino 2013: 291);
- Regolamentare l'attività degli istituti di ricerca stranieri in Italia (Ardivino 2013: 291–92);
- 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 una evoluzione notevole. In particolare gli istituti di ricerca stranieri, pur presenti nel territorio nazionale, eseguono una minoritaria parte delle ricerche archeologiche oggi in corso 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 paragrafo 3.3.1, che rende spesso confusa la distinzione tra bene archeologico e tesoro, per la cui ricerca non è richiesta concessione.

L'occasione di riforma e di inclusione degli istituti di ricerca nella programmazione su base territoriale, presentatasi più volte, prima con la redazione del Testo Unico, poi con la stesura del Codice, avrebbe certamente richiesto uno sforzo di coordinamento, ma è stata una occasione persa.

Infine, le regole riguardanti il premio di rinvenimento si sono progressivamente ristrette dall'inizio del XX secolo, passando per il concessionario 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 essere anche forse in parte spiegato con la prassi ministeriale di non lasciare parte dei beni rinvenuti in luogo del premio di rinvenimento (Malnati *et al.* 2015), che viene dunque normalmente liquidato in denaro, gravando sulle casse del Ministero, i cui finan-

²⁸⁰ Negli anni tuttavia il Consiglio era stato riformato, includendo, come include tuttora, anche accademici e altri esperti.

²⁸¹ VII Commissione (Istruzione e Cultura) del Senato, verbali, 13-14 gennaio 2004.

ziamenti si sono progressivamente ridotti nel corso degli anni e in particolare 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 sotto la cui competenza territoriale ricadono i siti per i quali si richiede concessione²⁸². I funzionari scriveranno 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. 44²⁸³. Per garantire che venga applicato un approccio uniforme alle richieste, la DG indirizza quasi annualmente delle linee guida alle Soprintendenze, sotto forma di circolari²⁸⁴, dando istruzioni per la valutazione della documentazione inviata dai richiedenti.

Dal 2012 le circolari (allora emesse dalla Direzione Generale Archeologia) hanno progressivamente limitato le attività di ricerca di altri soggetti interessati a eseguire ricerche archeologiche, mettendo progressivamente a rischio la partecipazione delle comunità locali nella ricerca archeologica (Brogiolo 2018).

La circolare n. 24 del 4 dicembre 2012 ("circolare Malnati") introduce limitazioni motivate dalle difficoltà economiche del Ministero, che non può 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: 285; Giuliano Volpe 2013: 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 (Brogiolo 2013c), fatto che indusse 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 della possibilità per il concessionario di sostenere la spesa del premio di rinvenimento²⁸⁵.

²⁸² Nella valutazione, i funzionari possono richiedere integrazioni alla domanda presentata dal richiedente.

²⁸³ Prima del 2016, era competente la Direzione Generale Archeologia.

²⁸⁴ 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 interpretative, tese a omogeneizzare l'interpretazione di una certa norma degli uffici periferici, o normative, che intendono fornire 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 motivando tale scostamento (Clarich 2015: 86–88).

²⁸⁵ 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

La circolare tuttavia sottintende anche alcune colpe dei precedenti concessionari, richiamando la necessità di includere nel progetto anche una somma destinata alla ricopertura dello scavo o 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 anche 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 il direttore di scavo non può inviare più di tre richieste per anno. Tale misura era probabilmente motivata dalla volontà di contenere ricerche poi malamente o solo parzialmente pubblicate²⁸⁶, a favore piuttosto della conservazione *in situ*, proposta anche dalla Convenzione di La Valletta. Tuttavia anche questa misura limita la libertà di ricerca ed evidenzia i difficili rapporti tra le università (la maggior parte dei richiedenti) e il Ministero; da una parte infatti negli anni si è verificato un comportamento non irreprensibile e dall'altra è evidente la difficoltà (probabilmente giustificabile con la presenza di rapporti personali) nell'imporre condizioni o nel comminare sanzioni per il mancato rispetto delle prescrizioni. Tuttavia una maggiore pubblicità delle evidenze su cui si basava 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 potuto stimolare un controllo orizzontale tra gli stessi membri delle università²⁸⁷.

La circolare causò, oltre alle critiche, anche un interessante dibattito – stimolato da Gian Pietro Brogiolo – nelle pagine della rivista *European Journal of Post-Classical Archaeologies*. Una delle esigenze emerse da entrambe le parti in causa fu la mancanza di una progettazione strategica della ricerca (Ardevino 2013: 297–98; 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, imponendo quindi la realizzazione di programmi di ricerca delle Soprintendenze con piani di 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 coinvolgi-

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 comunque difficile anche l'assunzione della spesa da parte di un ente pubblico.

²⁸⁶ Tale problema di "sovraccarico" di informazioni che poi non vengono pubblicate o vengono pubblicate solo in via preliminare è comunque comune anche alle stesse Soprintendenze, i cui funzionari sono responsabili della documentazione di tutti gli scavi di archeologia preventiva (Brogiolo 1997).

²⁸⁷ Oggi alcuni dei dati sono pubblicati dall'Istituto Centrale per l'Archeologia, v. paragrafo 3.4.5.

mento 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 (eventuale) partenariato. È significativo anche notare che a questa circolare non si accompagnava lo stanziamento di finanziamenti: più che programmi di ricerca, si trattava quindi di trovare un filo rosso che univa le attività già in svolgimento presso la Soprintendenza²⁸⁸. Ai richiedenti delle concessioni di scavo era suggerito di «proporre integrazioni ed attivare l'eventuale coinvolgimento degli enti territoriali». Ancora una volta si confermava la subalternità dei concessionari, che potevano proporsi tutt'al più come "integrativi" di programmi già elaborati²⁸⁹. I progetti, approvati dalla DG, sarebbero stati poi, nelle intenzioni dichiarate dalla circolare, pubblicati sul sito della stessa DG, per darne adeguata pubblicità. Tuttavia allo stato attuale (gennaio 2019) non sono stati ancora pubblicati e anzi è lecito domandarsi se realmente esistano e siano stati aggiornati dal 2013, dato che le attività condotte dalla Soprintendenza sono per lo più reattive, a causa della mancanza cronica di personale e di risorse finanziarie.

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, tuttavia centralizza in modo ancora più accentuato i poteri della Soprintendenza. La DG infatti chiede 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). È evidente l'incompatibilità di questa previsione con la libertà di ricerca. Se infatti questo criterio di valutazione di "coerenza" e "utilità" può

²⁸⁸ Il "parco progetti" delle singole Soprintendenze (così come definito dalla medesima circolare) constava sostanzialmente in un elenco (v. Allegato 1 della circolare), vanificando l'idea stessa di una programmazione strategica.

²⁸⁹ Ironicamente la circolare ribaltava la prospettiva, lasciando intendere 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».

valere per le attività di ricerca della Soprintendenza stessa, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse e programmazione della ricerca interna, ciò non può essere valido anche per le attività di enti esterni, che devono essere liberi di sviluppare ricerca indipendente. Questo può inoltre costituire un ostacolo per le comunità locali nel loro diritto di essere coinvolte in un progetto di ricerca fin dalla sua progettazione, studiando ciò che è più importante e significativo per loro. Se il loro *input* non è stato preso in considerazione al momento della scrittura dei programmi delle Soprintendenze (ed è difficile che lo sia stato), rischiano di continuare ad essere totalmente tagliate fuori.

La circolare continua ponendo l'accento sulle problematiche di conservazione post-scavo e su comportamenti riprovevoli da parte dei concessionari negli anni precedenti (insieme alla difficoltà del Ministero di imporre le necessarie condizioni e comminare sanzioni): condizioni conservative pessime, reinterri malfatti che hanno causato problemi di sicurezza, documentazione incompleta. Vengono reiterate anche le misure riguardanti il premio di rinvenimento²⁹⁰, 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 Legge 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, seguendo i diversi commi del medesimo articolo:

- 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 l'attività di altri soggetti ad attività collaterali. In relazione a questo punto, preclude anche la realizzazione di summer school 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, le convenzioni erano l'unico strumento che assicurava effettiva parità a entrambe le parti (esecutori dello scavo, per lo più università, e Ministero) e non un rapporto di subalternità creato dalla concessione. Dovrebbero inoltre essere legali, in quanto gli artt. 11 e 15 della legge 241 del 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

²⁹⁰ Tuttavia oltre alla rinuncia del proprietario dell'area di scavo, viene richiesta anche la rinuncia da parte del direttore di scavo e di tutto lo staff coinvolto con incarichi di responsabilità.

incoraggiato nell'ottica di una migliore programmazione della ricerca, dato che di natura prevedono il coinvolgimento di diversi attori²⁹¹.

Il secondo punto si pone in palese contraddizione con quanto specificato nel rapporto esplicativo della Convenzione di La Valletta (cfr. paragrafo 2.2.1). Tuttavia, come abbiamo già esposto, dato che i rapporti esplicativi delle convenzioni non si possono intendere come interpretazioni autoritative del testo, questo rimane aperto a eventuali diverse esegesi a livello nazionale. Nel caso italiano infatti, è stato usato per restringere la partecipazione dei volontari direttamente agli scavi archeologici, limitandone le attività al "supporto", riservando lo scavo a archeologi o studenti di archeologia e materie affini. E tuttavia la definizione rimaneva vaga, dato che non esisteva in quel momento una definizione di archeologo nell'ordinamento italiano: quale titolo di laurea doveva avere un archeologo per essere considerato tale? Quali sono le "discipline 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 VI Arch stessa (che deve essere redatta da soggetti in possesso di specifiche qualifiche), formalmente possono 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 contingentati dalle imprese edilizie. Stupisce pertanto ancora maggiormente la disparità di trattamento della stessa materia (scavo archeologico) in funzione del soggetto incaricato della direzione scientifica (il concessionario nel primo caso, il cui *curriculum* professionale è comunque valutato dal Ministero per garantire elevati standard qualitativi, e la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio nel secondo).

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

La circolare inoltre richiama in più punti, ormai assomigliando alle gride del Manzoni, ovvero a 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 reiterate anche nella circolare n. 21 del 25 ottobre 2016 per le richieste di concessioni relative all'anno seguente (c.d. "circolare Bon Valsassina"). Vengono però specificate meglio le "discipline affini" della precedente circolare²⁹²,

²⁹¹ Le convenzioni con le Università erano ad esempio incoraggiate in una delle riforme organizzative del Ministero. Secondo l'art. 14, comma 4 del D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441: «Il soprintendente per i beni archeologici può sottoscrivere accordi con le università statali per l'esecuzione di scavi archeologici in regime di titolarità, nel quadro di programmi pluriennali di ricerca».

mentre per attività collaterali e di supporto logistico è anche prevista la presenza di partecipanti a progetti di alternanza scuola-lavoro.

Dal 2018 l'Istituto Centrale per l'Archeologia (ICA)²⁹³ affianca da DG ABAP, tra le altre competenze, per la trasparenza riguardo le concessioni di scavo. Tra le operazioni di riordino, a fine 2018 è stato annunciato un nuovo portale *online* per la presentazione delle richieste già dall'anno 2019 (circolare n. 37 del 19 settembre 2018)²⁹⁴. Per il medesimo anno è uscita il 18 gennaio 2019 anche una circolare con nuove linee guida (c.d. "circolare Famiglietti 3")²⁹⁵. In particolare, una significativa novità riguarda le ricerche non invasive, per cui non viene più prevista un'autorizzazione, ma viene esplicitamente richiesta una concessione, sulla base di un'interpretazione estensiva delle parole "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. Questa previsione si pone in netto contrasto con la libertà di ricerca, limitata pur senza un contatto fisico con il bene. Questa misura potrebbe essere stata introdotta in relazione alla disposizione con il premio di rinvenimento e alla 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. Tuttavia poiché lo Stato non ha risorse (di personale e finanziarie) per condurre ricerche estensive in tutto il territorio italiano, per conoscere meglio i territori 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" presentata alla precedente circolare, scidendo le attività non invasive in due categorie, quelle che richiedono l'uso di strumentazione come *remote sensing* e indagini geognostiche (che richiedono concessione) e le ricognizioni territoriali, che invece richiederebbero una autorizzazione da parte delle Soprintendenze competenti per territorio. Tuttavia un regime autorizzatorio in relazione alle ricerche archeologiche non compare nel Codice.

Anche considerando "ricerche archeologiche" gli scavi e le indagini di *remote sensing* (senza dunque includere le ricognizioni territoriali), anche all'atto pratico la misura è difficilmente applicabile: una richiesta di concessione per ogni singola ricerca archeologica sul suolo italiano aggiungerebbe una quantità significativa di lavoro burocratico,

²⁹² «...a titolo di esempio e senza alcuna pretesa di esaustività, l'antropologia fisica, la geologia, la geoarcheologia, l'archeozoologia, la paleobotanica etc.».

²⁹³ L'ICA è stato fondato con D.M. 13 maggio 2016, n. 245 e organizzato con D.M. 7 aprile 2017, n.169.

²⁹⁴ In realtà tale portale non è ancora attivato al momento della scrittura di queste pagine (aprile 2019). La modulistica, in formato pdf editabile fornita dal sito web dell'ICA, deve essere poi spedita via posta elettronica alle Soprintendenze competenti per territorio.

in contrasto con quanto scritto all'inizio della circolare, ovvero la necessità di assicurare una maggiore efficienza e speditezza dei procedimenti²⁹⁶.

La circolare raccomanda inoltre ai funzionari di completare la relazione con una valutazione dell'impatto dello scavo sulla gestione economica e organizzativa della Soprintendenza, di indicare dove i materiali verranno depositati²⁹⁷ e 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!²⁹⁸). Anche tale controllo richiederebbe un intenso lavoro burocratico e di coordinamento tra diverse realtà territoriali.

Rimane inoltre il divieto di stipulare convenzioni in luogo delle concessioni, contrariamente, come abbiamo già detto, a quanto diposto dalla L. 241/1990. Inoltre la circolare 4/2019 dichiara irricevibili le istanze pervenute incomplete o difformi mentre, sempre a norma della L. 241/1990, dovrebbe vigere la regola del soccorso istruttorio.

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

Infine, un ulteriore balzello burocratico è stato imposto nel 2019, come parte delle condizioni del rilascio della concessione: «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». Oltre a costituire un ulteriore appesantimento burocratico, ancora una volta si nota un ruolo di netta subalternità dei concessionari, che devono chiedere assenso per ogni attività di disseminazione. Tale condizione di rilascio, oltre a sollevare dubbi di legittimità (anche relativamente al contrasto tra il diritto d'autore e il presunto "diritto di proprietà" sulla conoscenza derivante dalle ricerche in concessione), rischia di frenare iniziative di divulgazione e apertura al pubblico, che sono da ritenersi tra i presupposti di una significativa partecipazione.

²⁹⁵ Per una critica si veda anche Brogiolo 2019.

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ 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.

²⁹⁸ Il problema si pone ad esempio nel caso di dipartimenti universitari che possono condurre diversi scavi, con molti direttori: può dunque 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?

Circolare	24/2012	8/2013	3/2015	6/2016	21/2016	4 e 7/ 2019
Proibisce scavi su terreni privati	X					
Concessione limitata a 3 anni e 3 scavi per ogni Direttore	X		X	X	X	X
Reinterro obbligatorio e restauro preliminare dei manufatti	X		X	X	X	X
I proprietari devono rinunciare volontariamente al premio di rinvenimento o i concessionari devono sobbarcarsene il pagamento		X	X	X	X	X
Le ricerche devono essere coerenti con il programma di ricerca delle Soprintendenze			X	X	X	X
Valutazione dei rischi per la futura conservazione			X	X	X	X
Esclusione dei volontari				X	Parzialm.	X
No summer schools (specialmente non per profitto)				X	Parzialm.	X
Esclusione di convenzioni tra Soprintendenze e ricercatori in luogo della concessione				X	X	X
Le indagini non invasive devono essere autorizzate dalla Soprintendenza				X	X	
Le indagini non invasive necessitano di concessione						X
Le ricognizioni territoriali devono essere autorizzate dalla Soprintendenza						X
Documenti da consegnare	9	-	5	14	14	18

Tabella 2 Sintesi delle misure elencate nelle circolari dal 2012 al 2019.

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 enti oltre al Ministero. In questo contesto, la Convenzione de La Valletta è stata interpretata letteralmente, nel modo più severo, in aperto contrasto con quanto succede in altri paesi, particolarmente nel nord Europa²⁹⁹. 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 è stata creata, cfr. paragrafo 2.2.1), ma è stata

²⁹⁹ 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).

invece usata solamente per restringere i diritti di accesso diretto dei volontari 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 commerciale³⁰⁰.

Ciò che sembra emergere dalla lettura delle circolari è un conflitto tra Ministero e Università (che rappresentano la maggioranza dei richiedenti concessione), 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 veda Brogiolo & 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, nonostante si possa dire che questi siano sicuramente uno dei momenti più adatti per la partecipazione pubblica in archeologia, come dimostrano le esperienze di altri paesi (Simpson & Williams 2008; S. Thomas 2017). Le circolari evidenziano però anche alcuni comportamenti riprovevoli da parte dei concessionari, le cui conseguenze (anche e soprattutto di ordine finanziario) sono apparentemente ricadute in capo al Ministero.

Si potrebbe obiettare che il valore legale delle circolari non eguaglia quello della legislazione primaria (il Codice), ma poiché 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 ne sono tenuti all'osservanza. Si tratta comunque di provvedimenti che sul piano giudiziale potrebbero essere ritirati in autotutela, perché viziati da eccesso di potere (Clarich 2015: 210–18).

3.4.3. IL RECENTE EMENDAMENTO PROPOSTO ALLA LEGGE DI BILANCIO 2018

Riguardo il sistema degli scavi archeologici, la legislazione italiana non ha attivamente incoraggiato le richieste da parte di altri soggetti oltre al Ministero³⁰¹. Tuttavia 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

³⁰⁰ I fondi hanno infatti canali completamente distinti: secondo la logica del *developer pays*, applicata anche dal nostro Codice degli Appalti, l'archeologia commerciale è finanziata dai privati costruttori; l'archeologia di ricerca viene invece finanziata per lo più con bandi pubblici (provenienti da vari canali) o dal mondo del no-profit. Sarebbe comunque interessante un approfondimento basato su dati statistici sui canali di finanziamento di entrambi i settori.

³⁰¹ Costituisce eccezione l'allocatione di fondi da parte del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Non si tratta tuttavia di fondi da investire in scavi in concessione all'interno del territorio italiano, bensì da investire in ricerche all'estero, configurando la cultura (e l'archeologia in particolare) come strumento di diplomazia, cooperazione internazionale e per il mantenimento e accrescimento del *soft power*.

fondi. Nelle discussioni preliminari all'approvazione della legge, l'onorevole Lorenzo Viviani³⁰² ha proposto un emendamento, in realtà immediatamente ritirato e non presentato nemmeno ufficialmente alla discussione in Parlamento.

L'emedamento constava di un solo articolo con due commi³⁰³ e 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 italiani³⁰⁴, incoraggiando i proprietari / gestori di strutture alberghiere, residenze storiche e cantine che offrono servizi turistici a concludere accordi con istituzioni museali locali per l'esposizione nei propri spazi di materiali catalogati ma conservati nei depositi senza essere esposti al pubblico. Questi avrebbero apportato una patina di prestigio "culturale" alle strutture, così come accade ad esempio nel caso del Park Hyatt Hotel a Milano, che esibisce nella hall dei vasi greci (falsi?) (Melotti 2008: 76–79). Questo tipo di accordi è permesso nel Codice sia tra organi pubblici (e anzi in qualche modo incoraggiato nel caso dei materiali provenienti da scavi per mantenere un legame con il territorio di provenienza, art. 89), sia anche con privati (art. 106).

Il secondo comma proponeva invece che i proprietari / gestori di agriturismi (anche se il provvedimento citava «gli imprenditori agricoli esercenti attività agrituristica») 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 con ogni probabilità volta a incoraggiare l'iniziativa economica privata del settore turistico in archeologia e nello stesso tempo aumentare il turismo offrendo nuove ed eccitanti "esperienze", uno dei trend dell'industria turistica (Melotti 2008). Tuttavia, presenta anche molti punti deboli. Sembra innanzitutto ignorare il fatto che il Codice attualmente già riconosce ai proprietari dei terreni la possibilità di richiedere la concessione e introduce invece un poco chiaro principio discriminatorio: perché la possibilità di richiesta della concessione dovrebbe essere

³⁰² Deputato della Lega, laureato in Scienze Biologiche, con interessi nel campo delle politiche agricole e nel settore della pesca e acquacoltura.

³⁰³ Non essendo stata presentata ufficialmente, la proposta di emendamento non compare nelle liste ufficiali. L'unica fonte disponibile attualmente è quella, non ufficiale, 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].

³⁰⁴ Mancano tuttavia dati reali a sostegno o smentita di tale narrativa: non sono resi pubblici infatti ad esempio la consistenza (e qualità di materiali) 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).

permessa solo ai proprietari di agriturismi? Questo era probabilmente il risultato del temponeaneo trasferimento delle competenze in materia di turismo al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali (e del Turismo, appunto). Ignora anche i criteri di valutazione delle proposte di scavo (v. sopra). Ancora più significativamente, gli scavi non richiedono alcun obiettivo di ricerca. Anche se la legge parla essenzialmente del ritrovamento di “cose”, dal punto di vista degli studiosi si potrebbe sostenere che è la conoscenza derivante dallo scavo ciò che rende un materiale meritevole di interesse pubblico.

La proposta ha scatenato le critiche da più parti: il MiBAC stesso (con qualche ritardo), alcuni esponenti delle accademie e le associazioni professionali. Queste ultime in particolare lamentavano in particolare la mancanza della menzione di un ruolo per gli archeologi professionisti (probabilmente altro rispetto al direttore di scavo, che deve avere – sempre da circolari – un cv adeguato al suo ruolo). Le associazioni si sono appellate alla Convenzione di La Valletta, ancora una volta per escludere i volontari dagli scavi, e all’art. 9-bis del Codice, introdotto nel 2014 (art. 1 della L. 22 luglio 2014, n. 110), che dice che le opere sui beni culturali devono essere svolti da operatori «in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale». Tuttavia il decreto che definiva ii livelli di formazione e esperienza richiesti era ancora atteso alla data di uscita di questa proposta di legge. Le forti critiche hanno fermato su nascere la proposta di emendamento.

3.4.5. L'IMPORTANZA DEL MONITORAGGIO NELLA COSTRUZIONE DELLE POLITICHE PER IL RILASCIO DELLE CONCESSIONI DI SCAVO

Le recenti circolari, come si è visto, limitano significativamente la partecipazione pubblica negli scavi archeologici. Ma vale veramente la pena restringere il diritto di partecipazione alla ricerca da parte dei volontari al fine di evitare possibili 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? Dati per rispondere a quest’ultima domanda sono quasi impossibili da trovare. Per rispondere alla seconda domanda invece erano stati richiesti alcuni dati in via preliminare alla DG ABAP in data 12 febbraio 2018, in particolare: il numero degli scavi in concessione negli ultimi dieci anni, con titolarità delle richieste, numero dei provvedimenti di diniego, numero degli scavi effettuati in convenzione negli ultimi dieci anni e numero degli scavi archeologici che sono stati effettuati in totale (compresi quelli di archeologia preventiva e di emergenza) in Italia nello stesso arco temporale. A questa domanda ha risposto l’ICA (nota prot. 45 del 14 marzo 2018) dichiarando l’impossibilità di fornire tali informazioni non disponibili a livello centrale, ma «reperibili in archivi di

varia pertinenza»³⁰⁵. Poche le informazioni recenti pubblicate: 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"³⁰⁶ (Malnati 2011: 8; Malnati 2013: 287).

Oggi alcuni dati riguardanti le concessioni sono resi pubblici dall'ICA³⁰⁷. Nel 2018 sono stati affidati in concessione 384 scavi, mentre sono stati 7 i provvedimenti di diniego. La maggior parte (77%) è stata affidata a università e altri istituti di ricerca (Figura 4).

È invece impossibile conoscere l'esatto numero di scavi di archeologia preventiva / di emergenza in Italia, ma probabilmente il numero si aggira ancora intorno ai 6-7 mila l'anno. Sarebbe tuttavia importante considerare anche la superficie esplorata: molti degli scavi in concessione hanno una estensione limitata, dato che le risorse economiche sono comunque poche. In archeologia "commerciale", accanto a saggi esplorativi e scavi di piccola estensione, ci sono anche alcuni scavi a larga scala. I dati pubblicati però non consentono di evidenziare questo dato. Tuttavia, emerge che 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 della rinuncia al premio di rinvenimento (Figura 5).

È importante ricordare che l'esclusione dei non professionisti è valida solo per le ricerche in concessione³⁰⁸. Anche nell'ambito dell'archeologia "commerciale", anche se l'art. 9-bis del Codice dice che le opere sui beni culturali devono essere eseguite da professionisti, pur essendo stati pubblicati i decreti attuativi che definiscono quali qualifiche debba avere un "archeologo", non sono ancora stati aperti i bandi per l'iscrizione agli elenchi³⁰⁹. Per operare in un cantiere (anche in concessione), i lavoratori devono frequentare alcuni corsi riguardanti la sicurezza, avere un certificato medico di idoneità e sottoscrivere una polizza assicurativa. Ancora una volta mancano i numeri di quanti

³⁰⁵ 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 un rapporto tre volte l'anno contenente, tra altre informazioni, anche il numero degli scavi di archeologia preventiva nel loro territorio.

³⁰⁶ Il numero è comunque una sotto stima: non sono infatti compresi gli scavi in Sicilia, Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, che hanno Soprintendenze regionali e indipendenti (Aicardi 2002: 9–10).

³⁰⁷ http://www.ic_archeo.beniculturali.it/it/218/concessioni-2018 [ultimo accesso 31/01/2019].

³⁰⁸ Di recente ad esempio ha suscitato polemiche la decisione – legittima da un punto di vista formale – di un funzionario della Soprintendenza ABAP per le province di Bergamo e Brescia di eseguire uno scavo archeologico non in concessione di cui lo stesso funzionario era direttore scientifico con un gruppo archeologico di volontari. <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].

³⁰⁹ E in ogni caso l'assenza dagli elenchi non preclude la possibilità di lavorare nel settore (D.M. 244 del 20 maggio 2019). Ciò non vale per attività archeologiche per le quali la legge specifica la necessità di qualifiche particolari.

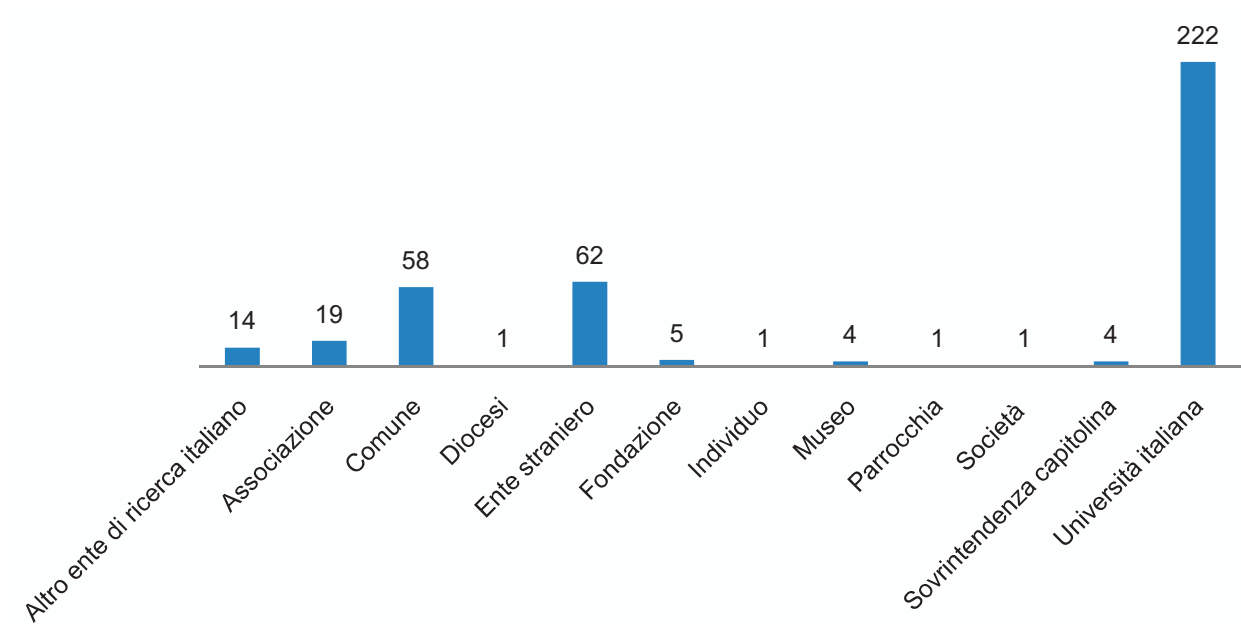


Figura 4 Concessionari di ricerche archeologiche nel 2018 (fonte: ICA).

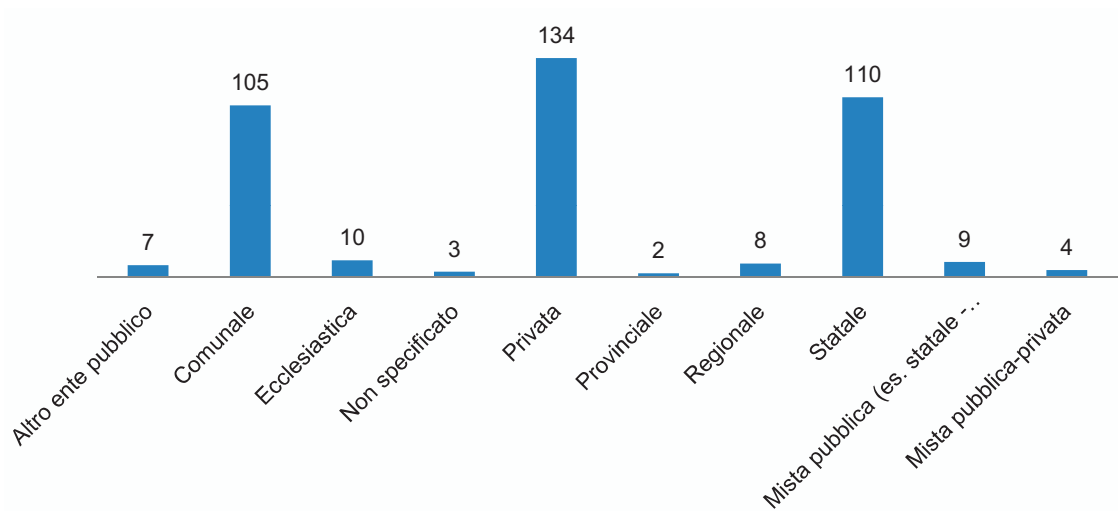


Figura 5 Proprietà degli immobili in cui sono state effettuate le ricerche in concessione nel 2018 (fonte: ICA).

siano gli “archeologi” (in possesso di un titolo di laurea) impegnati nell’archeologia “commerciale”³¹⁰ contro altri tipi di operatori coinvolti in scavi (ad esempio 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. Vanno però a limitare la partecipazione volontaria agli scavi archeologici per evitare potenziali danni al patrimonio archeologico quando in realtà gli scavi in concessione rappresentano circa il 5% degli scavi in Italia (e probabilmente la percentuale si abbassa se consideriamo la superficie indagata). Inoltre, negli scavi in concessione la responsabilità della ricerca è del direttore di scavo mentre i funzionari di Soprintendenza hanno facoltà di ispezione, garantendo dunque che livelli minimi di qualità siano rispettati e avendo potere di comminare sanzioni allorquando il concessionario non rispetti le prescrizioni imposte. Dunque il danno potenziale è limitato.

Considerando che tutti gli scavi sono attività distruttive, sarebbe forse opportuno preoccuparsi maggiormente della maggioranza degli scavi, nell’archeologia preventiva e di emergenza, che richiederebbe regole più chiare e uguale trattamento per beni pubblici e privati (Guermandi 2016). Potremmo anzi dire che escludere i volontari e le comunità locali dagli scavi in concessione, considerando che i finanziamenti per gli scavi in concessione sono spesso pubblici, è un danno di ordine sociale. È dunque importante monitorare meglio a livello centralizzato gli impatti delle politiche ora in corso, per progettare politiche più accurate e rispondenti alle necessità.

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

³¹⁰ Dati risalenti al 2011 indicano circa 1600 archeologi professionisti (Malnati 2011: 11). Un report del 2012-2014 calcolava approssimativamente 1745 archeologi assunti o collaboratori di imprese archeologiche in Italia (Pintucci & Cella 2014).

sporadica – in cui questi vengano rinvenuti casualmente, nella grande maggioranza dei casi non da 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 progressivamente arricchita tramite aggiustamenti, a partire dall’originario impianto del 1902.

Già la legge 185/1902 imponeva allo scopritore fortuito l’obbligo di denuncia (art. 15), anche se non esplicitava 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, obbligate a intervenire «entro brevissimo termine» (non ulteriormente esplicitato), le quali avevano facoltà di prendere provvedimenti per garantirne la tutela. Non era previsto un premio di rinvenimento e la sanzione per eventuali contravvenzioni era 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» sia allo scopritore fortuito che al detentore di beni archeologici. La menzione del detentore consentiva sia di portare a conoscenza dell’amministrazione i beni archeologici in proprietà privata, sia di sanzionare eventuali detentori, non coincidenti con lo scopritore fortuito, per mancata denuncia³¹¹. Lo scopritore aveva l’obbligo di provvedere alla conservazione dei resti in attesa dell’ispezione, che doveva avvenire entro trenta giorni. La rimozione era consentita solo in casi in cui non si potesse provvedere altrimenti alla custodia dei beni. Veniva introdotto il premio di rinvenimento, come misura incentivante alla denuncia (ma forse inizialmente anche a parziale compensazione della perdita del diritto di proprietà sulla cosa), 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.

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

³¹¹ La sanzione (art. 35 della L. 354/1909) prevedeva una multa e la confisca delle cose.

La L. 1089/1939 riprese il dovere di «immediata» denuncia in capo allo scopritore fortuito (espungendo il riferimento al semplice detentore³¹²), che doveva provvedere alla conservazione temporanea fino all'ispezione delle autorità (eventualmente chiedendo l'ausilio delle forze pubbliche), per cui non vengono previsti limiti temporali (art. 48). La rimozione era consentita, anche qui, solo nel caso in cui la custodia non potesse essere garantita altrimenti. Le spese sostenute per la custodia e rimozione della cosa erano rimborsate dal Ministero (solo nel caso in cui la cosa presentasse effettivamente interesse culturale? Non era inoltre esplicitata la modalità di determinazione del rimborso³¹³). L'art. 49 disponeva il premio di rinvenimento³¹⁴ nella misura di un quarto del valore delle cose ritrovate (in rilascio delle cose stesse o in denaro) al proprietario del terreno e allo scopritore. Il valore era determinato dal Ministero³¹⁵. La sanzione per la trasgressione era una multa e l'arresto fino a un anno. L'impossessamento della cosa era invece assimilato al furto (art. 624 c.p., richiamato dall'art. 67 della L. 1089/1939).

Il T.U. 490/1999 ha introdotto poche novità all'impianto già messo a punto. In particolare venne introdotto il termine di ventiquattro ore per l'effettuazione della denuncia da parte dello scopritore fortuito, con esplicitazione delle autorità a cui effettuare la denuncia (da cui scompare l'ispettore onorario). In relazione al premio di ritrovamento, si esplicitava che se il proprietario dell'immobile e lo scopritore coincidevano, al titolare del premio spettava un premio non superiore al valore della metà delle cose ritrovate. Anche qui la sanzione prevedeva multa e arresto.

Tali disposizioni sono riprese anche dal Codice del 2004, la cui modifica del 2008 ha introdotto il dovere 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 denuncia³¹⁶, sia per l'impossessamento illecito³¹⁷, con la possibilità però 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, la dottrina si è soffermata in particolar modo su alcuni punti critici.

³¹² Che comunque poteva essere eventualmente accusato di furto, ricettazione o altri reati connessi al possesso illecito di beni di interesse archeologico.

³¹³ Tale indeterminatezza permane anche nell'ordinamento vigente (Marzuoli 2007).

³¹⁴ Il successivo articolo esclude dai titolari di diritto al premio coloro che si introducano illecitamente nel fondo altrui.

³¹⁵ Qualora lo scopritore non accettasse la determinazione del Ministero, aveva facoltà di nominare un secondo membro della commissione, anticipandone le spese.

³¹⁶ Art. 175, comma 1, lett. b), che prevede l'arresto fino a un anno e un'ammenda da 310 a 3.099 euro.

³¹⁷ Art. 176, che prevede la reclusione fino a tre anni e una multa da 31 a 516,50 euro. Tali sanzioni sono aumentate nel caso in cui il delitto sia commesso da un concessionario di ricerca.

Innanzitutto, la questione della definizione di bene archeologico, di cui abbiamo già detto (cfr. paragrafo 3.3.1), ai fini della definizione del regime proprietario e dell'attribuzione del premio di rinvenimento (Alagna 1989: 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, e di un formale provvedimento della PA (che d'altronde non potrebbe esistere precedentemente alla scoperta, trattandosi di scoperte frutto del caso), ma ha anche aggiunto che l'«interesse [archeologico] può essere spesso desunto o traspare il più delle volte dalle caratteristiche e dalla natura della *res*» (Calderoni 2000: 154). Su quest'ultimo punto dissentiamo, come esposto al paragrafo 3.3.1, per quanto di certo per alcune categorie di beni tale discorso sia valido (es. reperti numismatici con esergo leggibile, corredi funerari)³¹⁸.

Secondariamente, la dottrina si è interrogata sui soggetti cui fanno capo gli obblighi di denuncia e di custodia, specialmente in casi in cui siano coinvolti più soggetti. È quanto avviene ad esempio nel caso di 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 o la stazione appaltante (nel caso in cui si tratti di lavori pubblici) / il committente. La giurisprudenza sembra concorde nell'indicare come scopritore fortuito il soggetto «che svolge l'attività nel corso della quale vengono portati alla luce i reperti» (Pistorio 2012b: 734–35). Nel caso dei lavori pubblici ad esempio, sarebbe titolata la stazione appaltante, a cui tuttavia recenti sentenze³¹⁹ hanno negato il diritto al premio di rinvenimento (che, trattandosi di un "incentivo" a far la cosa giusta, non sarebbe dovuto a enti che per dovere costituzionale sono tenuti alla tutela dei beni culturali).

Un terzo elemento su cui la dottrina si è spesa in particolar modo è proprio il premio di rinvenimento. *In primis*, ci si è interrogati sulla natura del premio, di cui abbiamo già detto (cfr. paragrafo 3.2.1). Secondariamente, sui soggetti titolati al premio e sulle condizioni in cui conferire il premio³²⁰, ponendo l'accento sul comportamento collaborativo dello scopritore (Zagaria & Zagaria 2012: 751–52). Se infatti una certa parte dei commentatori della L. 1089/1939 affermava che il diritto al premio fosse 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 interpretazione. Poiché infatti la proprietà statale *ope legis* non assicura che il bene sia effettivamente consegnato allo Stato, il comportamento responsabile e collaborativo dello scopritore è stato ritenuto essenziale al raggiungimento di tale

³¹⁸ Dello stesso avviso anche S. Karl *et al.* 2017.

³¹⁹ Sentenza CdS n. 2302 del 7 maggio 2015.

³²⁰ 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: 12–14).

scopo (Postiglione 1979). Tale interpretazione è stata accolta dal Codice all'art. 92, comma 1, lettera c).

Alcuni commentatori hanno messo in luce anche delle questioni più marginali, ma comunque significative da un punto di vista pratico, come ad esempio il termine di ventiquattro ore per la presentazione della denuncia. La dicitura precedente all'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 denuncia³²¹, nonché altre contingenze (Panuccio 1989: 15; Calderoni 2000: 154; Pistorio 2012b: 735). Oggi tale interpretazione elastica sembra da escludere, come indicano alcune sentenze³²². Il confronto con le norme inglesi su questo punto è significativo: il termine per la denuncia dei "tesori" è di quattordici giorni dal momento in cui un soggetto si rende conto di aver trovato un oggetto che rientra nelle categorie tutelate dalla legge (cfr. paragrafo 4.5). Sul piano processuale questo porta sicuramente a delle difficoltà, tuttavia la legge prevede una certa elasticità.

Dal punto di vista operativo, dopo la denuncia il funzionario di zona generalmente procede a un'ispezione per verificare 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 cose ritrovate dovrebbero garantire la tutela e l'integrità del patrimonio archeologico in Italia. Tuttavia, la realtà è ben diversa, come attestano i rapporti annuali dei Carabinieri TPC e l'impressionante quantità di beni archeologici recuperati ogni anno (Figura 6), nonché il fatto che le denunce di rinvenimento ricevute dalle autorità sono in numero decisamente esiguo³²³.

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 quelle recenti, segnaliamo il disegno di legge n. 3216 della XIII legislatura (presentato dall'on. Veltroni nel 1997), "Norme per evitare il commercio, il traffico e la

³²¹ V. Panuccio (1989: 15–21) si sofferma in particolar modo sul ritrovamento in mare (altro problema giuridico, quello del dialogo tra il codice della navigazione e la legislazione per i beni culturali, oggi superata dall'inclusione nel Codice di norme apposite) di una statuetta fenicia che non era stata riconosciuta come oggetto archeologico. Il colorito racconto riporta che la statuetta aveva fama di portafortuna.

³²² 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».

³²³ Nel corso della tesi 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 mi è stata tuttavia confermata da diversi funzionari di Soprintendenza del nord Italia. La ragione della scarsità di denunce di scoperte occasionali può forse in parte anche imputarsi a ignoranza da parte dei privati delle norme riguardanti i beni culturali.

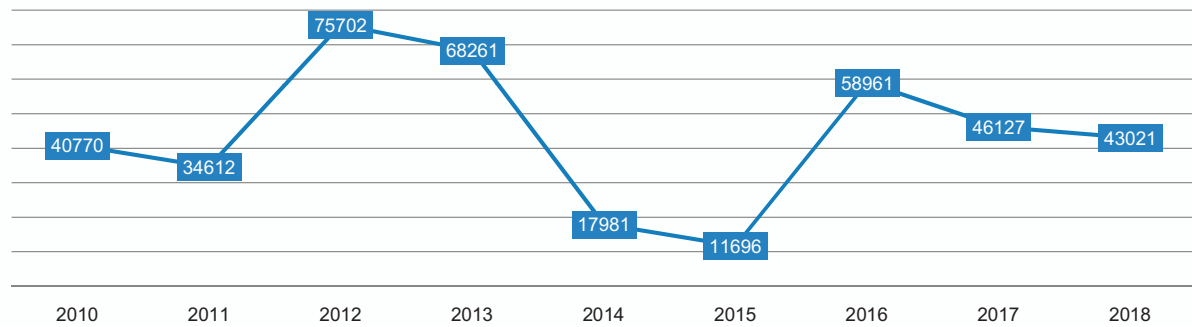


Figura 6 Beni archeologici recuperati dai Carabinieri TPC dal 2010 al 2018³²⁴.

detenzione illeciti di beni culturali” e il più recente n. 3540 della XVI legislatura (proposto dall’on. Marinello nel 2010), “Disposizioni per il censimento e la riemersione dei beni archeologici in possesso di privati”, preceduto da un tentativo di inserimento di un “archocondono” nella finanziaria del 2005 (Settis 2005: 233–45).

Il primo comprendeva:

- Norme per agevolare le operazioni investigative relative ai crimini connessi al patrimonio culturale (ad esempio differimento di provvedimenti di sequestro, impunitività degli ufficiali giudiziari che acquistano beni culturali sotto copertura al fine di acquisire prove), o per incentivare la collaborazione di colpevoli con le autorità tramite riduzione della pena (norma poi ripresa dal Codice);
- Norme per far “emergere” beni culturali illecitamente posseduti da privati:
 - 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 dei funzionari nel discriminare ciò che è bene culturale e ciò che non lo è?);
 - Incentivazione all’autodenuncia della detenzione illecita di beni culturali per mancata denuncia e consegna alle autorità, con possibilità di acquisirne la proprietà su richiesta, entro 90 giorni dalla promulgazione di un decreto che avrebbe stabilito le modalità della richiesta stessa, che avrebbe dovuto essere accompagnata da una dichiarazione «che i beni erano in possesso [del privato] o detenzione alla data di entrata in vigore della presente legge». 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, mentre per beni aventi interesse culturale particolarmente importante, lo Stato avrebbe detenuto la

³²⁴ Fonti: Carabinieri TPC 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019.

proprietà, ma il bene sarebbe rimasto in custodia presso i privati, previa convenzione tra Soprintendenza e l'interessato per assicurarne la conservazione idonea³²⁵, l'esposizione temporanea e lo studio. In ogni caso la Soprintendenza avrebbe avuto possibilità di ispezione. Simili disposizioni, con diverse scadenze temporali, si sarebbero applicate ai beni numismatici.

Il provvedimento dunque proponeva sostanzialmente una sanatoria *una tantum* e per un tempo limite di 90 giorni per far emergere quanto illecitamente detenuto da privati, verosimilmente catalogarlo (anche se non è esplicitamente scritto nella proposta) e renderlo disponibile per il futuro pubblico godimento e studio. La discussione in Camera dei Deputati però riporta segnali d'allarme per una legittimazione di attività illecite (tra cui si segnalano in particolare i furti a danno di musei, privati, enti) senza nessuna entrata per lo Stato, e per una "eccessiva burocratizzazione" nel procedimento di "condono", a fronte di scarsità di personale. Inoltre si rilevava l'iniquità tra il premio di un quarto del valore per chi ha denunciato il ritrovamento e la proprietà totale per chi invece si fosse avvalso del condono³²⁶. La proposta, dopo essere stata sottoposta a discussioni e emendamenti, venne abbandonata.

Il secondo schema di legge invece prendeva le mosse dalla constatazione che un elevato numero di cittadini detiene in buona fede ma illegalmente beni archeologici, mentre si è sviluppato un mercato clandestino di pezzi ad elevato tenore artistico, poiché la legge non distingue tra questi pezzi (di maggiore *appeal* nel mercato) e quelli con valore unicamente storico. Proponeva pertanto un obbligo di autodenuncia di possesso di "beni archeologici"³²⁷ entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto che avrebbe definito le modalità di presentazione della denuncia³²⁸, con dichiarazione di possesso prima della presentazione della legge e «provvedere al contestuale pagamento delle spese di registrazione e catalogazione», fissati in 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. I beni sarebbero stati catalogati come proprietà privata e contestuale comunicazione sarebbe stata data ai Carabinieri

³²⁵ In caso contrario i beni sarebbero stati presi in consegna dalla Soprintendenza.

³²⁶ Camera dei deputati - XIII Legislatura, Resoconto della VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione), sedute di martedì 10 febbraio, martedì 24 febbraio, mercoledì 25 febbraio 1998.

³²⁷ Ma, come si è già detto, solo quelli anteriori al 476 d.C. (cfr. paragrafo 3.3.1).

³²⁸ Non è chiaro invece se il comma 9 dell'art. 1 andasse a modificare l'art. 90 del Codice riguardo il dovere di denuncia, infatti recitava: «Gli eredi che, all'atto dell'immissione nel possesso dell'eredità, constatino la presenza, nel patrimonio del *de cuius*, di beni di interesse archeologico, paleontologico o numismatico antecedenti all'anno 476 dopo Cristo, per i quali non è stata tempestivamente presentata la comunicazione di possesso, sono tenuti ad effettuarla entro il termine di trenta giorni dalla scoperta».

³²⁹ Una diversa divisione, focalizzata sull'*hobby* del *metal detecting* in S. Thomas 2016: 143.

TPC. La legge avrebbe anche estinto i reati precedenti e pendenti. I beni non ritenuti di interesse per le collezioni sarebbero stati ceduti gratuitamente a scuole o enti che ne assicurassero la conservazione o sarebbero stati venduti dallo Stato. Anche qui dunque si prevedeva una sanatoria *una tantum*, ma dietro pagamento delle spese amministrative.

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

In generale però sottolineiamo che questi “archeocondoni” erano appunto sanatorie in deroga alla norma generale *una tantum*, ma non prevedevano un cambio legislativo per evitare che il problema della detenzione illecita si presentasse anche in futuro. Costituisce eccezione in questo senso l’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: 233–35), introducendo di fatto una incentivazione per i “tombaroli” ad acquisire la piena proprietà dei beni ottenuti tramite comportamento illecito.

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, si configurano con due profili di reato (da una parte la contravvenzione per mancata denuncia e esecuzione di ricerche senza concessione, dall’altra il delitto di impossessamento illecito) quattro comportamenti che sono piuttosto diversi dal punto di vista concettuale³²⁹. Il primo, criminoso, è quello dello scavo clandestino ai fini di ricettazione di beni di interesse archeologico. È il caso dei cosiddetti “tombaroli” che, in particolare in alcune regioni italiane (specialmente del sud Italia, 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 riemergono in futuro – saranno sempre di incerta provenienza³³⁰, togliendo significativa

³³⁰ Gli esempi sono innumerevoli e famosi sono casi di recupero e restituzione di opere trafugate dal territorio italiano e acquistate spesso all’estero da musei “compiacenti” (i rapporti annuali dei Carabinieri TPC, per i quali si vedano i riferimenti in nota 316, danno conto anche di queste operazioni). 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 infatti anche questioni relative alla “reparation”, 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 convenzioni e incontri internazionali (es. il G7 per la Cultura del 2017 ha visto una sezione dedicata a questo argomento, la c.d. Convenzione di Nicosia del 2017 del *Council of Europe* trattava proprio del traffico illecito), 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. A titolo di esempio si

potenzialità informativa a pezzi che per giunta sono di pregio (e dunque di alto valore di mercato), gli scavi clandestini non sono di superficie, ma si configurano come veri e propri sterri che distruggono la stratigrafia archeologica. Il secondo comportamento è quello del privato che scopre occasionalmente, ad esempio nella sua proprietà, nel corso di attività lecite (come ad es. aratura o attività di scavo non orientato alla ricerca archeologica), beni archeologici verso 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 quelli di soggetti che scoprono occasionalmente beni archeologici nel corso delle medesime attività lecite o con attività teleologicamente orientate al ritrovamento di “cose” (come ad esempio il *metal detecting*), ma provano interesse “culturale” – o economico (ma non necessariamente) – per i beni culturali³³¹. Sono individui che amano collezionare e custodire i beni³³², 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. Si tratta di una categoria particolare, ma molto più frequente di quanto si pensi e il confronto con l’Inghilterra e con il PAS (v. paragrafo 4.5.2) ci fa intravedere il potenziale collaborativo di questa categoria di soggetti. Anche in Italia, nei casi in cui in via del tutto eccezionale si è riusciti a costruire collaborazioni con questi individui, i risultati sono stati fruttuosi.

La finalità delle politiche per la gestione dei rinvenimenti fortuiti dovrebbe punire i primi (“tombaroli”) e incoraggiare gli ultimi (che chiameremo “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 (Figura 7). All’interno di questi insiemi, vengono messe in atto azioni sia di tipo legislativo che organizzativo. In particolare tra le misure di incentivazione, si possono annoverare: 1) il premio di ritrovamento, 2) la riduzione

vedano Renfrew 2000; Brodie & Tubb 2002; Brodie *et al.* 2006; Barker 2018. Una voce fuori dal coro riguarda la questione della *repatriation* è quella di J. 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* si era espresso in precedenza anche il giurista J.H. Merryman (1986).

³³¹ Questo comportamento è da alcuni archeologi stigmatizzato alla stregua del comportamento dei tombaroli, poiché, secondo la loro opinione, il risultato è il medesimo, ovvero la perdita del contesto stratigrafico del materiale. Di diversa opinione è R. 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). È però pur vero che in Italia questa branca non si è (ancora?) sviluppata.

³³² Mancano i dati per l’Italia, ma indagini in altri Stati, che hanno preso in considerazione in particolare la categoria dei *metal detectorists*, hanno evidenziato come l’interesse per la storia e per il collezionismo siano tra le motivazioni a spingere questi individui alla ricerca (R. Karl 2011; Munch Rasmussen 2014; R. Karl 2019a).

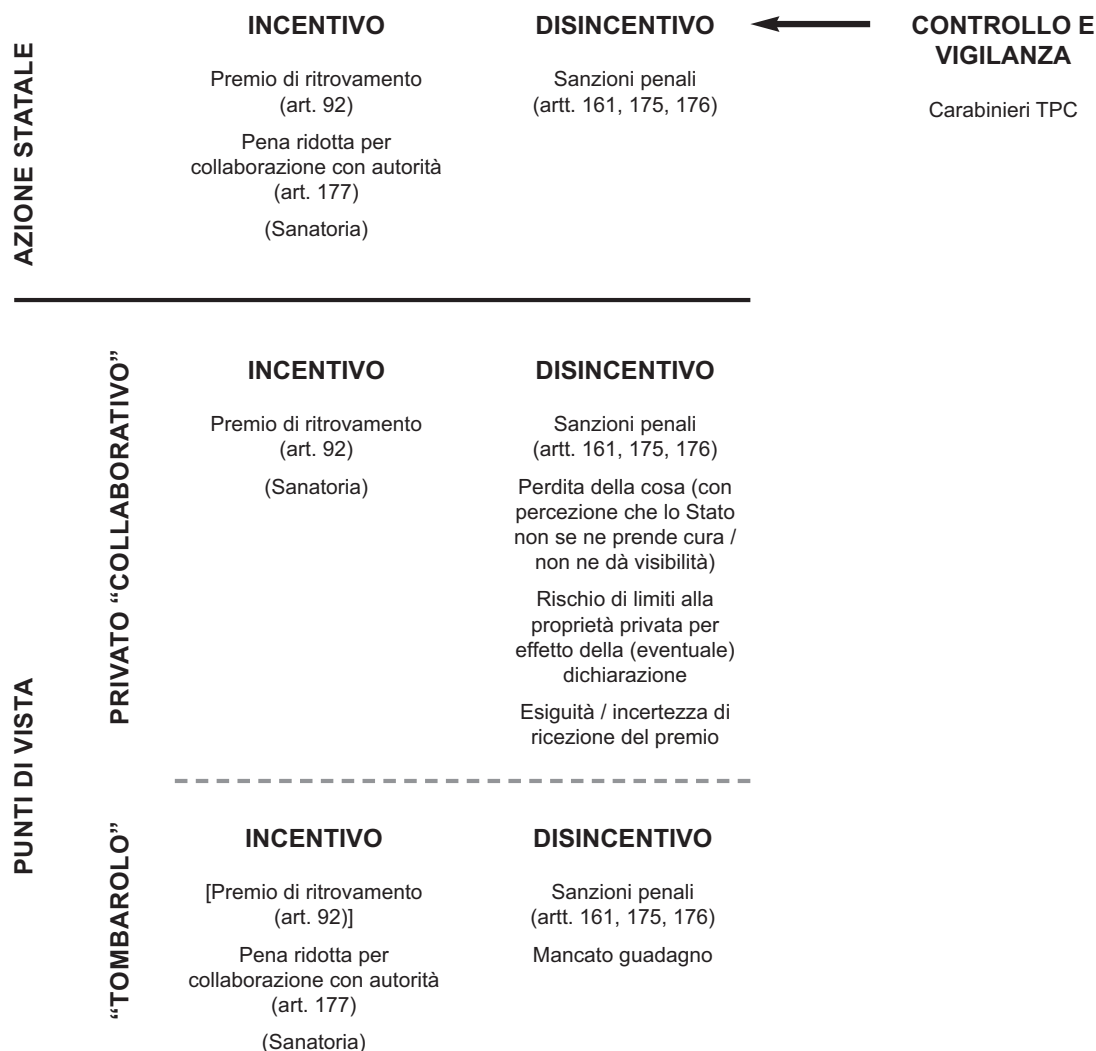


Figura 7 Schematizzazione delle politiche italiane per la gestione delle scoperte fortuite e la percezione del sistema da parte dei privati.

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 in realtà fuori dalle possibilità previste dal Codice, ma 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 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 già detto.

Se andiamo però ad analizzare il sistema di incentivi e disincentivi dal punto di vista dei privati, il quadro che emerge è diverso. Nonostante il premio di rinvenimento sia concepito come un incentivo al comportamento responsabile, un tombarolo difficilmente rinuncerà al mancato guadagno pari al prezzo intero dell’oggetto in cambio di un gua-

dagno pari a un quarto del valore dello stesso, fattore che scoraggia le denunce. La sanzione costituisce di certo un deterrente, ma nonostante l'intensificazione dell'operato dei Carabinieri TPC, recentemente moltiplicatisi e dislocatisi su base regionale, 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 sia purtroppo ancora di notevoli dimensioni (Beltrametti 2013), benché in questo senso gli sforzi internazionali stiano dando lentamente qualche frutto (es. stipula di protocolli di intesa, azioni di *public shaming* per indurre i musei prima compiacenti ad acquisti più prudenti, ecc.).

Se invece consideriamo la situazione dal punto di vista del "privato collaborativo" i disincentivi vanno ben oltre il deterrente della sanzione penale. Prima di tutto, considerando che si tratta in larga parte di appassionati e collezionisti, la perdita dell'oggetto, che viene consegnato allo Stato, è un disincentivo alla consegna (compensato dall'incentivo del premio di rinvenimento nel caso in cui si tratti di materiale di particolare pregio e dunque di somme ragguardevoli). Si consideri poi inoltre 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 grande disincentivo è il rischio di esporre il proprio immobile (terreno) a una valutazione di interesse culturale che potrebbe culminare con il procedimento di dichiarazione, che impone limiti (anche ad es. di utilizzo). 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 (e come abbiamo visto nel paragrafo 3.4.2, le ultime circolari del MiBAC lasciano intravedere tentativi di evitare il pagamento del premio). Tra gli incentivi scompare anche la riduzione della pena in caso di collaborazione per il recupero di opere trafugate, perché i privati collaborativi si suppone 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 legislativo, sulla carta coerente ed efficiente, si rivela in realtà nella pratica carente, come dimostrano da una parte il traffico illecito di beni culturali, dall'altra l'esiguo numero di denunce di scoperta occasionale alle autorità competenti³³³. Si tratta inoltre di crimini che in alcuni casi è

³³³ Una recente analisi empirica ha inoltre dimostrato l'importanza economica del mercato illecito di beni culturali mobili, specialmente antichi (Beltrametti 2013).

difficile accertare: se un monitoraggio più attento e una maggiore presenza territoriale hanno permesso di conoscere meglio il sistema degli scavi clandestini (problema per altro non risolto) 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, costituendo comunque una perdita, se non di materiale di pregio, di certo di conoscenza storica.

Sul punto, alcuni lavori di R. Karl hanno sottolineato l'importanza della psicologia sociale nell'obbedienza dei singoli alla legge, richiamando in particolare gli scritti di T.R. Tyler, che mettono in risalto l'importanza della percezione dell'autorità (e della sua legittimazione) da parte del gruppo sociale di cui si fa parte (Tyler 1997), più che gli strumenti coercitivi. Secondo R. Karl, il nostro sistema legale (al pari di quello di molti altri paesi) «assigns all authority to a privileged few – us archaeologists – while treating everyone else as feudal subjects who have to listen to what we say and obey our commands, or (though in reality not) be punished» (R. Karl 2019a: 247). Secondo questa visione, nel caso italiano anche qui sta un problema: la Soprintendenza e il MiBAC sono autorità percepite come legittimate da parte dei cittadini e a cui essi vogliono spontaneamente obbedire? Secondo un'indagine condotta a livello europeo nel corso del progetto europeo NEARCH³³⁴, l'86% degli Italiani pensa che la gestione dell'archeologia dovrebbe essere responsabilità dello Stato (Kajda *et al.* 2018: 105; NEARCH 2018). Il dato però, più che rispecchiare una percezione di legittimazione dell'autorità da parte della popolazione, sembra essere dovuto più che altro a un riflesso della situazione attuale. Simili risultati si sono avuti infatti in altri Stati a gestione statalista (es. Grecia, Francia), mentre in paesi più liberali (es. UK) la risposta ha compreso anche altri attori (Kajda *et al.* 2018: 104–5). Manca attualmente in Italia uno studio di larga scala sulla percezione della legittimazione della Soprintendenza e del MiBAC nella tutela dei beni culturali, ma, accanto a esperienze positive e di collaborazione, non si possono non notare – a livello empirico – dei segni di insofferenza verso l'amministrazione per i beni culturali, percepita spesso come autorità che “blocca i lavori”³³⁵, o che non cura in modo adeguato i beni³³⁶.

³³⁴ <http://www.nearch.eu/> [ultimo accesso 2019].

³³⁵ Per limitarci agli ultimi anni, ad esempio nel 2016 il giornalista Mario Giordano sulle pagine del quotidiano “Libero” (venerdì 15 luglio 2016) additò proprio l'archeologia (ovvero 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).

³³⁶ Sempre riferendoci a tempi recenti, un caso è quello che ha visto un gruppo di cittadini organizzare una arrampicata sulle mura in opera poligonale del Comune di Fondi (Latina). Alla reazione sdegnata dei professionisti ha replicato uno dei partecipanti all'evento sottolineando come gli organizzatori in pre-

Una maggiore comprensione della legittimazione delle istituzioni in questo campo e dei motivi che (eventualmente) 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 aggiunga inoltre, da un punto di vista giuridico, la necessità di una più chiara definizione dei materiali di interesse archeologico di cui bisogna dare denuncia (v. paragrafo 3.3.1), una migliore diffusione nella cittadinanza della conoscenza di queste regole, nonché un generale ripensamento delle politiche per la gestione dei rinvenimenti fortuiti, per 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. 27 giugno 1907, n. 386, 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 gratuito³³⁷ (art. 51 della legge citata) di durata triennale rinnovabile (art. 50), assumibile 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 nei quali l'ispettore onorario è particolarmente esperto.

parazione dell'evento abbiano pulito l'area, prima in avanzato stato di decadimento, aggiungendo inoltre «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» (21 ottobre 2018).

³³⁷ Hanno diritto a un rimborso delle eventuali spese sostenute per incombenze loro affidate.

La L. 386/1907 è stata abrogata dall'art. 59 del Regio Decreto 31 dicembre 1923, n. 3164 "Nuovo ordinamento delle Soprintendenze alle opere di antichità e d'arte", che all'art. 34 prevedeva comunque la figura degli ispettori onorari, con il compito di coadiuvare l'attività delle Soprintendenze, con la specificazione della gratuità dell'incarico. Il medesimo articolo precisava che «La composizione, la distribuzione, i compiti e i modi di nomina e di funzionamento [...] degli ispettori onorari saranno disciplinati dal regolamento», che tuttavia non risulta sia mai stato promulgato. La nomina degli ispettori onorari sulla base delle caratteristiche indicate dalla legge 386/1907 è rimasta però nella prassi, tanto che l'ultima riforma organizzativa ministeriale del 2014 ha indicato la DG Educazione e Ricerca come organo competente a mantenere l'elenco degli ispettori onorari. La medesima DG nella circolare n. 46 del 3 settembre 2015 ha delineato il procedimento di nomina: istruttoria della Soprintendenza territoriale competente, trasmissione dell'istruttoria al Segretariato Regionale competente che propone le nomine alla DG, la quale procede alle nomine³³⁸.

Si tratta di uno strumento di partecipazione piuttosto forte (e peculiare del sistema italiano). È tuttavia uno strumento usato con discontinuità e in modo irregolare nelle diverse regioni italiane.

I dati del 2018³³⁹ relativi agli ispettori con competenza per i beni archeologici riflettono una notevole discontinuità nell'uso di questo strumento. Gli ispettori onorari con competenza per i beni archeologici sono infatti 67 nel territorio nazionale, ma alcune regioni ne sono del tutto sprovviste (Piemonte, Molise, Abruzzo, Basilicata, Sardegna).

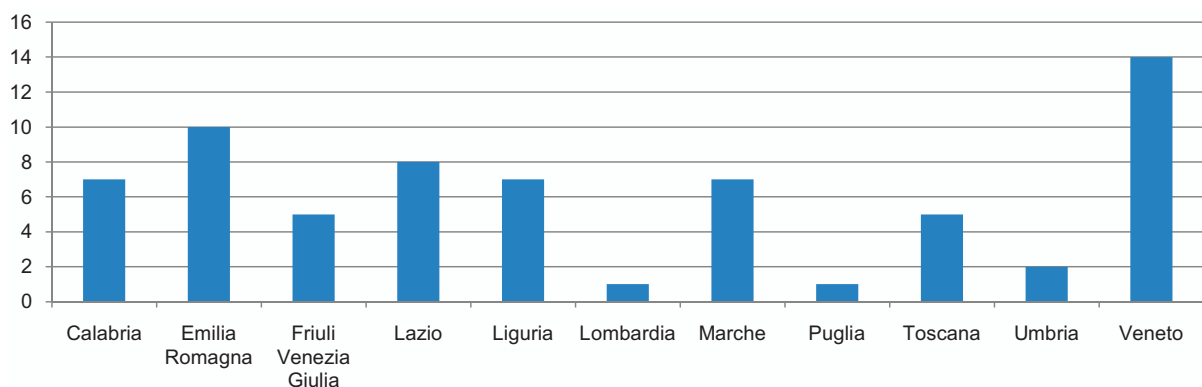


Figura 8 Numero di ispettori onorari di ambito archeologico nelle regioni italiane nel 2018 (fonte: DG Educazione e Ricerca).

³³⁸ 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.

³³⁹ Reperibili all'indirizzo: www.dger.beniculturali.it/getFile.php?id=519 [ultimo accesso 20/04/2019].

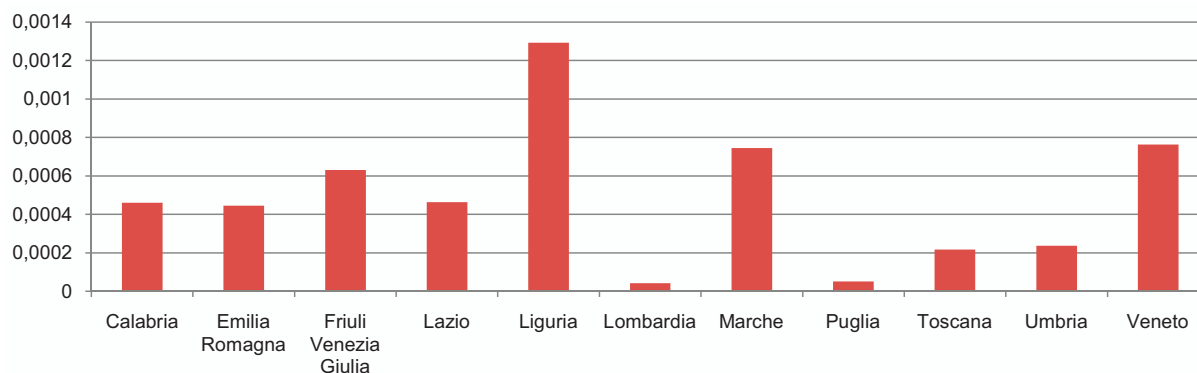


Figura 9 Numero degli ispettori onorari di ambito archeologico in relazione all'estensione del territorio regionale.

La regione che ne ha il numero maggiore è il Veneto, con 14 ispettori onorari per i beni archeologici / numismatici (Figura 8), mentre quella che ha maggior "densità" (numero di ispettori in relazione all'estensione del territorio regionale) è la Liguria (Figura 9). Veneto e Calabria hanno inoltre nominato ispettori con particolari conoscenze nell'ambito dell'archeologia subacquea, mentre il Friuli Venezia Giulia nel settore delle vestigia della prima guerra mondiale.

Considerati i compiti degli ispettori onorari, che potrebbero essere il tramite tra Soprintendenza e comunità locali, anche per stimolare un controllo orizzontale all'interno delle comunità, il loro ruolo è sotto-sfruttato, forse in conseguenza di una sottovalutazione. Soprattutto nelle regioni più soggette agli scavi clandestini secondo i Carabinieri TPC (es. Lazio, Sardegna, Puglia) questo potrebbe essere uno strumento più utilizzato, 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 nel paragrafo 3.2.2 dei procedimenti che governano ad oggi l'archeologia preventiva, che tuttavia costituisce solo una parte della *commercial archaeology* in Italia. Il resto è configurabile come archeologia d'emergenza³⁴⁰ o a casi di assistenza archeologica disposta in aree in cui è altamente probabile il ritrovamento di beni archeologici. In tutti questi casi, la legittimità dell'intervento ministeriale per la tutela del

³⁴⁰ Ovvero a casi in cui vengono effettuati scavi in seguito a segnalazioni di rinvenimento di beni / strutture nel corso di lavori.

patrimonio culturale è da ricercarsi nell'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: 309), anche qualora queste non siano state precedentemente individuate con provvedimento formale (dichiarazione o verifica) (art. 28, comma 2)³⁴¹. Il comma 4 invece prevede che possano essere richiesti dal Soprintendente 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 2006³⁴² e sostituito nel 2016, è disposta per lavori con committenza pubblica³⁴³, sebbene anche questa misura venga frequentemente ignorata, almeno stando a quanto denunciava recentemente sulle pagine di un quotidiano Vincenzo Tiné, Soprintendente ABAP per la città metropolitana di Genova e le province di Imperia, La Spezia e Savona (Tiné 2018). Nel caso invece di lavori privati, in molti centri urbani pluristratificati, 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 alcune zone "ad alto rischio archeologico" (individuate 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 queste misure si sostanziano nella richiesta di assistenza archeologica durante i lavori a spese del committente. È però vero che questa pratica non è standardizzata, come non sono standardizzate a livello nazionale le pratiche relative all'archeologia "commerciale", come ad esempio quali professionalità ammettere sul cantiere³⁴⁴, quale documentazione consegnare in Soprintendenza e con quali tempi,

³⁴¹ Rimane tuttavia un nodo da sciogliere per l'applicazione dell'art. 28 del Codice specificatamente ai beni archeologici. L'articolo prevede al comma 3 che tale inibizione o sospensione venga revocata qualora entro trenta giorni non vengano avviati procedimenti di dichiarazione o di verifica. Tuttavia, per i beni archeologici non è chiaro se dovrebbero essere utilizzati tali strumenti. La dichiarazione presupporrebbe un'appartenenza privata, 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 "rinvimento", mentre nel caso opposto dovrebbe avvenire una sorta di verifica di interesse (ma questo presupporrebbe uno specifico atto amministrativo per ogni bene o complesso di beni). Cfr. paragrafo 3.3.

³⁴² La norma andava per altro a regolarizzare una prassi che era precedentemente in uso in ambito amministrativo (Tarasco 2012; Brogiolo, pers. comm.).

³⁴³ Tuttavia anche per le 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 MiBAC e società private per l'applicazione di procedure di archeologia preventiva per opere di interesse pubblico che, per la loro estensione territoriale, avrebbero con ogni probabilità intaccato aree suscettibili di interesse archeologico (Tarasco 2012: 314-16).

³⁴⁴ È stato recentemente approvato il decreto per la formazione degli elenchi dei professionisti dei beni culturali, compresi gli archeologi (D.M. 244 del 20 maggio 2019). Resterà però effettivamente da capire

con pratiche che variano 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 in cantieri che molto spesso si configurano come cantieri edili, 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 344).

Per i lavori privati, non vi è formalmente alcuna possibilità partecipativa, dato che il lavoro archeologico si attua con accordi, contratti e procedimenti che coinvolgono il privato, la Soprintendenza e la ditta archeologica eventualmente chiamata per l'assistenza archeologica (o lo scavo), anche se la formale responsabilità degli scavi è della Soprintendenza, che infatti assume la direzione scientifica, a norma dell'art. 88 del Codice. La Soprintendenza è infatti chiamata a verificare se l'area per cui viene richiesto il titolo edilizio abbia alta potenzialità archeologica. In caso affermativo, il permesso conterrà anche prescrizioni riguardo l'assistenza archeologica. Qualora non vengano rinvenute evidenze archeologiche di particolare importanza, l'esigenza di tutela viene esaurita con la documentazione e la (eventuale) conservazione dei materiali, di appartenenza statale. Per eventuali evidenze di interesse archeologico particolarmente rilevante verranno eventualmente negoziati cambiamenti progettuali che permetteranno 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, per cui la tutela dei beni culturali potrebbe essere solo “di facciata”, mentre la realtà potrebbe adombrare la volontà di ostacolare l'attività imprenditoriale costruttiva, per motivi svariati, ma comunque diversi dalla tutela del patrimonio. Di fatto esistono, pur nella situazione attuale in cui non è prevista alcuna partecipazione pubblica, casi in cui si è verificata questa strumentalizzazione del vincolo, dunque eventuali procedure di partecipazione pubblica in questo campo dovrebbero essere attuate in modo particolarmente cauto.

quali attività verranno riservate a queste professionalità sul cantiere. Specialmente in Italia meridionale è infatti prassi l'utilizzo in cantieri archeologici di personale edile, specializzato in archeologia (con diversi livelli), supervisionato da un archeologo. Nel nord Italia invece sui cantieri archeologici lavorano principalmente archeologi (intendendo con questa etichetta personale con laurea in archeologia o che ha accumulato una notevole esperienza sul campo, esclusivamente in cantieri archeologici).

Fino al 2016 anche per i lavori pubblici non vi erano possibilità di partecipazione pubblica, che in questo caso sarebbe stata maggiormente giustificata anche dal fatto che possono essere in gioco diversi interessi pubblici conflittuali, tra cui la realizzazione di un'opera di pubblica utilità e (tra molti altri) la tutela del patrimonio culturale. Il Codice Appalti del 2016 ha introdotto all'art. 22 (dedicato alla trasparenza) una significativa novità nell'ambito della partecipazione pubblica, ovvero la possibilità del dibattito pubblico. Tale opportunità si è concretizzata solo con il D.P.C.M. n. 76 del 10 maggio 2018, che ha definito il regolamento per lo svolgimento del dibattito pubblico per opere al di sopra di una certa soglia dimensionale (sia in termini di estensione fisica che in termini finanziari)³⁴⁵. Tale previsione è mutuata (tuttavia con significative differenze) dall'esempio francese del *débat public* ed è volta specialmente a mitigare situazioni conflittuali derivanti proprio dall'impatto delle grandi opere (le cui ricadute negative sono soprattutto a livello locale). In tale quadro, 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. L'interesse pubblico nella tutela del patrimonio culturale è riconosciuto dal legislatore in particolare per i siti inseriti nella WHL, infatti le soglie dimensionali delle opere per cui è obbligatorio attuare il procedimento sono ridotte della metà sia nel caso di lavori su beni iscritti alla WHL o nelle relative *buffer zones*³⁴⁶ (art. 3, comma 2). Tra le caratteristiche del dibattito pubblico italiano segnaliamo, in quanto di interesse per questa ricerca³⁴⁷:

- L'avvio allo stadio del progetto di fattibilità, quando ancora sono possibili sia la c.d. "opzione zero" (ovvero la possibilità di non avviare l'opera), sia la progettazione di eventuali varianti (Molaschi 2018: 410–11). L'indizione del dibattito pubblico può avvenire 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 comuni di montagna) o degli enti territoriali per i lavori previsti dal d.P.C.M. «di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima» (art. 3, comma 3). Tale soglia è giustificata dal fatto che il dibattito pubblico si configura come un costo per l'amministrazione.

³⁴⁵ 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), ma anche da sperimentazioni all'interno di una cornice meno regolamentata, come ad es. a Genova (Molaschi 2018; Marci 2018).

³⁴⁶ 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: 400).

³⁴⁷ Per le ulteriori caratteristiche e per le differenze con il sistema francese, che non presentano profili di interesse per questa ricerca (es. il ruolo del coordinatore e il suo reclutamento, il soggetto titolato all'indizione della procedura, il ruolo, la composizione e le funzioni della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, opere escluse dall'applicazione, tempi) rimandiamo a Manzetti 2018; Molaschi 2018, che considerano criticamente il decreto.

- 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) e al procedimento viene data ampia pubblicità anche con il 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 migliore comprensione dei valori che una certa comunità attribuisce 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, parlando di "cittadini", non legittima l'intervento di altri soggetti come ad esempio gli stranieri, mentre ammette la partecipazione di cittadini non residenti, in quanto l'obbligo di residenza nei comuni interessati dall'intervento non è menzionato (Molaschi 2018: 405). In questo senso, la "via italiana" al dibattito pubblico differisce da altre esperienze partecipative che sono tese al coinvolgimento anche delle compagini sociali in genere completamente escluse dal processo decisionale (Allegretti 2011). In questo scenario, non sono inoltre da sottovalutare le opportunità offerte in tema di tutela paesaggistica, nel senso di tutela della percezione del paesaggio e dei valori ad esso attribuiti, dato che la dimensione della partecipazione pubblica sia nella pianificazione, sia nella gestione paesaggistica incontra, come abbiamo già detto (paragrafo 3.3.3.2), significativi limiti (sul punto anche Cartei 2010).

È evidente però che, nell'ambito di dibattiti che interessano opere pubbliche di grande impatto (come suggeriscono le alte soglie dimensionali delle opere per cui tale procedura è obbligatoria) che coinvolgerebbero verosimilmente questioni ambientali connesse anche alla salute, la tutela del patrimonio culturale sarebbe un interesse di ordine minore e con ogni probabilità riferibile a una minoranza della popolazione, fatto che potrebbe porre quesiti sulla rappresentatività del pubblico coinvolto³⁴⁸.

Si tratta 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 (dunque estranee all'interesse per la tutela del patrimonio stesso).

In ambito nord-europeo, gli autori individuano generalmente tre *stakeholders* nel procedimento legato alla *commercial archaeology*: l'"autorità", gli "archeologi" e il "costruttore", i cui rapporti possono essere schematicamente rappresentati da un triangolo

³⁴⁸ Il problema della rappresentatività è comunque in generale uno dei punti critici delle pratiche partecipative (Allegretti 2011).

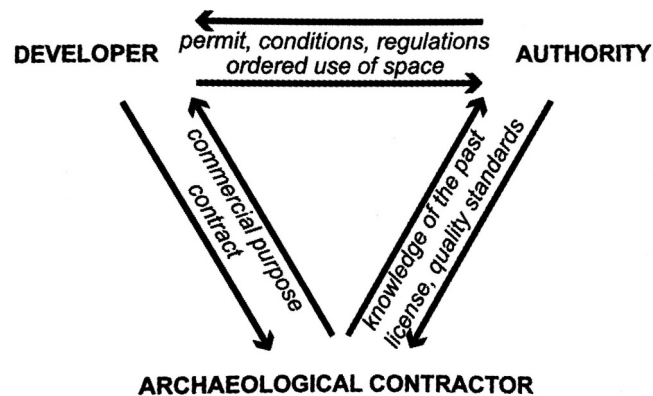


Figura 10 Schematizzazione dei rapporti tra *stakeholders* nella *commercial archaeology* (Knobloch 2019).

(Figura 10), immagine che è stata anche recentemente ripresa in un contributo critico sullo stato della *commercial archaeology* in Italia.

Questa schematizzazione non tiene conto dei diritti delle comunità locali, che sono tolti dall'equazione in quanto i loro diritti, nel tradizionale sistema democratico occidentale, dovrebbero essere formalmente difesi dall'"autorità", che fungerebbe da garante per la tutela del patrimonio culturale ai fini dell'interesse pubblico. Tuttavia l'affermazione della democrazia partecipativa è la dimostrazione dei dubbi sulla capacità da parte degli organi tecnici di garantire completamente l'interesse pubblico nella sua sfaccettata realtà, tanto che, 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 (pur depotenziandolo, secondo l'opinione di Molaschi 2018). Inoltre, come abbiamo già visto le modalità di certazione dell'interesse sono basate su valutazioni discrezionali da parte dell'amministrazione per i beni culturali, che raramente prende in considerazione i valori delle comunità locali (cfr. paragrafo 3.3.3.1).

Questo schema, che funziona bene in casi con pianificazione decentrata (es. l'Inghilterra) e senza riserva di ricerca statale, nel sistema italiano è reso più complicato da una parte dal fatto che l'"autorità" non è una entità singola, ma frammentata in diversi organi della PA (es. ente territoriale per il rilascio dei permessi edilizi e Soprintendenza). Anche considerando le "authority" come unicamente quella per l'amministrazione dei beni culturali, la riserva statale per la conduzione delle ricerche archeologiche riduce teoricamente gli attori a due: *developer* e *authority*. In questo ambito la riserva fa sì che il terzo attore, l'"archaeological contractor" sia, come abbiamo già evidenziato (cfr. nota 206) in un rapporto di subordinazione rispetto al personale di Soprintendenza.

L'indeterminatezza normativa, le prassi e a volte anche le attitudini dei singoli funzionari, rendono non scontata anche la partecipazione da un punto di vista passivo

(ovvero prevedendo per il pubblico occasioni di conoscenza riguardo gli interventi archeologici), dunque in situazioni già potenzialmente conflittuali, come appunto quelle legate a nuove costruzioni, la comunità rischia di essere esclusa anche dalla mera conoscenza di quanto si sta ritrovando, creando ulteriori tensioni e occasioni di conflittualità.

A riguardo è inoltre opportuno riportare che alcuni autori (es. Lubrano 2012: 716; Malnati 2018: 16) attribuiscono al Ministero, in forza dell'art. 88, comma 1 del Codice, anche l'appartenenza dei dati risultanti dalle "ricerche archeologiche" che gli sono riservate. Questo si è sostanziato 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 tempo³⁴⁹ nell'attesa che il funzionario competente per zona pubblicasse i dati (anche in questo caso formalmente gli "*archaeological contractors*" non erano tutelati; tuttavia le buone relazioni personali tra il personale della Soprintendenza e gli scavatori hanno di frequente portato alla collaborazione tra i diversi attori coinvolti nell'intervento 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 la cui legittimità è stata ultimamente messa in forte dubbio³⁵⁰ (cfr. anche paragrafo 3.8.1). Questo

³⁴⁹ Inizialmente 10 anni, poi ridotti a 5 (circolari del 1954 e del 1972) (Gattiglia 2018). Si registrano anche casi, nella prassi, in cui è stata rifiutata la consultazione adducendo motivazioni logistiche o di riserva di pubblicazione anche oltre i cinque anni. La legittimità di tale prassi è stata esclusa da alcuni commentatori (Mazzoleni & Baldo 2012).

³⁵⁰ Un parere giuridico richiesto nell'ambito del progetto MAPPA dell'Università di Pisa (che mirava alla pubblicazione aperta dei dati di scavo in Italia) ha analizzato il rapporto tra 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 considerabile come autore e dunque non avrebbe una riserva d'uso esclusiva (Ciurcina 2013). 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 sarebbe da ricondurre alla Soprintendenza: «si assiste ad un remissivo passaggio di consegne tra l'archeologo che opera sul campo e l'archeologo funzionario della Soprintendenza, quest'ultimo preposto, in maniera del tutto impersonale, alla traduzione nelle strutture di catalogazione dei dati raccolti e alla redazione della "relazione archeologica definitiva" (da non confondere con la "relazione conclusiva dello scavo")». Essendo tale relazione parte integrante e fondativa della tutela, assegnata dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, il dato sarebbe di proprietà esclusiva della Soprintendenza e l'archeologo sarebbe «privato di facoltà redazionale» (Gambino & Bixio 2018: 21–22). Su questo dissentiamo, dato che il processo interpretativo in scavo è esclusiva opera dell'archeologo in scavo e solo grazie a questo processo interpretativo, che prende forma nella relazione conclusiva dello scavo, i funzionari di Soprintendenza possono scrivere la loro relazione (basata appunto sulla precedente). Una 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.

porta a una sostanziale discrasia tra le attività di comunicazione archeologica in Italia (frequentemente in ritardo, dato che i funzionari sono occupati in molti altri doveri del loro ufficio, e senza l'utilizzo di professionalità specifiche del mondo della comunicazione) e quelle in altri paesi europei³⁵¹.

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. Procedure a scala più ridotta e con minore investimento di denaro potrebbero essere inoltre 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 da parte dello Stato verso i privati. Definita all'art. 6 del Codice come «esercizio delle funzioni e [...] disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso³⁵², anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura», è materia di legislazione concorrente da parte delle Regioni e si pone come elemento innovativo del Codice, che per la prima volta tratta organicamente la materia, fissando i principi e declinandone le caratteristiche e le attività (Severini 2012b; Battelli 2017). Come si ricava dalla definizione, il concetto è quindi maggiormente dinamico rispetto alla funzione della tutela e 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 ai beni, definiscono modi d'uso e altre modalità di partecipazione dei privati – sia attraverso politiche regionali specialmente dedicate al sostegno di attività finalizzate a questo scopo (ad esempio 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 del proprietario dei beni. Le attività in cui consiste la valorizzazione sono meglio esplicitate all'art. 111 del Codice (Severini 2012c).

³⁵¹ In Inghilterra (cfr. paragrafo 4.4) la diffusione delle informazioni è liberalizzata e a cura degli scavatori. In Svezia una legge ha di recente addirittura obbligato i costruttori a finanziare anche attività di comunicazione come parte delle attività connesse allo scavo (Azzopardi 2018).

³⁵² La definizione riecheggia e amplia quella all'art. 148, comma 1, lett. e) del D. Lgs. 112/1998.

In particolare dagli anni Novanta la valorizzazione ha attirato considerevole interesse (prima degli studiosi, poi anche del grande pubblico³⁵³), in risposta a una generale attenzione al discorso economico relativo prima ai beni e alle istituzioni culturali (es. musei) e poi al territorio³⁵⁴. Nonostante infatti la valorizzazione debba essere teleologicamente orientata alle finalità dell'art. 9 Cost. (lo sviluppo della cultura), è evidente che l'attrazione dei fruitori dei beni culturali ha anche una ricaduta economica sul territorio circostante, sia positiva (grazie alla spesa dei fruitori oltre a quella per la fruizione diretta dei beni) sia negativa (che si nota in particolare nel caso del turismo di massa).

È in particolare in considerazione di questo discorso economico che l'interesse dei privati per una collaborazione con lo Stato si è manifestato in modo rilevante, agevolato anche dal fatto che la valorizzazione non è una funzione in cui si esplica la potestà statale, ma un insieme di attività di competenza non esclusiva, che deve comunque rispettare le normative di tutela (cfr. art. 6, comma 2 del Codice). A riprova di questo, è stato più volte sottolineato dai commentatori il fatto che la valorizzazione segue un criterio dominicale, in base al quale spetta al proprietario, eventualmente con la collaborazione di altri soggetti, la responsabilità della valorizzazione del bene (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 hanno ricevuto finanziamento pubblico) si configura come eventuale e come attività socialmente utile (Carpentieri 2005a: 482–86; Severini 2012c: 845–47; Battelli 2017: 65–66).

Nonostante la motivazione economica sia un motore fondamentale della volontà dei privati di partecipare alla cura dei beni culturali, il Codice, che riflette forse un'attitudine "sospettosa" verso i 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 della fruizione dei beni culturali (Cassese 1998; Roversi Monaco 2016).

La valorizzazione si connota comunque, anche nel Codice, per essere una attività collaborativa, sia in senso "verticale" (ovvero come collaborazione tra soggetti pubblici), che "orizzontale" (con la cooperazione tra soggetti pubblici e privati) (Severini 2012c: 841–43). L'art. 7, comma 2, stabilisce infatti il principio collaborativo che deve guidare

³⁵³ Si pensi ad esempio alla trasmissione televisiva *Petrolio*, un programma Rai in onda dal 2013, che tratta – tra le altre cose – della valorizzazione dei beni culturali utilizzando nel titolo una nota metafora (criticata ad es. da Caliandro & Sacco 2011: 94–99).

³⁵⁴ Sul tema la bibliografia è molto vasta. Per limitarci ad alcune pubblicazioni, citiamo Roncaccioli 1996; Bagdadli 1997; Marzatico & Nuccio 2013, nonché la rivista *Economia della Cultura* fondata nel 1996.

i soggetti pubblici (MiBAC, Regioni e altri enti territoriali) nelle attività di valorizzazione dei beni di proprietà pubblica, mentre l'art. 6, comma 3 si riferisce al principio di sussidiarietà orizzontale, enunciando che «La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale» (Carpentieri 2005b; Severini 2012b: 53).

La partecipazione di altri soggetti alla valorizzazione dei beni culturali si può declinare in varie forme, tra cui alcune di rilevanza dal punto di vista normativo: in particolare 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 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, 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 recentemente, come vedremo) che può comprendere anche il pagamento di un canone, specie se tali attività vengono effettuate a scopo commerciale. Si tratta però di attività concettualmente molto diverse, poiché se nel secondo caso si verifica una "non rivalità" nel consumo³⁵⁵, così non si può dire nella prima fattispecie (Modolo 2017). 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 limitato³⁵⁶. Al contrario, la riproduzione dell'immagine di un bene non sottrae ad altri utenti la possibilità di goderne (Resta 2009: 575-76). Entrambe le norme trovarono una prima regolamentazione dagli anni Sessanta, con la L. 30 marzo 1965, n. 340, e vennero ridefinite nella c.d. "legge Ronchey"³⁵⁷, che negli anni Novanta disciplinò il coinvolgimento di attori privati nella valorizzazione dei beni culturali.

³⁵⁵ Ad eccezione dei calchi, che però sono oggi attività dall'importanza decisamente marginale, visto che il progresso tecnologico permette oggi di effettuare rilievi tridimensionali digitali estremamente accurati senza prevedere il contatto con il bene.

³⁵⁶ 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: «l'art. 106 trova applicazione ogni qualvolta la concessione in uso richiesta non rappresenti una cesura temporale significativa nella persistenza della titolarità dei poteri dominicali in capo all'amministrazione consegnataria».

³⁵⁷ D.L. 14 novembre 1992, n. 433, convertito con modificazioni nella L. 14 gennaio 1993, n. 4 "Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di Stato".

Nel primo caso la legge del 1965 restringeva la possibilità per le amministrazioni dei beni culturali di concedere l'uso dei beni in loro consegna solo per manifestazioni / eventi di carattere culturale e per riprese televisive e cinematografiche (per le quali era dovuto un canone), restrizione che venne tolta dalla legge Ronchey. Oggi, come si è detto, la finalità dell'uso individuale deve essere compatibile con le finalità culturali del bene, formula che è stata da alcuni commentatori giudicata vaga (Ventimiglia 2012: 823–24). Tuttavia, la formula consente di ammettere anche eventi con finalità commerciale che però rispettino la culturalità del bene³⁵⁸. Proprio il fatto che si tratti di un uso rivale tuttavia impone cautela nella sua concessione, bilanciando gli interessi del pubblico (di poter fruire del bene mantenuto in gran parte con fondi pubblici), quelli dell'amministrazione (di non vedere danneggiata l'immagine del bene – tutela del decoro –, di preservare l'integrità del bene proteggendolo da eventuali rischi di conservazione, di incassare il canone) e quelli del richiedente (di poter fruire in esclusiva del bene per un tempo concordato).

Per la disciplina riguardante le riproduzioni fotografiche tanta cautela è invece assai meno spiegabile, infatti la normativa è stata oggetto di un acceso dibattito che ha recentemente indotto all'introduzione di significativi cambiamenti di rotta legislativi, in larga parte in risposta a vari movimenti partecipativi "dal basso". La L. 30 marzo 1965, n. 340 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 che fossero istituiti presso queste strutture alcuni servizi a pagamento, tra cui anche il servizio di vendita delle riproduzioni di beni culturali, e la fornitura di riproduzioni dei beni librari e archivistici. Si creava perciò una situazione nella quale anche gli studiosi (che avrebbero pertanto utilizzato le riproduzioni ai fini di studio) non avevano la possibilità di fotografare autonomamente i beni culturali, così come anche i materiali archivistici e librari consultati, dovendo pagare il servizio di riproduzione. Il successivo Testo Unico del 1999 all'art. 115 riproponeva un regime autorizzatorio dietro pagamento di un canone per la riproduzione dei "beni culturali", anche se erano escluse dal pagamento del canone le riproduzioni per uso personale o di studio (inteso sempre come personale). Nel riprendere queste disposizioni, il Codice ha inizialmente introdotto poche novità³⁵⁹. L'in-

³⁵⁸ È quanto è avvenuto ad esempio per i festeggiamenti dei 45 anni di attività dello stilista Valentino a Roma, che hanno ampiamente utilizzato i beni culturali come scenario: 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, sfilata nel complesso monumentale del Santo Spirito in Sassia (Fiorentino 2007; Melotti 2008: 126–31). La possibilità di ospitare eventi con finalità commerciale nei beni culturali è spesso per altro 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).

³⁵⁹ La principale novità individuata dai commentatori sta nella previsione che gli importi minimi dei canoni

interpretazione letterale della norma imponeva dunque il divieto di eseguire riproduzioni anche fotografiche “dei beni culturali” (di qualsiasi genere) senza preventiva autorizzazione, anche quando queste fossero fatte per uso personale, creando per altro confusione sulla possibilità o meno di fotografare liberamente (senza autorizzazione né pagamento dei canoni e corrispettivi) 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”³⁶⁰. Il problema si è reso urgente in seguito alla diffusione capillare degli *smartphones*, dei *social networks* e delle piattaforme collaborative, che hanno evidenziato l’inadeguatezza della normativa chiaramente nata in un periodo in cui la fotografia analogica non era appannaggio di tutti i fruitori, né era così facile e immediata la distribuzione delle immagini. Il progetto *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, è stata l’occasione che ha evidenziato la necessità di un cambiamento della normativa, per evitare o l’intasamento degli uffici dal punto di vista burocratico per la richiesta di autorizzazioni, o l’assenza dell’Italia da questa vetrina internazionale per la mancanza di volontà da parte degli utenti di richiedere l’autorizzazione necessaria. Wikipedia aveva quindi 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 *Artbonus*” del 2014 ha dunque novellato significativamente l’art. 108 del Codice, liberalizzando le fotografie di beni culturali per motivi personali e di studio (dunque non finalità commerciali, che restano invece sottoposte ad autorizzazione e pagamento di un canone) e permettendone la distribuzione con mezzi che non ne permettano ulteriore riproducibilità (nel caso del *web*, si può intendere come “a bassa risoluzione”) (Ciurcina & Grossi 2016). Il decreto *Art bonus* aveva però inizialmente escluso dall’applicazione i beni librari e archivistici, dunque permanevano 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 beni archivistici sottoposti a restrizioni di consultabilità.

Nonostante queste significative aperture, siamo ancora lontani tuttavia dalle politiche di totale accessibilità adottate da alcuni grandi musei esteri, come ad esempio il Rijksmuseum di Amsterdam, che anzi incoraggia i propri utenti a utilizzare liberamente le immagini rese disponibili, avendo verificato che il costo amministrativo della conces-

e dei corrispettivi siano disposti non più a livello centrale (come negli anni Novanta), bensì dall’amministrazione che ha in consegna il bene (Ventimiglia 2012).

³⁶⁰ <https://fotoliberebbcc.wordpress.com/> [ultimo accesso 11/06/2019].

sione 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 musei³⁶¹.

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

- Nella tutela dell'immagine (art. 10 c.c.): recenti sentenze hanno affermato che è applicabile anche alle persone giuridiche il diritto alla tutela dell'immagine e della sua diffusione incontrollata, qualora sia idonea a produrre un "univoco effetto evocativo" del soggetto, fatto che 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 culturali³⁶². A tal proposito viene frequentemente citato ad esempio l'utilizzo dell'immagine del David di Michelangelo da parte di una ditta americana per una pubblicità relativa al commercio di armi. Tuttavia, pubblicità di "dubbio gusto" che utilizzavano il medesimo bene sono state proposte senza conseguenze legali in passato anche da altri soggetti (es. il David ingrassato per pubblicizzare servizi di dimagrimento) e 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": Liverani 2011: 116–18). Per tali usi impropri, più che l'azione legale sembra essere efficace il *public shaming* (Modolo 2017).
- (nei casi in cui è applicabile) nella tutela del diritto d'autore, che però si applica a una minoranza di beni, rispetto alla totalità dei beni culturali (Resta 2009: 576–78; 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: 580–83), tuttavia questo diritto è stato utilizzato nel 2012 dalla Corte di Cassazione per stabilire la responsabilità risarcitoria derivante dall'utilizzo non autorizzato di immagini di alcuni beni culturali (Manfredi 2017: 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: 595–99; Ciurcina &

³⁶¹ Per il caso del Rijksmuseum si vedano tra molti commentatori ad esempio Modolo 2018: 80–81; Valtysson & Holdgaard 2019; per una visione critica Rühse 2017. Per la *sharing economy* e la produzione di contenuti da parte degli utenti si rimanda a Rifkin 2015, mentre per una critica a Gazoia 2014.

³⁶² A riguardo (e legato anche al punto successivo relativo alla tutela del diritto di proprietà) è interessante la comparazione con il diritto francese per i beni esposti alla pubblica vista; in questi casi il proprietario non può avere diritti esclusivi anche sull'immagine del bene, potendo però opporsi al suo utilizzo improprio e lesivo (Resta 2009: 588–92).

Grossi 2016: 39–40; Manfredi 2017: 35) e a riguardo si è anche espressa la Camera dei Deputati in una interrogazione parlamentare riguardo la c.d. “libertà di panorama” (n. 4-05031 del 19/02/2008), anche se il Codice non esprime chiaramente una differenziazione tra beni esposti alla pubblica vista e beni che non lo sono, lasciando aperta la possibilità di una lettura estensiva (Tumicelli 2014)³⁶³. Diverso sembra invece il caso di beni non esposti alla pubblica vista, che presuppongono l’accesso a uno spazio fisico, 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: 580–86).

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, così come 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

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 l’incentivazione della 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 peraltro di un ampliamento della nozione di bene culturale da tutelare, recentemente esteso, come abbiamo visto, anche al patrimonio intangibile)³⁶⁴ e dalla necessità dunque di aprire a capitali privati³⁶⁵, fatto che non è stato esente da critiche per i

³⁶³ A 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 dell’informazione” prevede la possibilità per gli Stati nazionali di introdurre deleghe per beni esposti alla pubblica vista, così come effettivamente accade in altri Stati come Inghilterra, Portogallo e Spagna (Resta 2009: 578–79).

³⁶⁴ Sui tagli alle politiche culturali si veda il critico contributo di Barrera & Stumpo 2010. Dal 2011 il bilancio del MiBAC è significativamente aumentato (Carpentieri 2017b: 99), ma è comunque insufficiente a sostenere tutte le esigenze del Ministero.

³⁶⁵ Alcune analisi sembrano al contrario evidenziare un aumento dell’investimento privato in cultura all’aumentare della spesa pubblica (Crismani 2014).

timori di una crescente privatizzazione³⁶⁶. Tuttavia da una parte la mancanza di finanziamento pubblico, specialmente dal 2010 in risposta alla crisi finanziaria, ha indotto l'amministrazione a cercare risorse anche per ordinarie spese di manutenzione (Corte dei Conti 2016), dall'altra la mancanza di determinate professionalità all'interno della PA ha spinto a cercare energie esterne anche in forma di servizi di consulenza (Barrera 2012).

Nel campo del mecenatismo culturale, esistono due strumenti di incentivo fiscale, il primo tramite la tecnica della deduzione e della detrazione (artt. 15, 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.) e 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, dato che il primo strumento risultava non abbastanza appetibile per i donatori³⁶⁷. Entrambe le misure sono valide solo per erogazioni destinate a enti pubblici³⁶⁸.

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 per le erogazioni liberali in denaro (o l'equivalente valore di eventuali beni in natura che vengono donati) effettuate a Stato, Regioni, altri enti territoriali, enti pubblici istituiti con decreto del MiBAC, fondazioni o associazioni culturali che svolgono attività attinenti alla conoscenza e la valorizzazione dei beni culturali. Le imprese hanno la possibilità di dedurre spese nei limiti dei 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, per erogazioni liberali in denaro finalizzate a operazioni 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, è previsto un credito d'imposta della misura del 65% in tre quote annuali (Lupi 2014; Cammelli 2016a; Casini 2016: 100–101).

Un aspetto interessante dell'*Art bonus*, per il quale è stato creato un portale web dedicato³⁶⁹, è la possibilità per il "mecenate" di effettuare la donazione per uno specifico

³⁶⁶ Sono le critiche mosse ad esempio da Montanari 2015: 43–44.

³⁶⁷ Effettivamente le erogazioni liberali che usufruiscono dei benefici del T.U.I.R. risultano scese 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, ultimo accesso 13/06/2019). Le due norme si escludono infatti a vicenda (non è possibile l'applicazione sia del T.U.I.R. sia dell'*Art bonus* per la medesima erogazione).

³⁶⁸ L'ex ministro Bonisoli ha tuttavia espresso la possibilità di estendere i benefici dell'*Art bonus* anche a interventi per beni privati (1 marzo 2019, giornata "Il MiBAC ascolta" presso la Biblioteca Nazionale di Roma).

³⁶⁹ <https://artbonus.gov.it/> [ultimo accesso 13/06/2019].

intervento, dando quindi al pubblico un ruolo centrale anche nella scelta di quali progetti sostenere, rendendo questo strumento maggiormente partecipativo rispetto al regime del T.U.I.R. Inoltre, proprio questo fattore dovrebbe indurre le amministrazioni beneficiarie a un impegno nella comunicazione dell'incentivo fiscale al proprio bacino d'utenza, fattore a cui non sempre le PA dedicano sufficiente impegno (Eroli 2015). La misura ha comunque dato considerevoli risultati, se si considera che a fine 2017 l'allora ministro Franceschini aveva annunciato che erano stati donati oltre 200 mln di euro da 6345 mecenati. Oggi [13/06/2019] il numero è salito a 11547, ma non è possibile consultare l'importo totale delle donazioni. Il successo della misura è da imputarsi, oltre che a questi fattori, anche ad altri elementi, come ad esempio la possibilità di ottenere una certa visibilità dalla propria donazione sul portale dedicato, che ringrazia pubblicamente i donatori³⁷⁰, nonché la semplificazione della procedura, rispetto al T.U.I.R., con l'applicazione del medesimo regime a persone fisiche e giuridiche (Crismani 2014). Il limite del 5xmille dei ricavi si traduce però, come efficacemente espresso da G. Eroli (2015), in un "collo di bottiglia", poiché il credito d'imposta diventa veramente appetibile solo per grandi fatturati, mentre per ricavi minori rimane ancora conveniente l'applicazione del T.U.I.R. (Trivellin 2018), che però è meno attraente per altri aspetti (l'impossibilità di scegliere l'intervento a cui si contribuisce e la minore visibilità del donatore).

L'*Art bonus* è stato accomunato dallo stesso ministro Franceschini, che lo propose, al *crowdfunding*, sperimentato principalmente per progetti di enti non profit, che si propone di raccogliere denaro da membri del pubblico, utilizzando varie modalità (per le quali si veda Cicerchia 2013). Queste realtà non sono però ancora pienamente sovrapponibili, per la naturale rigidità delle norme che ingessano e "burocratizzano" uno strumento che è invece caratterizzato da una potente flessibilità (con la possibilità ad esempio di scalare gli interventi a seconda del finanziamento).

Esistono poi, unicamente nel mondo dei musei dove comunque rivestono un ruolo finora molto marginale, forme di sostegno assimilate alla bigliettazione (abbonamenti), che tentano di ricalcare forme di sostegno sull'esempio della "*membership*" inglese. Nel caso inglese i privati (sia persone fisiche che giuridiche) possono diventare "soci" dell'ente pagando una certa somma che dà loro diritto ad alcuni vantaggi (es. eventi dedicati), esempio seguito in Italia in primo luogo dagli enti non-profit (es. il FAI, che si ispira per altro all'inglese National Trust). Simile strada stanno tentando alcuni musei ed enti resi autonomi dalla c.d. "riforma Franceschini" (es. il Museo Nazionale di Villa Giulia).

³⁷⁰ 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: 911–12).

La sponsorizzazione è invece prevista dall'art. 120 del Codice, ma è stata disciplinata anche, nel caso in cui lo *sponsee* (ente beneficiario della sponsorizzazione) sia un ente pubblico, dal Codice Appalti (la sponsorizzazione era già presente in quello del 2006, ma la versione del 2016 ha introdotto misure di semplificazione; la disciplina è contenuta agli artt. 19 e 151). 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 MiBAC dalla Circolare dell'Ufficio Legislativo n. 17461 del 09/06/2016.

Si tratta di un contratto atipico, ovvero non categorizzabile in tipologie di contratti previsti dal Codice Civile, che prevede un guadagno per la PA oppure un risparmio e che 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 di avvalga di altri soggetti per portare a compimento il lavoro, questi devono essere comunque in possesso dei requisiti richiesti dal Codice Appalti per effettuare lavori sui beni culturali (es. certificazione SOA), ma non è necessaria una procedura comparata per la scelta di questi soggetti (che d'altronde avranno una relazione contrattuale solo con il privato);
- 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, la scelta dello sponsor deve rispondere agli stessi principi con i quali vengono scelti i contraenti di altre tipologie contrattuali), mentre il secondo è il bilanciamento tra i benefici alla PA e quelli che trarrà lo sponsor dall'associazione del suo marchio o nome all'iniziativa promossa. Anche in questo caso, la cautela è giustificata dal fatto che si concede sostanzialmente un'esclusiva ad un soggetto privato, il che giustifica anche il vaglio delle condizioni di ammissibilità dello sponsor, sia in termini 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, la ricerca dello sponsor avviene, per importi superiori alla soglia di 40 mila euro, tramite procedura ad evidenza pubblica, cioè tramite pubblicazione dell'avviso sul sito internet della stazione appaltante con il quale si ricercano sponsor per determinati interventi o con cui si comunica una manifestazione di interesse da parte di un privato di sponsorizzare un intervento. Nel caso della sponsorizzazione tecnica, i termini dell'avviso assumono particolare importanza, perché devono evidenziare le professionalità richieste per la realizzazione del lavoro. Nel caso in cui pervengano all'amministrazione più offerte, queste verranno vagliate in modo comparativo. Si può, nel caso della sponsorizzazione pura, invitare i contraenti a offrire offerte in aumento. Bisogna registrare tuttavia che questa evenienza risulta

poco invogliante per il privato, non solo sul piano economico ma anche di 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 essendo stato notevolmente semplificato dal 2006 al 2016, rimane ancora un elemento sottosfruttato³⁷¹, da una parte per l’ingessamento dell’operazione in procedure che, risultando poco appetibili per il privato, rendono inefficiente il sistema, dall’altro per aspetti operativi, che restano sicuramente da implementare, tra cui la capacità negoziale degli attori pubblici. I casi maggiormente studiati, 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 in altre forme di *partnership* pubblico-private, di maggior successo) (Ferri & Zan 2014), evidenziano infatti questi problemi. In relazione al primo caso, la PA ha avuto difficoltà nell’individuare il valore dell’immagine del bene. Relativamente a questo tema, l’impatto economico delle sponsorizzazioni presso i privati meriterebbe ricerche 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?), per la stipulazione di contratti maggiormente equi per entrambe le parti coinvolte. Inoltre, il monitoraggio del rispetto dei termini contrattuali risulta problematico. Il secondo caso ha invece dimostrato difficoltà operative nella gestione della sponsorizzazione, infatti vengono riportate, ad esempio, lungaggini burocratiche e difficoltà ad incaricare le professionalità necessarie al compimento dei lavori.

In generale sia per donazioni che per sponsorizzazioni, i dati evidenziano come un ruolo molto significativo sia svolto dalle fondazioni bancarie (per cui si veda Chieppa 2013).

3.8.3. LA PARTECIPAZIONE NELLA GESTIONE

Sempre a partire dalla c.d. Legge Ronchey la PA ha aperto la possibilità per i soggetti privati di ricorrere a esternalizzazioni per la gestione dei servizi c.d. “aggiuntivi”. La L. Ronchey era comunque un intervento settoriale, che si applicava unicamente a musei, biblioteche e archivi di Stato. Maggiore apertura è stata poi garantita dal D. Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, art. 10, che citava in generale la valorizzazione dei beni. Nello

³⁷¹ Così si apprende dal rapporto della Corte dei Conti 2016, che evidenzia anche come gli interventi siano localizzati tutti in Italia settentrionale.

stesso anno il D. Lgs. 112/1998 individua la gestione come una funzione a se stante, tuttavia la successiva L. Cost. 3/2001 ha limitato la distinzione ai campi di “tutela” e “valorizzazione”, dunque anche nel Codice la gestione è rientrata tra le funzioni della valorizzazione (Barbati *et al.* 2017: 196–97). Dopo varie modifiche e aggiustamenti legislativi, che hanno influenzato anche le esternalizzazioni dei servizi presso gli enti locali³⁷², 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, anche se gli articoli in questione si riferirebbero in ogni caso a musei e altri istituti della cultura (Carpentieri 2005a: 507) citati all’art. 101 (musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici, complessi monumentali). In realtà oltre a questi luoghi, la lettera della disciplina, di nozione più aperta, permette di includere anche ad esempio beni immobili che non siano destinati a ospitare istituti della cultura.

Per tali attività, è prevista sia la gestione diretta³⁷³, che indiretta. In quest’ultimo caso, come 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 contraente, che deve assicurare la presenza di professionalità specifiche, per garantire a livelli qualitativi adeguati del progetto di valorizzazione (Bellomia 2012: 877–78). In ogni caso, 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 o quella indiretta (intendendo dunque che la gestione diretta è la prima e preferibile opzione). Tale analisi comparativa prevede dunque a monte una preventiva programmazione 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 che vengono usati per misurare il raggiungimento degli obiettivi in ambito culturale costituiscono un ambito che richiederebbe maggior ricerca. Per l’adozione di questi piani l’art. 112, comma 5, specifica che i medesimi enti possono costituire nuovi soggetti giuridici, cui possono

³⁷² Per questi aspetti si rimanda a Barbati 2006: 162–69. Non sono mancate critiche all’esternalizzazione da parte di studiosi che sostengono la necessità di mantenere unite tutela e gestione (Settis 2002: 88–90).

³⁷³ Comprendendo anche la gestione affidata a società a controllo prevalentemente pubblico (Bellomia 2012: 876–77).

partecipare anche soggetti privati (proprietari di eventuali beni inseriti nella programmazione integrata) ed enti no profit. Essi possono inoltre costituire, anche per la gestione dei beni, soggetti partecipati, ad esempio fondazioni (esempi noti sono il Museo Egizio di Torino e il MAXXI di Roma) (Sciullo 2006).

In questo ambito si manifestano comunque, grazie alla relativa elasticità della legislazione, variegate forme sia contrattuali che semplicemente pattizie sia di tipologie di intervento (Carpentieri 2017b; Petrarola & La Marca 2017), a cui la ricerca sta recentemente ponendo maggiore attenzione, attingendo anche dalla metodologia per l'analisi del *management* (Zan 2014). Queste forme permettono a vari livelli e in differenti modalità una potenzialmente ampia partecipazione dei soggetti privati alla gestione dei beni culturali, che, nonostante non sia particolarmente incoraggiata, si sta comunque sviluppando, seppur più lentamente rispetto ad altri paesi europei. Si affiancano infatti a privati spinti dall'interesse economico-commerciale, anche enti no profit comprensivi di piccole associazioni culturali, ad esempio tramite l'"adozione di un monumento". Per questo motivo non si rilevano per questo specifico ambito particolari criticità per la partecipazione pubblica, che sono eventualmente da rintracciarsi sul piano operativo (es. maggiore apertura o chiusura verso terzi, da valutare caso per caso), negoziale e di programmazione degli obiettivi³⁷⁴. Unico ostacolo rintracciabile è quello all'art. 115, comma 3, che vieta (per evitare conflitti di interesse?) la possibilità di affidare la gestione a privati che siano parte dei soggetti costituiti ai sensi dell'art. 112. Si va così a sezionare la programmazione dall'effettiva realizzazione degli interventi che dovrebbero portare al compimento degli obiettivi identificati ai sensi dell'art. 112 (Sciullo 2006).

In sintesi, la valorizzazione è il campo in cui anche dal punto di vista legislativo si registra la maggiore apertura verso la partecipazione di altri soggetti oltre allo Stato, in quanto, come abbiamo detto, il principio di collaborazione è tra i fondamenti stessi della funzione e delle attività. Questa istanza si inserisce però 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, tanto che infatti il coinvolgimento di privati privilegia innanzitutto enti no profit (Carpentieri 2005a: 509–10), fattore che per altro scatena in qualche caso le ire dei professionisti che vedono negli enti no profit una concorrenza sleale, sia per la manodopera gratuita (volontariato), sia per un regime fiscale maggiormente favorevole, disciplinato dal recente Codice del Terzo Settore³⁷⁵.

³⁷⁴ Altri aspetti in cui i commentatori hanno individuato criticità attengono invece al rapporto con le norme comunitarie, al coordinamento con la normativa riguardante gli enti locali e con il Codice Appalti 2016 (Sciullo 2006; Sciullo 2018).

³⁷⁵ Alcuni autori sottolineano però che, specialmente dal punto di vista del diritto comunitario, la differenza tra attori commerciali e del terzo settore sia ultimamente molto assottigliata, in quanto si tratta ugual-

Tale visione si pone inoltre in netto contrasto con le nuove istanze, provenienti dal basso, delle “imprese culturali e creative” (Valentino 2013; Federculture 2017).

Queste norme nascono dunque con un intento collaborativo, sia in senso di sussidiarietà verticale che orizzontale. Tuttavia coesistono nella disciplina, trattati alla stessa stregua, sia 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, sia usi non rivali, per i quali invece una maggiore liberalizzazione potrebbe essere vantaggiosa per tutte le parti, come ad esempio nel caso dell’uso delle riproduzioni fotografiche dei beni culturali. Il coinvolgimento di altri soggetti prospettato dai principi della Convenzione di Faro va proprio in questa direzione, essendo improntato, come abbiamo visto nel capitolo 2, a un’apertura verso una pluralità di soggetti. Questo ci conduce dunque agli ultimi due paragrafi di questo capitolo prima della sintesi discussiva: quello riguardante la proposta di ratifica della Convenzione di Faro in Italia e quello su alcune teorie (in voga soprattutto qualche anno addietro) che considerano i beni culturali come “beni comuni”.

3.9. LA PROPOSTA DI RATIFICA DELLA CONVENZIONE DI FARO DA PARTE DELLO STATO ITALIANO

Alla luce di quanto si è detto a proposito della c.d. Convenzione di Faro (cfr. paragrafo 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 ora il dibattito che ha recentemente interessato la proposta di ratifica della Convenzione.

Più voci sia dal Ministero che dalle università si sono spese da tempo prima per la firma³⁷⁶, poi per la ratifica della Convenzione di Faro da parte dell’Italia³⁷⁷.

La discussione per la ratifica, cominciata nel corso della XVII legislatura (A.S. n. 2795) e affidata alla 3° Commissione (Affari esteri, emigrazione)³⁷⁸:

- Esplicava le finalità partecipative della Convenzione;
- Sottolineava l’assenza di obblighi da parte degli Stati firmatari;

mente di operatori economici (Carpentieri 2017b: 101).

³⁷⁶ Avvenuta nel 2013. Tra i primi scritti riguardanti la Convenzione in Italia ricordiamo Sciacchitano 2011b.

³⁷⁷ *In primis* G. 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 2014a).

³⁷⁸ Sedute del 10 maggio, 2 agosto e 11 ottobre 2017.

- Proponeva l'allocazione della somma di 1 mln di euro per disporre un programma triennale di iniziative collegate con le finalità della Convenzione.

In quell'occasione erano state consultate anche le Commissioni: 1^a (Affari Costituzionali), 7^a (Istruzione pubblica, beni culturali), 14^a (Politiche dell'Unione Europea) e la Commissione parlamentare questioni regionali. Tutte si erano espresse con parere non ostativo o favorevole. Da quanto emerge dai verbali, la discussione parlamentare tuttavia si è concentrata sui principi della Convenzione, lasciando da parte sia questioni semantiche sia di contenuto maggiormente delicate. Riguardo il primo elemento critico, ci si era interrogati sull'uso delle parole "eredità culturale" o "patrimonio culturale" visto che la Convenzione di Faro comprende anche il patrimonio immateriale, a differenza della vigente disciplina di settore italiana (Nizzo 2016; Carpentieri 2017a). Per non ingenerare confusione si era proposto di utilizzare il termine "eredità" al posto di quello di "patrimonio", tuttavia la bozza presentata all'esame delle Commissioni recava il termine "patrimonio"³⁷⁹. L'esame non ha compreso l'implementazione della Convenzione; da una parte non emergono infatti discussioni sui potenziali conflitti tra Convenzione e legislazione vigente, dall'altra non vengono presi in esame 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 è stata infatti quella con la Costituzione, con cui effettivamente la Convenzione non entra in conflitto.

Formati i lavori in concomitanza con la fine della legislatura, durante la successiva i lavori sono ripresi nel settembre 2018 (A.S. n. 702). Commissione referente è sempre la 3^a, cui si sono aggiunte in sede consultiva le Commissioni 1^a (Affari costituzionali), 5^a (Bilancio), 7^a (Istruzione pubblica, Beni culturali), 13^a (Ambiente), 14^a (Politiche dell'Unione Europea), Questioni regionali.

Lo schema di legge proposto ricalca il precedente, ma viene già suggerita la disposizione della somma di 1 mln di euro per la realizzazione del piano triennale³⁸⁰. Il sen. S. Lucidi (M5S), in conclusione alla relazione di apertura in 3^a 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»³⁸¹, 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 ai suoi ideali e obiettivi.

³⁷⁹ Il termine "eredità" compare usato dalla relatrice E. Fattorini nel corso della presentazione della Convenzione in Commissione in data 10/05/2017.

³⁸⁰ Il piano dovrebbe essere pubblicato con decreto del MIUR, di concerto con il MiBAC e il MAECI. La scelta del MIUR come Ministero di emissione del decreto è forse spia di una visione "educativa" del patrimonio culturale.

³⁸¹ 3^a Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione) - Seduta n. 22 (ant.) del 29/11/2018.

La Commissione Bilancio esprime parere non ostativo³⁸², e favorevole è il parere della Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali³⁸³.

Una brusca inversione di rotta si registra invece nella prima seduta della Commissione in data 08/01/2019, infatti il presidente V.R. Petrocelli (M5S) palesa la necessità di una «ulteriore riflessione» e di un «orientamento da parte del Governo». Fa seguito una richiesta di chiarimenti da parte dell'on. Marcucci (PD) in Assemblea il giorno successivo, da cui sembra emergere la volontà di una consultazione del MiBAC. La seduta sempre in Assemblea n. 95 del 27/02/2019 propone una sospensione per la necessità di verificare nuovamente questioni semantiche.

La proposta di ratifica sembra si sia attualmente arenata con un “pretesto”, dato che la presunta confusione creata dalla traduzione era già stata a suo tempo affrontata, proponendo una soluzione.

Cominciano inoltre a emergere anche dal mondo dell'arte pareri perplessi in relazione alla ratifica della Convenzione, ponendo il problema della “ingegnerizzazione” della Convenzione, in particolare nella definizione delle procedure e delle attività e nel coordinamento tra diversi settori della PA (Monti 2019)³⁸⁴.

Segnaliamo però che, nonostante non sia ancora stata ratificata, un riferimento alla Convenzione è stato già usato dalla DG ABAP nel 2019 tra le motivazioni di un atto di direzione dell'attività del dirigente responsabile di un ampliamento di Palazzo dei Diamanti di Ferrara, per impedire i lavori previsti, adducendo come motivazione che 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 di certo vero che l'implementazione della Convenzione richiederà una seria discussione sia per attuare cambiamenti in ambito legislativo (ad es. in alcune delle criticità individuate in questa ricerca), sia nell'atteggiamento che i professionisti della cultura hanno verso il pubblico, affinché non rimanga solo una “carta di intenti” senza seguito.

Un esempio di alcuni dei punti che andrebbero meglio delineati, in diretta relazione al testo della Convenzione, sono:

- La modalità di formazione delle “comunità di patrimonio” (Giampieretti 2015). Può esserci una identità tra queste e le forme associative attualmente previste dal Codice del Terzo Settore (D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117)?

³⁸² Seduta n. 82 (pom.) del 10/12/2018.

³⁸³ Seduta n. 40 (ant.) dell'11/12/2018.

³⁸⁴ Per la verità in questo caso con un'analisi lessicale dal sapore vagamente pretestuoso, infatti l'analisi prende in considerazione in particolare l'art. 4.a della Convenzione e il termine “arricchimento” 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).

- La disciplina delle modalità di intervento 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 MiBAC e MIUR³⁸⁵).
- 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.

Tuttavia, l’implementazione della Convenzione avviene dopo la ratifica, dunque la ratifica stessa potrebbe essere una spinta ad avviare una discussione per il 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 inizialmente in ambito economico a partire dalla fine degli anni Sessanta³⁸⁶, per poi estendersi ad altre discipline, in particolare all’ambito

³⁸⁵ L’urgenza di tale accordo anche per tarare 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 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 http://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.cun.it/uploads/6791/relazione_CSBCPCUN.pdf?v= [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.

³⁸⁶ Come noto, il dibattito è scaturito da un influente articolo di G. Hardin, che trattava della “tragedia dei beni comuni” (Hardin 1968). L’articolo trattava, da un punto di vista “ecologico” (l’autore era infatti un biologo), del popolamento a livello mondiale, della distribuzione delle risorse e del controllo delle nascite commisurato alle risorse. L’articolo di Hardin, che per la verità non rifiuta la gestione del “bene comune”, ma la ritiene efficace solo in comunità con un controllato numero di membri (allo stesso modo di quanto le teorie economiche propongono, come vedremo), è stata successivamente usata come esempio di narrativa “contro” i beni comuni. 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 “regole” 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” di questa aggiunta (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

giuridico, politico e filosofico, causando anche una certa confusione nell'uso dei termini e dei concetti. In Italia, un acceso dibattito è scaturito in parte in seguito 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: 147–48). Una 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»³⁸⁷. L'attuale disciplina dei beni culturali rientra pienamente in questa definizione, tanto che, come ha ben sottolineato L. Nivarra, nell'ottica della Commissione Rodotà «i beni culturali rappresenterebbero la *species* di un *genus* più ampio costituito dai beni comuni» (Nivarra 2017: 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 basato la sua analisi su 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), isolando otto fattori di successo (Ostrom 2006: 136–53):

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;

sono state la proprietà privata e le leggi (con le relative sanzioni). Nel ragionamento di Hardin, comportandosi come se il pianeta avesse risorse infinite, l'uomo rischia l'autodistruzione e per lui bisognerebbe attuare un controllo delle nascite (conclusione ripresa su simili considerazioni anche da Diamond 2005). Pur presentando criticità, non bisogna dimenticare che la teoria di Hardin è basata su un ragionamento ecologico e non economico. 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: 7–10).

³⁸⁷ La proposta è reperibile all'indirizzo: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg_1_12_1 [ultimo accesso 19/06/2019].

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.

Il tutto presuppone che la comunità sia nettamente identificata, in modo che esista una chiara distinzione tra chi può usare le risorse e chi invece viene escluso, tanto che la Ostrom stessa ammette che i casi che ha studiato si riferiscono a piccole comunità. La collaborazione esiste proprio per evitare il sovra sfruttamento delle risorse, innanzitutto riservandone l'uso. Dunque i *commons* studiati dalla Ostrom non sono necessariamente "comuni" alla totalità delle persone, ma solo ai membri che fanno parte della comunità che gestisce la risorsa. Un esempio italiano è quello delle "Regole" della Regione Veneto³⁸⁸, strutture che per loro statuto amministrano le risorse naturali montane (forestali) di alcune zone, riservandone uso e benefici a un gruppo chiuso di membri³⁸⁹. Dal punto di vista giuridico tali strutture si configurano come enti di diritto privato, pur con finalità pubblicistica³⁹⁰.

Come si diceva, inoltre, la risorsa a rischio di sovra sfruttamento deve essere 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 queste 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 (Gould 2018).

In ambito economico infatti, la teoria distingue i regimi proprietari secondo le categorie di "rivalità" e "escludibilità". Con il primo concetto, lo abbiamo già esposto nel capitolo 3.8.1, si intende che l'utilizzo da parte di alcuni non limita le possibilità di utilizzo di altri, mentre con il secondo si intende la possibilità di "escludere" qualcuno dall'utilizzo della risorsa. In base a questi criteri, si distinguono quattro tipologie di regimi proprietari (Tabella 3).

	Escludibilità	Non escludibilità
Rivalità	Beni privati	Beni comuni
Non rivalità	Beni "di club"	Beni pubblici

Tabella 3 Tipologie di regimi proprietari sulla base dei criteri di escludibilità e rivalità.

³⁸⁸ Riconosciute con L.R. 19 agosto 1996, n. 26.

³⁸⁹ L'appartenenza alle Regole è disciplinata dagli statuti. 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.

³⁹⁰ Nel loro operato inevitabilmente finiscono per crearsi conflitti di attribuzione delle competenze gli enti locali, per la gestione di queste risorse (per questo aspetto si veda Favero *et al.* 2016).

Sulla base di questa divisione, non tutti i beni del patrimonio culturale sono considerabili per la teoria economica come “beni comuni” (Tamma 2015: 489). Alcuni sono beni eminentemente pubblici, altri possono essere beni privati, altri ancora sono beni “di club”. L’estrema eterogeneità della situazione deve quindi imporre particolare cautela.

Dai lavori della Ostrom (anni Novanta), basati appunto sulla condivisione delle risorse naturali, il concetto ha avuto particolare seguito anche in ambito politico, dove ha mutato di significato e si è notevolmente ampliato, andando a comprendere beni materiali, come ad es. acqua, giardini pubblici, piazze, e immateriali, tra cui rientrano ad es. il web, la conoscenza e il genoma umano (Mattei 2011: 54; Marella 2012: 17–19; Cerulli Irelli & De Lucia 2014). Anche qui i beni culturali si pongono in una categoria ibrida, trattandosi di beni materiali tutelati per il valore immateriale ad essi associato. Ma da questa categorizzazione si può ben capire la difficoltà del giurista nel trovare discipline comuni (Boscolo 2013).

Parallelamente si sviluppa intorno all’idea dei *commons* una narrativa, basata sulla semantica, di valori positivi e solidali (Nespor 2013: 683–84). È su questa narrativa che spesso si imposta il discorso dei beni culturali come *commons*, che non va ad approfondire le problematiche di gestione effettiva dei beni, ma si ferma all’affermazione retorica del principio che 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 e in relazione anche con l’applicazione della Convenzione di Faro) è espressa in modo vago, ad eccezione degli usi civici, che comunque vengono raramente 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 protetti inseriti nella WHL) (Cerulli Irelli & De Lucia 2014)? La domanda, nel caso di una reale identificazione dei beni culturali come *common pool resources*, non è oziosa perché, come abbiamo visto, dall’appartenenza alle comunità delineate discenderebbero particolari diritti di partecipazione e uso. La crescita del dibattito riguardante i beni comuni anche in ambito culturale è legata infatti anche alle istanze di partecipazione pubblica, dato che entrambe le tematiche derivano dalla crisi e dalla conseguente insoddisfazione verso il tradizionale modello di statualità (Cerulli Irelli & De Lucia 2014; Allegretti 2011).

L’ambiguità concettuale cui ci si riferiva all’apertura di questo paragrafo fa sì che anche nell’ambito degli studi legati al patrimonio culturale il concetto abbia confini spesso confusi (Gould 2017). In Italia alcuni utilizzano il concetto per dimostrare che mercato e cultura sono concetti da tenere separati, nell’idea che il capitalismo porti alla “tragedia dei beni comuni” (v. nota 386) (Montanari 2014: 22–25, che però non

evidenzia come l'applicazione del regime dei *commons* si differenzerebbe dall'attuale regime pubblico e anzi i due concetti sembrano sovrapporsi nella sua visione³⁹¹). 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 dell'uso libero delle riproduzioni fotografiche dei beni culturali (senza canone né autorizzazione ministeriale) anche con finalità commerciali (Modolo 2017), quest'ultima una visione più simile all'idea economica di *common pool resource*, immaginando che la comunità di riferimento sia l'umanità.

Volendo applicare l'idea alla gestione dei beni culturali, realisticamente si può immaginare magari per alcuni beni, di importanza locale, un'applicazione su scala estesa (in realtà non mancano esempi anche allo stato attuale) di una situazione simile a quella che si sta applicando per la gestione anche 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, vd. Cerulli Irelli & De Lucia 2014: n. 32) e regolamenti comunali (Biondini 2017).

3.11. SINTESI

La legislazione italiana per il patrimonio culturale è nata per "sedimentazione" e anche in anni recenti le modifiche introdotte sono state piuttosto limitate nell'ambito archeologico³⁹².

In alcune tematiche la legislazione, nata per differenti scopi, si rivela oggi inadeguata per considerare tutti gli interessi coinvolti. Ad esempio le norme riguardanti le concessioni di scavo sono volte da una parte a definire la proprietà delle cose ritrovate e dall'altra a limitare alcuni diritti privati in ragione dell'interesse culturale (pubblico) del patrimonio archeologico. Tuttavia queste non danno il sufficiente spazio, tra i soggetti coinvolti, all'interesse scientifico delle università italiane, così come dei cittadini che vogliono partecipare alla scoperta del proprio passato, che sono stati recentemente interdetti dallo scavo archeologico.

La legislazione italiana considera patrimonio culturale un ampio spettro di beni (che comprende sia oggetti, sia immobili, sia beni paesaggistici). Nonostante la nozione giu-

³⁹¹ Una critica al monopolio statale come gestione del "bene comune" anche in Manacorda 2014: 24.

³⁹² Anche per le limitazioni imposte dalle leggi delega del governo, cfr. paragrafo 3.1.3.

ridica si sia notevolmente ampliata a partire dagli anni Sessanta, permane tuttora una distanza tra questa, imperniata sulla “materialità” del patrimonio culturale, e la nozione “antropologica” di bene culturale, che ha compreso negli ultimi vent’anni anche il “patrimonio immateriale”, giuridicamente tutelato solo parzialmente³⁹³. In questo panorama la definizione dei beni archeologici è un concetto particolarmente sfuggente, in quanto non sono chiari i fattori che denotano un bene come “archeologico”: oltre all’età minima di settant’anni, è il semplice “rinvenimento” a configurare un bene come archeologico (tesi gianniniana) o la nozione è più ristretta (ovvero si limita ai beni ritrovati sotto la superficie e sui fondali, come esprime l’art. 91 del Codice)? Il problema si lega a diversi temi dell’amministrazione dei beni: la proprietà statale a titolo originario (e l’individuazione dei beni anche nei procedimenti di archeologia preventiva), il riconoscimento di beni rinvenuti occasionalmente da parte di privati, le relative sanzioni.

Possiamo sintetizzare elementi positivi e negativi per la partecipazione pubblica in archeologia in Italia in Tabella 4.

Tra gli elementi positivi, la Costituzione si pone di certo 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 qualifica per essere fortemente centralizzato.

Nell’individuazione dei beni culturali tutelati a norma della parte II del Codice la partecipazione pubblica si pone principalmente come reattiva (il procedimento parte d’ufficio o su segnalazione di un ente territoriale, mentre la partecipazione al procedimento amministrativo è garantita dalla L. 241/1990) e meno come proattiva. Anche quando si pone come propositiva, un ruolo è riservato solo al proprietario del bene, che può – a livello comunque ufficioso – “segnalare” il proprio bene come culturale, inducendo l’amministrazione a far partire un procedimento d’ufficio. Nel caso del procedimento di dichiarazione di beni immobili la notizia è data anche al comune e alla città metropolitana in cui i beni si trovano (art. 14, comma 3 del Codice), ma non è specificato quali misure di pubblicità e partecipazione debbano essere successivamente attivate, rischiando

³⁹³ Non dal Codice, che è imperniato sulla materialità (l’art. 7-bis, che rimanda alla Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Immateriale del 2003, è tautologico, in quanto tutela le testimonianze materiali del patrimonio immateriale, qualora questi rientrino nelle categorie assoggettabili alla tutela del Codice). Nel patrimonio culturale immateriale sono però comprese anche le lingue, che compaiono nella Costituzione italiana in relazione alla tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.).

	Elementi positivi	Elementi negativi
Costituzione	Art. 9 Cost. (tutela dei beni e promozione dello sviluppo della cultura) Art. 33 Cost. (libertà di ricerca) Art. 118 Cost. (sussidiarietà orizzontale)	
Fonti primarie	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 piano paesaggistico) L. 241/1990, artt. 7-11 (partecipazione al provvedimento amministrativo) D.L. 83/2014, conv. in L. 106/2014 (Artbonus) 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 al ministero) Art. 91 Codice (proprietà statale delle cose ritrovate) L. 57/2015, art. 3(2) (conv. La Valletta, interpretazione letterale)
Fonti secondarie		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.

dunque di risolvere tale comunicazione in una mera trasmissione del dato non finalizzato all'attivazione di processi partecipativi. Tale misura inoltre non è prevista per il procedimento di verifica dell'interesse culturale (art. 12 del Codice), ovvero per beni pubblici aventi più di settant'anni e il cui autore non sia più vivente, 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 effettuano le attività di archeologia preventiva (anche se in questo caso la motivazione potrebbe ritrovarsi anche nella volontà di evitare un allungamento dei tempi). La valutazione è discrezionale, da parte dei funzionali del MiBAC.

Maggiore partecipazione è invece garantita per l'individuazione dei beni paesaggistici durante la redazione del piano paesaggistico (art. 144 del Codice). Nella pratica però solo quattro Regioni italiane, a quindici anni di distanza dalla redazione del Codice, si sono dotate di piani paesaggistici e si sono riscontrati diversi approcci alla partecipazione pubblica, che hanno dato diverso spazio agli *input* provenienti dal pubblico.

Gli ambiti della ricerca e della tutela (e della *commercial archaeology*, legata alla "ricerca") si sono rivelati quelli più chiusi, essendo riservati allo Stato e in particolare al MiBAC. Si registrano elementi di mitigazione di questa chiusura in entrambe le categorie. In quello della ricerca, lo strumento della concessione permette anche a sog-

getti esterni all'amministrazione di effettuare ricerche archeologiche, in deroga all'art. 88 del Codice che riserva le "ricerche archeologiche" al Ministero. La concessione è però rilasciata dal Ministero stesso, fatto che accentra comunque tutto il potere nell'ambito della ricerca archeologica nelle mani di questo organo, e 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" nell'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 in netto contrasto con l'art. 33 Cost. Nella direzione della chiusura va anche l'esclusione dei volontari dagli scavi archeologici, proposta nelle circolari a partire dal 2015. La preminenza del Ministero si verifica anche in altri elementi sempre nell'ambito della ricerca archeologica, e in particolare: nella determinazione unilaterale dell'indennità per l'occupazione temporanea per ricerche archeologiche, nello stabilire se gli attori coinvolti nella ricerca abbiano diritto al premio di rinvenimento (e se sì, a quanto ammonti), nel valutare se lasciare i beni ritrovati agli enti territoriali. Questa riserva di ricerca impatta in modo significativo anche nell'archeologia commerciale, dove ad esempio si traduce anche nella c.d. "riserva di pubblicazione", in ragione del fatto che il direttore scientifico dei lavori è di norma un funzionario di Soprintendenza. Per lo stesso motivo anche la più generale comunicazione dei risultati è riservata al Ministero. Se nell'archeologia commerciale dunque una partecipazione attiva da parte del pubblico è impossibile (né auspicabile per diverse ragioni, v. paragrafi 3.7 e 4.4), anche la partecipazione in senso "passivo" (in termini di possibilità di visionare lo scavo e ricevere informazioni a riguardo) è spesso limitata, per ragioni non necessariamente legate alla cattiva volontà dei funzionari, ma anche semplicemente al carico di lavoro ingente, che limita il tempo da dedicare ad attività non strettamente istituzionali e urgenti.

Nell'ambito della tutela la figura degli ispettori onorari, introdotta nel 1907, si configura come importante strumento di partecipazione pubblica in questa funzione eminentemente pubblica, in un'ottica fortemente collaborativa. All'atto pratico però tale strumento è usato in modo discontinuo nelle varie Regioni e in alcuni casi è addirittura inutilizzato, mentre potrebbe essere molto utile anche per agevolare la gestione dei rinvenimenti fortuiti e ridurre i rischi del traffico illecito. Quest'ultimo ambito, della gestione dei rinvenimenti occasionali, presenta notevoli criticità, causando non solo la perdita degli oggetti alla collettività, ma anche la conoscenza della loro stessa esistenza. La nostra analisi ha individuato uno sbilanciamento del sistema verso la disincentivazione di larga parte dei privati alla denuncia dei beni rinvenuti fortuitamente. Ulteriori criticità si individuano nella mancanza di diffusione della conoscenza delle misure da adottare in caso di rinvenimento fortuito, nonché nella percezione della legittimazione del Ministero come organo di tutela dei beni (nel contesto della psicologia dell'obbedienza alle norme). Ulteriori ricerche sono comunque necessarie in quest'ambito.

La valorizzazione e la gestione dei beni culturali sono gli ambiti nei quali si registra maggiore apertura dello Stato verso la partecipazione di altri *stakeholders*. La motivazione primaria è da ricercarsi nella necessità da parte dello Stato di reperire risorse aggiuntive. Non a caso, l'ambito in cui si verifica attualmente maggiore apertura e incentivazione è quello delle erogazioni liberali. Sono viste con cautela e "sospetto" operazioni che riservano una esclusiva (di qualsiasi genere, dall'uso individuale del bene, alla sponsorizzazione, alla gestione) a attori privati, pertanto si verifica una preferenza per il coinvolgimento di enti no profit del c.d. "terzo settore". A questo riguardo si devono portare all'attenzione casi di successo come quello delle catacombe di San Gennaro a Napoli, gestite da un'associazione in esclusiva, con notevoli ricadute sociali (Giuliano Volpe 2016a: 147–52). 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 altri beni culturali. Maggiore partecipazione andrebbe comunque promossa per la definizione degli obiettivi da perseguire e dei programmi da attuare.

In generale inoltre in ambito amministrativo l'Italia si sta aprendo a possibilità di consultazione pubblica per favorire la partecipazione, come hanno testimoniato a livello regionale sia le leggi per il dibattito pubblico sia (in alcune regioni) processi di partecipazione per la redazione dei piani paesaggistici, e a livello nazionale le "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia" (direttiva 31 maggio 2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione) e la previsione della possibilità di indire un dibattito pubblico. Tali previsioni sono state precedute da varie esperienze a livello locale³⁹⁴. Oggi la previsione del dibattito pubblico è relativa in particolare a una piccola percentuale di opere pubbliche al di sopra di una certa soglia dimensionale (economica e fisica), ma non è escluso che in futuro la misura si possa estendere anche alla costruzione delle politiche, come avviene nel caso inglese (cfr. paragrafo 4.6.1).

La ratifica della Convenzione di Faro, che ha recentemente subito una battuta d'arresto, potrebbe apportare novità significative se non rimarrà "lettera morta" ma stimolerà un dibattito per la sua attuazione concreta. Gli elementi "positivi" per la partecipazione pubblica nella legislazione italiana (Tabella 4), pur presenti, si configurano infatti spesso come "deboli" (es. lo strumento della concessione) o sotto utilizzati (es. la figura dell'ispettore onorario).

³⁹⁴ 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.

4 IL CONTESTO NORMATIVO INGLESE

Nel capitolo precedente abbiamo considerato le caratteristiche della legislazione italiana in archeologia, evidenziando le problematiche legate alla partecipazione pubblica.

È parso però opportuno confrontare la situazione domestica con quella di un altro paese europeo, dove il ruolo dello Stato è meno centrale e da tempo si è lasciato più spazio alla partecipazione pubblica nel mondo dei beni culturali, in modo da poterne valutare vantaggi e svantaggi, al di là della dimensione etica, guardando alle soluzioni adottate a livello formale (legislativo, regolamentare) e informale (pratiche, consuetudini). Tra le varie possibilità, la scelta è ricaduta sui paesi nordeuropei e in particolare sul Regno Unito, paese che ha una lunga tradizione per la partecipazione pubblica, dal XIX secolo con la nascita delle *amenity societies* e in particolar modo dagli anni '80 (Schadla-Hall 2004; Cowell 2014).

Questo capitolo fornirà quindi una sintesi sulla legislazione e le politiche che regolano il sistema britannico, evidenziando caratteristiche e limiti della partecipazione pubblica.

Tre avvertenze sono doverose prima della lettura di questo capitolo.

In primo luogo, come noto, il Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord è composto da diversi territori: Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord³⁹⁵. Tutte queste entità hanno un sistema legislativo diverso, con differenze anche considerevoli, infatti Inghilterra e Galles si rifanno al sistema della *common law*, così come l'Irlanda del Nord, che tuttavia risente anche dell'influenza della legislazione irlandese, mentre invece la Scozia è pesantemente influenzata dalla *civil* o *Roman law* (Carman 1996: 35). Nell'ambito di questa disamina un'analisi comprensiva della legislazione di tutti i territori era fuori portata nonché oltre lo scopo della ricerca, pertanto ci si è limitati all'analisi della legislazione di Inghilterra e al Galles, dove le regole sono simili. La

³⁹⁵ Sono inoltre sotto la giurisdizione e sovranità del Regno Unito ma non ne fanno parte e sono indipendenti, alcuni territori (definiti *British Overseas Territories*) che facevano parte dell'Impero Britannico (es. Gibilterra, isole Falkland, le isole Vergini, ecc.). Sono invece possedimenti diretti della Corona (non facenti parte del Regno Unito), ma amministrati autonomamente, alcune isole nel mar d'Irlanda (Isola di Man) e nel Canale della Manica (i *bailiwicks* – un tipo di giurisdizione particolare – di Jersey e Guernsey). Per ogni legge del Regno Unito è specificata la validità territoriale.

scelta è stata guidata sia da motivi di “serendipità”, visto che il mio soggiorno all'estero si è svolto a Londra prima presso la UCL (con cui l'Università di Padova intrattiene un rapporto di Erasmus) e poi presso *The Heritage Alliance*, sia a causa di una maggiore presenza in bibliografia di casi studio relativi a questi territori.

Nonostante le regole in Inghilterra e Galles siano simili, la responsabilità dell'applicazione delle medesime previsioni può essere affidata a differenti enti con simili funzioni e capacità istituzionali (ad esempio il *British Museum* in Inghilterra trova un parallelismo nei *National Museums of Wales* in Galles). Dove possibile e rilevante, questa differenza è stata segnalata. Nei restanti casi, ci si riferirà all'Inghilterra.

Secondariamente, come già accennato, il sistema inglese e gallese si riferisce alla *common law*, mentre quello italiano alla *civil law*, derivante dal diritto romano. Mentre in Italia infatti il sistema legislativo è fondato su codici e leggi, in Inghilterra e Galles, oltre a un *corpus* legislativo relativamente ristretto, pesano anche consuetudini, regolamenti e precedenti giurisprudenziali (Settis 2012: 74). Per questo motivo, ove rilevante verranno riportate alcune sentenze che hanno contribuito a fissare dei canoni. Specificiamo però che non è stata condotta una ricerca estensiva nella giurisprudenza inglese, limitandosi a casi già evidenziati dalla bibliografia precedente. In ogni caso ai fini della ricerca, dato appunto che il *corpus* delle leggi non è poi così esteso, ci si è resi conto che lo spazio per la partecipazione pubblica per l'archeologia non è definito dalle leggi, quanto piuttosto dalle politiche (*policies*) che si esprimono in documenti programmatici, pratiche, consuetudini anche informali, *guidance* e *schemes* (piani). Tale zona grigia a livello legislativo è stata indagata sia grazie ai dati qualitativi raccolti in bibliografia e tramite le interviste, sia nel periodo di *internship* presso *The Heritage Alliance*.

Infine, come illustrato nel capitolo precedente, in Italia l'applicazione delle leggi riguardanti l'archeologia e in generale il patrimonio culturale è affidata allo Stato (Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e sue articolazioni periferiche) e rientra perciò nel campo di ricerca del diritto amministrativo. In Inghilterra e Galles invece lo Stato ha una funzione sostanzialmente di indirizzo (nella formulazione di leggi, politiche e *guidance*) oltre a una ben delimitata funzione esecutiva (per la quale si veda oltre). Si affiancano al *Department for Digital, Culture, Media & Sport* molti altri enti, di natura semi-pubblica o privata. In molti casi, i contenziosi che sorgono nel campo del patrimonio culturale sono trattati come temi di diritto privato. Anche in questo caso una ricerca estensiva non sarebbe stata possibile e nemmeno necessaria ai fini di questa ricerca. Ci si è limitati a quanto riportato in bibliografia o dagli intervistati.

Dopo una panoramica sugli attori in ambito inglese per evidenziare il ruolo di ognuno nel campo archeologico, si tratterà dei procedimenti di individuazione dei beni e delle relative forme e misure di partecipazione pubblica. Si passerà poi a considerare le previsioni legislative relative agli scavi di ricerca e alla *commercial archaeology*, i

primi sostanzialmente liberalizzati e i secondi invece più regolamentati (sia dalla legge, sia tramite autoregolamentazione interna tramite il *Chartered Institute for Archaeologists*), evidenziando pro e contro di questa gestione. Si evidenzierà poi la norma per la gestione dei rinvenimenti fortuiti e i progetti di collaborazione con i *metal detectorists*. Infine, si evidenzieranno altre forme di partecipazione pubblica nel sistema inglese, passando poi a un bilancio finale delle caratteristiche della gestione inglese della partecipazione pubblica.

4.1. GLI ATTORI

Il sistema inglese si caratterizza per avere una gestione amministrativa dell'archeologia molto più decentrata rispetto all'Italia e il panorama degli attori che operano attivamente in archeologia su scala nazionale è variegato. Si cercherà di fornirne qui una sintesi, illustrandone brevemente le caratteristiche e le funzioni³⁹⁶.

4.1.1. STATO

Lo Stato britannico si è distinto storicamente per un limitatissimo intervento pubblico nel mondo delle arti, inizialmente circoscritto, tra XVIII e XIX secolo, a un ruolo "negativo" di censura. Questa politica continua fino alla fine del XIX secolo, con la prima legislazione per la tutela dei monumenti antichi nel 1882, che comunque prevedeva ancora un limitato ruolo statale (Hunter *et al.* 1993: 31). Dalla Seconda Guerra Mondiale, lo Stato comincia a ricoprire un ruolo positivo sia tramite l'allocazione di fondi destinati alla promozione della produzione artistica, sia approfondendo il coinvolgimento in archeologia, cominciando a condurre scavi non unicamente per motivi di ricerca (Bradley 2006: 1–2).

Già dal secondo dopoguerra lo Stato interviene nel mondo delle arti tramite organizzazioni parastatali fondate *ad hoc*, nonostante l'*arm's length principle* sia stato formalizzato solo negli anni Settanta (Gray 2000: 36–42). In base a questo principio, utilizzato specialmente in ambito economico, gli operatori godono di indipendenza e parità di intervento. In campo amministrativo è, come si vedrà, la politica seguita dallo Stato britannico per gran parte della gestione del patrimonio culturale, giustificata dall'idea di garantire l'indipendenza per la produzione artistica e la gestione del patrimonio culturale dall'influenza politica (Gray 2000: 64). Ciò inoltre dovrebbe diminuire l'efficacia dell'azione di *lobby* (che comunque esiste) e ridurre il rischio di scambi clientelari tra la po-

³⁹⁶ Escludiamo dalla trattazione le università e i centri di ricerca, per i quali è noto l'ambito operativo.

litica e il mondo delle arti (Van der Ploeg 2006: 1208–9). In realtà, la politica dei finanziamenti (pubblici) di questi organi comunque parastatali si presta a conflitti d'interessi.

4.1.1.1. Il *Department for Digital, Culture, Media and Sports*

Il ministero che attualmente 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 Inghilterra³⁹⁷ (tra cui anche *Historic England*, per cui si veda il paragrafo 4.1.2.1). Ha primariamente compiti di indirizzo, formulando politiche generali, revisionate periodicamente, promuovendo e/o realizzando alcuni studi finalizzati all'elaborazione di politiche³⁹⁸ e documenti politici (*white papers*, per stimolare il dibattito e rispondere alle istanze di cambiamento). Sul piano esecutivo, il DCMS dichiara e garantisce la protezione degli *scheduled monuments*³⁹⁹, dei *listed buildings* e dei relitti, autorizza interventi conservativi urgenti o esclude dalle procedure di autorizzazione per la demolizione alcuni *listed buildings* per un certo periodo di tempo (Cookson 2000: 6–7; Gray 2000: 60; Harwood 2012: 8, 15). Ha anche competenze riguardo il turismo. L'intervento diretto in ambito archeologico tuttavia, soprattutto comparando le competenze degli apparati statali italiani, è molto circoscritto e si limita alla dichiarazione dei beni da sottoporre a tutela amministrativa.

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) (Thurley 2013: 24–35) e successivamente del *Department of Environment* (DoE) (Diani 1992: 118; Hunter *et al.* 1993: 31; Cookson 2000: 2–3), ovvero organi pubblici con un notevole potere che avevano parzialmente o totalmente anche la responsabilità della pianificazione territoriale, motivo per cui ha assunto particolare rilevanza la tutela degli immobili a differenza degli oggetti mobili, molto meno tutelati (Bobbio 1992b: 17–18). Dal 1992, in periodo di governo dei Conservatori, viene invece creato il *Department for National Heritage*⁴⁰⁰, che da una parte testimonia l'importanza

³⁹⁷ Gli enti esecutivi non dipartimentali in Scozia, Galles e Irlanda del Nord sono sottoposti ai rispettivi ministeri territoriali (Gray 2000: 60).

³⁹⁸ 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 ultimo accesso 07/11/2017).

³⁹⁹ A norma del AMAA Act 1979, *section* 1(3) e 1(5) il *Secretary of State* (v. paragrafo 4.2.1) si occupa di mantenere le liste, aggiungere monumenti, escluderli dalla lista o modificare il *record* per ogni monumento. Nel caso di monumenti situati in Inghilterra, deve essere consultato anche un organo tecnico (*Historic England*, per il quale si veda il paragrafo 4.1.2.1).

⁴⁰⁰ *Transfer of Functions (National Heritage) Order* 1992, *section* 2(1).

attribuita da questo governo al patrimonio culturale, dall'altra fu un organo dotato di molti meno fondi rispetto ai precedenti Dipartimenti, creato accorpando anche funzioni precedentemente affidate ad altri Dipartimenti (media, sport e turismo). Il nome del Dipartimento cambiò nel 1997, con il governo laburista, in *Department for Culture, Media and Sports*, senza una significativa modifica delle funzioni assegnate (Gray 2000: 59–60), ma con una spiccata preferenza per il mondo delle arti e delle industrie creative (come dimostra anche il nome del Dipartimento, da cui scomparve il termine *heritage*). Tale preferenza era rimarcata anche dalla ripartizione dei fondi all'interno del Ministero: pochi venivano infatti assegnati all'archeologia e al patrimonio culturale mentre la maggioranza viene dirottata sui media (in comparazione a aumenti di stanziamenti con percentuali complessive del 53% per il mondo delle arti fino al 2005, per lo stesso periodo il *cultural heritage* vide aumentato lo stanziamento per un misero 3%) (Doeser 2011: 59–63; Lennox 2016: 72). La ristrutturazione generale dei Dipartimenti avviata con il Governo laburista creò inoltre una frammentazione dipartimentale (ancora in essere) per le materie che hanno a che fare con il settore culturale e in particolar modo con l'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, ma molte sue politiche, come ad esempio quelle riguardanti agricoltura e pesca⁴⁰¹, hanno un impatto notevole sul patrimonio archeologico (cfr. Figura 11). Ciò impone un maggiore sforzo da parte degli

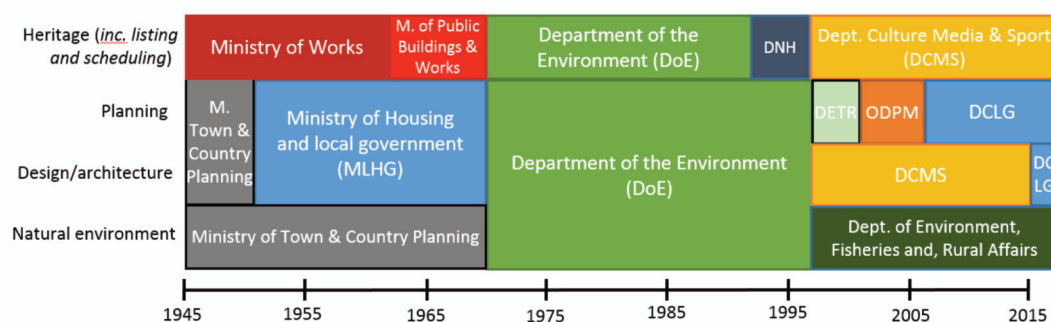


Figura 11 I Dipartimenti governativi coinvolti nella gestione dell'archeologia in Inghilterra (Lennox 2016: 127). Marginali competenze nell'ambito dell'archeologia, per casi specifici, hanno anche il *Ministry of Justice* e il *Ministry of Defence* (v. oltre).

⁴⁰¹ Durante la mia internship presso *The Heritage Alliance* ad esempio era in discussione il *Fisheries Bill*, per il quale il Governo ha aperto una consultazione. Il progetto di legge include nel concetto di *Marine Environment* anche i beni culturali subacquei, che godono pertanto di protezione simile a quella del restante ambiente subacqueo.

esperti del settore nel verificare il possibile impatto delle politiche o delle proposte di legge avanzate da diversi dipartimenti⁴⁰², 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 (molto più influenti) è anch'esso limitato.

4.1.1.2. Le autorità locali

Accanto al DCMS hanno importanza anche le autorità locali, guidate dal DCLG: regioni (*counties*), distretti (*districts*), comuni (*town councils*), *parishes* (“quartieri” in ambito rurale) e *neighbourhoods* (quartieri in ambito urbano).

Il sistema inglese è decentrato, soprattutto per quanto riguarda la pianificazione territoriale (cfr. Bill Fergie, intervista). 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 è alle autorità locali che spetta il mantenimento degli *Historic Environment Records*⁴⁰³ (HERs, precedentemente denominati *Sites and Monuments Records*), che raccolgono le informazioni puntiformi sulle evidenze archeologiche note e svolgono sostanzialmente la funzione di mappe del rischio (o di potenzialità) archeologico⁴⁰⁴ (Harwood 2012: 11). Tale funzione si è sviluppata a partire dagli anni Settanta, su richiesta del DoE proprio nell'ambito di una migliore gestione del processo decisionale legato alla pianificazione territoriale (Hunter *et al.* 1993: 34). Tra le varie funzioni assegnate alle autorità locali tuttavia, né il mantenimento degli HERs né più in generale l'intervento in ambito culturale sono attività obbligatorie⁴⁰⁵, pertanto gli investimenti sono distribuiti in modo ineguale nel territorio (Gray 2000: 73–74). Ciò ha trovato riflesso ad esempio nella diversa velocità di compilazione e livello di dettaglio dei *records* (Hunter *et al.* 1993: 34). In tempi di crisi, inoltre, quello culturale è uno tra i primi campi a subire tagli, come è già accaduto in al-

⁴⁰² È questo il campo di lavoro delle *lobbies*, ma anche dello stesso DCMS che, stando a quanto ho appreso durante la mia *internship*, ha avviato una ricognizione presso gli altri dipartimenti delle politiche che hanno un impatto sul patrimonio culturale.

⁴⁰³ Per cui si veda www.heritagegateway.org.uk/Gateway/CHR/, sito realizzato dall'allora *English Heritage* [ultimo accesso 08/11/2017].

⁴⁰⁴ Il contenuto degli HERs è definito da linee guida fornite da *Historic England* (Historic England 2015: 7–8).

⁴⁰⁵ Il mio periodo di *internship* presso *The Heritage Alliance* (2018) è coinciso con la fase di preparazione dell'*Environment Bill*. *The Heritage Alliance* ha proceduto pertanto a coordinare la razionalizzazione delle richieste del settore indipendente per il patrimonio culturale, avendo possibilità di fare azione di *lobby* per includere nella nozione di “protezione ambientale” anche la protezione del paesaggio e dunque del patrimonio culturale. In questo contesto, una delle necessità portate avanti da alcune associazioni di archeologi era quella di rendere obbligatorio il mantenimento degli HERs.

cune delle contee che hanno rinunciato ad avere un archeologo nei ranghi dei *boards* per la pianificazione (R. Thomas, intervista).

4.1.2. ENTI PUBBLICI ESECUTIVI NON DIPARTIMENTALI

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. *Heritage Lottery Fund e National Heritage Memorial Fund*) o con competenze specifiche (es. *Historic England, Arts Council England, VisitEngland, VisitBritain*). È attraverso questi enti che viene materialmente gestito il patrimonio culturale in Inghilterra.

Ci soffermiamo in particolare su *Historic England*, che gioca una parte importante nel campo dell'archeologia.

4.1.2.1. *Historic England*

La *Historic Buildings and Monuments Commission for England* (nome originale dell'ente, poi conosciuto come *English Heritage* e successivamente come *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*, e spesso confuso come parte dello Stato (Cookson 2000: 10). Le *sections 33-34* e ss.mm.ii. ne definiscono le funzioni. Il dovere primario⁴⁰⁶ 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)*). Si affiancano poi i seguenti doveri: (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 *section 33(2)*, compaiono: il ruolo consultivo nei confronti di chiunque (*to any person*) per quanto attiene a *ancient monuments, historic buildings* e *conservation areas* inglesi (lettera b); condurre o finanziare ricerche (lettera c) e attività

⁴⁰⁶ La *section 33(1)* elenca i doveri, mentre le *sections 33(2)-33(4)* e *34* le funzioni, delle quali solo una è introdotta dal verbo "dovere" (*shall*) seppure sempre nei limiti della praticabilità (*so far as practicable*). Tuttavia la clausola finale della *section 33(1)* indica 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»).

(lettera f) riguardanti monumenti e edifici storici; mantenere le liste di *ancient monuments* e *historic buildings* (lettera d). La competenza dell'organizzazione si estende anche al patrimonio archeologico subacqueo⁴⁰⁷ e a eventuali altre funzioni (non legislative) delegategli dal DCMS (*section 34*). Ha ad esempio ruolo consultivo tecnico per il DCMS per la schedatura (comparabile all'italiana dichiarazione di interesse culturale) dei monumenti.

Nell'area della *Greater London* (che comprende la *City* di Londra e altri 32 *councils*) è obbligatorio consultare *Historic England* anche per ottenere i permessi per effettuare lavori o demolizioni su edifici listati (rilascia i permessi la *planning authority*, ovvero l'autorità locale competente), data l'assimilazione della *Greater London Council's (GLC) Historic Buildings Division* nella seconda metà degli anni Ottanta (Diani 1992: 120; Harwood 2012: 76).

La nascita di tale organizzazione, le cui primarie funzioni statutarie sono di promozione dei beni culturali, si deve inserire nel contesto della politica liberista tatcheriana e di un investimento nel campo del patrimonio culturale in relazione a una politica economica basata sull'utilizzo di questo *asset* (Lennox 2016: 65–66).

Nel 2015 *English Heritage* è stata suddivisa in *Historic England*, che continua a essere una organizzazione non dipartimentale, e *English Heritage Trust*, una *charity* (per la quale si rimanda al paragrafo 4.1.3.1), per motivi di bilancio (ridurre il debito pubblico)⁴⁰⁸.

In generale le funzioni di *Historic England* si estendono anche alla collaborazione per la costruzione di *policies* (tramite la pratica delle *consultations*) e linee guida che valgono per il territorio inglese.

Altri ambiti di lavoro attuali sono: attività di ricerca (es. nell'ambito del programma *Heritage Counts* quest'anno l'attività di ricerca si è focalizzata su *Heritage and Economy*, una raccolta di dati per evidenziare il valore economico del patrimonio culturale in Inghilterra), 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, il sistema per la proposizione pubblica degli edifici per sottoporli a *listing*), progetti di pianificazione territoriale / rigenerazione urbana che comprendono anche lo stanziamento di fondi (*Heritage Action Zones scheme*), monitoraggio e pubblicazione del *Heritage at Risk (HAR) Register* (al patrimonio inserito in questa lista viene attribuita priorità di intervento, anche tramite lo stanziamento di fondi *ad hoc*).

⁴⁰⁷ *Section 33(9)*, come modificata dal *National Heritage Act 2002*. Questa estensione delle funzioni è stata criticata perché non è stata accompagnata da un finanziamento maggiore da parte del Governo (APPAG 2003: 23).

⁴⁰⁸ Critiche (specialmente di ordine finanziario) all'operazione in Larkin 2014.

La Commissione è stata creata da una parte per facilitare un approccio più aperto a diversi tipi di finanziamento⁴⁰⁹, dall'altra per garantire una maggiore trasparenza e indipendenza esecutiva, in modo che l'organo responsabile del rilascio dei permessi non fosse lo stesso che decide per le domande di finanziamento per i relativi lavori archeologici (Cookson 2000: 13). In realtà il finanziamento quasi totalmente statale non elimina questo conflitto di interessi (Doeser 2011: 67; Lennox 2016: 134–35, 156–57).

L'organizzazione opera solo in Inghilterra, ma ha paralleli anche nelle altre componenti del Regno Unito⁴¹⁰.

4.1.3. IL SETTORE INDIPENDENTE

4.1.3.1. I trusts

Il *trust* è un 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: 85–87). Rientrano nella categoria dei *trust* ad esempio generalmente le *charities* (organizzazioni di beneficenza), tra cui alcune organizzazioni di capitale importanza per il patrimonio culturale britannico, come ad esempio 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 hanno ricevuto un significativo sostegno istituzionale, nel primo caso addirittura tramite misure legislative a suo favore, nel secondo tramite un finanziamento straordinario.

Il *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* è sicuramente uno dei più rilevanti attori nell'intero Regno Unito, il cui scopo è conservare e valorizzare il proprio patrimonio acquisito tramite donazioni e acquisti. Nasce nel 1895 grazie a tre personaggi dell'alta società inglese⁴¹¹. Inizialmente votato alla protezione delle campa-

⁴⁰⁹ Hunter *et al.* 1993: 31. Nonostante il finanziamento provenga per il 90% circa dal DCMS (Historic England 2017), l'organizzazione può ottenere fondi anche da altri organi nonché può avere altre fonti di finanziamento, come ad esempio produrre e vendere libri e *souvenir*, o stabilire un costo per alcune attività di consulenza (*section 33A(1)*). Prima della separazione, *English Heritage* gestiva le circa 400 proprietà facenti parte della collezione nazionale e da lì traeva proventi, potendo stabilire anche il costo del biglietto d'ingresso, nonché vendere all'interno dei siti *souvenir* e pubblicazioni.

⁴¹⁰ In Scozia *Historic Scotland*, in Galles *CADW*, in Irlanda del Nord *Department of Environment Northern Ireland*.

⁴¹¹ Octavia Hill, Robert Hunter, Canon Rawnsley (Cannadine 1995; Waterson 1997: 19–38). Nella nascita del *National Trust* ha avuto un ruolo non secondario, sia come aggregatore e punto di contatto primario tra alcuni dei personaggi fondatori, sia dal punto di vista teorico, anche l'architetto neomedievalista John Ruskin, contrario al fenomeno dell'industrializzazione (ritenuto elemento non "autentico" nell'esperienza

gne inglesi a fronte dello sviluppo incontrollato e di restauri senza criterio (Cannadine 1995: 13; Lansley 1996: 227), oggi il *National Trust* è una delle organizzazioni per il patrimonio culturale più potenti del Regno Unito, sia per i numeri⁴¹², 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, section 21*; Cookson 2000: 61–62). Dopo la Seconda Guerra Mondiale il *National Land Fund*⁴¹³ accordò fondi al *National Trust* per comprare dei terreni per conto del popolo britannico, come ricompensa per gli sforzi durante le guerre mondiali (Nature 1957; Carman 1996: 102).

È ad oggi un *trust* anche *English Heritage*⁴¹⁴. Nato come una QUANGO (v. sopra), dal 1 aprile del 2015 si è divisa: una parte continua a fungere come QUANGO, mentre la seconda è una *charity*, che amministra circa 400 siti (di proprietà pubblica), tra cui anche due siti patrimonio dell'Umanità: Stonehenge e Hadrian's Wall. Tale divisione è da ricondurre a una progressiva *deregulation* da parte dello Stato in alcune funzioni pubbliche⁴¹⁵. Al momento della divisione, a *English Heritage Trust* è stata accordata una licenza di otto anni per la gestione della *National Heritage collection*⁴¹⁶. Inoltre, ha ricevuto un contributo *una tantum* di 80 milioni di sterline per sostenere costi straordinari di conservazione e per il cambiamento amministrativo⁴¹⁷. Prima della divisione, *English Heritage* era quasi interamente finanziato con fondi pubblici. L'obiettivo attuale è invece raggiungere l'indipendenza economica dal contributo governativo entro il 2023 (ovvero l'anno di scadenza della concessione).

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* (v. paragrafo 4.2.2)⁴¹⁸.

umana) e favorevole alla protezione fisica delle arti, l'artigianato e l'architettura pre-industriali (Sax 1989: 1157; Doeser 2011: 106–7).

⁴¹² I membri al 2016 erano 4.828.187, mentre i visitatori delle oltre 500 proprietà si sono attestati a oltre 24 milioni. Sempre nell'anno 2016/2017 i volontari sono stati circa 65 mila e hanno donato oltre 4 milioni di ore. Il bilancio totale si è chiuso per il 2016/2017 a 592 milioni di sterline (National Trust 2017).

⁴¹³ Successivamente diventato *National Heritage Memorial Fund* nel 1980.

⁴¹⁴ Ufficialmente: English Heritage Trust.

⁴¹⁵ L. Grossman, *Chairman's speech*, Heritage Day 2018, 6 December 2018.

⁴¹⁶ Circa 400 siti, oltre 500.000 oggetti e 12 milioni di documenti e fotografie. Hansard records, Volume 578, coll. 264WH-286WH.

⁴¹⁷ English Heritage Trust 2016: 9. La divisione della QUANGO è stata discussa nella *House of Commons* il 2 aprile 2014 perché oggetto di preoccupazioni specialmente finanziarie circa la capacità di auto-sostentamento della *charity* (Hansard records, Volume 578, coll. 264WH-286WH).

⁴¹⁸ 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 *Jorvik Viking Centre* (in seguito allo scavo di Coppergate condotto dallo stesso *trust*). Simili organizzazioni sono presenti anche nelle altre AAls.

4.1.3.2. Le *lobby* e le associazioni professionali

L'*All Party Parliamentary Archaeology Group* (APPAG) ha il compito di sponsorizzare gli interessi dell'archeologia nell'arena parlamentare. Si tratta di un gruppo composto da membri di entrambe le camere e dei vari partiti e dai principali *stakeholders* dell'archeologia inglese, che perorano alcune cause in ambito politico e parlamentare, agendo come una *lobby*. Si occupano infatti di discutere di problematiche relative alla disciplina proponendo soluzioni che comportano anche modifiche legislative e produzione di atti di indirizzo e controllo, di proporre interrogazioni parlamentari su argomenti specifici, nonché di stilare periodicamente rapporti sulla situazione dell'archeologia in Regno Unito, evidenziandone le criticità e proponendo modalità di intervento (APPAG 2003; APPAG 2014).

Occupano un posto di rilievo anche alcune associazioni professionali, come ad esempio il *Chartered Institute for Archaeologists* (CIfA), nato nel 1982⁴¹⁹. Benché si tratti di una organizzazione professionale, possono farne parte anche volontari (anche se con un "grado" diverso), infatti per entrare a far parte dell'istituto è necessario dimostrare le proprie competenze in ambito lavorativo e presentare delle referenze (CIfA 2017). Si occupa di redigere dei codici di condotta e degli standard e linee guida da seguire nelle attività professionali⁴²⁰.

Agisce da *lobby* anche *The Heritage Alliance* (THA) (precedentemente *The Heritage Link*), una 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): proprio per questo motivo viene definito un *umbrella body*. THA, che conta attualmente oltre 130 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* o con l'*Historic Environment Forum*) per produrre poi delle risposte alle consultazioni aperte dal governo per la costruzione di leggi e politiche o per tentare di influenzare i *policy makers* nell'ambito di incontri formali. Tramite l'organizzazione di eventi stimola anche il dibattito intorno a tematiche di interesse dei propri membri.

THA agisce da *umbrella body* insieme ad esempio a *The Archaeology Forum* (specifico per l'archeologia). Il coordinamento tra i diversi attori è cruciale per l'aggiorna-

⁴¹⁹ Nato come *Institute of Field Archaeologists*, poi diventato *Institute for Archaeologists* (2006) e infine *Chartered Institute for Archaeologists* nel 2014 (www.archaeologists.net/about ultimo accesso 09/11/2017).

⁴²⁰ Il CIfA 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: 156).

mento delle rispettive priorità (agende), l'individuazione di settori di intervento e strategie comuni.

4.1.3.3. Le *archaeological/amateur societies*

Nel Regno Unito le società archeologiche sono tra le organizzazioni più datate nell'ambito dell'archeologia. La più antica è la *Gentlemen's Society of Spalding*, fondata nel 1710, ma in generale molte risalgono al periodo tra il XVIII e il XIX secolo (J.H. Thomas 2003: xix-xxi). La nascita di queste società, inizialmente dedicate anche alla storia naturale, è da legarsi a vari fattori: lo sviluppo dell'illuminismo e successivamente 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: 30–31; Schlanger 2012; Moshenska 2017b). Molte di queste società avevano (e mantengono tuttora) una base territoriale, regionale, da ricondursi alla divisione amministrativa.

Dalla fine degli anni Cinquanta alla fine degli anni Settanta/inizio Ottanta, si è registrata una nuova ondata di fondazioni di piccoli/medi gruppi (generalmente sotto i 200 membri), grazie alla popolarità acquisita dall'archeologia nel secondo Dopoguerra (Hunter *et al.* 1993: 39).

Prima della professionalizzazione dell'archeologia, buona parte della ricerca in ambito archeologico era svolta da membri di queste società, che generalmente organizzavano riunioni/convegni annuali, pubblicavano monografie e riviste scientifiche e hanno anche dato spesso vita a musei locali, fino a inizio '900 (Brears & Davies 1989; Conybeare 2003; J. Pollard 2003).

Le *societies* svolgono ad oggi un ruolo importante per la partecipazione pubblica, agendo nella ricerca o venendo coinvolte con ruolo consultivo nella formulazione di *policies* (Cookson 2000: 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. La loro importanza è testimoniata ad esempio dalla loro ferma opposizione a una severa interpretazione della previsione, nella Convenzione de La Valletta, dell'esclusione degli archeologi non professionisti dagli scavi archeologici (Current archaeology 2001).

È opinione comune a molti degli intervistati (cfr. ad es. Martin Millett e Roger Thomas) che il ruolo svolto storicamente dalle società amatoriali sia stato di fondamentale importanza anche per lo sviluppo in generale di una visione partecipata dell'archeologia in Regno Unito.

4.1.4. I PRIVATI: LE *UNITS*, LE DITTE E GLI *INDEPENDENT CONSULTANTS*

Il mondo dei privati che offrono servizi in archeologia si può dividere in Regno Unito in tre categorie principali: *units*, *companies* e *independent consultants*. Il ruolo di questi attori è cresciuto progressivamente dagli anni Settanta in poi. A differenza dell'Italia, dove il conflitto tra attori privati e volontari è evidente e esploso negli ultimi anni, in Inghilterra i settori sono quasi totalmente separati, riservando ai privati il ruolo in *commercial* e *preventive archaeology*, liberalizzando invece la possibilità di partecipare negli altri campi.

Le *units* sono gruppi di archeologi da campo specialmente dedicati a scavi di emergenza, che offrono servizi a pagamento pur essendo parte di università, musei o enti locali⁴²¹. Nate negli anni Settanta e molto comuni negli anni Ottanta, oggi il loro numero è diminuito sensibilmente⁴²².

Dopo l'elaborazione del PPG 16 nell'ambito della *planning archaeology* (per il quale si veda il paragrafo 4.4) il numero dei consulenti indipendenti e delle ditte private è cresciuto. Tale crescita, se da una parte è stata favorita da limitazioni di *trusts* e *units* (v. sopra), 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 concorrenziale⁴²³.

4.2. L'INDIVIDUAZIONE DEI BENI DA SOTTOPORRE A TUTELA

Nel campo di lavoro dell'archeologia possiamo far rientrare diversi "oggetti": siti e materiali rinvenuti grazie a scavi e rinvenimenti fortuiti (nel terreno e sott'acqua), edifici ancora in alzato, che possono essere letti con i metodi dell'archeologia dell'architettura

⁴²¹ Era una unit ad esempio la sezione per attività conto terzi del *Museum of London* (*Museum of London Archaeology*, MOLA), per le funzioni conferitegli dal *Museum of London Act 1965* (e ss.mm.ii.), *section 3(3)*, in base a cui può condurre ricerche archeologiche e pubblicare i relativi dati. Oggi è una *charity*.

⁴²² Cookson evidenziava tre debolezze giuridiche per questa tipologia di organizzazione (Cookson 2000: 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 sono legate alle emergenze e ad attività conto terzi); (2) questioni relative ai profitti (es. una autorità locale può far profitto per 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: 35).

⁴²³ L'APPAG notava già nel rapporto del 2003 che il sistema concorrenziale per l'aggiudicazione delle gare (*competitive tendering*) aveva portato a un abbassamento della retribuzione del personale e un precariato generalizzato, con un conseguente impoverimento delle opportunità di carriera (APPAG 2003: 14).

e paesaggi. In Regno Unito queste macro-categorie, seppur tutte afferenti al settore del cosiddetto *heritage*, sono regolate da differenti leggi.

In Inghilterra e Galles i paesaggi (concepiti in un senso globale, includendo anche siti archeologici e edifici storici) sono definiti *Historic Environment*⁴²⁴ e il loro sviluppo è regolato dalla legislazione sulla pianificazione, affidata alle autorità locali in un sistema fortemente decentrato. Non si è effettuato lo spoglio della intera legislazione riguardante la pianificazione urbana e territoriale, limitando invece la disamina alle pratiche partecipative specialmente riguardo i beni archeologici e storico-architettonici.

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. paragrafo 4.1.1.1). Benché siano trattati nel *Treasure Act*, per i resti archeologici la finalità delle pratiche attualmente realizzate è quella di tutelare non tanto l'oggetto, quanto la conoscenza archeologica derivante dal ritrovamento stesso dell'oggetto, tramite un'operazione di catalogazione attraverso lo strumento del *Portable Antiquities Scheme* (cfr. paragrafo 4.5.2).

Una categoria a parte è quella dei relitti (che non tratteremo in modo specifico), 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 tutela di questi edifici è stata la prima ad esser messa a punto in Regno Unito, con l'*Ancient Monuments Protection Act* proposto da Sir John Lubbock e entrato in vigore, depotenziato rispetto alla proposta iniziale, nel 1882, dopo una lunga gestazione dovuta alle particolari preoccupazioni per le misure di limitazione alla proprietà privata (Murray 1989; Emerick 2014: 49–50). La legge stabiliva una lista per mettere sotto protezione (senza tuttavia variarne l'assetto proprietario) alcuni determinati monumenti, soprattutto di epoca preistorica, e istituiva un Ispettorato per la tutela. È generalmente riconosciuto

⁴²⁴ La formula ha sostanzialmente rimpiazzato, specialmente nell'ambito dell'archeologia del paesaggio, il più complicato *heritage*, che era percepito, anche e soprattutto dagli addetti ai lavori, come "scivoloso" per la molteplicità di significati attribuibili al termine. Il DCMS ha adottato il termine nell'ambito di un rinnovamento con il governo laburista. Una forte critica al concetto di *historic environment* in (Waterton 2010: 8–9, 116–43), che considera il termine come una parola vuota.

che la scelta del primo ispettore, il generale Pitt-Rivers, appassionato di archeologia, ma anche aristocratico e possidente terriero, fu la chiave del successo dell'atto, che aveva tuttavia alcune importanti lacune che si tentò di sanare già qualche anno dopo⁴²⁵.

La tutela è oggi regolata dal *Ancient Monuments and Archaeological Areas Act* (AMAA Act) 1979 (e ss.mm.ii.), part. I. Rientrano tra gli *scheduled monuments*⁴²⁶ siti archeologici come Stonehenge (protetto peraltro anche nell'ambito delle misure proposte dall'UNESCO in quanto facente parte della WHL), ma anche strutture recenti come ad esempio alcune utilizzate durante la Seconda Guerra Mondiale (Harwood 2012: 14–15). Gli *scheduled monuments* hanno tra le caratteristiche quella di non poter essere abitati (AMAA Act 1979, part I, section 1(4)).

Il concetto di “monumento” è piuttosto aperto perché può comprendere (AMAA Act 1979, part III, section 61(7)):

- Edifici, strutture e opere sopra o sotto la superficie del terreno, cave e scavi;
- Siti che comprendono i resti di edifici, strutture e opere di cui sopra, comprese cave e scavi;
- 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).

Inoltre ogni apparato legato al monumento deve essere considerato come parte del monumento stesso. Dunque la legge si applica anche a oggetti che non sono strettamente definiti “monumento” in terminologia comune (Harwood 2012: 14). Non sono tutelati da questa legge gli edifici ecclesiastici in uso o siti che contengono oggetti di interesse (a meno che il sito stesso non sia oggetto di interesse pubblico)⁴²⁷. La tutela non comprende solo il terreno in cui si localizza il monumento, ma anche quello strumentale alla sua conservazione⁴²⁸.

Eventuali addizioni (o revisioni) della lista sono responsabilità dal DCMS, previa consultazione con *Historic England* (per i ruoli di questi attori si veda il paragrafo 4.1). Da un punto di vista legale, il processo di valutazione comprende due fasi:

- Valutazione dell'importanza storica a livello nazionale, sulla base di tre livelli regolamentari:

⁴²⁵ Chippindale 1983; Saunders 1983; Thurley 2013: 38–47; Thomas, intervista. Le revisioni sono datate al 1900 e 1913, quando la molla per far scattare la necessità di una seconda revisione fu il tentativo di trasportare un intero castello inglese (Tattershall Castle) negli Stati Uniti (Saunders 1983: 18; Carman 1996: 103; Doeser 2011: 116).

⁴²⁶ Non vengono oggi definiti *Scheduled Ancient Monuments* ma solo *Scheduled Monuments*, lasciando intendere anche dal nome che non si deve necessariamente trattare, nella visione attuale, di siti antichi (Fairclough 2006).

⁴²⁷ AMAA Act 1979, part III, section 61(8).

⁴²⁸ AMAA Act 1979, part III, section 61(9) e ss.mm.ii.

- L'AMAA Act 1979, che definisce cosa rientra nella categoria dei “monumenti” e cosa invece è escluso.
- Un documento stilato dal DCMS, che definisce brevemente le caratteristiche che un monumento deve avere per essere schedato (DCMS 2013);
- Le linee guida seguite dagli operatori di *Historic England* per la schedatura⁴²⁹.

- Schedatura effettiva, a discrezione del DCMS⁴³⁰.

Nonostante solo il primo di questi livelli sia contenuto effettivamente in una legge, 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 giustificare l'interesse nazionale (AMAA Act 1979, part I, section 1(3): «any monument 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 no⁴³¹ utilizzando 3 ordini di selezione nell'ambito di un programma teso ad aumentare il numero di monumenti tutelati (Darvill *et al.* 1987):

- *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 costruzione di un certo tipo di opera, maggiore sarà il numero di monumenti considerabili come un campione rappresentativo; monumenti che sono molto rappresentativi di una certa epoca hanno più valore); *rarietà* (più raro è un tipo di sito, maggiore è la necessità di tutelarlo); *diversità* (maggiore è la diversità di forme, maggiore è il numero di monumenti necessari a formare un campione rappresentativo).
- *Discriminazione* tra importanza nazionale e locale (poiché per essere schedato un monumento deve, come abbia già più volte detto, avere importanza nazionale) (valutazione da farsi su base locale o regionale) sulla base dei criteri di: *sopravvivenza*, *associazione* con altre classi di monumenti o con altri monumenti dello

⁴²⁹ 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.).

⁴³⁰ AMAA Act 1979, section 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].

⁴³¹ 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: 395)

stesso tipo (*clustering*), *potenziale* di apporto informativo, *documentazione*, *diversità*, *amenità* (valore che si collega anche alla comunità).

- *Valutazione* delle condizioni del monumento per assicurarne la tutela, controllando: *condizione*, *fragilità*, *vulnerabilità* e *valore per la conservazione* (es. se un sito è anche importante per la biodiversità).

A ogni criterio era assegnato un punteggio (Startin 1993; Carman 1996: 11–15). Si tratta comunque di criteri non sanciti dalla legge, ma utilizzati come *policy* interna dagli enti incaricati della designazione. Nessuno di questi criteri prendeva in considerazione i valori sociali. Tale vuoto era dovuto a differenti motivazioni: innanzitutto il sistema dello *scheduling* era basato, come abbiamo detto, sulla prima legge inglese di tutela dei monumenti archeologici, nata in un momento storico in cui i valori sociali non erano ancora presi in considerazione⁴³².

Tuttavia la filosofia dietro la tutela di questi monumenti (ed è ciò che li distingue dai *listed buildings*, come si vedrà) prevede che non vengano utilizzati nella vita quotidiana, ma che vengano trasmessi alle generazioni future come sono allo stato attuale (o in condizioni migliori).

Indipendentemente dal punteggio e dal parere di *Historic England* riguardo l'importanza nazionale, 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 scoperto nel 1989 nel corso di un progetto edilizio⁴³³, che venne giudicato di importanza nazionale, ma non fu effettivamente schedato e tutelato per l'impossibilità, da parte dello Stato, di affrontare i costi di risarcimento che sarebbero stati accordati alla ditta di costruzioni per il blocco lavori dopo aver concesso l'autorizzazione alla costruzione (Carman 1996: 146–48; Harwood 2012: 15–18). Questa situazione, insieme ad altri casi di distruzione di siti importanti, ha portato all'elaborazione del PPG 16 (per il quale si veda il paragrafo 4.4) (Schadla-Hall 1999: 116–17). Il caso del *Rose Theatre* è importante anche per valutare il peso della partecipazione pubblica in questa procedura. Il ritrovamento ebbe una risonanza tale da provocare una forte reazione pubblica per la tutela del sito, che diede origine anche a un *trust* per promuoverne la conservazione, il *Rose Theatre Trust* appunto (oggi chiamato *The Rose Playhouse*). Il *trust* annoverò tra i suoi ranghi anche una serie di attori particolarmente famosi che si schierarono a

⁴³² Quando, più recentemente, i valori sociali hanno trovato riconoscimento per la definizione dei beni culturali, tali valori 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, specialmente dagli anni Settanta (Cusack 2012). Il valore sociale dei beni culturali troverà definitiva consacrazione in Inghilterra solo dagli anni Novanta, con il governo laburista, nell'ambito del discorso politico che propagandava il *public value* come finalità del lavoro dell'amministrazione pubblica (Lennox 2016).

⁴³³ Per una ricostruzione del caso del Rose si vedano (Biddle 1989; Wainwright 1989; Schadla-Hall 1999).

favore della tutela del teatro e mossero considerevolmente l'opinione pubblica nel corso della campagna "Save the Rose" (tra loro ad esempio Lord Laurence Olivier). Il *trust* riuscì a ritardare i lavori per portare a termine la ricerca archeologica, nonché a far cambiare il progetto di costruzione in modo da tutelarne almeno in parte i resti, una volta compreso che non sarebbe stato possibile bloccare completamente i lavori. La questione finì anche in tribunale, con una causa di *judicial review*⁴³⁴: *Regina v. Secretary of State for the Environment ex parte Rose Theatre Trust Co*⁴³⁵. 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 sito non era 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 che 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, descritti quasi nei termini di legittimità dell'azione popolare: «Quando uno *scheduled monument consent* viene richiesto, chiunque voglia proporre osservazioni al *Secretary of State* può farlo e questo deve considerare tale osservazioni. [...] Il Parlamento ha riconosciuto che 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 material. [...] Ognuno ha sufficiente interesse per impugnare in sede giudiziaria la legittimità della decisione del *Secretary of State* di non designare un monumento»⁴³⁶. Tuttavia successivamente conclude che «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»⁴³⁷. Il giudice in que-

⁴³⁴ 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).

⁴³⁵ <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].

⁴³⁶ «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. [...] Parliament recognised that 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. [...] Everyone has a sufficient interest to challenge, by way of judicial review, the lawfulness of the Secretary of State's decision in deciding not to schedule».

⁴³⁷ «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

stione, per non creare un precedente troppo invasivo (tema che era stato sollevato durante la causa), ha sentenziato dunque che la corte giudica in base alla materia di volta in volta. Ma nel caso in questione la designazione del monumento, nonostante il suo interesse pubblico, era totalmente nelle mani del SoS.

Nonostante ciò, e nonostante le politiche culturali specialmente dagli anni Novanta abbiano enfatizzato i valori sociali connessi al patrimonio culturale (Lennox 2016), la pratica per la designazione degli *scheduled monuments* è un sistema di stampo largamente 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 433).

Il caso del *Rose* è stato un punto di svolta per diversi motivi, 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 con il *Monuments Protection Programme*. Il programma era teso inizialmente solo ad aumentarne il numero, ma si rivelò in realtà un'occasione per riconsiderare in generale il sistema di gestione della tutela (Startin 1995).

Le linee guida per la schedatura sono variate nel corso del tempo. Nel 2011-2012 sono state riviste (così come quelle per la schedatura di edifici e di luoghi funerari e di commemorazione), legando più strettamente la considerazione dell'importanza nazionale a considerazioni derivanti dalla ricerca. In generale però, più il monumento è antico, più è probabile che rientri nella schedatura. Per i monumenti post-medievali si applica infatti una selezione più severa (English Heritage 2012: 9–10). I valori sociali in questa procedura rimangono comunque in secondo piano rispetto ad altre considerazioni valoriali.

Dagli anni Ottanta, in cui il *Rose* è stato trovato, molto nell'ambito della pianificazione è cambiato e ora per i siti giudicati di importanza nazionale ma non schedati, la protezione dovrebbe essere accordata (soprattutto in ambito urbano) nell'ambito dei processi di pianificazione, che vengono giudicati essi stessi uno strumento di tutela (Startin 1995: 141–43; English Heritage 2012), anche in considerazione del fatto che questa legge esclude dalla tutela alcune categorie di siti, come ad esempio quelli senza strutture⁴³⁸. In generale, in ambito rurale il sistema di *scheduling* è ancora utilizzato come strumento di tutela, sebbene progressivamente si sia estesa la protezione utilizzando anche degli altri strumenti⁴³⁹, dato che il sistema originale fornisce una tutela puntiforme, non ade-

in the matter to which the application relates'».

⁴³⁸ Per rimediare a questa e altre debolezze nel sistema di tutela era stata avanzata nel 2008 una proposta di legge, l'*Heritage Protection Bill*, che però non è stata poi adottata, sia per la crisi economica sia per il mancato appoggio di governo.

⁴³⁹ Nell'ambito delle riforme post-Brexit si sta tentando di aumentare le misure protettive, ad es. nell'am-

guata alla gestione di aree estese, paesaggi e in generale non più in linea con una visione olistica del patrimonio storico-culturale riflessa appunto nella formula di *historic environment*. Accanto a questo sistema si è affiancato e ha progressivamente preso piede il sistema della “caratterizzazione”, ovvero del tentativo di capire quale sia il “carattere” del bene e quale sia il ruolo che tale bene riveste nel luogo in cui si trova (Fairclough 2006). Questo sistema, maggiormente elastico, permette di prendere in considerazione anche i valori sociali e ha aperto la strada a metodi di designazione a iniziativa popolare (*local listing*, vedi paragrafo 4.2.3).

La politica del SoS è anche quella di incoraggiare nei privati un comportamento corretto, teso alla tutela anche dei siti non schedati in forza dell'AMAA Act 1979, attraverso la politica educativa (affidata a diversi enti parastatali e ad altri enti indipendenti) e di utilizzare altri strumenti di tutela più elastici dello *scheduling*, la cui individuazione è affidata ad *Historic England*. Il *National Heritage Act 1983* nella sua modifica introdotta nel 2002 specifica infatti che per *ancient monument* nell'ambito delle funzioni della Commissione (ovvero di *Historic England*) si intende «ogni struttura, opera, sito (incluso ogni sito comprendente, o comprendente i resti di, veicoli, navi, aeromobili o altre strutture movibili o parte di esse), giardino o area che la Commissione giudichi di interesse storico, architettonico, tradizionale, artistico o archeologico» (sezione 33(8)). La legge, pur estendendo i poteri di *Historic England* per l'ampliamento della tutela, non estende tuttavia la definizione dell'AMAA Act 1979.

In generale tuttavia il sistema inglese per i siti archeologici, che rientrano in questa categoria, si presta a una partecipazione pubblica più ampia dell'Italia, proprio in considerazione della limitazione dell'interesse pubblico a siti di eccezionale valore. Di conseguenza, per la ricerca, la tutela e la promozione di tutti gli altri siti è necessaria la collaborazione tra Stato e privati. Ciò ha favorito anche in generale una politica di negoziazione tra interesse pubblico e privato, invece dello sviluppo di un sistema meramente impositivo.

4.2.2. LE AREAS OF ARCHAEOLOGICAL IMPORTANCE

Le *Areas of Archaeological Importance* (AAI) sono delle 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*).

bito dell'agricoltura, inserendo la protezione dell'*historic environment* nell'*Agricultural Bill*, come ho appreso durante il mio periodo di *internship* presso THA.

Nelle AAI è designata una persona giuridica (generalmente un *trust*) con competenza per le indagini archeologiche (sezione 34). Nelle aree designate è obbligatorio dare notizia dei lavori che disturbano il suolo almeno sei settimane prima dell'inizio dei lavori. All'autorità incaricata deve essere dato il tempo necessario per effettuare delle ispezioni e condurre scavi, qualora questi siano ritenuti necessari (sezione 38). Le aree designate (dal momento della promulgazione della legge) sono attualmente cinque: Canterbury, Chester, Exeter, Hereford e York. Questo strumento di tutela tuttavia è ad oggi largamente superato e dunque non si è ritenuto necessario designare altre aree. Lo scopo delle AAI è stato infatti inglobato all'interno del sistema di pianificazione a partire dalla pubblicazione del PPG16 (v. paragrafo 4.4).

Nessuna forma di partecipazione pubblica era prevista in questo procedimento di individuazione, totalmente basato sul giudizio professionale in ambito amministrativo, essendo alla base di procedure che avrebbero appesantito l'apparato burocratico parastatale.

4.2.3. IL LISTING, LE CONSERVATION AREAS E LE FORME DI PARTECIPAZIONE NEI PROCEDIMENTI RIGUARDANTI I BENI "LISTATI"

I *listed buildings* sono invece edifici di interesse che, a differenza degli *scheduled monuments*, continuano ad essere abitati e/o utilizzati (anche a scopo commerciale). I beni vengono inseriti in una lista. In realtà non sono solo gli edifici a poter essere designati (*listed*) ma virtualmente qualsiasi cosa (abbiamo già detto ad esempio delle strisce pedonali di Abbey Road in relazione ai Beatles, cfr. nota 89, ma sono listati anche cabine del telefono, tombe, memoriali, e anche beni di interesse archeologico che non vengono tutelati a norma del AMAA Act 1979). L'interesse viene graduato in 3 classi, cui consegue una protezione minore o maggiore:

- 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).

L'idea alla base di questa differenziazione è che i *monuments* devono essere tramandati alle future generazioni nello stesso stato (o in uno migliore) con cui sono giunti a noi. I *listed buildings* invece, pur rivestendo un interesse storico o artistico, sono abitati e pertanto sono soggetti alle normali operazioni utili a rendere abitabile e confortevole l'edificio (Harwood 2012: 13). Particolarmente in questo ambito e in quello della pianificazione il ruolo degli *heritage managers* è quello di "gestire il cambiamento" (*manage the change*).

A queste categorie fanno riferimento diverse misure di protezione. In ogni caso, i proprietari che vogliono effettuare delle modifiche in un *listed building* devono chiedere

il *listed building consent*, le cui condizioni varieranno in base alla graduazione di importanza (ad esempio dall'uso di materiali / tecniche tradizionali a divieti di cambiare l'aspetto di alcuni elementi).

Gli attori del procedimento di designazione sono simili a quello per i monumenti: il SoS del DCMS si pronuncia sulla designazione, avvalendosi del parere consultivo di Historic England o 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:

- Valutazione dell'interesse, graduato, sulla base di tre livelli regolamentari:
 - Il *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*, che definisce quali caratteristiche deve avere un oggetto per essere inserito nella lista (v. sotto).
 - Un documento stilato dal DCMS, che definisce le linee guida seguite per l'inserimento nella lista, periodicamente revisionate (DCMS 2018b);
 - Le linee guida seguite dagli operatori di Historic England per la schedatura⁴⁴⁰.
- Inserimento nella lista, a discrezione del DCMS.

I criteri di iscrizione nella lista a norma del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*, section 1(3) sono: il contributo del suo aspetto *esteriore* all'interesse architettonico o storico di un gruppo di edifici (di cui verosimilmente forma parte) e il grado di desiderabilità che alcune 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 areas*. Questi ultimi due valori si potrebbero prestare ad accogliere anche visioni da parte delle comunità, in quanto il "carattere" delle *conservation areas* si lega al *sense of place*, ma i principi su cui si basa la schedatura sono 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, da Historic England, ma anche da qualsiasi membro del pubblico, tramite la compilazione di un modulo *online*⁴⁴¹. In quest'ultimo caso generalmente la richiesta di protezione di un bene avviene in risposta a una minaccia imminente (es. una *planning application*). Le richieste vengono prese in considerazione da Historic England⁴⁴². Al momento della compilazione del modulo, viene

⁴⁴⁰ Per cui si veda <https://historicengland.org.uk/listing/selection-criteria/listing-selection/> [ultimo accesso 07/12/2018].

⁴⁴¹ <https://historicengland.org.uk/listing/apply-for-listing/> [ultimo accesso 08/12/2018].

⁴⁴² Al momento della valutazione, Historic England tiene anche conto delle priorità interne, che legano

richiesto di elencare le ragioni di interesse storico o architettonico per l'iscrizione. Tuttavia, il richiedente può anche aggiungere altri motivi per l'iscrizione, che possono anche riguardare valori sociali. Non esiste una protezione temporanea del bene tra il momento del suggerimento e l'effettiva inclusione del bene nella lista. Durante questa finestra di tempo il bene è quindi a rischio di modificazione o addirittura di distruzione.

Tra il momento di avvio del procedimento e l'effettiva decisione di inserire un dato edificio nella lista (per un tempo massimo di sei mesi) un edificio può essere sottoposto, ma solo se a discrezione della *planning authority* è in pericolo di demolizione o di alterazioni che potrebbero alterarne il carattere e dunque l'interesse, alle medesime regole a cui deve sottostare un edificio iscritto alla lista: si tratta del *temporary listing* (sezioni 3 e 4)⁴⁴³.

L'iscrizione alla lista crea in capo al proprietario dell'immobile degli obblighi, tra cui il divieto di demolizione o di eseguire alcun lavoro senza preventiva autorizzazione (*listed building consent* - LBC, sezione 8) valida per tre anni dal rilascio, rilasciata dal SoS o dalla *planning authority*⁴⁴⁴ (o nel caso di Londra da Historic England, che rilascia pareri anche in merito a lavori di ogni ordine e grado su edifici di grado I e II* e su opere rilevanti su edifici di grado II⁴⁴⁵). Il LBC può essere soggetto a condizioni (sezione 17). La sanzione prevista per il mancato rispetto di questa previsione varia dalla comminazione di una multa alla reclusione. È previsto che la richiesta di LBC sia sottoposta a pubblicità e consultazione, una prima forma di partecipazione pubblica. 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*⁴⁴⁶ (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 compare anche un ente per l'archeologia, il *Council for British Archaeology*⁴⁴⁷, e che possono in-

l'interesse storico-scientifico a interessi di ordine politico: ad esempio, una delle priorità di *listing* è per i luoghi legati al movimento delle Suffragette, celebrate nel 2018 per il centenario del voto alle donne.

⁴⁴³ Nel caso in cui il SoS rifiuti l'inclusione, nessun altro ordine di *temporary listing* può essere rilasciato per i successivi 12 mesi.

⁴⁴⁴ Nel caso in cui il LBC venga negato o in cui la *planning authority* ometta di pronunciarsi, è fatto salvo il diritto di ricorso contro la decisione da parte del diretto interessato. Qualora invece il LBC venga revocato successivamente è previsto un risarcimento (sezione 28).

⁴⁴⁵ Cfr. sezioni 14 e 15 del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990* e sezione 4 (a) del *Arrangements for Handling Heritage Applications – Notification to Historic England and National Amenity Societies and the Secretary of State (England) Direction 2015*.

⁴⁴⁶ La direttiva era già in vigore prima di tale data ma è stata aggiornata nel 2015.

⁴⁴⁷ 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*.

tervenire presentando osservazioni⁴⁴⁸. 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 dal *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 formare 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.

Tuttavia, a differenza degli *scheduled monuments*, in questo ambito la partecipazione pubblica riveste una parte 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"⁴⁴⁹, una piattaforma *online* per la condivisione di contenuti, del pubblico può infatti 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 è comunque l'unica opzione per la protezione di beni, che 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 loro significato 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 virtù 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», *section 69(1)(a)*). Possono contenere *listed buildings* e *scheduled monuments* (che ovviamente sottostanno alle rispettive forme di protezione previste dall'*AMAA Act 1979* e dal *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*), tuttavia anche edifici non inclusi nella lista o non schedati, qualora siano inseriti in una *conservation area* devono ottenere un particolare permesso prima di essere abbattuti, perché la loro demolizione va 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 delle forme di partecipazione pubblica particolari. In base alla sezione 71 del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*,

⁴⁴⁸ Similmente, per determinati tipi di beni vengono consultati altri enti con un interesse specifico (es. *Gardens Trust* per i lavori sui giardini).

⁴⁴⁹ <https://historicengland.org.uk/listing/enrich-the-list/> [ultimo accesso 23/11/2018].

gli enti locali devono formulare proposte di valorizzazione e conservazione di tali aree (per cui possono richiedere anche l'utilizzo di fondi appositi, sezioni 77-80) e devono darne adeguate forme di pubblicità. Inoltre, tali proposte devono essere oggetto di incontri pubblici in cui la comunità può esprimere le sue osservazioni, che devono essere tenute in considerazione dall'ente locale. Forme di pubblicità particolari sono inoltre previste per le *planning applications*⁴⁵⁰.

Un secondo ambito in cui assumono importanza i valori sociali e il significato dei beni per la comunità locale 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 liste⁴⁵¹. Si tratta di beni non altrimenti designati (non inclusi nella *National Heritage List for England*, che include gli *scheduled monuments*, i *listed buildings* e altre aree altrimenti designate, come ad es. i campi di battaglia, che non trattiamo nel corso di questa ricerca). Anche in questa lista possono rientrare dei beni archeologici che non sono altrimenti designati, la cui importanza può essere regionale / locale o anche nazionale, ma che non sono stati poi sottoposti ad alcuna schedatura dal DCMS.

Il procedimento per la creazione della lista è fortemente partecipato e prevede, oltre ai consueti doveri di pubblicità, anche la consultazione pubblica e altre misure di coinvolgimento della comunità locale (es. con incontri, mostre, ecc.). Nel processo di selezione, oltre ai consueti valori (storico, estetico, ecc.) vengono presi in considerazione anche valori più strettamente legati alla percezione delle persone che identificano i beni:

- Il *landmark value*, ovvero i motivi per cui un monumento viene ritenuto un punto di riferimento dalla comunità locale. I motivi possono essere svariati e legati sia a motivazioni storiche che a motivazioni 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 locale⁴⁵².

⁴⁵⁰ Sezione 73, così come modificata dal *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*.

⁴⁵¹ Come previsto dal *National Planning Policy Framework*, nella sezione riguardante la protezione dell'*historic environment*.

⁴⁵² Un esempio (tuttavia non legato a un bene archeologico) è nelle motivazioni di inclusione nella lista dell'*Oxford Stadium*, inserito nel registro dei *local heritage assets* oltre che per 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)*).

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 infatti prevede che le *local authorities* mantengano una lista di proprietà nel territorio di competenza designati come aventi *community value*, ovvero il cui uso primario è per interessi sociali, in cui rientrano esplicitamente i valori culturali, come indica la sezione 88(6). L’iniziativa per l’inclusione 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 di questi immobili voglia trasferirne la proprietà, alla comunità è data possibilità di prelazione. Il *Localism Act* dà inoltre maggiore autonomia alle comunità locali in materia di pianificazione (cfr. oltre).

Questo rafforzato ruolo assegnato alle comunità locali e ai valori sociali è da leggersi alla luce prima dell’interesse politico proposto dai laburisti di promuovere l’inclusione sociale e poi nell’ottica dell’agenda dei conservatori all’interno del governo di coalizione del 2010 (primo ministro David Cameron)⁴⁵³. 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 se stesse, all’interno del quadro legislativo definito dal governo (Lennox 2016: 216–19).

4.3. LA REGOLAMENTAZIONE DEGLI SCAVI “DI RICERCA”

In Regno Unito la proprietà privata, ancorché non compaia esplicitamente come diritto costituzionale come accade in altri Stati⁴⁵⁴, è comunque un diritto molto forte⁴⁵⁵. Come anche in Italia, è apparso presto evidente il conflitto tra l’interesse pubblico per i siti e i materiali archeologici e il diritto di proprietà⁴⁵⁶, che si estende in Regno Unito

⁴⁵³ In realtà quello del “localismo” è un tema che si è affacciato nella politica inglese dagli anni Novanta, pur avendo trovato implementazione solo più tardi (Lennox 2016: 217–18).

⁴⁵⁴ 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) che forma la struttura dello Stato. Si tratta di una *unwritten* o *uncodified constitution* (A. Mitchell 2009: 1).

⁴⁵⁵ Nonostante sia tuttora vigente il principio della *ultimate ownership* (di origine medievale), per il quale tutte le terre sono di proprietà della Corona. In base a ciò, 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: 48). Così anche Tim Loughton, intervista.

⁴⁵⁶ John Lubbock, che per primo propose una misura coerente per la tutela dei monumenti alla fine del

sopra e sotto la superficie del terreno (almeno fino a una certa profondità). A differenza dell'Italia però, dove l'interesse pubblico ha prevalso nettamente su quello privato, in Inghilterra il secondo ha avuto il sopravvento. Pertanto, le ricerche archeologiche sono liberalizzate e non necessitano di una specifica autorizzazione rilasciata da enti con competenza nell'ambito del patrimonio culturale, bensì 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). Questo permesso può essere concesso nell'ambito di accordi tra tutte le parti in causa, che possono riguardare anche la proprietà delle cose ritrovate. Se nel corso dello scavo vengono trovati materiali che ricadono nelle categorie elencate dal *Treasure Act* (per il quale si veda il paragrafo 4.5.1), vengono applicati gli effetti di tale legge, mentre in caso contrario i materiali appartengono al proprietario del terreno, salvo accordi preliminari diversi.

La regola della possibilità di condurre liberamente uno scavo senza dover richiedere particolari autorizzazioni oltre a quella del proprietario del terreno ha tuttavia alcune eccezioni.

Una eccezione è il ritrovamento di resti umani. A differenza dell'Italia, dove i resti umani archeologici non sono trattati da un punto di vista legislativo in modo diverso dal resto dei materiali, in Regno Unito (e la legge si applica a tutto lo Stato) un particolare rispetto delle sepolture, di origine religiosa ottocentesca ma ancora sentito dagli archeologi britannici, ha indotto il legislatore a normare appositamente su questo aspetto nel XIX secolo (Sayer 2009). Secondo quanto previsto dal *Burial Act 1857*⁴⁵⁷ (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 terreno è consacrato)⁴⁵⁸. Nel caso dello scavo archeologico, il modulo di richiesta della licenza richiede di indicare anche il destino del materiale, che può essere rinterrato

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). La legge che venne infine approvata, l'*Ancient Monuments Protection Act 1882*, che per la prima volta ha istituito la schedatura dei monumenti da porre sotto la tutela statale, è stata giudicata per molti versi una legge debole (Saunders 1983; Sax 1990; Carman 1996: 97–98; Emerick 2014: 49–51).

⁴⁵⁷ Introdotto 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, né è illegale venderne parti a meno che queste non siano state ottenute illegalmente (White 2011: 479, 483).

⁴⁵⁸ 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 terreno in cui siano sepolti resti umani a meno che questi non siano stati rimossi e rinterrati.

(nella maggioranza dei casi; la licenza prevede l'esplicitazione 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 è un'eccezione alla regola⁴⁵⁹.

Seconda eccezione è lo scavo di siti che coinvolgono mezzi militari inglesi (es. aerei abbattuti). In base al *Protection of Military Remains Act 1986*, sezione 2(2), lett. (a), è 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" riguarda gli *scheduled monuments*. A norma del *AMAA Act 1979*, *part I*, *section 2(2)* sono infatti soggetti ad autorizzazione:

- Lavori di demolizione, distruzione o danneggiamento di uno *scheduled monument*;
- Lavori di rimozione e restauro anche parziale, o lavori che alterino uno *scheduled monument*;
- 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 un'autorizzazione ai lavori rilasciata dal SoS, che può essere soggetta a condizioni per assicurare un adeguato standard delle ricerche (es. una delle condizioni, del caso di indagini archeologiche, è che il lavoro sia realizzato da archeologi con esperienza). Il permesso può essere revocato (e verranno applicate sanzioni) nel caso in cui il beneficiario non segua le prescrizioni impartitegli (DCMS 2013). L'*AMAA Act 1979*, *part I*, *section 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.

Infine, l'ultima eccezione riguarda le AAI, nelle quali è fatto obbligo di dare notizia dei lavori che disturbano il suolo (cfr. paragrafo 4.2.2).

Una volta ultimato lo scavo, è buona prassi che gli scavatori denunciino i ritrovamenti

⁴⁵⁹ 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, o il caso del percorso espositivo del Museo Egizio di Torino, da cui l'allora direttrice aveva dichiarato nel 2012 di voler togliere le mummie) e dei resti umani affetti da patologie nei musei di storia della medicina (si veda ad esempio anche il caso del recente allestimento del MuSME di Padova).

alla *local authority* in cui si trova il sito, perché il relativo *record* (HER: *Historic Environment Record*) venga inserito in un *database* appositamente costruito⁴⁶⁰ utilizzato come mappa del rischio archeologico. Tuttavia non esiste una misura coercitiva per la consegna della documentazione, che avviene su base volontaria (sul punto anche Martin Millett, intervista). Il dovere di mantenere gli HER non rientra inoltre tra i doveri statuari delle *local authorities*.

Anche la documentazione, la pubblicazione, la conservazione e il deposito del materiale ritrovato nel corso di uno scavo programmato sono totale responsabilità degli scavatori, che non hanno obblighi a riguardo (Mike Heyworth, intervista).

Questa facilità nel condurre lo scavo spiega ad esempio la predilezione in Inghilterra, nell'ambito della partecipazione, 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: 75; Simpson 2009).

Allo stesso modo si spiega la possibilità di realizzare una iniziativa come il *Big dig*. Nel 2003 una popolare trasmissione inglese sull'archeologia, *Time Team*⁴⁶¹, propose agli ascoltatori di scavare nel proprio giardino, in due giorni prestabiliti, dei *test pits* di 1 metro quadrato per 60 cm circa di profondità, suscitando sgomento e preoccupazione nel mondo accademico (Kennedy 2003). Il programma prevedeva inoltre di individuare, tramite i risultati degli ascoltatori, un sito promettente che sarebbe stato poi scavato nel corso della trasmissione (in tre giorni, come proposto nel format televisivo). Dopo una iniziale previsione di 10000 *test pits*, in realtà ne furono realizzate circa 1400 e agli ascoltatori vennero fornite, grazie alla collaborazione del CBA, tutte le istruzioni necessarie per la documentazione (Moss 2003). Al di là della discussione sui problemi scientifici e delle questioni etiche⁴⁶², si è trattato fuori di dubbio di un evento partecipativo a

⁴⁶⁰ <https://www.heritagegateway.org.uk/Gateway/CHR/> [ultimo accesso 21/11/2017].

⁴⁶¹ La trasmissione è andata in onda dal 1992 al 2012 con picchi di ascolti notevolissimi. Il format si basava sulla realizzazione di scavi archeologici in tre giorni. Nonostante alcune critiche, principalmente rivolte proprio alla limitata durata degli scavi, in generale la trasmissione sembra abbia giovato alla "fidelizzazione" del pubblico all'archeologia (Holtrorf 2007a: 39–45; Bonacchi 2013: 119).

⁴⁶² Il mondo accademico era seriamente preoccupato per questioni inerenti il pericolo di scavo in *scheduled monuments* e la documentazione di eventuali livelli archeologici, anche se era stato detto al pubblico di contattare gli esperti (messi a disposizione da *Channel 4*) in caso di scoperta di livelli archeologici (Kennedy 2003; Current Archaeology 2003). Il progetto è stato criticato anche per essere più di intrattenimento che di stimolazione alla ricerca scientifica, nonché eticamente sbagliato perché avrebbe potenzialmente potuto creare problemi di conservazione per siti che prima di allora non erano in pericolo. Anche da un punto di vista metodologico critiche sono state mosse per una scelta dei siti totalmente casuale (il giardino degli ascoltatori) e non strategica (Current Archaeology 2003). D'altro canto, le voci a favore del *Big dig* proponevano una visione anti-elitaria (Holtrorf 2007a: 43).

forte impatto emotivo. È chiaro comunque che un evento del genere era possibile solo in un paese dove non sono necessari né la richiesta di un permesso statale né la sorveglianza di un organo tecnico per la conduzione di un saggio archeologico.

Tale liberalizzazione permette anche la realizzazione di programmi di ricerca innovativi, di collaborazione tra accademici e comunità (C. Lewis 2014).

Non necessitano di particolare autorizzazione nemmeno le attività di *metal detecting*, infatti i *metal detectorists* hanno bisogno, per le loro ricerche, solo del permesso del proprietario del terreno in cui intendono condurre le ricerche (ad eccezione degli *scheduled monument*, dove l'attività è proibita senza un permesso rilasciato da *Historic England*⁴⁶³) (per il *metal detecting* si veda anche il paragrafo 4.5).

Tale sistema ha permesso anche l'elaborazione di nuove opportunità lavorative in ambito archeologico, ad esempio tramite l'applicazione del sistema del *crowdfunding* e dell'economia collaborativa. L'esperienza di DigVentures⁴⁶⁴ in questo ambito è pionieristica: si tratta di un *social business* (come l'azienda stessa si definisce) che, in cambio di una quota partecipativa, fornisce *training courses* e partecipazione alla pratica dell'archeologia, in particolare agli scavi (Wilkins 2012; Neal 2015: 350–51; Wilkins 2019). La piattaforma di donazioni di DigVentures (il loro stesso sito web) propone i diversi progetti, dando una scadenza per la raccolta fondi. Il *crowdfunding*, di tipo *reward-based*, è strutturato in modo da non essere un modello *all or nothing* (ovvero se non si raggiunge la somma richiesta il progetto non viene realizzato), a favore del sistema *take it all*: anche qualora non si raggiunga la totalità della somma il design del progetto permette di scalare il lavoro a seconda del livello di finanziamento raggiunto⁴⁶⁵. A seconda dei *benefit* che vuole ottenere, ogni partecipante può "scalare" la propria donazione, assicurandosi un diverso livello di coinvolgimento nel progetto, da passivo (es. accesso alla *grey literature* e a video riguardanti lo scavo), ad attivo (partecipazione diretta per un certo periodo di tempo, anche solo un fine settimana). Il modello di *business* si colloca dunque al di fuori dei sistemi dicotomici che caratterizzano l'archeologia oggi: amatoriale/professionale, di ricerca/preventiva. Benché DigVentures non si occupi solo di scavi, ma anche di progetti archeologici di altro genere, gli scavi costituiscono la grande maggioranza. La società fa infatti leva sulla tematica "classica" dell'archeologia come avventura (Holtorf 2007a: 63–75), come evidenza il nome stesso, e alla pratica dello scavo, collettivamente associata all'archeologia *tout court*. Questo tipo di modello di *business*, in Italia allo stato attuale esplicitamente proibito dalle circolari nn. 6 e 21 del 2016 per il rilascio di concessioni di scavo (cfr. paragrafo

⁴⁶³ AMAA Act 1979, section 42.

⁴⁶⁴ Lisa Wescott-Wilkins, intervista. Si veda anche <https://digventures.com/> [ultimo accesso 26/02/2018].

⁴⁶⁵ Lisa Wescott-Wilkins, intervista. Per i modelli di *crowdfunding* si veda Cicerchia 2013.

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”, non basate sulla localizzazione geografica del sito, ma sull’interesse che il sito genera (i donatori provengono da tutto il mondo); (3) trova fonti di finanziamento alternative, complementari ai tradizionali sistemi di finanziamento (es. HLF, per il Regno Unito).

Tra le motivazioni che hanno portato allo sviluppo di un sistema di tal specie 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, che hanno dato un’impronta decisiva al sistema e avrebbero dunque difeso gli interessi privati contro quelli pubblici (Smith 2006: 22). La componente nobile della classe politica per l’archeologia è invece smorzata da John Carman, che sottolinea piuttosto come i principali intellettuali impegnati per l’archeologia in Inghilterra alla fine dell’Ottocento (Lubbock, Pitt-Rivers e Franks) fossero di classe media (Carman 2012: 26–27). Sempre alla classe media erano legate le *amateur societies*, formatesi a partire dal XVIII secolo per ragioni culturali (l’affermazione dell’illuminismo e della sua etica di “educazione delle masse”) ed economiche (l’industrializzazione) (v. sopra, paragrafo 4.1.3.3). Con il XIX secolo prende forma inoltre un’etica della conservazione e della necessità di “gestione” del patrimonio culturale (*Archaeological Heritage Management* – AHM), così come la formazione stessa dell’idea di patrimonio culturale, legata al romanticismo e alla materialità del passato (Smith 2006: 16–21; Carman 2012). Diventano difensori di questa idea di patrimonio proprio le *amateur societies* e i *trust*, la cui influenza (forse non diretta in politica, ma di certo nel *milieu* intellettuale del momento storico) fu particolarmente importante per il *policy making*.

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 a questa influenza delle *amateur societies* si debba 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, che, sostenuto dall’etica per la conservazione alla base di queste società, ha agevolato una certa tutela.

A fronte di ampie possibilità di partecipazione, appare per contro evidente 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 di un organo che garantisca la qualità del lavoro svolto, che non avrebbe d’altronde alcuna legittimità. Proprio in questo ambito si rivelano, dal punto di vista della tutela (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 nella tutela dei resti materiali; (2) la pubblicazione dello scavo e dei materiali non è richiesta, neutralizzando 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, rendendo potenzialmente di incerta affidabilità la compilazione delle mappe di potenzialità archeologica. In mancanza della legittimità per l'imposizione di questi standard⁴⁶⁶, una soluzione potrebbe essere quella, prospettata anche da Mike Heyworth (intervista), di una coercizione all'ottemperanza di regole precise imposte dagli organi di distribuzione dei fondi.

4.4. LA RICERCA ARCHEOLOGICA NELL'AMBITO DEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE (COMMERCIAL E PREVENTIVE 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 degli scavi di ricerca, regolati come rapporti tra due parti, essenzialmente 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 è infatti la giustificazione alla base del principio del *developer pays*: il danno arrecato alla comunità per la perdita dell'archeologia è compensato e mitigato dal dovere di pagare quanto necessario per la sua salvaguardia (*in situ* o tramite documentazione, cfr. per il concetto Bradley 2006).

Al momento della stesura di questo paragrafo, prima della Brexit, i livelli di protezione dell'archeologia nella pianificazione del territorio sono due: il primo è dato dal *Environmental Impact Assessment* richiesto dalla direttiva europea 2014/52/EU (i cui effetti protettivi si sta tentando di mantenere anche dopo l'uscita del Regno Unito dall'Europa introducendo cambiamenti alla legge nazionale) e il secondo dal *National Planning Policy Framework*, rivisto nel 2018.

⁴⁶⁶ L'imposizione di standard minimi non assicura comunque una situazione ottimale, di fronte a problemi di operatività e esecuzione, come dimostra il caso dell'Italia dove la tutela è formalmente garantita dalla Soprintendenza, ma simili problemi sono presenti, seppure in altre forme (incertezza della pubblicazione, scavi clandestini che quindi non compaiono nelle mappe del rischio, documentazione insufficiente, depositi inadeguati e ai limiti delle capacità).

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 che forniva linee guida per la gestione dei resti archeologici nel processo di pianificazione: *Planning Policy Guidance 16: Archaeology and planning* (comunemente noto come PPG 16)⁴⁶⁷. Una tutela straordinaria per il patrimonio archeologico era accordata in virtù dell'interesse pubblico dei resti come fonte di conoscenza del passato (PPG 16: punti 3, 6) e di identità e in quanto strumentali per il perseguimento di politiche educative, sociali (*leisure*) ed economiche (turismo) (punto 6). Il documento evidenziava chiaramente che l'antichità non è un requisito fondamentale nella definizione dei beni, in quanto rientrano nella categoria anche resti del XX secolo (punto 3). L'archeologia preventiva era definita nel documento come uno strumento per prendere decisioni strategiche nella valutazione della necessità di preservare i resti contro quella dello sviluppo edilizio (punto 8)⁴⁶⁸, valutando anche l'importanza relativa dei siti (punto 16), di competenza delle *local authorities* su parere facoltativo dell'ufficio archeologico regionale o di (allora) *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, era prevista 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 («The Institute of Field Archaeologists publishes a Directory of members, which developers *may wish* to consult», punto 21, corsivo aggiunto). I risultati di questa valutazione avrebbero poi dovuti essere resi noti alla *planning authority*. Pur non essendo questa una *policy* con forza di legge, le linee guida suggerivano alle *planning authorities* come forzare il costruttore a fornire i risultati delle ricerche, ovvero richiedere la docu-

⁴⁶⁷ Un simile documento fu pubblicato anche per la gestione dei *listed buildings*, il PPG15, che non verrà trattato in questa ricerca.

⁴⁶⁸ 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 con la sola conservazione dei resti; è nell'interesse pubblico conservare dei siti che saranno inaccessibili?

mentazione archeologica come integrativa dei documenti allegati alla richiesta della licenza di costruzione (punto 22); (3) richiesta del parere del *County Archaeological Officer* e/o di *English Heritage* (a quel tempo ancora QUANGO) da parte delle autorità locali; (4) decisione riguardo al destino dei resti, da conservare preferibilmente *in situ*, in special modo quando venivano coinvolti resti archeologici di importanza nazionale (punto 27) (per cui non necessariamente era previsto lo *scheduling*). Qualora non fosse possibile, era prevista la *preservation by record*, ovvero la tutela della conoscenza archeologica tramite la documentazione di scavo. Scavo, documentazione e pubblicazione dei risultati erano oggetto di accordi preliminari tra la pubblica amministrazione e i costruttori (punto 26). 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 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 era datato e basato su un'idea di pianificazione degli anni Novanta, caratterizzata per il suo essere puntiforme e di carattere reattivo, trascurando 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 che univano sotto una sola categoria la protezione dei resti archeologici e quella degli edifici storici. Il *Planning Policy Statement 5* (PPS 5) aveva infatti come sottotitolo *Planning for the Historic Environment*, ponendosi in linea con le obbligazioni internazionali sottoscritte dal Regno Unito, tra cui rientrava la *European Landscape Convention*. Il documento statuiva 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 è nel mutamento di approccio al sistema di pianificazione, che deve tenere conto del contributo socio economico nell'area di riferimento (HE3.1-4). Dal punto di vista pratico il PPS 5 riprende poi le regole del PPG 16 per la licenza di costruzione, che prevede che i costruttori forniscano alle autorità locali tutte le informazioni necessarie a prendere una decisione sulla base delle evidenze fornite. Rimarca anche però 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* e, più importante per la tematica di questa ricerca, se a essere sotto minaccia era un bene nel quale la comunità aveva particolare interesse, l'autorità avrebbe dovuto consultare anche la comunità (HE7.3).

Il documento richiedeva in ogni caso una costante valutazione del significato e il valore del bene e del danno che i cambiamenti potevano arrecare a quel significato⁴⁶⁹.

Il periodo di validità del PPS 5 durò poco, dato che solo due anni dopo un nuovo documento, il *National Planning Policy Framework* (NPPF) venne emanato per riunire 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 va anche letto in parallelo con il *Localism Act* 2011, entrato in vigore l'anno precedente, che incoraggia le comunità locali a creare dei piani a livello locale (*local plans, neighbourhood plans*), dando loro dunque la possibilità di dare priorità di tutela a ciò che ha valore non solo a livello nazionale (dunque al patrimonio culturale designato), ma anche a quello locale. Tuttavia all'aumento delle possibilità per le comunità locali di pianificare il proprio territorio non è andato in parallelo l'aumento delle professionalità (nelle autorità locali) capaci di fornire consiglio per una partecipazione informata (Flatman & Perring 2013). Inoltre nonostante questa rivoluzione localista, scomparvero dal NPPF le misure esplicitamente introdotte dal PPS 5 per la partecipazione pubblica, limitando i doveri delle autorità locali a rendere le informazioni accessibili al pubblico (punto 141).

Il NPPF è stato rivisto nel luglio 2018, reinserendo la necessità di mantenere gli HERs (punto 187), precedentemente assente, e ponendo enfasi, oltre che sulla documentazione dello scavo, anche sulla ricerca post-scavo (punto 199)⁴⁷⁰. Non sono state però reintrodotte le misure di partecipazione previste dal PPS 5.

Il punto forte di tale sistema 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 proprietà pubblica dei resti, come accade in Italia, ma nell'ambito della discrezionalità nell'esercizio delle funzioni delle *planning authorities* e in particolare nel 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, si sono progressivamente assottigliate fino al NPPF, fa sì che l'esercizio di tale funzione abbia caratteri diversi nelle diverse *planning authorities*.

⁴⁶⁹ Nonostante qualche problema di interpretazione, es. la formula «less than substantial harm»: posto che un danno sostanziale doveva essere evitato per i beni designati, nel giudicare gli interventi arrecanti «less than substantial harm» l'autorità doveva pesare l'interesse pubblico della proposta contro il danno stesso.

⁴⁷⁰ «Local planning authorities should require developers to record and advance understanding of the significance of any heritage assets to be lost (wholly or in part)».

Rientra comunque nei poteri di imposizione delle condizioni dell'autorità locale anche la possibilità di imporre delle misure partecipative o consultive.

Un esempio è quanto accaduto nel caso della costruzione a Londra del quartier generale di Bloomberg nel 2012, per il quale le condizioni imponevano «un programma di eventi pubblici»⁴⁷¹ dato che la costruzione avrebbe intaccato un sito archeologico di particolare interesse (il *Mithraeum*).

Anche quando queste condizioni vengono imposte, la partecipazione pubblica viene intesa soprattutto come l'elaborazione di proposte educative e di un apparato comunicativo di quanto ritrovato nella ricerca. Sempre nel caso di Londra, è quanto accaduto con il *Mithraeum* di Bloomberg, oggi musealizzato con un sapiente utilizzo delle tecnologie digitali e della luce, o con il sito venuto alla luce nei lavori di costruzione del mercato di Old Spitalfields, musealizzato all'aperto.

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 le altre possibilità che l'iniziativa per la preparazione dei *neighbourhood plans* possa partire anche da membri del pubblico organizzati in "forums". Prima della approvazione, una bozza del piano deve essere inviata a *Historic England* per parere obbligatorio (CPRE & NALC 2011). Tuttavia, per essere significativa la partecipazione deve essere sostenuta da adeguata informazione, fattore che non sempre trova riscontro. Il dovere di mantenere gli HER è stato infatti reintegrato solo nel 2018, anche se i tagli finanziari alle autorità locali hanno indotto spesso a eliminare i posti assegnati agli archeologi (che dunque materialmente mantenevano gli HER) nei *councils*. Come inoltre si è già evidenziato, nel NPPF sono stati alleggeriti i doveri di consultazione per le *planning authorities* rispetto al PPS 5.

La partecipazione pubblica è resa difficoltosa nell'ambito dell'archeologia preventiva e nella *commercial archaeology* anche da altri elementi.

Se la partecipazione nell'individuazione dei beni da sottoporre a tutela è favorita dal

⁴⁷¹ Planning ref 11/00935/FULEIA, Condition 11 «No works except demolition to basement slab level shall take place until the developer has secured the implementation of a programme of archaeological work to be carried out in accordance with a written scheme of investigation which has been submitted to and approved in writing by the Local Planning Authority. This shall include all on site work, including details of any temporary works which may have an impact on the archaeology of the site and all off site work such as the analysis, publication and archiving of the results. The Written Schemes of Investigation [...] in respect of parts of the site shall be supplemented by a further Written Scheme of Investigation in respect of a detailed programme and approach to areas of excavation not previously approved [...] and a programme of public events. All works shall be carried out and completed as approved, unless otherwise agreed in writing by the Local Planning Authority». Ringrazio Peter Hinton (ClfA) per l'informazione e Sophie Jackson (Museum of London Archaeology) per aver fornito lo stralcio.

local listing e dai *local* e *neighbourhood plans*, questa è meno garantita per le evidenze dell'archeologia di emergenza. Nel caso in cui le evidenze non compaiano nella documentazione preventiva allegata alla richiesta di licenza, stadio al quale è possibile per la comunità presentare osservazioni, questa è poi sostanzialmente tagliata fuori dalla decisione, che ricade solo nelle mani della *planning authority*⁴⁷².

Se anche vogliamo intendere la partecipazione in senso tutto sommato passivo come “un programma di eventi pubblici”, secondo quanto proposto dall'esempio di Bloomberg (es. cantieri aperti, apparati comunicativi, ecc.), uno scoglio è quello dei finanziamenti. Il NPPF, con il sistema del *developer pays*, impone che il costruttore paghi per la ricerca archeologica preventiva, che dunque deve essere condotta con tempi certi, e (dal 2018) per lo studio del materiale. Molto meno chiara è la previsione per attività accessorie, che possono però essere ricomprese nelle *planning conditions*. Qualora questo non venga previsto dalle condizioni, spesso il sistema attuale competitivo al miglior offerente tende a escludere dalle offerte tutti i servizi non strettamente necessari e/o richiesti che, qualora inseriti nell'offerta, farebbero salire il prezzo causando la perdita della gara o della commissione. Allo stato attuale, la maggior parte delle attività di questo genere viene quindi condotta a titolo gratuito a seconda della disponibilità degli archeologi coinvolti, a parte alcune eccezioni che possono essere motivate ad esempio dalla volontà del costruttore di mitigare il rischio di contestazione nell'area di costruzione (è stato il caso di Old Spitalfields Market a Londra).

Una partecipazione diretta del pubblico agli scavi o alle attività di supporto (es. gestione dei materiali) nell'archeologia commerciale è invece sostanzialmente inesistente o comunque da escludere, per diversi motivi: (1) di ordine pratico, di sicurezza sul cantiere. 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 richiesta la *CSCS (Construction Skills Certification Scheme) card*, ovvero una carta che certifica la conoscenza di norme di sicurezza sul cantiere. Questa carta riconosce 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 una partecipazione ai cantieri di personale non normalmente coinvolto. Allo stesso modo l'iscrizione al ClfA non è impossibilitata per i “volontari”, poiché l'accreditamento è imperniato sull'adesione a standard professionali e su base referenziale, non sulla base di certificazioni o qualificazioni raggiunte. (2) La presenza di personale volontario non specializzato non è compatibile con la necessità per

⁴⁷² Questo sia perché se la *planning authority* si trovasse a dover revocare il permesso già rilasciato, dovrebbe anche valutare la capacità finanziaria di affrontare i costi di risarcimento, sia per evitare che l'archeologia sia usata a fini strumentali per fermare lavori edilizi.

il costruttore di avere la consegna del lavoro in tempi certi e in ogni caso permetterebbe alle ditte che coinvolgono volontari di risparmiare sulle offerte di gare d'appalto e dunque di ribassare i prezzi illecitamente. (3) A parte la possibilità tecnica di partecipazione in questo senso, è comunque lecito chiedersi se in questo campo la partecipazione pubblica in senso attivo allo scavo sia opportuna. Se 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 sono in genere richieste professionalità specifiche (anche se Flatman 2012 espone il ruolo dei gruppi di volontariato anche in questo campo). Attualmente esistono inoltre in UK dei casi "ibridi", ovvero di privati che offrono servizi professionali ma che coinvolgono anche volontari nel loro lavoro. 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 per i quali non è previsto finanziamento.

4.5. LA GESTIONE DEI RITROVAMENTI FORTUITI

Quella per i ritrovamenti casuali è stata, comprensibilmente, la prima legge comparsa in ordine di tempo riguardante il patrimonio archeologico, che si è tradotta, negli anni Novanta, 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 l'appartenenza a partire dal XII-XIII secolo (*Leges Henrici*), di fronte all'occasione di rimpolpare le casse statali (Hill 1936: 187–89; Bland 2004: 273). Si tratta del cosiddetto *Treasure Trove*, rimasto in vigore, nonostante ripetuti tentativi di riforma⁴⁷³, fino agli anni Novanta del secolo scorso.

Gli elementi di attribuzione del materiale ritrovato alla categoria dei tesori erano⁴⁷⁴:

⁴⁷³ 1979 e 1982, sponsorizzati dal CBA. Già dalla sua nascita (1944) il CBA aveva tra gli obiettivi la riforma del *treasure trove*, mancata sia per mancanza di consenso tra gli archeologi, sia per la difficoltà di ottenere le alleanze politiche necessarie per la approvazione di una nuova legge (Bland 2005a: 441). Per la riforma proposta dalla *Surrey Archaeological Society* si veda (Cookson 1992: 403–5).

⁴⁷⁴ «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 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

- Il materiale: oggetti d'oro e argento;
- La proprietà ignota;
- L'*animus revertendi*, ovvero l'idea che l'originale proprietario avesse nascosto il tesoro con l'intenzione di riprenderlo in seguito e ne fosse poi impossibilitato. In caso di semplice perdita o abbandono di un oggetto, questo apparteneva 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 mettere in difficoltà il *coroner* incaricato della valutazione dell'appartenenza dei materiali alla categoria dei tesori. La corte decise che una percentuale minima di metallo prezioso del 50% era necessaria per l'applicazione del *Treasure Trove* (Cookson 1992: 399; Carman 1996: 56; Harwood 2012: 235)⁴⁷⁵.

Il secondo problema riguardava la verifica dell'*animus revertendi*. Si trattava infatti di una attività puramente speculativa, in assenza di un proprietario e della conoscenza delle circostanze di deposizione del materiale, come normalmente accade nel caso dei materiali archeologici (Harwood 2012: 235)⁴⁷⁶.

La terza criticità era invece di natura archeologica. I criteri, piuttosto ristretti, di definizione dei tesori escludevano intere categorie di materiali di valore di cui il pubblico non avrebbe mai potuto beneficiare.

Se l'oggetto non rientrava nella categoria dei tesori, la proprietà spettava allo scopritore o ad altro proprietario legittimo (es. il proprietario terriero). Anche nell'ipotesi in

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: 234).

⁴⁷⁵ È stato il caso di un tesoretto di oltre settemila antoniniani su un terreno di proprietà di una ditta, la Overton Ltd., che contenevano una percentuale di metallo prezioso variabile, ma sotto il 20%, ed erano stati rivendicati dal Duca di Lancaster, che li avrebbe poi donati al *British Museum* (Carman 1996: 55–56).

⁴⁷⁶ Inoltre, come comportarsi nel caso della deposizione di oggetti come corredo funerario? Si poteva considerare *animus revertendi* l'idea di riprenderli nell'aldilà? Tra la pietre dello scandalo vi furono il tesoro di Sutton Hoo, ritrovato nel 1939 su terreno privato e dunque appartenente al proprietario del fondo, Mrs Edith Pretty, in quanto ritenuto dal *coroner* come intenzionalmente abbandonato, senza intenzione di recupero. Il tesoro, oggi in mostra presso il *British Museum*, è stato poi donato dalla proprietaria al museo stesso nell'interesse della Nazione (M. Lewis 2013: 17; M. Lewis 2016: 128); il secondo caso fu il tempio di Wanborough, in cui gli oggetti erano di origine votiva. Nel processo che seguì si cercò di dimostrare, forzando l'interpretazione archeologica, l'*animus revertendi* per gli oggetti votivi con il fine di applicare il *Treasure Trove* (S. Thomas 2009).

cui un tesoro fosse stato dichiarato tale, allo scopritore spettava un premio di rinvenimento pari al valore di mercato dell'oggetto stesso (Cookson 1992: 400).

Ad eccezione dei materiali rientranti nella categoria dei tesori, per i ritrovamenti fortuiti di materiale archeologico la proprietà degli oggetti è generalmente del proprietario del terreno in cui viene effettuata la scoperta, a meno che non vi siano accordi in proposito tra lo scopritore e il proprietario del terreno. Gli oggetti possono essere tratti dal proprietario (ad es. per collezionismo privato) che ne può disporre come desidera, o essere venduti, eventualmente anche all'estero⁴⁷⁷. Dal punto di vista dell'archeologo questa lacuna nella tutela può essere problematica anche a fini scientifici: con il progredire delle metodologie scientifiche potrebbe essere necessario analizzare nuovamente materiali già studiati o ad esempio campionare grandi quantità di materiale. Se questo in Italia è possibile grazie all'appartenenza statale della maggioranza degli oggetti⁴⁷⁸, in Inghilterra l'operazione può essere decisamente più complessa a causa della proprietà principalmente privata degli oggetti, specie se comuni. Inoltre già nel corso dell'Ottocento, con lo sviluppo della disciplina, gli studiosi avevano evidenziato il rischio insito nel sistema del *Treasure Trove*, ovvero la perdita, oltre che dei materiali, anche della conoscenza stessa della loro esistenza e del loro contesto di ritrovamento.

Nonostante alcuni tentativi di incentivo alla denuncia dei ritrovamenti sotto il *Treasure Trove* ad opera di Lord Talbot de Malahide (Hill 1936: 239–42; Bland 2005a: 258), un cambiamento si registra solo nell'occasione della stesura della legge di riforma, il *Treasure Act*. La riflessione riguardante questa previsione legislativa spinse a un ripensamento anche del sistema di incentivazione della denuncia dei ritrovamenti e dunque alla nascita del *Portable Antiquities Scheme*, uno schema di denuncia volontaria dei ritrovamenti realizzato in Inghilterra e Galles (cfr. Roger Bland, intervista).

4.5.1. IL TREASURE ACT 1996⁴⁷⁹

Riscontrate le criticità esposte sopra e la maggiore frequenza dei ritrovamenti (sia appartenenti alla categoria dei tesori, sia di materiali metallici in genere) grazie alla dif-

⁴⁷⁷ Arts Council England 2015. Oltre alla legislazione europea (EC No 116/2009, in vigore fino alla scissione nel 2019) 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.

⁴⁷⁸ Almeno quelli rinvenuti posteriormente al 1909 e nonostante, oltre alle occasionali perdite di materiali, ci sia costante penuria di spazi per lo stoccaggio dei materiali, che ha spinto in qualche caso a soluzioni poco ortodosse (ad es. il risepellimento di resti umani). Per un esempio sulla situazione dei magazzini si veda Sarti 2015.

⁴⁷⁹ 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 *bona vacantia*, che prevedeva che appartenessero al sovrano gli oggetti sepolti di appartenenza ignota, senza riguardo al loro materiale o alla datazione (Campbell 2013). Nella pratica attuale, nonostante la denuncia obbligatoria del rinvenimento

fusione del *metal detecting*, dagli anni Ottanta divenne evidente la necessità di una revisione del *Treasure Trove*, per renderlo meno vincolato alle valutazioni soggettive dei *coroners* e introducendo da una parte un sistema sanzionatorio per la mancata denuncia e dall'altra un sistema incentivante per la denuncia (Bland 2004: 273). Il *Treasure Act* venne dunque approvato nel luglio del 1996, abrogando il *Treasure Trove* ed entrando in vigore l'anno seguente. La legge fu esito di un dibattito lungo sia in parlamento sia con le associazioni dei *metal detectorists*, come ad esempio il *National Council for Metal Detecting* (NCMD), e fu inizialmente criticata sia dagli archeologi, per i suoi limitati scopi, sia dai *metal detectorists*, che la vedevano come una limitazione ad 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: 442; Bland 2005b: 260–61; M. Lewis 2016: 128).

La sezione 1(1) definisce il tesoro come:

- a) Oggetti ritrovati aventi più di 300 anni che:
 - i) Non sono monete e contengono una quantità di metallo prezioso pari almeno al 10%;
 - ii) Al momento della scoperta, è una di almeno due monete nello stesso ritrovamento, aventi oltre 300 anni e quella percentuale di metallo prezioso;
 - iii) Quando ritrovata, è una di almeno 10 monete nello stesso ritrovamento, aventi almeno 300 anni.
- b) Oggetti aventi almeno 200 anni appositamente designati dal SoS (con apposito ordine [*order*]) perché ritenuti come aventi valore storico, archeologico o culturale (sezione 2(1)).
- c) Oggetti che precedentemente erano *treasure trove*.
- d) Oggetti che, quando scoperti, sono parte del medesimo ritrovamento di:
 - i) Un oggetto di cui ai precedenti punti, trovati 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 invece 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

dei materiali, non tutti vengono trattenuti dallo Stato (nella fattispecie dai musei) e possono essere restituiti allo scopritore o al proprietario del fondo in cui vengono scoperti, con un certificato di avvenuta denuncia (Saville 2009: 87–90).

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. Se però l'anno successivo nel medesimo luogo viene scoperta almeno un'altra moneta, anche non di metallo prezioso, che si ritiene facesse in origine parte del medesimo gruppo di oggetti, la prima moneta continuerebbe a non rientrare nella categoria dei tesori, mentre la seconda lo sarebbe, perché se fosse stata trovata insieme alla precedente sarebbe stata considerata tesoro a norma della lettera a), ii.

Il punto b) invece permette di ampliare la categoria dei tesori a oggetti ritenuti dal SoS come particolarmente importanti anche se non originariamente inclusi, 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, a oggetti che, per motivi scientifici o di altro tipo, si ritiene potrebbero necessitare di una particolare tutela. Un esempio sono gli 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):

- 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 (cioè dall'età del Ferro a ritroso, a norma della sezione 2);
- Oggetti di età preistorica (non monete) anche parzialmente in argento o oro.

Una revisione del *Designation order* era originariamente prevista ogni cinque anni, ma l'ultimo (e unico) ordine risale appunto al 2002. Al momento della realizzazione delle interviste (2017), si vociferava l'imminenza dell'annuncio di una nuova revisione, ancora tuttavia attesa al momento della stesura di questo paragrafo. L'intervista a Michael Lewis ha permesso di evidenziare le categorie che potrebbero individuate per il nuovo ordine:

- Singole monete d'oro risalenti ad alcune epoche precise (epoca romana, anglosassone e fino alla riforma di Edoardo II);
- Depositi di materiali di epoca romana a base metallica;
- Altri materiali al di sopra di una certa soglia di valore monetario, calcolato sulla base del valore di mercato. In questa categoria potrebbero rientrare anche materiali non necessariamente metallici, ma comunque di un valore cospicuo.

La sezione 4(4) del *Treasure Act 1996* esplicitamente rende la legge applicabile a materiali 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 tesoro⁴⁸⁰, 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 il proprietario del terreno in cui è stata ritrovata la cosa.

I tesori appartengono alla Corona (o ai *franchisee*), che vi può rinunciare in ogni momento, trasferendone la proprietà, in accordo con il SoS (sezione 6), a uno dei musei (sezione 10(1)).

È previsto un premio di ritrovamento, a carico dei musei destinatari e stabilito da un ente indipendente, il *Treasure Valuation Committee* (Bland 2005a: 259), che non può eccedere il valore di mercato della cosa (sezione 10(4)) e che può essere corrisposto, a giudizio del SoS, allo scopritore e/o al possessore/detentore del terreno al momento della scoperta o 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 del diritto di proprietà⁴⁸¹.

Nella pratica solo gli oggetti che potrebbero rivestire un concreto interesse per i musei verranno avviati alla pratica di riconoscimento. Una prima valutazione era originariamente sottoposta agli archeologi nei musei locali (o i musei nazionali), mentre ora è affidata ai *Finds Liaison Officers* (FLOs), figure istituite all'interno del *Portable Antiquities Scheme* e vicine al pubblico (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 di interesse 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: 258). Con gli avanzamenti teorici della disciplina, progressivamente allontanatasi dal campo dell'antiquaria, viene applicato il medesimo metodo allo studio di tutte le epoche, pertanto i contesti e gli oggetti hanno ipoteticamente medesima potenzialità informativa, qualora non siano stati disturbati (ad esempio da operazioni agricole di profondità).

Il discrimine legislativo riguardante l'età degli oggetti, ovvero una loro categorizzazione ai fini della loro sottoposizione a una tutela particolare, è essenzialmente dovuta a:

- Esigenze di negoziazione con privilegi precedentemente in essere (proprietà privata degli oggetti rinvenuti fortuitamente e, più in generale, bassa ingerenza statale) (Bland 2005b: 261);

⁴⁸⁰ Questa specificazione impone, per la comminazione della sanzione, che venga dimostrato che il detentore era a conoscenza del fatto che l'oggetto potesse essere un tesoro prima della denuncia.

⁴⁸¹ 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).

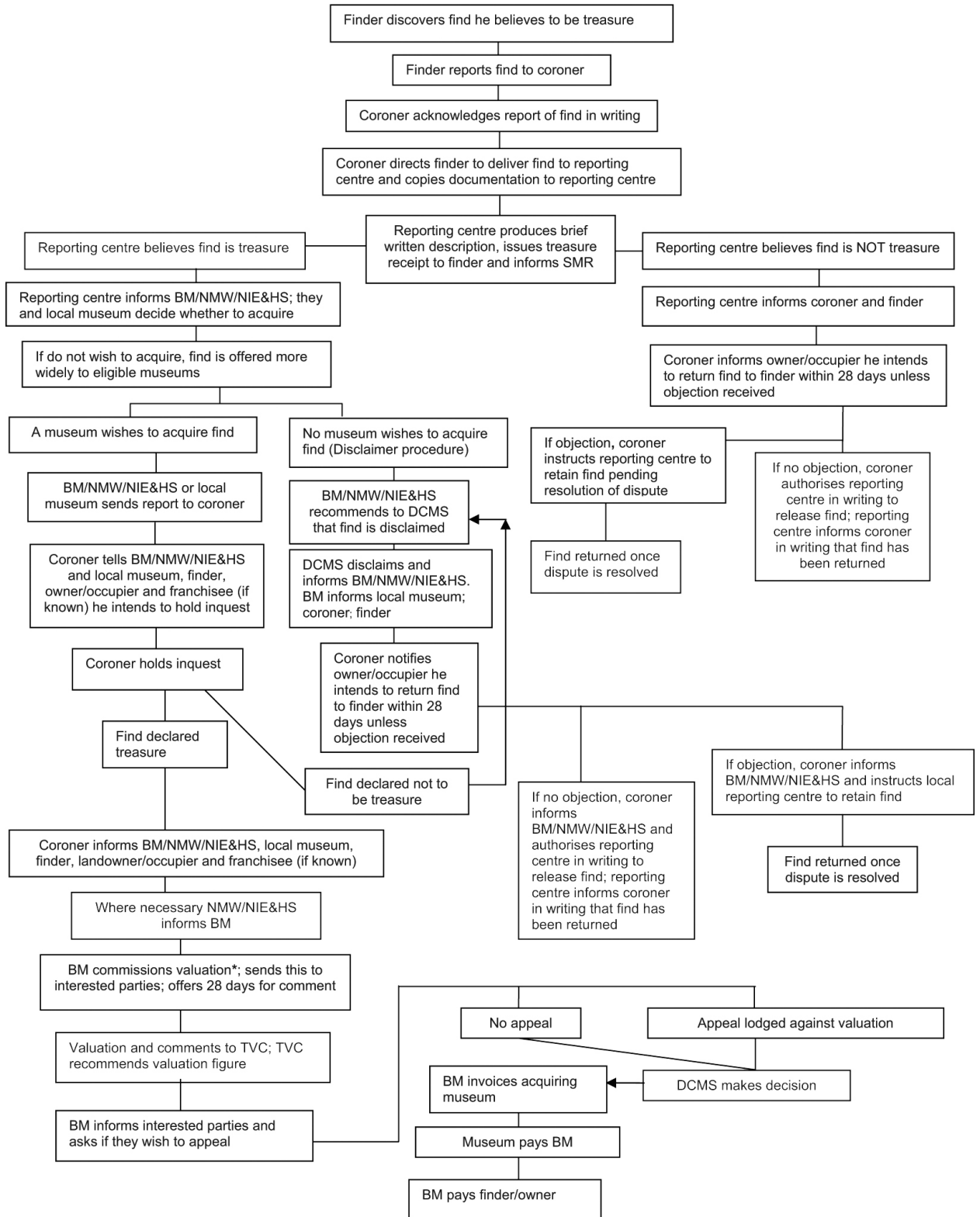
- L'esecuzione operativa della legge in relazione alle risorse finanziarie impegnate per la sua applicazione: il procedimento burocratico per la definizione dei tesori è costoso perché prevede, nelle varie fasi, il coinvolgimento di diversi attori e una serie di valutazioni tecniche (Figura 12). Lo stanziamento statale di fondi previsto per queste operazioni non sarebbe in grado di coprire il procedimento per tutti gli oggetti rinvenuti fortuitamente, pertanto, anche quando si pensa ad ampliare la definizione a includere altre categorie di oggetti, l'idea è di limitarne comunque la numerosità.

All'origine di questi motivi è comunque 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 dalla promulgazione della legge, gli studiosi hanno avuto modo di evidenziare le debolezze della norma, proponendo anche alcuni aggiustamenti (Bland 2005b: 267–70). L'intervista condotta a Michael Lewis nell'ambito di questa ricerca ha permesso di evidenziare quali problematiche sono in particolar modo ancora in cerca di soluzione:

- La figura dei *coroners* nel procedimento di dichiarazione. L'affidamento ai *coroners* della dichiarazione dei tesori aveva la finalità di assicurare un giudizio indipendente. In realtà, non essendo specialisti della disciplina archeologica, i *coroners* si affidano generalmente al giudizio professionale dei FLOs o degli addetti del *British Museum* (Bland 2005b: 267), che dal 2007 ha assunto una parte centrale nella gestione del procedimento⁴⁸².
- Tempistica della procedura di dichiarazione (Bland 2005b: 267). Nonostante la legge fissi il tempo limite di un anno per l'acquisizione dei tesori (con relativo pagamento del premio di rinvenimento) o sei mesi per il rilascio del materiale allo scopritore, queste tempistiche non sono sempre rispettate, per la complessità della gestione del procedimento (Figura 12). Il fatto, oltre a provocare malumore nello scopritore in attesa del premio di rinvenimento, può anche creare problemi nella eventuale comminazione della sanzione per mancata denuncia del ritrovamento di un tesoro. Le forze dell'ordine hanno infatti un limite di 6 mesi per decidere se procedere nell'accusa per mancata denuncia, ma se in questo lasso temporale il tesoro non viene dichiarato tale, allora manca il presupposto per l'ac-

⁴⁸² Il capitolo 4 del *Coroners and Justice Act 2009* affrontava il problema istituendo la figura del *Coroner for Treasure* e del *Assistant Coroner* (sezione 25), specializzato nella gestione del procedimento, accelerandone anche i tempi. In realtà non è mai stata istituita una figura del genere, continuando a demandare le funzioni ai *coroners* (M. Lewis 2013: 18).



*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

Figura 12 Il procedimento per la dichiarazione dei tesori a norma del Treasure Act 1996 (DCMS 2008: 142).

cusa (Michael Lewis, intervista);

- La volontà di acquisizione dei tesori da parte dei musei. Nel 2016 sono stati denunciati 1120 tesori, il più alto numero dall'entrata in vigore della legge (DCMS 2017a: 4), che dovrebbero potenzialmente essere acquisiti dai musei, nazionali o locali, per renderli accessibili e fruibili al pubblico. In realtà ciò non avviene per la totalità degli oggetti, sia per problemi di finanziamento (v. punto successivo), sia per le politiche dei musei (es. scelte di acquisizioni di altri oggetti, problemi di conservazione e/o ostensione dei materiali). Si lega a questo tema anche quello dei finanziamenti per l'acquisizione dei tesori da parte dei musei. Roger Bland (2005b: 268) evidenziava che quasi metà dei tesori non venivano poi acquisiti dalle istituzioni nazionali. Questi enti sono incaricati infatti di pagare il premio di rinvenimento allo scopritore e/o al proprietario del terreno, tuttavia non sempre i musei hanno la capacità finanziaria per queste nuove acquisizioni. A mitigare questa difficoltà sono intervenuti alcuni fondi istituiti *ad hoc* (es. *ACE/V&A Purchase Grant Fund*, un fondo dell'*Arts Council Britain* gestito dal *Victoria&Albert Museum*) alcune istituzioni private (*trust*) e il HLF, che tuttavia non coprono generalmente l'intera somma necessaria per l'acquisizione e l'ostensione di tutti gli artefatti e richiedono la partecipazione a bandi o la compilazione di domande (*applications*) che richiedono tempo e abilità del personale, che i musei possono avere difficoltà a fornire. Di recente i musei ricorrono anche a nuove forme di finanziamento basate sulla partecipazione pubblica (*crowdfunding*)⁴⁸³.

Due sono invece le istanze, direttamente legate alla liberalizzazione delle ricerche, sulle quali si è intervenuti pragmaticamente e in modo efficace.

Il primo problema, verificato con un rapporto commissionato dall'allora *English Heritage* tra 2007 e 2008 (Oxford Archaeology 2009), era quello della violazione di siti dichiarati (*scheduled*) (240 casi riportati di "*nighthawking*", ovvero di attività di *metal detecting* non autorizzato in *scheduled sites* oppure senza il permesso del proprietario del terreno), spesso a fini economici, complice la facilità di accesso e la mancanza di controlli in piattaforme internet per gli scambi tra privati, tra le quali la maggiore è eBay. Nel 2006, seguito all'entrata in vigore del *Dealing in Cultural Objects (Offences) Act* 2003, il *British Museum* ha stretto un accordo con eBay e con le forze di polizia per il monitoraggio sulla piattaforma della vendita di oggetti non denunciati ma potenzialmente ricadenti nella categoria dei tesori (M. Lewis 2013: 19).

⁴⁸³ Al momento della scrittura di questo paragrafo ad esempio l'*Epping Forest District Museum* sta raccogliendo fondi tramite la piattaforma *Spacehive* per l'acquisizione di un anello medievale in oro trovato da un *metal detectorist* e l'acquisto di una vetrina museale (<https://www.spacehive.com/willingale-treasure#/idea>, ultimo accesso 12/03/2018). Il progetto è già stato parzialmente finanziato da altri enti e il *crowdfunding* si pone come co-finanziamento.

Il secondo problema al quale si è trovata soluzione nasce dal fatto che il *Treasure Act*, nonostante la nuova versione degli anni Novanta, continua ad essere una legge debole di tutela degli oggetti archeologici, con una polarizzazione verso gli oggetti di alto valore intrinseco / economico. Il problema più evidente dal punto di vista scientifico era la perdita di conoscenza dell'esistenza di tutti gli oggetti che non rientrano nelle finalità del *Treasure Act*, la cui denuncia di ritrovamento non è obbligatoria (con ricadute anche sulle capacità di valutazione delle autorità locali nell'ambito del rilascio dei permessi costruttivi e nella pianificazione edilizia). Una soluzione al problema è stata trovata, in concomitanza con la riflessione che ha accompagnato la gestazione del *Treasure Act*, nella realizzazione del *Portable Antiquities Scheme* (Bland 2004: 273).

In concomitanza con il *Treasure Act* è stato anche pubblicato un *Code of practice* (DCMS 2008) che fornisce note esplicative alla legge, linee guida di comportamento e di prima conservazione dei materiali nel caso in cui si ritrovi un tesoro e dà 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

Iniziato nel 1997, il PAS si può ritenere il più grande progetto inglese di *citizen science*, così come quello di maggior successo, di cui è prova anche la sua stessa longevità.

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 dagli anni Sessanta, con la diffusione della tecnologia del *metal detecting* a basso costo e la constatazione che il dato archeologico era in gran parte perso, dato che la maggior parte di ciò che veniva ritrovato non rientrava nella categoria dei tesori (Bland 2005a: 441; Addyman 2009: 52; S. Thomas 2012: 63–65). Dagli anni Settanta il problema diventò sentito dalla comunità archeologica, con il CBA impegnato in prima linea per la modifica del *Treasure Trove*⁴⁸⁴. Negli anni

⁴⁸⁴ Diversi tentativi vengono proposti dal CBA e dai suoi legali. In particolare l'*Antiquities Bill* nel 1969 (proposto da Chris Sparrow) e l'*Abinger Bill*, presentato nel 1979 e nel 1981 (Bland 2005b: 260; S. Thomas 2012: 67–68). Nel 1979 ebbe luogo la campagna STOP (*Stop Taking Our Past*), nel tentativo (evidentemente fallito) di fermare il *metal detecting* in generale. La campagna ebbe però due importanti conseguenze, una sul piano legislativo e l'altra sul piano sociale. Dal punto di vista legislativo, persuase il governo che era necessario occuparsi in qualche modo attivamente del problema del *metal detecting*, inducendo dunque, durante la stesura del AMAA Act 1979, all'introduzione della proibizione del *metal detecting* negli *scheduled sites*, in assenza di una specifica autorizzazione (AMAA Act 1979, Part III,

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 generali tensioni, in alcune regioni, *in primis* il Norfolk, alcuni archeologi 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. Il successo di tale approccio collaborativo, con migliaia di ritrovamenti registrati che permisero nuove ricerche (es. Davies & Gregory 1991), spinse gli archeologi e successivamente il governo a tentare di estendere l'esperienza ad altre zone (Bland 2004: 274–75).

In particolare la revisione del *Treasure Act* fu sentita come l'occasione per cambiare la situazione, pertanto il DNH emise un documento di consultazione pubblica che prevedeva due scenari con relativi benefici e svantaggi, uno con uno schema di denuncia volontario e l'altro su denuncia obbligatoria dei ritrovamenti, chiedendo al pubblico (archeologi e *metal detectorists* in particolare) un parere. La maggioranza delle risposte ricevute era favorevole a uno schema volontario su modello di quanto accadeva nel Norfolk, motivo per cui il DNH decise di promuovere un'azione pilota in cinque regioni, per un quinquennio (Bland 2004: 278, 282). Il progetto fu poi continuato con altri finanziamenti (HLF).

Lo schema prevede che alcuni archeologi che agiscono 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*⁴⁸⁵. Nessun premio è previsto per la denuncia del ritrovamento (che non sia un tesoro). Il progetto è coordinato a livello nazionale dal *British Museum*⁴⁸⁶. Al momento della scrittura di questo paragrafo (maggio 2019), sono stati catalogati nel database del PAS 1.413.495 oggetti, in larga parte a base metallica. È inoltre interessante notare, stando alle statistiche distribuite dal PAS, che il programma, oltre a permettere la catalogazione di materiali di cui non si avrebbe avuto nessuna notizia altrimenti, ha anche stimolato un comportamento maggiormente responsabile nei *metal detectorists*, infatti sono incrementate le denunce di tesori. Tale comportamento maggiormente responsa-

section 42) (S. Thomas 2012: 68). Dal punto di vista sociale portò 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, risultando dunque di detrimento alla disciplina (Addyman 2009: 56–57).

⁴⁸⁵ 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/>.

bile è forse anche da imputarsi anche al fatto che i *metal detectorists* sono incentivati al mantenimento del PAS (e dunque a dimostrare che funziona), in quanto tale schema è in un certo modo 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 contesto⁴⁸⁷, anche se alcuni studiosi hanno puntualizzato che tali dati possono essere utili sostanzialmente a livello tipologico e macro-distributivo, mentre analisi di dettaglio rimangono fuori portata (Barford 2010; Rodríguez Temiño *et al.* 2019: 144–45). Rimangono in ogni caso alcuni problemi aperti, in particolare il fatto che il PAS è essenzialmente rivolto a *metal detectorists*, come testimoniano le strategie per incentivare la collaborazione a livello locale⁴⁸⁸. Ciò taglia fuori intere categorie di materiali non metallici. Anche tra i materiali metallici, alcune classi di materiali sono sottorappresentate, rispetto a quanto viene immesso sul mercato delle antichità, ad esempio i cimeli e i *militaria* (T. Pollard 2009).

Un altro problema è quello dei finanziamenti, sempre in misura minore al necessario per la gestione del progetto. Per mitigare questo problema sono state messe in campo diverse strategie. La prima è stata quella di limitare la registrazione di oggetti a quelli aventi almeno trecento anni (si ripropone dunque la tutela – intesa come catalogazione in questo caso – limitata a oggetti selezionati in questo caso sulla base di un criterio di età). La seconda è stata quella di ampliare ancora di più il ruolo della 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 stessa dei materiali (un'operazione tradizionalmente in mano ai soli archeologi), lasciando ai professionisti il controllo finale dell'accuratezza delle informazioni inserite.

Molti autori si sono interrogati sull'efficacia del PAS in termini di limitazione del fenomeno del *looting* (violazione) (Gill 2010; Barford 2010). Tuttavia, la finalità del PAS non è quella di fermare il fenomeno della violazione, bensì quello di “salvare” la conoscenza dell'esistenza dell'oggetto tramite l'attività di catalogazione, considerando che l'impianto legislativo rimane lo stesso (ovvero un sistema liberale basato sulla proprietà privata dei beni scoperti accidentalmente). Una recente analisi ha empiricamente stimato che il numero dei rinvenimenti non denunciati rimane comunque alto (Hardy 2017).

Il PAS ha inoltre probabilmente dato l'illusione che i problemi causati dal dilagante fenomeno del *metal detecting* fossero in gran parte risolti. In realtà permangono feno-

⁴⁸⁶ 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 ovviamente non è obbligatorio impegnarsi nel progetto.

⁴⁸⁷ Un esempio è in Winkley 2016: 3. Anche nell'ambito dell'archeologia medievale il PAS ha apportato nuovi dati che hanno permesso un significativo avanzamento della ricerca (Hamerow 2018).

⁴⁸⁸ Ad es. i FLO partecipano a riunioni delle associazioni di *metal detectorists*.

meni di c.d. *nighthawking* e cattive abitudini dei *metal detectorists*, come 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*⁴⁸⁹. È inoltre preoccupante il fenomeno dei “*rallies*” (raduni di *metal detectorists* in aree particolarmente ricche di beni archeologici metallici), che è una distorsione della ricerca singola e occasionale. Tali raduni portano alla scoperta di centinaia di beni in un tempo molto limitato, mettendo in difficoltà i FLOs che intervengono per catalogare i beni (e inoltre il coinvolgimento dei FLOs in questo tipo di attività è stato messo in discussione dal punto di vista etico: Barford 2010).

4.6. ALTRI AMBITI DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA

4.6.1. LA CONSULTAZIONE PUBBLICA NELLA COSTRUZIONE DELLE POLITICHE

A livello generale, la partecipazione diretta dei cittadini nella costruzione di politiche è realizzata dal Governo anche tramite l'utilizzo 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 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 fornire al Governo dati già sintetici delle esigenze e delle problematiche avvertite dai diversi settori;
- In *itinere*; una volta avanzata una proposta che potrebbe poi tradursi in legge o in altri interventi, viene consultato il pubblico sulla proposta, spiegata in un dossier. La consultazione può poi materialmente avvenire rispondendo ad alcune domande o tramite l'invio diretto di osservazioni;
- Alla fine del procedimento; per le proposte di legge e altre particolari *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.

⁴⁸⁹ Riesce tuttavia difficile immaginare che, anche qualora questi materiali siano rimossi, questi siano abbandonati a grande distanza dal luogo di rinvenimento.

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.

Il Governo è quindi a livello generale più aperto a un sistema 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. Questa operazione si pone, nella scala della partecipazione di S. Arnstein (1969, v. introduzione) 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*.

4.6.2. LA POLITICA DI FINANZIAMENTO DELL'*HERITAGE LOTTERY FUND* (HLF)

Lo Stato britannico favorisce istituzionalmente la partecipazione pubblica tramite l'allocatione di fondi, in particolare attraverso l'HLF, ovvero il maggiore ente di distribuzione di fondi pubblici dal 1994 (e ritornerà ad esserlo soprattutto dopo la fine dei finanziamenti europei in seguito alla Brexit).

I progetti finanziati dall'HLF devono come requisito avere valore per la comunità e infatti, significativamente, una delle strade maestre per la scrittura delle linee guida per la valutazione delle candidature è stata la *Burra Charter*, che dà importanza ai valori sociali delle comunità locali (Clark 2014) (per la Carta di Burra cfr. paragrafo 2.1). La candidatura, che viene poi vagliata da comitati di esperti, deve dunque dimostrare innanzitutto l'importanza per la comunità locale del patrimonio culturale per il quale si richiede il finanziamento e secondariamente quale impatto 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 dunque alla base del sistema di aggiudicazione di fondi e ciò ha favorito anche nella pratica dell'archeologia lo sviluppo della *community archaeology* (Lennox 2016: 99).

Le nuove *policy directions* emanate dal Governo nel dicembre 2018⁴⁹⁰ richiedono ulteriori passi avanti nella strategia dell'ente, tra cui ad esempio:

- Il coinvolgimento delle comunità locali nella costruzione di politiche, individuazione di priorità e distribuzione dei finanziamenti. Questi elementi sono attualmente gestiti attraverso commissioni di esperti. Per l'implementazione di questa politica potrebbero essere coinvolti in questi comitati anche dei membri delle comunità locali, anche se resta da capire secondo quale procedura avverrà la scelta dei nuovi membri;

⁴⁹⁰ 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].

- Promuovere le iniziative che rinforzano il senso di comunità;
Incoraggiare l'utilizzo di altre fonti di finanziamento in sinergia con l'HLF (es. il *crowdfunding*);

Un costante monitoraggio inoltre aiuta a evidenziare punti forti e deboli del programma, la cui strategia viene rivista ogni cinque anni (la revisione è prevista a inizio 2019).

Questo sistema di distribuzione dei fondi contribuisce a far sì che i fondi non vengano assegnati solamente o in via prioritaria a beni designati ma che venga assicurato un ritorno al pubblico che ha finanziato questo fondo.

4.7. SINTESI

La visione alla base del sistema legislativo britannico non è panculturalista. La tutela più severa è limitata a oggetti eccezionali, in forme diverse a seconda delle categorie. Per il resto dei beni è applicata una filosofia di gestione maggiormente elastica. Questa limitazione dell'interesse pubblico dei beni culturali sulla base di una graduazione del valore (come accade nel *listing*) ha reso necessaria, ai fini della ricerca e della tutela, una precoce collaborazione tra i diversi attori con un interesse nell'archeologia e nel patrimonio culturale. Si pensi a titolo di esempio alla collaborazione tra lo Stato e il *National Trust*, confermata anche da una produzione legislativa apposita fin da inizio Novecento (Thurley 2013: 63–64), o, in anni più recenti, al sostegno istituzionale alla società civile (oltre che a enti pubblici e parastatali) che si esprime tramite l'allocatione all'HLF di fondi la cui distribuzione è effettuata in base a linee guida ispirate alla *Burra Charter* (Clark 2014).

Un altro effetto della necessità di questa collaborazione è ravvisabile nello sviluppo precoce degli apparati comunicativi in archeologia e dell'uso dei media⁴⁹¹, sia per accrescere il sostegno pubblico in generale per l'archeologia, sia per ottenere e mantenere il sostegno dei proprietari terrieri che dovevano accordare il permesso di scavo nei loro terreni, sia per favorire la tutela.

Infine, tra le conseguenze di questo sistema si nota una maggiore accettazione della partecipazione pubblica in archeologia da parte degli archeologi, anche professionisti⁴⁹².

⁴⁹¹ Ad esempio, la BBC già dagli anni Cinquanta proponeva dei programmi televisivi popolari (*Animal, vegetable, mineral?* e *Buried Treasure*) condotti dagli archeologi Sir Mortimer Wheeler e Glyn Daniel (Kulik 2007: 113–18; Holtorf 2007a: 42).

⁴⁹² 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 sul volontariato, che mira a evidenziare come al volontariato dovrebbero essere precluse alcune attività, come ad esempio lo scavo archeologico.

L'esame della legislazione evidenzia un sistema negoziale tra interesse pubblico e privato nella gestione dei beni culturali in senso lato, espresso appunto 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.

Una peculiarità del sistema inglese è infatti quella di riservare un trattamento diverso a differenti elementi del patrimonio culturale. In generale ai siti è accordata una protezione più stringente rispetto a quella riservata agli oggetti⁴⁹³, anche per motivi di capacità amministrativa e coercitiva. Nel caso dei beni mobili ad esempio non vengono ampliate le classi di materiali appartenenti alla categoria dei tesori (che vengono rivendicati dalla Corona come mezzo di tutela) in parte per l'appesantimento burocratico che deriverebbe dalla necessità di gestire un maggior numero di procedimenti amministrativi per il loro riconoscimento (cfr. Roger Bland, intervista). O ancora, non viene inserito un obbligo di denuncia di rinvenimento sia per ragioni "storiche" (la prevalenza dell'interesse privato nella storia della legislazione⁴⁹⁴), sia per l'appesantimento burocratico per la gestione delle denunce (cfr. Michael Lewis, intervista), sia per l'oggettiva difficoltà dello Stato di esercitare un controllo effettivo sul rispetto di tale regola.

La preminenza dei beni immobili nel sistema di tutela è riflessa anche nel primo apparato statale con competenze nell'archeologia, il *Ministry of Work* (poi *Ministry of Public Buildings and Work*) e più tardi il DoE, un dipartimento influente e dotato di parecchi fondi con competenza anche nella pianificazione territoriale. Da questa divisione di competenze (e da alcuni scandali come ad es. quello del *Rose Theatre*: Biddle 1989) discende inoltre lo sviluppo della archeologia preventiva e del principio del *developer pays*, adottato in tutta Europa e servito da modello per la stesura della Convenzione di La Valletta (cfr. paragrafo 2.2.1).

Nella definizione dei beni archeologici, sono rivendicati per entrare a far potenzialmente parte della proprietà pubblica beni rispondenti a criteri elencati nel *Treasure Act* 1996, ovvero criteri di età (200 o 300 anni), materici (monete contenenti almeno il 50% di metallo prezioso, oggetti diversi da monete contenenti almeno il 10% di metallo pre-

Per un *survey* su quello che un campione di archeologi professionisti operanti in Inghilterra pensa del coinvolgimento del pubblico si veda Richardson *et al.* 2018.

⁴⁹³ Un'accentuata selezione dei materiali è attestata comunque 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: 67).

⁴⁹⁴ Una indiretta conferma potrebbe venire dall'esame della legislazione per i beni culturali nel *Commonwealth*. Negli Stati sottoposti a controllo Britannico, come ad esempio in India, la legislazione per la protezione dei beni culturali era più accentrata e più forte (Carman 2012). Tuttavia questo 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.

zioso) o di associazione. Il fatto che non sia prevista la proprietà statale generalizzata dei beni archeologici, ma solo la proprietà pubblica di alcuni beni (per cui può comunque essere dato risarcimento al proprietario / scopritore da parte dei musei) sulla base di parametri intrinseci facilmente accertabili, semplifica la gestione amministrativa. Di contro, due conseguenze sono da sottolineare. La prima è che il generale mantenimento della piena proprietà privata dei beni (al di fuori appunto dei tesori) con possibilità di trasferirne liberamente la proprietà anche a titolo oneroso non ha frenato (se non ha addirittura incoraggiato) il successo popolare dei *metal detectors* dagli anni Sessanta ad oggi⁴⁹⁵. La seconda è che per tutti i beni al di fuori di questi parametri la tutela è estremamente debole e non esiste nemmeno l'obbligo di denuncia del ritrovamento fortuito, che potrebbe essere utile anche ai fini della *planning archaeology*, per costruire delle mappe del rischio archeologico più attendibili e agevolare le ricerche di archeologia preventiva. Il PAS dalla fine degli anni Novanta ha cercato di trovare una soluzione non legislativa al problema tramite la costruzione di uno schema di denuncia volontario, che si appoggia sostanzialmente a una collaborazione con i *metal detectorists*⁴⁹⁶. Tuttavia, la tutela dei beni proposta tramite l'uso del PAS si esaurisce con la catalogazione. Paradossalmente, nulla vieta che un oggetto archeologico che non rientra nella categoria dei tesori dopo essere stato catalogato venga distrutto dal legittimo proprietario, che ne può disporre come crede⁴⁹⁷. L'interesse pubblico della cosa coincide dunque unicamente nella conoscenza della sua esistenza e delle sue caratteristiche. È pur vero tuttavia che il PAS si può ritenere uno dei progetti partecipativi più di successo in In-

⁴⁹⁵ Sebbene sia da valutare attentamente il danno effettivo arrecato all'archeologia da tale metodo di ricerca: R. Karl 2013; Deckers *et al.* 2018; R. Karl 2019b.

⁴⁹⁶ Nel 2016 i reperti catalogati dal PAS in Inghilterra e Galles sono stati trovati per l'84,99% tramite *metal detecting* (DCMS 2017a).

⁴⁹⁷ Forma eccezione invece l'esportazione dei beni, per cui si applicano le norme di esportazione europee (prima della Brexit) e i criteri di Waverly. Il procedimento in Inghilterra richiede la presentazione di una richiesta di esportazione al DCMS, che viene esaminata da un esperto e successivamente da un *Committee*, che giudica se l'oggetto in questione vada incontro ai "criteri di Waverley" e, se la risposta è affermativa, effettua anche una stima del valore monetario. Da quel momento vengono concessi alle istituzioni o a privati due / quattro mesi per raccogliere fondi utili all'acquisto della cosa (anche tramite *crowdfunding*, uno strumento di partecipazione pubblica). Se viene trovato un acquirente con fondi adeguati l'esportazione viene negata (il proprietario può 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 Waverley si basano sulla considerazione del valore dell'opera in risposta a tre domande: (1) è così strettamente legato alla nostra storia e vita nazionale 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 (in cui la Commissione Waverley operò) e non prendono in considerazione i valori sociali, su cui invece si basa oggi gran parte della retorica delle politiche per il patrimonio culturale inglese (Lennox 2016). È dunque un sistema che già nelle sue premesse non lascia molto spazio alla partecipazione pubblica, che può però venire interpellata (saltuariamente) nella fase finale, attraverso la pratica del *crowdfunding*.

ghilterra, che porta vantaggi a tutte le parti coinvolte: i membri del pubblico partecipano concretamente e attivamente alla ricerca archeologica (spesso è tra le motivazioni alla base del *metal detecting*), gli archeologi vengono a conoscenza dei materiali rinvenuti occasionalmente e lo Stato, che finanzia lo schema, ottiene dati che possono essere utilizzati nell'ambito dell'archeologia preventiva per una più informata gestione del territorio. Un altro aspetto positivo dello schema è l'aver stabilito una collaborazione duratura tra pubblico e archeologi e aver incoraggiato un comportamento corretto e maggiormente consapevole negli scopritori occasionali grazie ad un programma di attività educative pubbliche, testimoniato dall'aumento della denuncia dei tesori⁴⁹⁸. Questo successo non ha comunque eliminato totalmente i conflitti (storici) tra archeologi e *metal detectorists* e non ha risolto nella totalità il problema dei rinvenimenti occasionali⁴⁹⁹. Per alcune classi di materiali ci si affida alla collaborazione spontanea tra pubblico, archeologi, musei locali e società di volontari.

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 valutazione dell'interesse archeologico così come nella individuazione dei più adeguati strumenti di tutela nella seconda parte degli anni Novanta ha preso piede la "caratterizzazione", volta a comprendere come preservare il "carattere" dell'*historic environment* più che gli elementi puntiformi che lo compongono (Fairclough 2006). Alla base c'è l'importanza del significato dei beni (*significance*) per le comunità locali, che va ad includere il valore sociale nella generale valutazione dell'interesse culturale, delineato in particolare 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, specialmente nel procedimento del *listing*⁵⁰⁰, 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

⁴⁹⁸ In Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord si è passati da 19 casi denunciati nel 1988 a 1120 casi nel 2016 (DCMS 2017b).

⁴⁹⁹ Poiché il PAS è pubblicizzato essenzialmente tra i *metal detectorists*, rimane aperto il problema del rinvenimento non denunciato di altre classi di materiali, come ad esempio delle selci preistoriche, la cui identificazione è anche difficoltosa da parte del pubblico non specializzato (Michael Lewis, intervista).

⁵⁰⁰ Possibilità di iniziativa del procedimento e di contribuire alla ricerca, di presentare osservazioni nel procedimento per il *listed building consent*, di dare un parere in caso di demolizione (tramite le *amenity societies*).

locale non è sufficientemente informata si rischia di proteggere oggetti non aventi interesse culturale (ne sono un esempio le strisce di Abbey Road a Londra, cfr. nota 106). Nel campo del *listing* le possibilità di partecipazione offerte al pubblico si avvicinano molto a quanto propone la Convenzione di Faro, sebbene questa non sia stata ratificata (né sia in corso di ratificazione) da parte del 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), di 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 modificazione e la demolizione di questi beni (nel primo caso presentando osservazioni scritte durante il procedimento per il *listed building consent* 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*, ovvero per le autorizzazioni ai lavori. Anche qui a fronte di possibilità di partecipazione relativamente ampie, si registrano però importanti carenze nel campo della tutela, come ad esempio l'impossibilità di schedare siti senza strutture o la mancanza di una protezione *ad interim* (cioè l'applicazione di misure di tutela temporanee tra il momento dell'iniziativa e la conclusione del procedimento di schedatura).

Solo il consenso del proprietario, a parte limitate eccezioni, è anche necessario per lo scavo archeologico di ricerca⁵⁰¹. Ciò ha agevolato lo sviluppo di scavi partecipativi per iniziativa degli archeologi professionisti (operanti in modo particolare nelle università) o a progetti "dal basso", ideati dagli stessi proprietari terrieri, che disporranno anche dei beni ritrovati⁵⁰² (salvo i tesori), o dalle associazioni di volontariato locali, o anche da privati con iniziative economiche legate ad attività di scavo (es. DigVentures). Non a caso proprio le associazioni volontaristiche al momento della ratifica della Convenzione de La Valletta si erano fermamente opposte alla possibilità di introdurre un sistema autorizzatorio per la realizzazione di scavi archeologici.

Tuttavia questo approccio così liberale che permette che gli scavi siano condotti anche in totale autonomia con finanziamenti personali nei propri terreni, pone anche

⁵⁰¹ La richiesta di un permesso di scavo al di fuori di lavori su monumenti già designati non avrebbe per altro legittimità dal punto di vista giuridico. Cfr. simili considerazioni per l'Austria, che ha ugualmente un sistema di designazione, in Karl 2016.

⁵⁰² Ad esempio durante il mio soggiorno in Inghilterra ho potuto conoscere Martin Green, che ha scavato nella sua proprietà in Wiltshire trovando siti di varie epoche allestendo poi a sue spese un piccolo museo sempre nella sua proprietà.

dei problemi. Il primo problema può essere legato alla qualità dello scavo: agli scavatori non è richiesto di avere alcuna formazione archeologica, né di seguire standard per la documentazione. Il rischio, che comunque permane, di ottenere sterri invece che scavi archeologici è stato mitigato nel corso del tempo dalla collaborazione tra diversi attori. Altri strumenti sono l'adesione al ClfA, che fornisce anche linee guida e standard per lo scavo e la documentazione, così come ad altre società amatoriali che offrono collaborazione. Il secondo e maggiore 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, fatto che neutralizza l'interesse pubblico dello scavo archeologico (fondante invece nel caso dell'archeologia preventiva) e, nel secondo caso, può influenzare la pianificazione territoriale e l'archeologia preventiva, basate su dati parziali consegnati solo su base volontaria. Il terzo problema riguarda i materiali ritrovati, per cui non è previsto alcun dovere di conservazione, rendendo difficoltoso ad esempio un eventuale studio.

Nell'ambito della *commercial archaeology* un vantaggio dal punto di vista della tutela, rispetto all'Italia, è quello di considerare alla stessa stregua lavori pubblici e privati. In entrambi i casi infatti il procedimento di archeologia preventiva è simile. In quest'ambito tuttavia la partecipazione è ancora intesa per lo più in termini passivi, di fruizione dello scavo e comunicazione dei risultati⁵⁰³, oggi anche quasi in tempo reale grazie alle tecnologie digitali e al fatto che non ci sono tempi morti dovuti alla richiesta di autorizzazioni alla divulgazione (al di fuori di accordi con la società di costruzioni). Nel *planning* l'Inghilterra applica una strategia pan-urbanistica, che risponde anche al principio di sussidiarietà, aspetto che negli ultimi anni è stato ulteriormente incoraggiato dall'agenda politica localista, insieme a una partecipazione delle comunità locali tramite i *local* e *neighbourhood plans*, ambito in cui invece è promossa una partecipazione attiva dal basso. Proprio per questo motivo, nella struttura organizzativa le *planning authorities* dovrebbero avere archeologi nel loro organico. La debolezza di questa struttura, oltre nell'esposizione a conflitti di interesse, sta proprio nella non obbligatorietà per le *planning authorities* di questa previsione, così come del mantenimento degli HER (nonostante il rinnovato cenno nel NPPF 2018), entrambe misure utili a informare il parere delle comunità locali nella redazione dei propri piani territoriali.

Una partecipazione attiva del pubblico nella *commercial archaeology* è invece resa difficoltosa (e forse neanche auspicabile a meno di condizioni ben definite all'inizio del progetto) per diverse ragioni, che hanno a che fare sia con limiti di tempo, sia con la capacità (professionale) di prendere decisioni strategiche per lo scavo in tempi rapidi, sia con la necessità di evitare conflitti sociali tra professionisti e volontari. In contrasto

⁵⁰³ Principalmente motivata (secondo quanto emerso dalle interviste) dalla volontà di aumentare il sostegno pubblico per la disciplina, che si traduce poi sia nell'allocazione di fondi, sia nel supporto durante campagne (*advocacy, campaigning*), sia nella collaborazione per la tutela.

con quanto avviene in altri campi (vedi sopra), la designazione dei beni rinvenuti durante scavi di archeologia preventiva è a carico unicamente dei professionisti.

Anche intendendo la partecipazione pubblica solo in termini passivi, uno dei problemi riscontrati nella *commercial archaeology* è quello del finanziamento di queste attività; in mancanza di condizioni preliminari imposte dalla *planning authority*, il costruttore non è infatti obbligato a rendere pubblico lo scavo. Un significativo passo avanti dell'ultimo aggiornamento dell'NPPF è quello di richiedere finanziamento anche per le ricerche post-scavo e non unicamente per la pubblicazione.

L'origine di tale impianto legislativo, nel XIX secolo, è da rintracciarsi forse in diversi elementi parzialmente correlati tra loro. Il primo è un limitato intervento statale nel mondo delle arti e dei beni culturali, inizialmente confinato al ruolo di censura e solo più tardi con un ruolo (re)attivo nella tutela (a partire dall'*Ancient Monuments Act* 1882). Secondo, anche nel momento in cui lo Stato decise di intervenire, l'ambito di tutela era estremamente circoscritto, ristretto inizialmente ai monumenti preistorici. Si può ipotizzare che le ragioni di tali limiti siano rintracciabili nell'influenza dei grandi proprietari terrieri nella politica inglese, che difendevano in Parlamento i diritti di proprietà privata contro la tutela dei beni accordata in virtù dell'interesse pubblico. Il terzo elemento, correlato alla presa di coscienza del limitatissimo intervento statale e della necessità di una maggiore tutela, è la nascita delle *amateur societies*, organismi spontanei di matrice alto-borghese, inizialmente legati a ideali illuministici e antiquari. Capillari su tutto il territorio nazionale e particolarmente longevi, hanno avuto un ruolo centrale sia nella ricerca prima della professionalizzazione dell'archeologia (dagli anni Settanta), sia nella diffusione di un interesse per l'archeologia nelle classi medio-alte.

Una politica di promozione attiva della partecipazione pubblica (es. HLF e *community planning*) è da ricondurre alla crescita di importanza della retorica del *public value* dei beni culturali e del loro uso strumentale al perseguimento di altre politiche, specialmente a partire dal governo laburista in poi (1997-) (Lennox 2016). Parallelamente, anche gli studi disciplinari (in modo particolare gli *heritage studies*) si sono interrogati sul significato del patrimonio culturale come ambito di indagine (Carman & Stig Sørensen 2009) e sul suo valore per le comunità locali, come riflettono anche le convenzioni internazionali (cfr. capitolo 2).

Il limitato intervento statale e l'ideologia liberale si sono tradotti nelle ultime decadi, nell'ambito della gestione amministrativa, nell'istituzione degli *arm's lenght bodies*, ovvero di organi parastatali con competenze nell'ambito del patrimonio culturale (ad es. *Historic England* e HLF). Il vantaggio nella creazione di questi enti sta nella maggiore libertà di intervento rispetto allo Stato, poiché godono di autonomia finanziaria e organizzativa. Tuttavia, poiché non sono organi pubblici, i politici non sono chiamati a rispondere in Parlamento di questioni riguardanti la gestione del patrimonio culturale che siano nelle responsabilità di questi organi, ma rispondono solo degli atti di indirizzo.

In ragione dell'interesse pubblico limitato nel campo del patrimonio culturale e del paesaggio, anche nel sistema giudiziale la difesa di tale interesse ha alcuni limiti, come dimostra ad esempio la causa del *Rose Theatre*. Non esiste inoltre in Regno Unito una legge, come invece esiste per l'Italia nell'ambito ambientale⁵⁰⁴, che permetta alle associazioni di intervenire a difesa di interessi pubblici per l'annullamento di atti illegittimi⁵⁰⁵.

Sintetizzando dunque, la limitata ingerenza statale espressa nella legislazione, favorita in generale da un contesto maggiormente liberale, ha avuto come conseguenza una più stretta collaborazione tra professionisti e pubblico, riflessa dalla struttura organizzativa dell'amministrazione dell'archeologia e dei beni culturali (largamente responsabilità degli *arm's length bodies*) e dallo sviluppo delle pratiche partecipative all'interno della disciplina archeologica. Il rovescio della medaglia si ritrova in debolezze intrinseche nel sistema di tutela, particolarmente evidenti nel caso dei beni mobili, ma presenti anche per i beni immobili, dovute al fatto che una tutela stringente è accordata solo a un numero limitato di beni con interesse pubblico eccezionale. Il rischio di danni consistenti nell'ambito della tutela viene mitigato da politiche educative e da un coordinamento stretto tra i diversi *stakeholders*, prima di tutto a livello locale ma tradottosi nelle ultime decadi anche in strutture organizzative per la creazione congiunta di atti di indirizzo nelle politiche per il patrimonio culturale⁵⁰⁶. Il costante monitoraggio dell'efficacia delle politiche⁵⁰⁷, ove realizzato, permette inoltre di revisionarle periodicamente sulla base delle evidenze raccolte, dei problemi riscontrati e della rispondenza a obiettivi inizialmente posti.

Infine, si registra anche a livello alto, di costruzione delle politiche, una maggiore apertura collaborativa dello Stato, testimoniata dall'uso quasi sistematico della consultazione pubblica. Tuttavia, questo strumento può essere utilizzato retoricamente come strategia per massimizzare il risultato del messaggio politico senza intaccare la possi-

⁵⁰⁴ Art. 18 comma 5 della legge n. 349 del 1986.

⁵⁰⁵ Questo è parzialmente oggetto di *lobby* nell'attuale contesto di revisione legislativa in relazione alla Brexit. Ad esempio la risposta di *Campaign to Protect Rural England* alla consultazione del DEFRA (*Environmental principles and governance after the United Kingdom leaves the European Union*), che chiedeva pareri sulla creazione di un nuovo ente, nonché sulla possibilità per questo ente di agire da organo consultivo per le politiche di pianificazione territoriale, suggeriva di inserire tra i compiti di questo nuovo ente anche il monitoraggio di illeciti e la possibilità di proporre revisioni legislative. www.cpre.org.uk/resources/countryside/item/download/5481 [ultimo accesso 11/01/2019]. L'inclusione nell'*Environment Bill* dell'*historic environment* all'interno della generale nozione di *environment* permetterebbe a questo ente di monitorare anche l'impatto delle politiche ambientali sul patrimonio culturale e di proporre dei cambiamenti di *policy*.

⁵⁰⁶ Es. *Historic Environment Forum*, <https://www.theheritagealliance.org.uk/historic-environment-forum/> [ultimo accesso 11/01/2019].

⁵⁰⁷ Es. per l'HLF <https://www.hlf.org.uk/about-us/research-evaluation/programme-evaluation> [ultimo accesso 12/01/2019].

bilità dei decisori di prendere decisioni in modo totalmente autonomo, riprendendo dunque la nozione di partecipazione solo come simbolica, secondo quanto proposto da S. Arnstein (Belfiore 2009).

Ad eccezione della *planning archaeology* (che però rappresenta la grande maggioranza dell'archeologia in UK), la partecipazione pubblica in senso attivo ha possibilità molto ampie, grazie a un approccio che potremmo definire "*free for all*", ad esempio nella realizzazione di scavi di ricerca. Il superamento dell'interesse privato in queste attività si ottiene solamente grazie a un'ampia condivisione degli obiettivi e dei risultati, e alla collaborazione tra i diversi *stakeholders*, entrambi processi la cui adesione è allo stato attuale su base totalmente volontaria.

Questo approccio liberale, che permette potenzialmente a molte persone di avvicinarsi liberamente all'archeologia, facilita però la mobilitazione del pubblico, che può agire per fare pressione politica qualora qualche bene particolarmente significativo si trovi in pericolo di distruzione (si veda sempre il caso del *Rose Theatre*).

5 LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NELL'AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE. SPUNTI COMPARATIVI TRA ITALIA E INGHILTERRA

Oltre alla tradizionale metodologia di analisi del diritto domestico, questo lavoro ha utilizzato il diritto comparato, considerando come confronto un paese con gestione dell'archeologia diametralmente opposta all'Italia, ovvero l'Inghilterra (cfr. paragrafo 1.2). In Italia tale impostazione metodologica di diritto comparato 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: 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: 5) – che la tradizione legislativa italiana per i beni culturali sia una delle più complete e migliori al mondo. Poca attenzione è stata inoltre riservata al diritto comparato da parte degli archeologi stessi, a parte limitate eccezioni, a differenza di altrove in Europa⁵⁰⁸.

I paesi presi in esame in questa ricerca sono accomunati da una legislazione per il patrimonio culturale con una storia di lungo corso, anche se innestata in differenti sistemi legali in vigore, da una parte la *civil law* (Italia) e dall'altra la *common law* (Inghilterra), fattore che potrebbe mettere in dubbio la comparabilità tra i due modelli. In realtà proprio la possibilità di confrontare gli esiti di due sistemi così opposti, che potremmo definire agli estremi di un *continuum* in Europa, permette di ipotizzare gli esiti e i rischi (con i relativi strumenti di mitigazione) di alcuni possibili cambiamenti nel nostro sistema legislativo.

Il presente capitolo discuterà dunque caratteristiche (per cui vd. Tabella 5) e conseguenze dei due opposti sistemi di amministrazione dei beni culturali con particolare riguardo al tema della partecipazione pubblica (così come definita nel paragrafo 1.2.1).

⁵⁰⁸ Per limitarsi alla tradizione anglosassone, si vedano ad esempio Renfrew 2000; Carman 2015. Per aspetti specifici si vedano invece ad es. Fincham 2008; Marquez-Grant & Fibiger 2011; Nafziger & Paterson 2016. Per l'Italia si veda tuttavia il numero 9 della rivista *European Journal of Post-Classical Archaeologies* (2019). Per l'archeologia preventiva, si veda il numero 2 della rivista *European Journal of Post-Classical Archaeologies* (2012), e parzialmente van der Haas & Schut 2014.

	Italia	Inghilterra
Nozione di patrimonio culturale	Aperta	Chiusa
Proprietà del patrimonio archeologico	Statale se trovato dopo il 1909 - nei casi previsti dalla legge può essere privato	Pubblico / privato a seconda della proprietà del terreno
Individuazione dei beni	Statale	Statale + popolare
Ricerca	Riservata al Ministero	Libera
Tutela	Centralistica	Decentralizzata
Gestione dei rinvenimenti occasionali	Denuncia obbligatoria – proprietà pubblica	Denuncia volontaria – proprietà variabile
Commercial archaeology	Archeologia preventiva per i lavori pubblici ⁵⁰⁹	Archeologia preventiva per tutti i lavori
Valorizzazione	Mista	Mista
Costruzione delle politiche	Politica	Consultiva

Tabella 5 Differenze e similitudini tra l'amministrazione dell'archeologia in Italia e Inghilterra.

5.1. NOZIONE APERTA VS. NOZIONE CHIUSA DI PATRIMONIO CULTURALE

In termini molto generali si può dire che nella maggior parte degli Stati moderni, uno degli scopi della legislazione per il patrimonio culturale sia quello di accordare a questa particolare tipologia di beni allo stesso tempo la più efficace protezione e le migliori occasioni di fruizione per il pubblico. Questi concetti sono però interpretati dagli Stati in maniera molto diversa, a cominciare dalla nozione stessa di patrimonio culturale e in particolare archeologico. P. O'Keefe e L. Prott hanno enucleato tre modi (non esclusivi, ma che possono essere combinati) in cui gli Stati individuano tramite la legge i beni da sottoporre a tutela (O'Keefe & Prott 1984: 184–87):

- *Enumerazione* di un elenco di tipi di oggetti da sottoporre a tutela (es. nel caso italiano gli “studi d'artista” all'art. 51 del Codice);
- *Categorizzazione* di alcuni caratteri che un bene deve avere per essere considerato culturale. I 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 dell'italiano “di interesse archeologico”), giuridici (es.

⁵⁰⁹ Per i lavori privati norme simili si applicano qualora venga previsto dagli enti locali. Confronta paragrafi 3.2.2 e 3.7.

sempre all'art. 142 del Codice sono presenti "le zone gravate da usi civici" o "i parchi e le riserve nazionali o regionali", ovvero che precedenti provvedimenti hanno designato come tali) o di appartenenza (es. il criterio della proprietà pubblica nell'art. 10 comma 1 del Codice) o infine misti;

- *Classificazione*, ovvero la designazione da parte di una autorità competente che pone uno specifico bene sotto tutela, ad es. gli *scheduled monuments* inglesi, il sistema austriaco (R. Karl 2019a: 231) o, in parte, il sistema greco (Voudouri 2010: 555).

Il sistema della categorizzazione, specie se, come nel caso italiano, basato su un valore ("interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico"), è quello che ovviamente offre più possibilità di inclusione di diversi materiali (Carman 2015: 68). Tuttavia, l'ampiezza delle categorie rende alla fine il sistema italiano un sistema sostanzialmente classificatorio, per l'indefinitezza della categorizzazione basata sull'interesse. La qualificazione dell'interesse risulta infatti impostata su categorie afferenti ai vari settori disciplinari cui fanno capo gli esperti all'interno degli organi di amministrazione.

Un'analisi dei diversi metodi di valutazione dei siti a livello internazionale, condotta da J. Carman, ha evidenziato otto categorie di criteri che vengono considerati nella procedura comparativa di valutazione e conseguente selezione dei siti meritevoli di tutela: cronologia, qualità, rarità, rappresentatività, vulnerabilità, documentazione, estetica, potenzialità futura⁵¹⁰ (Carman 2015: 105–30). Il punto in Italia merita ulteriore ricerca, verificando quali tipi di criteri valutativi compaiano nelle motivazioni di procedimenti di dichiarazione o verifica.

Inoltre, solo in paesi che hanno avuto una storia colonialista (Australia, Sudafrica e parzialmente Stati Uniti) compaiono criteri legati alle comunità di riferimento (Carman 2015: 127). Nonostante la valutazione rimanga comunque sempre responsabilità degli esperti (specialmente dove, come in Italia, intervengono tramite atto pubblico), questi criteri possono essere collegamento con i valori sociali e culturali attribuiti dalle comunità locali al proprio patrimonio, diventando così potenziale strumento di partecipazione sociale. Come nota J. Carman, purtroppo la letteratura disponibile non offre delucidazioni sui metodi con cui il processo valutativo sia effettivamente realizzato (Carman 2015: 127–28).

In ambito archeologico la nozione italiana si presenta fortemente indefinita (cfr. paragrafo 3.3.1), specie in seguito al cambiamento disciplinare che ha spostato il centro

⁵¹⁰ Un'analisi comparativa internazionale dei criteri per la valutazione dei materiali è, per quanto di mia conoscenza, ancora mancante. In molti casi si possono applicare i medesimi criteri, ma il tema richiederebbe maggiore ricerca.

della materia dai materiali delle epoche antiche al metodo di ricerca. In Italia per altro all'origine del cambiamento è l'archeologia urbana, in cui gli apporti metodologici degli archeologi inglesi sono stati determinanti.

Il tema si lega anche alla questione della proprietà statale delle cose ritrovate, che introduce una specificazione di ciò che qualifica un bene come –automaticamente – culturale (immaginiamo di interesse archeologico, anche se la norma si limita a citare più in generale le cose indicate all'art. 10), ovvero il luogo del ritrovamento «nel sottosuolo» o «sui fondali marini» (art. 91, comma 1 del Codice), ma l'interpretazione di questa locuzione, pur essendo stata oggetto di (comunque limitata) discussione, non è chiara (v. paragrafo 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 per qualsiasi ritrovamento occasionale di materiale avente più di settant'anni (ovvero alla data attuale risalente a prima degli anni '50), o impedirebbe la ricerca tramite *metal detector* di cimeli della Prima Guerra Mondiale senza preventiva concessione (perché le opere finalizzate al ritrovamento delle cose indicate all'art. 10 sono riservate al Ministero)⁵¹¹, mentre attualmente tale ricerca viene autorizzata con patentino emesso dalla Regione.

La conseguenza positiva di questa nozione così aperta è che permette di sottoporre a tutela beni afferenti a diverse categorie, accomunati dalla loro "culturalità". Esistono però anche conseguenze negative. La nozione di patrimonio culturale è talmente vasta che le stime riportano che le sole aree sottoposte alla tutela della parte terza del Codice coprono quasi la metà del territorio nazionale (46,9% secondo le stime disponibili dell'Istat 2014: 186), la cui estensione non è commisurata alle risorse messe a disposizione dallo Stato per la sua gestione. C'è comunque da chiedersi di quante risorse ci sarebbe verosimilmente bisogno per tutelare efficacemente un territorio così vasto: anche un aumento della spesa pubblica per la tutela non sarebbe comunque sufficiente (Ricci 1996). In riferimento specifico all'archeologia, l'intederminatezza della nozione rende in alcuni casi scivolosa o difficoltosa l'applicazione della legge (come nei casi sopra citati), dunque la visione "panculturalista" in atto in Italia rischia di fatto di indebolire la tutela disperdendo le risorse. Esistono anche conseguenze negative dirette per la partecipazione: siccome è un'attività discrezionale pubblica a designare un bene come culturale, il potere è fortemente sbilanciato verso l'attore statale, lasciando poca

⁵¹¹ 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: 553, 555).

possibilità di partecipazione per chi è “al di fuori”. 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 invece la nozione inglese, che limita la culturalità a beni “eccezionali”, attraverso diversi criteri per le classi di materiali. Non esiste infatti in Inghilterra una nozione unitaria di patrimonio culturale come in Italia, ma i tipi di beni sono trattati separatamente nella legislazione (*scheduled monuments, listed buildings, treasures, conservation areas, archaeological sites* ritrovati nell’ambito di processi di pianificazione). Per i siti sono stati studiati diversi sistemi, sia “quantitativi” di punteggio sulla base di alcune caratteristiche (Darvill *et al.* 1987; Darvill 2005; Carman 2015), sia tesi a definire in modo più comprensivo il contesto storico di un paesaggio, anche in relazione alla percezione da parte di chi lo abita, in sintonia con la ELC (Fairclough 2006; Turner 2006). Per i materiali, una rivendicazione da parte dello Stato (più esattamente della Corona, che esercita questa prerogativa tramite i musei), che comunque paga un premio uguale al valore dell’oggetto rinvenuto – e in caso contrario l’oggetto resta di proprietà privata – avviene solo per oggetti che rispondono a particolari caratteristiche, come ad esempio criteri di età / epoca, materici e associazione con altri materiali.

Ciò ha avuto (e ha) come conseguenza negativa una debolezza intrinseca nelle misure di tutela che lo Stato può imporre (si pensi ancora una volta al caso del *Rose Theatre*), che si limitano a ciò che è schedato. La constatazione dell’inefficacia delle leggi di tutela ai fini della conservazione diffusa (anche e primariamente a causa della nozione stessa di bene culturale, molto limitata) ha anche dato vita a movimenti di protesta, come *SAVE Britain’s Heritage*⁵¹². Ci sono però degli aspetti positivi. I criteri adottati per la valutazione sono meno discrezionali di quelli italiani, permettendo da una parte una 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 tutela tramite misure coercitive ha stimolato un’attenzione particolare all’educazione e alla comunicazione per favorire una tutela attiva e non coercitiva da parte della cittadinanza⁵¹³.

⁵¹² <https://www.savebritainsheritage.org/> [ultimo accesso 27/06/2019]. Il movimento per la “conservazione” ha comunque diverse motivazioni alla base, come ad esempio le distruzioni della Seconda Guerra Mondiale (specialmente durante i c.d. *Baedeker raids*, ovvero bombardamenti dell’esercito tedesco specificatamente su città simbolo della cultura inglese), 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).

⁵¹³ Che si è a volte tradotta in proteste pubbliche che avevano come oggetto i beni archeologici (Moshenska 2019). In Italia proteste pubbliche di ampio respiro che abbiano al centro patrimonio archeolo-

5.2. PROPRIETÀ STATALE VS. PROPRIETÀ PRIVATA

L'acquisizione di beni in proprietà pubblica è garanzia della loro tutela, tanto che la misura, sebbene non sia comune tra i paesi europei, non è comunque esclusiva dell'Italia. La differenza tra l'Italia e altri Stati che hanno adottato la misura della proprietà pubblica, come ad es. la Norvegia⁵¹⁴, 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 attribuito interesse culturale tramite opportuno procedimento valutativo, il "bene" è solo una "cosa", e dunque non è in proprietà pubblica (prima ipotesi), o in caso di un "automatismo" della valutazione di "culturalità" dovremmo immaginare, per l'applicazione del Codice, che 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 il fattore burocratico legato al patrimonio archeologico (seconda ipotesi). Il problema sarebbe ancora più grave considerando l'interpretazione gianniniana (cfr. paragrafo 3.3.1), che vede nell'azione del "ritrovamento" (dunque non limitato al sottosuolo o ai fondali marini) il fondamento dell'interesse archeologico e dunque della proprietà pubblica. In base a questa interpretazione sarebbero beni archeologici (e dunque sarebbero parte del patrimonio indisponibile dello Stato) anche beni aventi più di settant'anni "ritrovati" anche sopra al suolo (possiamo immaginare ad esempio in soffitte o in depositi) perché precedentemente dimenticati⁵¹⁵, elemento che renderebbe di fatto ingestibile la burocrazia legata al ritrovamento fortuito di beni di interesse archeologico.

Questa incertezza si riflette anche in altri procedimenti. Prendiamo ad es. l'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

gico non hanno mai avuto luogo (almeno a mia conoscenza) proprio per il fatto che la responsabilità del patrimonio culturale viene demandata agli organi statali.

⁵¹⁴ Sono proprietà statale le cose rientranti in specifiche categorie (oggetti datati a prima del 1537, monete datate a prima del 1650, oggetti afferenti alla cultura Sami aventi più di cent'anni) di cui non si possa stabilire chi sia il legittimo proprietario, ritrovati in ogni modo (Munch Rasmussen 2014: 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].

⁵¹⁵ 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).

revocato nel caso in cui entro trenta 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? Nel caso della 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. Possiamo immaginare forse un procedimento di verifica, anche se, se ammettiamo che il "bene" in quanto tale (ovvero perché avente interesse archeologico e dunque rientrante nelle categorie dell'art. 10) è di proprietà pubblica, non ci sarebbe nessun bisogno di effettuare un procedimento di verifica, perché l'interesse archeologico sarebbe già accertato (se no appunto non sarebbe di proprietà statale). L'esclusione di un processo valutativo rende dunque la seconda ipotesi incoerente e questo è un tema su cui il legislatore dovrebbe intervenire, ad esempio riprendendo la proposta di Giannini pubblicata negli atti della Commissione Franceschini (v. paragrafi 3.1.2, 3.3.1, 6.2.1).

La conseguenza positiva della proprietà statale dei beni archeologici è la garanzia di una tutela unitaria nel Paese, unita alla garanzia della destinazione alla pubblica fruizione. In realtà, poi, difficoltà operative (es. scarsità di risorse, impossibilità di rendere accessibili al pubblico generale i depositi per motivi di sicurezza) o la concezione proprietaria del patrimonio culturale applicata da qualche funzionario, tradiscono quest'ultimo principio.

La proprietà statale si traduce però anche in facilitatore della ricerca, almeno in qualche caso. Infatti, è possibile 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 sta nell'altissima dispendiosità della cura del patrimonio culturale (deposito, conservazione), senza una selezione dei materiali in base all'importanza⁵¹⁶, in un momento peraltro in cui la spesa pubblica per la cultura è chiaramente insufficiente⁵¹⁷.

In ambito inglese la proprietà dei beni archeologici, con conseguente possibilità di disporne liberamente, è del proprietario del terreno, dunque può essere pubblica o privata. In rari casi (es. per i tesori) viene reclamata la cosa alla proprietà della Corona, per altro compensando la perdita della proprietà in denaro, pari al valore di mercato

⁵¹⁶ In questo lo Stato si comporta come affetto dalla "sindrome dell'accumulatore seriale", come ironicamente proposto da R. Karl 2015.

⁵¹⁷ 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 UE) (Istat 2018: 119–20).

della cosa. Il regime giuridico privato, insieme alla limitatezza di 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 vietate la distruzione o il danneggiamento (così come non lo sono per i siti non formalmente protetti). La gestione del sistema è però molto meno dispendiosa che in Italia e ciò consente di impegnare una parte dei fondi pubblici al mantenimento di beni "eccezionali", dirottando il resto per diverse politiche.

5.3. RESPONSABILITÀ STATALE VS. MISTA NELL'INDIVIDUAZIONE DEI BENI

"What does not move any hearts, why should it be saved?" è quello che si chiede C. Holtorf, riflettendo sul rapporto tra le autorità e i cittadini nella scelta di cosa andrebbe tutelato (Holtorf 2007c).

In Italia la responsabilità statale nell'individuazione dei beni è stata raramente messa in discussione. Poiché la responsabilità di identificare l'interesse culturale è assegnata dalla legislazione italiana unicamente allo Stato, formalmente questa riserva ai competenti organi pubblici anche il compito di valutare l'esistenza e il grado di tale interesse. Un eventuale comportamento proattivo (ovvero il suggerimento di un bene avente interesse culturale), pur non comparando nella lettera della norma, si può verificare da parte dei proprietari dei beni stessi.

Non sono previste misure di consultazione per il resto della comunità, cosa che facilita il processo decisionale, in mano a un solo organo. Si rischia però di non tenere conto di tutti i valori della comunità in gioco, dato che non vengono applicate allo stato attuale procedure in grado di identificare quale sia la percezione del patrimonio culturale da parte degli abitanti di un dato luogo, né quali valori loro gli attribuiscono, né cosa vorrebbero dalle politiche culturali in atto nei loro territori⁵¹⁸. Maggiori possibilità di partecipazione sono previste dal Codice nell'ambito della redazione del piano paesaggistico, che rimanda alla legislazione regionale la redazione di procedure di partecipazione, anche se a riguardo si registra un generale ritardo delle Regioni nella redazione. Inoltre, le quattro Regioni che si sono già dotate dei piani hanno interpretato il concetto di partecipazione in modo piuttosto differente, applicando procedure partecipative molto diverse tra loro, a cominciare dalla scelta degli *stakeholders* titolati a prendere parte al processo. In qualche caso la partecipazione dei cittadini è stata più retorica che reale e anzi il rischio a cui si assiste in questo campo è di ridurre il concetto di partecipazione a una retorica strategica, utilizzata solo per massimizzare il messag-

⁵¹⁸ Su questo tema è in corso la tesi dottorale della dott.ssa Sonia Schivo (XXXIV ciclo) presso il Dipartimento dei Beni Culturali dell'Università degli Studi di Padova (tutor: prof.ssa A. Chavarría).

gio politico, senza una reale ricaduta sugli esiti del *decision making* (pratica che Belfiore 2009 definisce crudamente *bullshit*).

L'elasticità delle misure di tutela inglesi apre invece maggiori possibilità di consultazione, 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. Nessun procedimento consultivo è previsto e ciò è stato confermato anche dal caso giudiziario relativo alla possibilità di sottoporre il *Rose Theatre* alle misure di protezione dello *scheduling*. Per il *listing* sono previste maggiori possibilità di partecipazione, valorizzate inoltre dall'agenda localista che nell'ultima decade ha caratterizzato la politica inglese. È prevista infatti la possibilità di iniziativa popolare nel proporre dei beni da inserire nella lista, e inoltre la procedura del *local listing* difende i valori che le comunità locali attribuiscono a determinati beni durante il *decision making*, specie locale. Sebbene dal punto di vista giuridico il *local listing* sia uno strumento estremamente debole, può agire come strumento di pressione sulle politiche locali.

5.4. RICERCA RISERVATA VS. RICERCA LIBERA

Abbiamo già sottolineato più volte che la riserva di ricerca archeologica in Italia, inizialmente utilizzata dal Ministero per scavi di ricerca, è stata poi applicata anche nell'ambito dell'archeologia d'emergenza e in generale nell'archeologia "commerciale" (includendo anche gli scavi nell'ambito dei procedimenti di archeologia preventiva). La riserva è stata tradizionalmente interpretata 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 identificare i beni. Di recente, la DG ABAP ha interpretato estensivamente la «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 adeguati e unitari standard, eppure allo stato attuale appare anacronistica, dato che la formazione archeologica di alto livello è presente anche al di fuori delle strutture ministeriali. Inoltre, come abbiamo avuto modo di sottolineare più volte, la recente esclusione dei volontari (non professionisti e non in formale 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, se si volessero evitare danni inconsapevoli al patrimonio culturale, più che sulle qualifiche degli scavatori sarebbe forse più adeguato soffermarsi sulle richieste di alcuni standard operativi e di documentazione minimi, abbastanza generali da poter essere adattati elasticamente ai diversi contesti (cosa che per altro

avrebbe una ricaduta anche sulla archeologia commerciale, per la quale mancano linee guida operative unitarie).

Un sistema simile viene adottato ad esempio in UK con l'*archaeological skills passport*, gestito da BAJR (British Archaeological Job Resources)⁵¹⁹. Il "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'acquisizione delle abilità (in diversi gradi, dal livello "novice" a quello del "proficient") spetta ai responsabili delle attività nel corso delle quali viene coinvolto il volontario.

Al contrario dell'Italia, l'Inghilterra vede una sostanziale liberalizzazione della ricerca, con l'esclusione di alcune limitate eccezioni (v. paragrafo 4.3), previa autorizzazione del proprietario del terreno. Tale approccio è maggiormente aperto a una ricerca multivocale e multi-*stakeholder*, tuttavia, in combinazione con la limitatezza delle possibilità di imporre concrete misure di tutela dopo lo scavo e dei requisiti di redazione della documentazione post-scavo, il sistema si presenta esposto a rischi di sterri o a una mancata tutela dei siti ritrovati. Manca il dovere di comunicare i dati della ricerca o di pubblicazione, cosa che può avere una ricaduta significativa anche nei rapporti tra archeologi, *developers* e comunità locali anche nell'ambito della *commercial archaeology*, infatti non mancano casi in cui le ditte archeologiche nascondono i dati degli scavi dietro 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 (grazie anche 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 con l'ausilio di *metal detectors*, ferma restando la sola autorizzazione 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 del dovere di denuncia nel caso in cui trovino oggetti rientranti nella categoria dei tesori (v. oltre per la gestione dei rinvenimenti fortuiti). L'utilizzo di rilevatori di metalli è libero anche in Italia, fermo restando il dovere di denuncia nel caso di ritrovamento di beni di interesse archeologico.

5.5. TUTELA CENTRALISTICA VS. DECENTRALIZZATA

L'art. 117 Cost., comma 2, lettera s) inserisce tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato anche "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". L'art. 118,

⁵¹⁹ <http://www.archaeologyskills.co.uk/> [ultimo accesso 27/07/2019].

che si riferisce al principio della sussidiarietà, prevede sul piano delle funzioni la possibilità di un'apertura nel senso della sussidiarietà verticale (tra i vari livelli dell'amministrazione). Il Codice riflette questa apertura solo parzialmente, infatti l'art. 4 del Codice attribuisce le funzioni di tutela dei beni culturali (ai sensi della parte II) al MiBAC, mentre per le funzioni amministrative relative al patrimonio paesaggistico (a norma della parte III) c'è maggiore coordinamento con le Regioni.

Per quanto riguarda i beni archeologici tutelati dalla parte II del Codice, il sistema intende però mantenere una tutela centralistica in linea con una tradizione amministrativa di lungo corso – e in controtendenza rispetto ad altri settori che anche nel campo dei beni culturali hanno visto maggiore decentralizzazione (es. i musei: Zan *et al.* 2007) – e assegna in mano ad un solo organo decisore, il Ministero, seppur declinato dal punto di vista operativo nelle sue sedi periferiche⁵²⁰, la tutela dei beni (Cammelli 2016b). Le varie riforme organizzative ministeriali infatti, mantenendo fermo questo punto, si sono sostanzialmente limitate a spostare l'ago della bilancia del potere decisionale della tutela tra il centro e la periferia⁵²¹ dello stesso Ministero. Il modello italiano centralistico dovrebbe garantire standard qualitativi e professionali elevati e uniformi sul territorio nazionale (anche se l'uniformità non sempre viene raggiunta per la formazione estremamente diversificata dei funzionari⁵²²), nonché un'ottimizzazione delle risorse (es. con la gestione di banche dati unitarie) e una più facile comunicazione e cooperazione interna (anche questo obiettivo non è sempre raggiunto).

Interessante pratica partecipativa, ancora però per molti versi sotto sfruttata, è quella dell'ispettore onorario, figura che anzi potrebbe essere maggiormente utilizzata 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 sono responsabilità pubblica, che tuttavia viene condivisa tra i diversi livelli di governo, con parte delle responsabilità (soprattutto di gestione, ma anche di tutela) amministrative in *outsourcing*, tramite l'intervento di privati no profit o di organi parastatali appositamente creati (*in primis* Historic England).

⁵²⁰ Questa situazione vede alcune eccezioni regionali di Regioni a statuto speciale: Sicilia, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta.

⁵¹² La riforma organizzativa di Bonisoli ha di recente accentuato l'aspetto centralistico, ad esempio conferendo alla DG ABAP la responsabilità dell'adozione dei provvedimenti di dichiarazione e verifica dei beni culturali. Per una critica alla riforma si veda Manacorda & Volpe 2019.

⁵²² 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, a quanto si evince dal sito web della scuola, il titolo della scuola non costituisce garanzia di accesso alla qualifica di dirigenti della PA (come Soprintendenti o direttori dei musei), né a quella di funzionari. Si veda: <http://scuolapatrimonio.beniculturali.it/> [ultimo accesso 28/07/2019].

Questo rende il sistema più snello ed elastico rispetto a quello italiano (anche ad esempio per la gestione del personale), ma – si ricordi – all'interno di un sistema di tutela in generale più debole di quello italiano. Per quanto riguarda l'archeologia nello specifico, parte delle responsabilità, in relazione al *planning* (e dunque alla *commercial archaeology*), è demandata alle *local authorities*, tuttavia una grave debolezza del sistema è la non staturietà dell'amministrazione dei beni archeologici a livello locale.

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 è tuttavia una risorsa per i *policy makers* per sondare l'opinione pubblica. Viene considerato similmente una risorsa in Italia il coinvolgimento di alcune associazioni come Italia Nostra, Legambiente, FAI e altre, che tuttavia non vengono consultate per legge dal Ministero (che dovrebbe possedere tutte le *expertise* per prendere le decisioni) o spesso hanno un comportamento di necessità reattivo, perché non vengono consultate prima della realizzazione di interventi⁵²³.

L'organizzazione completamente divergente dei due sistemi riflette tradizioni amministrative diverse, infatti le tendenze riformatrici in senso decentralizzato attive dagli anni Novanta in Italia hanno toccato per alcuni versi la gestione (es. anche di recente con la realizzazione dei musei autonomi nella riforma Franceschini), ma non la tutela (Zan *et al.* 2007). E in generale ciò che molti auspicano per migliorare l'amministrazione dei beni culturali in Italia è una maggiore autonomia delle Soprintendenze territoriali (Manacorda & Volpe 2019), pur dunque all'interno di un sistema centralizzato⁵²⁴. Le istanze di autonomia differenziata delle regioni Veneto, Lombardia e Emilia Romagna potrebbero essere un'occasione per ripensare l'organizzazione della tutela, ma le trattative con lo Stato sono ancora in corso al momento della scrittura di questo paragrafo. D'altro canto in Inghilterra sembra mancare la volontà politica di obbligare le *local authorities* a amministrare i beni archeologici, fatto che renderebbe l'attuale sistema decentralizzato maggiormente garante della tutela.

5.6. 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 infatti per la com-

⁵²³ Una apertura partecipativa, seppure solo in sede di ricorso, è prevista 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 peraltro intervenire anche appellarsi alle sentenze del TAR anche qualora non abbiano proposto il ricorso in primo grado.

⁵²⁴ Di diversa opinione Brogiolo 2012 che propone di coinvolgere anche enti locali e università.

binazione di un sistema di denuncia volontario istituito dal 1997, il PAS, che si configura come progetto partecipativo, mentre solo per una percentuale di materiali rientranti nella categoria dei “tesori”, sulla base di alcuni criteri stabiliti dalla legge, è prevista l'obbligatorietà della denuncia. Il premio di rinvenimento è inoltre pari all'intero valore di mercato (configurandosi in sostanza come una compensazione della perdita delle prerogative di proprietà privata, normalmente garantita per gli altri ritrovamenti)⁵²⁵. Al contrario, la legislazione italiana prevede denuncia obbligatoria e proprietà pubblica dei beni, con un premio di ritrovamento pari a un quarto del valore della cosa ritrovata per lo scopritore e il proprietario del terreno come incentivo alla denuncia. In generale, la gestione dei rinvenimenti fortuiti si rivela dispendiosa per lo Stato in entrambi i casi. 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 alla corresponsione del premio di rinvenimento, lo Stato sostiene anche i costi amministrativi dei procedimenti e quelli per il mantenimento del deposito e del restauro dei materiali. Manca però attualmente un'analisi complessiva che verifichi in modo puntuale i costi pubblici associati alla gestione dei rinvenimenti fortuiti.

Una recente analisi quantitativa, condotta da S.A. Hardy, sull'impatto del *metal detecting* in relazione alle *policies* di vari paesi, che non ha tuttavia preso in considerazione i paesi 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)⁵²⁶. Si consideri però che lo schema volontario di denuncia inglese non è volto a impedire la perdita di patrimonio archeologico, quanto piuttosto a limitare i danni in presenza di una legislazione che non è disponibile a sacrificare i diritti di proprietà privata e in mancanza di una volontà politica di cambiare tali disposizioni. In Italia purtroppo non è disponibile un dato fondamentale (che anche Hardy ha solo per Inghilterra e Galles grazie al PAS), ovvero il numero di denunce di rinvenimenti fortuiti collegati al *metal detecting*⁵²⁷ che,

⁵²⁵ Lo stesso avviene anche in altri paesi, come ad es. in Norvegia (che però a differenza dell'Inghilterra applica la proprietà pubblica dei beni ritrovati), al fine di evitare che alcuni oggetti particolarmente significativi rischiano di essere illecitamente commerciati (Iversen 2012; Munch Rasmussen 2014).

⁵²⁶ A diverse conclusioni, sempre attraverso analisi quantitative, era giunto R. Karl (2011) basando la sua analisi sull'Austria.

⁵²⁷ Gli altri dati su cui si basa Hardy sono il numero dei *metal detectorists* e il numero di ore medie annue spese nell'attività di *metal detecting*, ricavati attraverso *netnography* (es. gruppi Facebook, forum ecc.). Per il numero di ritrovamenti a persona all'ora sono stati utilizzati dati da bibliografia precedente. L'analisi prende in esame la discrepanza tra il numero dei supposti ritrovamenti annui e il numero di denunce effettuate. I paesi con schemi di denuncia volontaria riportano molti più casi di denuncia, ma Hardy sottolinea che – stando alla sua analisi – il *metal detecting* “legale” sarebbe più dannoso di quello illegale, perché incoraggia la ricerca con questo strumento e la maggior parte dei rinvenimenti non sarebbe de-

non essendo proibito, trova molti seguaci, così come in Italia. È però noto che il numero di denunce sia molto esiguo, anche in presenza di un sistema latamente restrittivo come quello italiano. Considerando solo il *metal detecting* (che per altro non è forse la più frequente occasione di rinvenimento di beni archeologici in Italia, probabilmente da ascrivere ai lavori agricoli, ma mancano ricerche in materia), una ricerca Facebook rileva almeno una quindicina di gruppi / pagine dedicati a questo *hobby* in Italia, dei quali il più numeroso ha oltre 8600 iscritti. Il blog di settore più seguito⁵²⁸ ha una sezione con la spiegazione delle leggi italiane e pubblica il *Codice deontologico del detectorista secondo le leggi italiane vigenti*, che dice chiaramente che non si può detenere né tanto meno commercializzare oggetti aventi più di cinquant'anni di età e che tali ritrovamenti dovrebbero essere denunciati e consegnati alla Soprintendenza competente. Utilizzando la medesima metodologia proposta da Hardy, il numero sottostimato di *metal detectorists* attivi in Italia sarebbe di 8111⁵²⁹, che praticerebbero il loro *hobby* per circa 286,02 ore all'anno⁵³⁰. Sempre utilizzando la medesima metodologia per rendere il calcolo comparabile, ogni *detectorist* troverebbe all'anno 314,62 oggetti, dei quali sarebbero "catalogabili"⁵³¹ 88,67. Questo indurrebbe a pensare che ogni anno dovrebbero giungere alla Soprintendenza almeno 719.202,37 denunce di rinvenimento occasionale solo per rinvenimenti collegati al *metal detecting*, escludendo dunque tutti quei rinvenimenti occasionali di materiali non metallici rinvenuti in zone rurali. Possiamo immaginare quindi che se tutti i *detectorists* rispettassero la lettera della legge, le pubbliche amministrazioni sarebbero oberate dal numero di denunce e dalle susseguenti valutazioni di interesse, possiamo immaginare per lo più di beni che in altre condizioni non verrebbero dichiarati di interesse culturale (medagliette, monete, ecc.).

La Tabella 6 indicherebbe – questa è appunto la conclusione di Hardy – che a livello generale i sistemi più restrittivi sono maggiormente efficaci nel contenere il fenomeno

nunciata. Criticano il metodo di Hardy: (Deckers *et al.* 2018; R. Karl forthcoming).

⁵²⁸ www.italiametaldetector.com [ultimo accesso 30/07/2019].

⁵²⁹ Secondo Hardy il 93,42% dei membri delle comunità online sono da intendersi come membri attivi. Per sottostimare i numeri (cosa che propone anche Hardy) nel nostro caso abbiamo preso in considerazione solo una delle *communities* di Facebook, quella con il numero maggiore di membri, per evitare i duplicati. Criticano questa percentuale e questo metodo di campionamento Deckers *et al.* 2018: 326, che evidenziano come i dati da cui è stata ricavata la percentuale siano datati, gli utenti inattivi tendano ad accumularsi nei *social* e esistano delle differenze nazionali. Ai fini della comparazione però utilizzeremo di proposito la stessa metodologia.

⁵³⁰ Il numero è stato ricavato da Hardy a partire da interviste ad alcuni *detectorists*, la cui media sarebbe 482,94 ore all'anno. Hardy però volutamente sottostima questo numero, considerando che l'*hobby* viene praticato solo con un tempo atmosferico favorevole. Per una più completa spiegazione si rimanda a Hardy 2017: para. 5.3.

⁵³¹ Qui Hardy si rifà ai dati resi disponibili per l'Inghilterra (non esportabili) basati sulle regole di catalogazione del PAS, che tuttavia sono diverse dalla *policy* italiana. Nella regolamentazione italiana, tutto ciò

Paese	Nr. ipotetico <i>detectorists</i> (fonte: Hardy 2017)	Nr. medio oggetti catalogabili ritrovati per anno (fonte: Hardy 2017)	N. medio oggetti catalogati per anno
USA	160.000	14.186.592	
Inghilterra, Galles	27.897	2.473.521	71.408 (fonte: www.finds.co.uk)
Canada	6.503	576.596	
Olanda	5.353	474.630	
Australia	5.119	453.882	
Danimarca	2.594	230.000	
Austria	2.091	185.401	Circa 400 (comprendenti anche ritrovamenti da parte di archeologi) (R. Karl 2011: 116)
Belgio	1.980	175.559	
Scozia	1.447	128.300	Tra 200 e 300 tesori (R. Karl 2011: 116)
Irlanda	1.128	100.015	
Nuova Zelanda	348	30.856	
Irlanda del Nord	225	19.950	
Italia	8.111	719.202	?

Tabella 6 Comparazione del numero ipotetico di *detectorists* attivi e numero medio di oggetti catalogabili ritrovati per anno nei diversi paesi presi in considerazione da Hardy 2017 con l'aggiunta dell'Italia, in relazione al numero medio di oggetti catalogati per anno.

della violazione, seppur “a bassa intensità” (come viene definito il *metal detecting* da Rodríguez Temiño 2012). Tuttavia, di contro si noti che il PAS cataloga una percentuale maggiore di pezzi rispetto a quanto avviene nei paesi con sistemi restrittivi, e i numeri del PAS aumentano di anno in anno, grazie al progetto stesso di *citizen science*. E d'altro canto l'opera dei Carabinieri TPC (un organo forse unico per caratteristiche e dotazioni in Europa) 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 paragrafo 3.5 il sistema italiano si configura per molti versi disincentivante e finora i tentativi di trovare una soluzione tramite l'attuazione di modifiche legislative sono falliti. Un dato interessante del PAS è l'aumento delle denunce di tesori con l'aumento delle denunce volontarie. Lo schema ha dunque stimolato comportanti responsabili e mag-

che ha più di 50 anni potrebbe avere interesse archeologico, a differenza dei 300 anni proposti dal PAS. Dobbiamo dunque immaginare che in Italia la percentuale di oggetti con potenziale interesse culturale sarebbe di molto maggiore. Tuttavia per agevolare la comparazione dei dati utilizzeremo il medesimo numero.

gior rispetto della legge, pur con i limiti che abbiamo esposto al paragrafo 4.5.2. Le denunce in Italia sono invece in numero estremamente limitato, per altro non conoscibile perché non monitorato attualmente.

Fermo restando dunque che parte del patrimonio archeologico è a rischio di distruzione in tutti i casi (e altre minacce sono più consistenti, come ad esempio il lavoro agricolo con aratura profonda), il confronto tra contesti più liberali e più restrittivi dimostra, più che una diversità nell'efficacia, un diverso focus di attenzione: da una parte (in Italia) sul tentativo di tutela del patrimonio *in situ*, anche se maggiori ricerche sarebbero necessarie per verificarne l'effettività, mentre dall'altra (in Inghilterra e Galles) sulla potenzialità conoscitiva legata all'esistenza e alla catalogazione delle caratteristiche degli oggetti. Da una parte il valore pubblico è posto nella tutela della risorsa ritenuta finita e non rinnovabile, mentre dall'altra nel valore pubblico della conoscenza (il valore scientifico del PAS è infatti innegabile) e della partecipazione pubblica.

Un'altra considerazione che merita attenzione è che il progressivo successo del PAS è in gran parte dovuto a un costante impegno di disseminazione degli intenti dello schema, della conoscenza degli obblighi legislativi, dell'importanza della conservazione del contesto archeologico⁵³². L'assenza della volontà delle amministrazioni pubbliche ad 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), ma simili considerazioni si potrebbero applicare anche agli altri paesi europei e in parte anche per l'Italia, che, pur avendo avuto il merito di istituire precocemente un organo militare per i reati connessi al patrimonio culturale (i Carabinieri TPC appunto), sul tema della disseminazione si è mostrata fino ad anni recenti spesso su posizioni arretrate (tanto che spesso si è usata la metafora degli studiosi arroccati nella loro "torre d'avorio" della conoscenza: Feliciati 2016: 124; Valenti 2018: 9).

5.7. COMMERCIAL ARCHAEOLOGY

Entrambi i paesi in esame hanno un sistema di *commercial archaeology* che per la sua esecuzione si appoggia a privati⁵³³. In Inghilterra questo sistema è regolato dal

⁵³² Molti *metal detectorists* ad esempio praticano il loro *hobby* su campi arati, dove il contesto è già stato disturbato (testimonianze da me raccolte con i *detectorists* inglesi coinvolti nel progetto *Waterloo Uncovered* negli anni 2018 e 2019).

⁵³³ Come avviene per altro in molti altri paesi europei (es. Spagna, Svezia), ma non nella totalità dei paesi, cfr. ad esempio la Francia, in cui 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

1990 usando lo strumento della *policy*. La conservazione dei siti eventualmente ritrovati nel corso di operazioni di *planning archaeology* deve rientrare nelle *planning conditions*. Non v'è differenza tra lavori privati e pubblici, per i quali vengono applicate le stesse procedure⁵³⁴. 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 (come lamentano Bradley 2006; Flatman 2012; Hamerow 2018). Come già esposto, il ClfA cerca di colmare questa lacuna settando standard professionali e facendo *lobby* presso i costruttori perché contrattino personale iscritto al ClfA, in modo che né la qualità né i costi si abbassino eccessivamente all'interno del mercato competitivo. Il modello inglese non preclude che le operazioni di *planning archaeology* vengano condotte anche da gruppi volontari (Flatman 2012: 288–89), anche se la grande maggioranza dei lavori viene effettuata da professionisti. Si ricordi che i pilastri del sistema inglese della *commercial archaeology* sono serviti come paradigma per la stesura della Convenzione de La Valletta nel 1992.

Manca di precisa regolamentazione anche il sistema italiano, anche se recentemente è stata definita dal punto di vista legislativo la figura dell'archeologo (D.M. 20 maggio 2019). La questione è complicata in Italia dal fatto che formalmente la direzione dello scavo è dei funzionari MiBAC (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 per il resto dei lavori c'è una mancanza di regolamentazione standard nazionale. Il comma 14 dell'art. 25 del Codice Appalti 2016 dispone che il Soprintendente possa concordare con la stazione appaltante anche le forme di comunicazione dei risultati della ricerca, prevedendo pubblicazioni o mostre. Il modello italiano si era definito nel suo assetto attuale nel Codice Appalti del 2006 (pochi cambiamenti sono stati introdotti nella nuova versione datata al 2016), dunque la ratifica della Convenzione di La Valletta nel 2015, da molti professionisti vista con la speranza dell'estensione dell'archeologia

2016), la Wallonia (Belgio), in cui l'archeologia è gestita interamente dallo Stato coadiuvato da enti di ricerca no profit (comm. pers. Véronique Moulaert, *Service Public de Wallonie*), la Norvegia, dove l'archeologia preventiva e di emergenza è condotta dai musei (Iversen 2012) e Cipro, in cui il *Department of Antiquities* conduce gli scavi (Aitchison 2009: 666). Per una visione di insieme, anche se un po' datata, si veda Demoule 2012.

⁵³⁴ Hanno fatto eccezione i lavori in preparazione delle Olimpiadi del 2012 e per la *Elisabeth Line* (una nuova linea di trasporto metropolitano), per i quali sono state previste possibilità di deroga in ragione della particolare urgenza. In realtà in entrambi i casi i costruttori hanno comunque applicato dove possibile le procedure dell'archeologia preventiva, derogando solo in casi eccezionali, e anzi sfruttando ove possibile la "mediaticità" delle scoperte archeologiche a Londra (es. con la produzione di documentari che trattavano congiuntamente dei lavori ingegneristici e delle scoperte archeologiche).

preventiva anche ai lavori privati, non ha apportato finora significativi avanzamenti nell'ambito della *commercial archaeology*⁵³⁵ (di certo il tema più significativo della Convenzione). La Convenzione è stata invece usata per aggiungere “paletti” alla partecipazione pubblica, escludendo i volontari dalla ricerca sul campo negli scavi in concessione⁵³⁶, per altro in netto contrasto con quanto avviene appunto in Inghilterra, che pure ha firmato la Convenzione.

In entrambi i modelli la partecipazione pubblica avviene nella maggioranza dei casi in modo passivo, con il pubblico recettore delle attività di comunicazione. La responsabilità dell'attività comunicativa cade però su due attori diversi, tra i due modelli. In Inghilterra sono gli scavatori stessi a proporre la comunicazione verso l'esterno, 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 potenzialmente verso altri committenti), dimostrando la qualità del proprio lavoro, che non viene controllata da alcun organo di vigilanza. In Italia invece la responsabilità è in mano al Ministero, formalmente incaricato di portare a compimento la ricerca archeologica. Ciò dovrebbe assicurare una qualità elevata, ma rischia di deresponsabilizzare i privati nei confronti dell'interesse pubblico del loro lavoro.

5.8. VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI BENI

In questo settore l'Italia negli ultimi anni si è 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 con l'esternalizzazione dei servizi, arrivando fino alla gestione indiretta prevista dal Codice) o l'autonomia di alcuni enti (specialmente con la riforma Fran-

⁵³⁵ Il Ministro Bonisoli si è mostrato aperto alla possibilità di estendere le procedure di archeologia preventiva anche ai lavori privati (incontro “Il MiBAC ascolta”, 1 marzo 2019). Tuttavia, non sono finora state annunciate novità legislative in tal senso.

⁵³⁶ Sul rapporto tra professionisti e volontariato in ambito archeologico si vedano ad esempio le *Linee programmatiche dell'Associazione Nazionale Archeologi 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: 14) proprio con riguardo agli scavi archeologici condotti da volontari (nonché alle attività didattiche, par. 2.5 del medesimo documento), confinando l'attività dei volontari all'ambito della valorizzazione, facendo anche leva sull'art. 9bis del Codice. Per regolamentare le attività degli enti del terzo settore negli istituti del MiBAC è stato recentemente emesso il D.M. 259 del 29 maggio 2019 “Atto di indirizzo concernente la regolamentazione dell'attività degli enti del terzo settore operanti all'interno degli istituti del Ministero per i Beni e le Attività Culturali”.

ceschini, anche se il processo era già iniziato precedentemente: v. Bonini Baraldi 2007). Questo è da leggersi all'interno del generale contesto europeo 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 pubblica⁵³⁷. In Inghilterra questi processi, già avviati in un'epoca precoce, sono esplosi con la politica tatcheriana. Il bilancio sembra essere in entrambi i paesi positivo, nonostante non manchino criticità. Oltre Manica, la sostenibilità economica a lungo termine di un totale *outsourcing* della gestione delle collezioni a *English Heritage (Trust)* deve ancora essere dimostrata⁵³⁸. Diminuisce inoltre in modo significativo la responsabilità politica riguardo il patrimonio culturale. In Italia, la gestione indiretta è ancora vista come opzione meno preferibile rispetto a quella diretta⁵³⁹, ma si è comunque incrementata l'autonomia di alcune istituzioni, fatto che ha stimolato una programmazione strategica più spinta rispetto al passato. Un esempio è il caso 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, dal 2014 con la previsione dell'*Art bonus* lo Stato italiano sta tentando di incrementare la partecipazione dei privati alla cura del patrimonio culturale tramite il credito d'imposta, modellando parzialmente la legge dalle previsioni francesi (Lupi 2014) e tentando di avvicinarsi al modello anglofono di finanziamento ai musei, che si appoggia in gran parte a donatori privati. Similmente, si sta tentando di favorire le sponsorizzazioni, sulle quali però permane una certa confusione, sia riguardo la nozione di sponsorizzazione (cfr. Corte dei Conti 2016), sia riguardo la calibrazione dei benefici per tutte le parti coinvolte.

Gli ambiti della valorizzazione e della gestione sono comunque quelli dove, in entrambi i paesi, si verifica la partecipazione pubblica in modo più dinamico. I "luoghi", infatti, dove si stanno realizzando i maggiori successi in termini di partecipazione pubblica sono in genere 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 sono maggiormente 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

⁵³⁷ Nella stessa direzione vanno infatti anche altri paesi, come ad esempio la Francia (Bonini Baraldi 2005) e la Turchia (Bonini Baraldi *et al.* 2013; Shoup *et al.* 2014), seppur con differenti esiti.

⁵³⁸ Ha espresso criticità Larkin 2014. *English Heritage* dovrebbe diventare finanziariamente indipendente dai sussidi pubblici nel 2022/23.

⁵³⁹ Inoltre – specialmente in passato – processi di *outsourcing* sono stati un freno per il riuso creativo del patrimonio culturale, si pensi ad esempio al servizio di fotocopie dei beni culturali (cfr. paragrafo 3.8.1).

maggiormente partecipative (sebbene questi organi si sentano comunque con “le mani legate” nel loro ruolo istituzionale: Lennox 2016: 106–7), come per altro è avvenuto di recente in Italia nei musei diventati autonomi, i cui direttori hanno implementato in modo significativo iniziative sia comunicative che partecipative. Tuttavia, nonostante queste novità, permangono dei “paletti” dal punto di vista operativo, come ad esempio quelli riguardanti il reclutamento dello staff⁵⁴⁰.

5.9. DECISION MAKING POLITICO VS. CONSULTIVO

Un'ulteriore significativa differenza in termini di partecipazione pubblica risiede nella costruzione delle politiche, che in Inghilterra spesso comprende una fase consultiva, anche per decisioni riguardanti le politiche relative al patrimonio culturale. Questa fase consultiva preliminare richiede che il governo raccolga e renda disponibili i dati e spieghi in un dossier in modo chiaro le problematiche che una certa politica va ad affrontare, formuli delle proposte (anche sulla base della capacità amministrativa e della possibilità di implementarle) e chieda ai cittadini se sono d'accordo con le risposte suggerite dal *decision maker* ai problemi individuati. Tale approccio viene utilizzato sia per la produzione legislativa (esempio recente è la consultazione per l'estensione delle categorie di oggetti da includere nel *Treasure Act* ad aprile 2019), sia per parte della programmazione strategica delle QUANGOs.

Il rischio di questo tipo di partecipazione è che si riduca a “*tokenism*”, come suggerisce Arnstein (1969), ovvero a una partecipazione solo simbolica. La consultazione richiede però che il *decision maker* risponda alle osservazioni pervenute, spiegando quali osservazioni sono state considerate e quali invece sono state scartate e per quale motivo. Tale procedura rientra in un'ottica di *accountability*, insieme a una valutazione dell'efficacia delle politiche accompagnata da un costante monitoraggio, utilizzato per dimostrare il raggiungimento di obiettivi.

Una simile procedura consultiva in Italia viene attuata solo (e senza sistematicità) nella redazione del piano paesaggistico (cfr. paragrafo 3.3.3.2), tuttavia le politiche e le relative leggi di implementazione vengono decise a livello politico centrale, con limitata partecipazione di altri attori.

⁵⁴⁰ Le risorse umane sono rimaste per molti versi infatti immutate, come per altro era già stato notato nel decennio scorso (Bonini Baraldi 2005).

6 CONCLUSIONI

6.1. UN BILANCIO COMPLESSIVO TRA I DUE MODELLI: *ARCHAEOLOGY (F)OR THE PEOPLE?*

Italia e Inghilterra sono paesi caratterizzati da un interesse precoce per il passato, anche da un punto di vista normativo. Tuttavia, gli attori che hanno promosso la protezione del patrimonio culturale e archeologico sono differenti: nel caso inglese ha avuto un ruolo centrale la classe media (Carman 2012: 26–27), mentre in Italia è stata la classe al potere, che proponeva le leggi, a utilizzare il passato a fini politici e educativi, prima esaltando l'epoca dei Comuni e le specificità pre- e proto-storiche regionali ai fini della costruzione dell'identità nazionale con la realizzazione ad esempio dei musei civici (Troilo 2005) o delle Deputazioni di Storia Patria, poi durante il fascismo con un'esaltazione della romanità⁵⁴¹. Questa diversa origine della legislazione nei due paesi si è poi riflessa anche negli organi che all'interno dell'apparato statale si sono occupati dell'archeologia: in Inghilterra ministeri legati ai lavori pubblici e all'ambiente, in Italia il Ministero dell'Educazione Nazionale, il che evidenzia come nel primo caso l'archeologia fosse già sentita come un fattore "pratico", mentre in Italia fosse legata più all'ambito teorico, particolarmente per altro all'approccio antiquario. Entrambi i paesi tutelano il patrimonio archeologico "nell'interesse pubblico" e per il suo "valore pubblico", tuttavia questo si è tradotto in strutture gestionali completamente diverse e opposte. L'Italia si configura come Stato con una gestione del patrimonio culturale fortemente centraliz-

⁵⁴¹ Un'esaltazione che portò a notevoli investimenti e operazioni di scavo archeologico in Italia, come ad esempio il recupero delle navi di Nemi di epoca imperiale (Ucelli 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: Chavarría Arnau 2011; Battaliard 2018). Altri investimenti ingenti, con l'archeologia utilizzata a scopo eminentemente politico, furono nel Dodecaneso (Santi 2018) e nelle colonie. È famoso ad esempio il caso della stele di Axum, portata a Roma dall'Etiopia con un ingentissimo investimento in denaro e 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).

zata⁵⁴², che è in certi casi arrivata a distorcere la tutela dell'interesse pubblico in una concezione proprietaria del patrimonio culturale (si pensi al tentativo di gestione esclusiva della ricerca archeologica, o all'uso delle riproduzioni fotografiche di beni culturali liberalizzato a fini personali e di ricerca solo nel 2017). L'Inghilterra, al contrario, ha decentralizzato l'amministrazione dell'archeologia e limitato l'intervento statale, accettando alcune limitazioni nella tutela ma lasciando maggiore spazio alla partecipazione pubblica nella ricerca e nella cura del patrimonio culturale. Di recente questa attitudine, unita all'agenda politica localista, ha inoltre rafforzato ancora di più il ruolo delle comunità locali (Lennox 2016).

L'analisi dei documenti redatti dalle più influenti organizzazioni internazionali che abbiamo descritto nel capitolo 2, a confronto con le politiche degli Stati nazionali dei capitoli seguenti, evidenzia in Europa l'esistenza di diverse agende. Le organizzazioni internazionali promuovono una maggiore partecipazione pubblica perché rientra nella loro agenda politica: 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 come strumento di mantenimento dell'ordine mondiale (e dunque della pace); per le istituzioni europee il fine è quello di rafforzare – o creare – un'identità europea non contrapposta ma affiancata alle identità nazionali, nonché di rafforzare la democrazia, anche in modo da legittimare le istituzioni. Non è un caso che le istanze partecipative anche per il patrimonio culturale siano state proposte anzi con particolare forza proprio dalle istituzioni internazionali, dato che queste sollecitazioni trovano la loro motivazione nella crisi della democrazia rappresentativa e dalla necessità di individuare un nuovo modello di democrazia (Manzetti 2018). In questo l'UE, che fin dagli albori è stata affetta da problemi di deficit democratico avendo inizialmente proposto un modello di integrazione funzionalista (basato su economia e infrastrutture: Shore 1996), è esempio paradigmatico.

Queste motivazioni sono in parte diverse da quelle degli Stati nazionali, che quindi non implementano tali politiche partecipative in modo coerente all'interno dell'Europa.

I due Stati in esame hanno un rapporto diverso 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 sono stati particolari motori di cambiamento tramite implementazione. Piuttosto, i cambiamenti legislativi o di *policy* provengono da istanze della società civile e dei professionisti, da problematiche individuate in conseguenza del monitoraggio di alcuni fenomeni (es. la perdita di conoscenza in conse-

⁵⁴² In senso centralista va anche l'ultima riforma organizzativa MiBAC proposta dal Ministro Bonisoli (D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 76).

guenza al ritrovamento non denunciato di beni archeologici tramite *metal detecting*) o anche da cambiamenti disciplinari (es. lo spostamento dell'attenzione dal sito al contesto territoriale, che ha avuto ripercussioni anche nella definizione degli strumenti di tutela: Swanwick & Fairclough 2018). A questo riguardo, si ricordi ad esempio la presenza di gruppi parlamentari apolitici nati a protezione di alcuni interessi particolari (es. l'archeologia, nel caso dell'APPAG), che si incontrano con cadenza regolare e includono anche esperti e esponenti di gruppi di interesse. Un documento che invece ha lasciato il segno nelle politiche inglesi è la Carta di Burra, che guida la distribuzione dei finanziamenti dell'HLF dando particolare importanza al valore sociale del patrimonio culturale (Clark 2014). Questo viene inoltre unito alla filosofia dell'*accountability*, che spinge a dimostrare l'impatto (anche sociale) dei finanziamenti ricevuti tramite un monitoraggio costante. Non hanno indotto invece significativi cambiamenti le due convenzioni che abbiamo considerato con particolare attenzione in questa ricerca, quella di La Valletta (poiché il PPG 16 la precede) e quella di Faro⁵⁴³.

Tuttavia, anche se non viene citata esplicitamente, gli ideali della Convenzione di Faro sono oggetto di discussione accademica e per molti versi sono anche implementati da varie politiche. 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 solitudine che gravano notevolmente sulla spesa pubblica per la salute dei cittadini⁵⁴⁴.

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 cambiamento⁵⁴⁵. Si pensi ad esempio alla ICH, per il riconoscimento e la promozione del patrimonio intangibile in Italia (anche come propulsore del *made in Italy*), alla Convenzione di La Valletta per una maggiore inclusione della tutela archeologica nel processo pianificatorio e ora alla Convenzione di Faro, per

⁵⁴³ Tutti gli esperti intervistati nel corso di questa ricerca hanno riportato di non essere a conoscenza di discussioni / esami di tale convenzione.

⁵⁴⁴ 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.

⁵⁴⁵ 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. Attorno alla WHC non c'è in Italia un dibattito fervido sulla sua applicazione, come avviene invece più a livello internazionale, 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 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO".

un maggiore coinvolgimento della società civile. In realtà, nonostante il dibattito politico correlato a questi documenti, si registra una difficoltà nello scostarsi dalla 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 sono state infatti già ratificate dall'Italia, ma gli esiti hanno avuto portata limitata. La prima non ha scalzato 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 concorrenziali (Severini 2014; Galdani 2017; Baldin 2018) e 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 più approfondita. Come abbiamo già evidenziato più volte, la Convenzione di La Valletta non ha apportato modifiche significative al panorama legislativo, ma ha trovato applicazione in ambito procedurale in senso negativo per la partecipazione pubblica, con una interpretazione difforme rispetto a quanto previsto dalle note esplicative della convenzione, agendo da fattore escludente per la società civile negli scavi in concessione. Per la Convenzione di Faro invece il dibattito è ancora aperto, ma la lettura delle discussioni parlamentari non ha evidenziato imponenti modifiche legislative imminenti, sebbene il contesto normativo italiano si presenti, come abbiamo visto, notevolmente più restrittivo di quello inglese ai fini della partecipazione pubblica.

Le Convenzioni di La Valletta e di Faro sono frutto delle esigenze storiche del tempo in cui sono nate ed è lecito domandarsi se esistano conflitti di implementazione, dato 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*. L'analisi testuale dei due documenti porta a considerare le due convenzioni complementari più che opposte, pertanto a livello nazionale ogni Stato potrebbe conciliare il ruolo degli esperti e gli apporti della società civile (Olivier 2019: 29–30). In questo, la presente ricerca ha evidenziato che il sistema normativo inglese è più favorevole a conciliare questi ruoli e promuovere la sussidiarietà orizzontale, nonostante anche la Costituzione italiana possa essere interpretata in modo molto più aperto rispetto all'attuale sistema normativo (considerando in particolare gli artt. 9 e 118 Cost.). L'implementazione tramite *policies* più che tramite leggi rende inoltre il sistema inglese maggiormente dinamico di quello domestico. In questo, una seria implementazione della Convenzione di Faro in Italia potrebbe effettivamente servire come volano per aumentare la partecipazione sociale, tramite diversi *steps*: individuazione dei limiti legislativi alla partecipazione, introduzione di meccanismi partecipativi, sperimentazione

di pratiche maggiormente partecipative, verifica dell'efficacia delle pratiche ed eventuale taratura delle procedure.

L'analisi fin qui condotta ha evidenziato che in Italia il patrimonio culturale è maggiormente 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. Eppure la finalità della tutela del patrimonio culturale è la protezione del suo valore pubblico. Tale constatazione porta dunque a porci una domanda: 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, ma in realtà opera in molti campi come agente di esclusione, riservando alcune attività sul patrimonio culturale unicamente agli esperti parte dell'amministrazione statale. La riserva statale di ricerca archeologica, specie se attuata con le regole che governano ad oggi il rilascio delle concessioni, è un esempio in questo senso. D'altro canto, anche la partecipazione pubblica non è necessariamente positiva, 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 se stessa e per un intrattenimento personale non si può considerare una "buona pratica" di partecipazione pubblica, ma lo diventa nel momento in cui la conoscenza derivante da questa attività viene resa disponibile alla collettività e dunque finalizzata alla creazione di un valore pubblico e comunitario (nel caso inglese con il PAS).

È legittimo comunque chiedersi fino a che punto un sistema aperto vada a detrimento e metta effettivamente a rischio l'archeologia. In ambito italiano l'accentramento dei poteri in capo allo Stato è stato tradizionalmente ritenuto come lo strumento principe e unico per una efficace salvaguardia del patrimonio culturale e segnatamente archeologico. I fautori di questo modello contrappongono allo Stato, intrinsecamente "buono", il privato, necessariamente speculatore. Seppure sia evidente che l'esistenza di un organo di controllo è necessaria e positiva, è anche vero che il particolare sbilanciamento dei poteri 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 in effetti materia di legislazione concorrente nel 2001), sia in ambito paesaggistico. Inoltre, le rivendicazioni avanzate dalle Regioni che stanno ora chiedendo maggiore autonomia (nel contesto dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116 Cost.) nell'ambito della tutela dei beni culturali lasciano intendere l'esistenza

di frizioni che le Regioni in questione vogliono superare non tramite maggiore e più faticosa collaborazione, bensì tramite sostituzione⁵⁴⁶. Le università denunciano anch'esse da tempo casi di scarsa collaborazione nell'ambito della ricerca (v. ad es. la "riserva di pubblicazione", di cui si è già detto al paragrafo 3.8.1). Inoltre, anche in conseguenza della tendenza alla sovrapposizione tra la concezione antropologica di patrimonio culturale e quella legislativa, che ha portato a una estensione di ciò che è definibile bene culturale (e in particolare archeologico, cfr. paragrafo 3.3.1), anche con risorse finanziarie e di personale molto maggiori di quelle che ad oggi sono disponibili, l'amministrazione statale non riuscirebbe comunque ad assicurare una perfetta tutela in tutto il territorio nazionale (una osservazione che già Andreina Ricci proponeva negli anni Novanta, per altro quando l'investimento pubblico per la cultura era maggiore di oggi: Ricci 1996: 14–19). In alcune materie è addirittura impossibile far rispettare la legge in modo forzoso, senza la collaborazione del pubblico (il rinvenimento casuale di beni archeologici è un esempio). Dunque, oltre che essere eticamente più giusto, dato il valore sociale del patrimonio culturale, è anche conveniente o necessario per lo Stato sviluppare pratiche partecipative, che facciano convergere gli interessi per la sua tutela e valorizzazione condivisa.

Di fatto, anche in un sistema estremamente liberale come l'Inghilterra le debolezze legislative in materia di tutela sono state controbilanciate da un precocissimo interesse del pubblico per la protezione del paesaggio (cfr. Figura 13), e per i beni con la fondazione delle *amateur societies* (ad es. la *Society for the Protection of Ancient Buildings* nel 1877), nonché con l'organizzazione di ingenti proteste pubbliche che hanno chiamato 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 dovevano essere presi in considerazione nella sua gestione⁵⁴⁷. Per quanto di mia conoscenza, non sono avvenute in Italia proteste pubbliche di simile portata a tutela del patrimonio culturale, e la motivazione è probabilmente da ricercarsi nella delegittimazione dell'intervento del pubblico per la totale delega della funzione di tutela all'amministrazione statale.

Una delle paure più comuni dei 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 una conseguente perdita di posti

⁵⁴⁶ Ad esempio 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, reperibile al link: https://images2-corrieredelveneto.corriereobjects.it/Media/pdf/4479_001.pdf [ultimo accesso 19/08/2019].

⁵⁴⁷ È il caso di Stonehenge negli anni Ottanta e le proteste dei neopagani (Moshenska 2019).



Figura 13 La protezione del paesaggio inglese viene usata in questa cartolina a scopo motivazionale durante la Seconda Guerra Mondiale dall'Army Bureau of Current Affairs (1942). È interessante notare che questo paesaggio ideale contiene elementi del patrimonio naturale e di quello culturale tangibile (il paese con l'architettura tradizionale, il castello in lontananza) e immateriale (la pratica della pastorizia).

© IWM (Art.IWM PST 14887)

di lavoro. Questo problema è di recente molto sentito in Italia, in conseguenza da una parte della crisi che dal 2008 ha portato alla perdita di molti posti di lavoro⁵⁴⁸ e all'abbassamento dei salari, dall'altra della diminuzione della spesa pubblica che ha indotto alcune istituzioni a cercare di utilizzare lavoro volontario anche per coprire mansioni che avrebbero richiesto qualifiche professionali (Giuliano Volpe 2018: 23–24). Anche in questo senso il confronto tra i due paesi esaminati può essere significativo, anche considerando che hanno una superficie comparabile⁵⁴⁹. In Italia il più recente *survey* riguardante i professionisti in archeologia – risalente al 2012-13 – riferisce di un numero stimato di 4383 archeologi, dei quali 400 dipendenti MiBAC, 371 impiegati nelle Università e 86 nel CNR, mentre 3526 archeologi lavorerebbero per altri enti e orga-

⁵⁴⁸ *Trend* che si è verificato in gran parte d'Europa (Aitchison 2009).

⁵⁴⁹ Regno Unito: 242.495 km², Italia: 301.338 km².

nizzazioni, dei quali 1745 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 disponibili sul numero di archeologi in Regno Unito: le stime riportano di circa 5600 persone impiegate in archeologia, dei quali 4350 nella *commercial archaeology*, dunque a vario titolo nel privato (Aitchison 2017). Questo è dovuto in primo luogo alla diversa organizzazione della *planning archaeology*, che si applica sia a lavori pubblici che privati (infatti in Inghilterra la *rescue archaeology* è oggi estremamente rara). Tuttavia anche in altri campi dell'archeologia, in cui la partecipazione pubblica è più spinta, si realizza una 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, infatti i *survey* 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: 283). A una maggiore apertura alla partecipazione pubblica dunque non necessariamente corrisponde uno svilimento della professione.

È evidente che i modelli che abbiamo analizzato 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 sociale nell'ambito della ricerca, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e nonostante i cambiamenti sociali epocali a cui abbiamo assistito negli ultimi anni (ovvero 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 dei mezzi per farlo) si è aggiornata in modo molto limitato. A differenza del Regno Unito, dove la politica ha posto l'accento sul *public value*, in Italia la retorica dell'"interesse pubblico" protetto dallo Stato non si traduce pienamente nella gestione pratica, dove il patrimonio culturale è in alcuni casi gestito come un interesse specialistico e quasi "privato" da parte del Ministero.

Già G.P. Brogiolo negli anni Novanta (1997: 7) si chiedeva fino a che punto il modello anglosassone fosse applicabile in Italia «abbandonando le inefficienti ma tranquillizzanti nicchie protette dallo Stato» e se questo modello fosse applicabile in tutti i settori della ricerca, tutela e valorizzazione. Nella valorizzazione il modello italiano si è già in parte avvicinato al modello anglosassone, come abbiamo visto. Maggiore distanza si nota invece negli altri due ambiti. Nel prossimo paragrafo proveremo dunque ad avanzare alcune proposte per rendere il sistema italiano maggiormente partecipativo.

6.2. ALCUNE PROPOSTE PER RENDERE IL SISTEMA ITALIANO MAGGIORMENTE PARTECIPATIVO

Il progetto PRIN “Archeologia al futuro” e questa tesi sono giunti in un momento propizio, 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 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).

Questa ricerca ha individuato dei nodi sia legislativi sia di *policy* che si pongono come limiti alla partecipazione pubblica in Italia nei settori individuati al paragrafo 1.2.1. Di seguito li elencheremo cercando di delineare alcune soluzioni per rendere maggiormente partecipativo il sistema italiano, senza stravolgerne totalmente l'impianto.

6.2.1. LA DEFINIZIONE DI BENE ARCHEOLOGICO E LA PROPRIETÀ DELLE COSE RITROVATE, IN CONNESSIONE AL RINVENIMENTO FORTUITO DI BENI

Si tratta dell'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. È necessario infatti riflettere su cosa intendiamo conservare e commisurarli alle risorse verosimilmente disponibili⁵⁵⁰. Per questo motivo, per essere più facilmente gestibile la nozione di bene archeologico dovrebbe essere più limitata o quanto meno dovrebbe esserne limitata la proprietà statale “automatica”.

Per esempio, similmente a quanto avviene in Grecia (Voudouri 2010) o in Norvegia (Gundersen 2019), si potrebbe limitare la proprietà statale *ex lege* a oggetti provenienti da scavi archeologici (dunque da contesti ben documentati⁵⁵¹) o antecedenti una certa

⁵⁵⁰ Come già sottolineava A. Ricci, la retorica della conservazione ha portato comunque a ingenti perdite. Si vedano a questo riguardo le riflessioni sullo “scarto”: Ricci 1996: 19–25.

⁵⁵¹ Per questi contesti anche dal punto di vista scientifico l'appartenenza statale può essere utile, in modo da poter eventualmente riesaminare i materiali anche a distanza di tempo, in contesti con documentazione completa.

data / epoca⁵⁵², più antica rispetto ai settant'anni che la legge prevede attualmente, catalogando comunque tutti i materiali e salvandone dunque la potenzialità informativa. In questo modo si eviterebbe di considerare automaticamente in proprietà pubblica anche materiali evidentemente senza alcun interesse culturale. Nello stesso tempo, sarebbe anche probabilmente più incentivante per il pubblico la denuncia di materiali rinvenuti fortuitamente e forse più facile per il pubblico individuare quando denunciare il bene⁵⁵³. È evidente che la scelta di una data / epoca limite sarebbe in un certo modo arbitraria e dunque esposta a critiche, ma si ricordi che per epoche più recenti (o comunque diverse) di quelle scelte potrebbe sempre intervenire il procedimento di dichiarazione per beni particolarmente significativi (che per altro potrebbe essere implementato con maggiori misure di partecipazione, v. oltre).

In ogni caso, ci pare possa essere ripresa la proposta di M.S. Giannini nella Dich. XXIX della Commissione Franceschini, ovvero che i beni di nuovo reperimento siano «temporaneamente indisponibili». Dopo essere stati catalogati tutti, il giudizio valutativo tecnico della Soprintendenza verrebbe applicato per decidere quali beni dichiarare aventi interesse culturale e quali invece classificare come a libera circolazione (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia* 1967: I, 59–60). Qualora non si voglia autorizzare la libera circolazione, che ha carattere internazionale (art. 68 del Codice), potrebbe comunque esistere la possibilità di circolare anche solo eventualmente nel mercato interno, mantenendo i divieti di esportazione attuali e la necessità del rilascio del certificato di libera circolazione per l'uscita dal suolo nazionale. Per alcune categorie potrebbe addirittura essere legittimo pensare su scala territoriale a un parallelismo con i “massimari di scarto” archivistici⁵⁵⁴, ovvero all'individuazione con 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 dunque non è necessaria l'acquisizione di ulteriori pezzi⁵⁵⁵, che potrebbero essere dun-

⁵⁵² In Grecia tale data è il 1453 (assedio di Costantinopoli e fine dell'impero bizantino). L'esattezza di date di questo tipo per materiali archeologici (che non siano monete, in genere facilmente databili) lascia però perplessi: come comportarsi con materiali che hanno ad esempio una datazione d'uso ampia? È probabilmente più semplice pensare a una epoca o a un secolo, consapevoli comunque che sarà sempre presente un certo margine di incertezza.

⁵⁵³ Attualmente si usa dire che quando si rinvengono “beni” o “reperti” archeologici bisogna avvertire le autorità, tuttavia non è affatto chiaro per i non specialisti cosa sia un reperto archeologico (ad eccezione di materiali evidentemente antichi, come monete leggibili, o la cui conoscenza è popolare, come ad esempio le anfore) o che a rigor di logica ogni cosa avente più di settant'anni ritrovata sotto il suolo o sott'acqua dovrebbe essere denunciata.

⁵⁵⁴ Si tratta di documenti ufficiali che individuano per ogni ente la durata dell'obbligo di conservazione delle varie tipologie di carte prodotte dall'ente stesso.

⁵⁵⁵ 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

que a libera circolazione, a meno di particolarità che ne giustificassero l'acquisizione statale a titolo non maggiormente oneroso dell'attuale premio di rinvenimento. Purtroppo questo tipo di valutazione presupporrebbe un completo inventario molto particolareggiato di tutti i materiali attualmente in deposito, operazione che non sempre è stata completata (ma è in ogni caso auspicabile). La proprietà di queste cose in libera circolazione potrebbe essere del proprietario del terreno in cui sono state ritrovate le cose, che, qualora non sia interessato a conservarle, potrebbe donarle allo Stato o ai musei (si potrebbe comunque mantenere il divieto di distruzione o danneggiamento della cosa anche per le cose in proprietà privata). Tuttavia, grazie alla catalogazione (e ai certificati di libera circolazione) il commercio di questi materiali potrebbe essere più controllato.

Per il ritrovamento fortuito, si potrebbe mantenere la denuncia obbligatoria alle autorità, anche immaginando un sistema simile al PAS per la catalogazione di tutti i ritrovamenti, anche quelli che seguendo la nostra proposta non sarebbero in proprietà statale, magari coinvolgendo anche i gruppi archeologici locali (supervisionati da professionisti, come peraltro avviene per il PAS) o le università. Come il PAS, questo sistema dovrebbe essere unito a un intenso programma educativo e comunicativo.

6.2.2. L'INDIVIDUAZIONE DEI BENI

Abbiamo evidenziato più volte che nell'individuazione dei beni la partecipazione pubblica, quando presente, è in gran parte reattiva.

La dichiarazione di interesse culturale è formalmente a iniziativa pubblica (d'ufficio o su richiesta di enti territoriali), anche se nella pratica questa può anche partire (informalmente) su richiesta dei proprietari dei beni. Tuttavia, la partecipazione degli *stakeholders* esterni all'apparato statale avviene *ex post*, grazie alle norme di partecipazione al procedimento amministrativo (L. 241/1990). Per 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 potere di iniziativa: «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 la notizia venga data 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 – ancorchè reattiva – della società civile. Per agevolare questo processo si potrebbe inserire alla fine del

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.

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 possano intervenire tramite la presentazione di osservazioni. In parallelo con quanto avviene per l'ambiente infatti, associazioni particolarmente rilevanti registrate presso il MiBAC potrebbero essere abilitate a proporre azioni a tutela dell'interesse pubblico⁵⁵⁶.

Nel caso della verifica di interesse culturale, l'iniziativa può esplicitamente partire dal proprietario del bene (art. 12, comma 2 del Codice) (cosa che avviene specialmente in relazione alla volontà di alienare il bene stesso), ma la notizia di verifica non è in questo caso trasmessa agli enti territoriali e anche qui non viene data pubblicità, che per aumentare la partecipazione sarebbe comunque auspicabile.

Una opportunità che è stata sottoutilizzata da parte delle Regioni e che potrebbe portare alla formazione di elenchi simili a quelli del *local listing* inglese, è la possibilità di individuare autonomamente dei beni ai fini della valorizzazione, come ha stabilito la Corte Costituzionale nel 2003 in relazione a una vertenza della Regione Lazio (cfr. paragrafo 3.3.3.1). Similmente al *local listing*, questo tipo di individuazione potrebbe prendere in considerazione beni di importanza locale, cui vengono attribuiti soprattutto valori sociali (come era accaduto per la Regione Lazio, che aveva proposto la realizzazione di elenchi di esercizi commerciali storici ad opera degli enti locali). Analogamente al *local listing*, che ha 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 questo 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 trovare effettiva somiglianza con il *local listing* inglese. A questo riguardo, nell'ambito della partecipazione durante la preparazione dei piani paesaggistici, per far sì che la partecipazione non sia solo un esercizio retorico o una collaborazione solo tra strutture pubbliche (come abbiamo evidenziato per alcune Regioni), sarebbero necessarie procedure più chiare, costruite magari sulla base di una riflessione critica a partire dalle esperienze delle quattro Regioni che hanno già redatto i piani paesaggistici (ad esempio sotto forma di linee guida).

Più complesso è il caso della *commercial archaeology*, dove lo Stato si pone come garante indipendente dell'interesse collettivo negli eventuali conflitti tra il costruttore e le comunità locali. Tuttavia, per non esautorare le comunità locali, almeno per alcuni

⁵⁵⁶ 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.

casi controversi si potrebbe pensare a procedure consultive, riducendo in scala il modello del dibattito pubblico già previsto per le grandi opere.

6.2.3. LA RICERCA E LA *COMMERCIAL ARCHAEOLOGY*

I termini “ricerche archeologiche” utilizzati all’art. 88 del Codice sono, allo stato metodologico attuale, troppo vaghi e si prestano a fraintendimenti: sono da intendersi riservate anche le analisi geofisiche? E quelle di *remote sensing*? Tale lacuna interpretativa è stata colmata recentemente 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. E tuttavia anche questa esplicitazione si presta a fraintendimenti: anche lo studio tramite l’uso di fotografie aeree o di immagini da satelliti disponibili gratuitamente *online* (es. Google Earth) dovrebbe essere soggetto a concessione? In ogni caso questa interpretazione estensiva rende la norma incostituzionale, come abbiamo già sottolineato (paragrafo 3.4). Sarebbe dunque utile esplicitare che le ricerche non invasive dovrebbero essere liberalizzate, dato che non intaccano in alcun modo il patrimonio archeologico, ma anzi contribuiscono a una migliore conoscenza del territorio, fermo restando che questa conoscenza deve essere condivisa, tramite pubblicazione (anche digitale, ad esempio in geoportali nazionali) o comunicazione alla Soprintendenza.

Se si vuole mantenere la riserva statale e l’attuale sistema concessorio, per rendere il sistema più aperto è necessaria una completa revisione delle regole che governano il rilascio della concessione. *In primis* deve essere eliminato il divieto che impedisce l’ingresso dei volontari in scavi in concessione e similmente va espunto il riferimento al divieto che alle *summer school* che prevedono la realizzazione di scavi archeologici possano partecipare altri soggetti oltre a studenti di archeologia o materie affini⁵⁵⁷. La ricerca del concessionario non deve essere allineata con i programmi redatti delle Soprintendenze, per garantire la libertà di ricerca. L’esistenza di tali programmi è comunque positivo, a scopo strategico, ma dovrebbe obbligatoriamente vedere il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* del territorio ed essere aggiornato con regolarità e assicurando la più ampia partecipazione (fatto che con l’uso di tecnologie digitali potrebbe essere realizzato).

Andrebbero inoltre perseguiti con serietà i concessionari che non rispettano le condizioni di rilascio della concessione (es. multa e interdizione per un periodo di tempo

⁵⁵⁷ Anche il fatto che le *summer school* non debbano essere a scopo di lucro è discutibile: trattando del medesimo argomento alcuni commentatori hanno esplicitamente proposto l’ammissione del lucro anche nelle attività in concessione (Alibrandi & Ferri 1995: 166).

prestabilito), mentre andrebbe studiato un meccanismo premiale per coloro che hanno comportamenti ineccepibili (es. una concessione di cinque anni per condurre scavi archeologici in un determinato territorio previa semplice comunicazione alla Soprintendenza che può condurre ispezioni per verificare che gli standard professionali siano rispettati).

Infine, alla luce della professionalizzazione dell'archeologia avvenuta dalla fine degli anni Ottanta, viene addirittura da chiedersi se abbia ancora senso continuare a riservare l'attività archeologica all'apparato statale. Ferma restando la funzione di vigilanza di tale organo, la direzione scientifica di cantiere potrebbe essere affidata direttamente ai professionisti (come avviene in molti altri paesi dell'UE, compresa l'Inghilterra che abbiamo esaminato in questa ricerca). Maggiori sforzi devono essere fatti nel campo della *commercial archaeology* per assicurare la comunicazione – non solo *ex post* – delle evidenze che vengono ritrovate, specialmente in cantieri urbani e di lunga durata, che creano disagio e utilizzano risorse pubbliche. In questo una maggiore collaborazione tra i professionisti e gli *stakeholders* territoriali (a cominciare dai gruppi archeologici) andrebbe attivamente ricercata.

Per agire con le migliori scelte di conservazione ai fini dell'interesse pubblico, che presuppongono sempre uno scarto o la valutazione di interessi conflittuali, è importante avere una opinione più informata dei valori che il pubblico associa al patrimonio culturale (Holtorf 2007c), tuttavia in Italia si registrano due problemi. Il primo è il tendenziale ritardo con cui vengono diffuse le informazioni riguardanti i nuovi 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 avviene, poi il pubblico ha una scarsissima possibilità di intervento, che potrebbe però essere migliorata (v. sopra il paragrafo riguardante l'individuazione dei beni).

6.2.4. TUTELA

La tutela si configura come l'ambito più conservativo e in cui il ruolo degli esperti è imprescindibile e sicuramente centrale. La tutela in mano allo Stato infatti, come abbiamo già detto, dovrebbe garantire una valutazione indipendente nei conflitti tra interessi. Ciò non toglie però che una sistematica collaborazione con gli altri attori territoriali vada ricercata, anche applicando lo strumento degli ispettori onorari, ancora per molti versi sotto utilizzato e che potrebbe essere potenziato nel suo ruolo di vigilanza territoriale e di creazione di rete.

Potrebbero inoltre essere potenziate le misure consultive, sull'esempio di quanto è stato di recente proposto dal decreto riguardante il dibattito pubblico. Tali occasioni

di consultazione sono preziose anche per avere una maggiore comprensione dei valori sociali attribuiti al patrimonio, per cui mancano ancora delle metodologie di indagine.

6.2.5. IL MONITORAGGIO

In molti ambiti abbiamo evidenziato l'esigenza di una maggiore riflessione critica sull'AHM, così come sull'efficacia delle politiche che vengono proposte, e di una conseguente elasticità nell'adattare le politiche alle esigenze che si presentano. Tuttavia per sviluppare questo ciclo di *policy making* > *policy implementation* > *policy adjustment* sono necessari una raccolta dati e un attento monitoraggio di dati sulla base degli obiettivi prestabiliti.

Sottolineiamo inoltre l'importanza della trasparenza e della pubblicità di questi dati, non solo nel rispetto della normativa vigente⁵⁵⁸, ma anzi in un'ottica futura di "trasparenza proattiva", anche per una «promozione di una cultura della partecipazione democratica (e dunque informata) alla discussione pubblica» (Santacroce 2017: 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. Diversi casi si possono citare ad esempio: il numero di denunce di ritrovamenti fortuiti sul suolo nazionale nel tempo, l'andamento storico delle richieste di concessione con l'entità dei relativi premi di rinvenimento, il numero di procedimenti di archeologia preventiva e degli interventi di archeologia d'emergenza. Ognuno di questi dati è fondamentale per la verifica dell'efficacia delle politiche in atto e per pianificare eventuali modifiche. Nel corso di questa ricerca alcuni di questi dati riguardanti un periodo di dieci anni sono stati richiesti alla DG ABAP, ma i dati non erano disponibili, sebbene la nota ricevuta in risposta abbia ricordato che l'ICA ha tra i suoi obiettivi anche il censimento delle ricerche pregresse⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 5, comma 2, prevede che sia possibile richiedere l'accesso a documenti non già pubblicati «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico». Un esperimento di apertura e trasparenza è portato avanti dalla DG del Grande Progetto Pompei tramite il sito internet <http://open.pompeisites.org/> [ultimo accesso 20/08/2019].

⁵⁵⁹ Qualche mese dopo l'ICA ha infatti pubblicato l'elenco delle concessioni per l'anno 2018. L'ICA ha inoltre avviato il censimento dei portali regionali riguardanti l'archeologia, da far confluire in un geoportale nazionale per l'archeologia.

6.2.6. LA FORMAZIONE

È innegabile che esistano allo stato attuale in Italia esperienze partecipative già in atto, nonostante i limiti legislativi, come abbiamo ricordato anche nell'introduzione. 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), ma anche all'interno dell'apparato statale (v. ad es. l'esperienza della Terramara di Pilastrì guidata da Valentino Nizzo: Nizzo 2015; Nizzo 2016; Nizzo 2017). In queste esperienze hanno fatto la differenza le persone che le hanno pensate e realizzate con passione. Sono da ritenersi esperienze quasi pionieristiche in Italia, in un settore in cui la formazione è estremamente lacunosa⁵⁶⁰. L'apprendimento di teorie e pratiche dell'archeologia pubblica e partecipata (es. importanza degli studi di impatto e raccolta di dati significativi, conoscenza del proprio pubblico e applicazione dei metodi della ricerca sociologica, elementi di scienze della comunicazione, ecc.) è ancora per lo più lasciato all'iniziativa dello studente, all'infuori di poche eccezioni. Più collaborazione è necessaria tra MiBAC e MIUR per la realizzazione di percorsi di studio adeguati a incontrare le esigenze del mondo del lavoro specialmente nell'ambito di branche di studio innovative che possono creare nuove opportunità⁵⁶¹ (v. nota 386). È anzi il momento giusto per proporre maggiore formazione in queste materie, dato che il *survey* del 2014 sulle professioni archeologiche in Italia ha evidenziato che per le aziende private che operano nel settore uno dei rischi maggiormente sentiti è l'eccessivo legame con l'edilizia e la scarsa diversificazione (Pintucci & Cella 2014: 66).

Maggiore formazione in questi ambiti è anche necessaria per coloro che sono già all'interno dell'apparato statale o che iniziano il percorso dentro l'amministrazione statale, per far sì che le esperienze partecipative non siano delle eccezioni ma diventino maggiormente frequenti. In questo la recente Scuola del Patrimonio è stata 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, per i neo-assunti⁵⁶².

⁵⁶⁰ Sul contesto della formazione universitaria e la difficoltà di inserire nuove competenze e materie innovative nei percorsi di studio si veda Militello 2018.

⁵⁶² Una carrellata esemplificativa si trova in Dal Maso & Ripanti 2015. Il *survey* del 2014 sulla condizione professionale degli archeologi in Italia ha inoltre evidenziato che tra le lacune formative più segnalate dai professionisti c'è la legislazione riguardante i beni culturali. Tuttavia la medesima indagine ha riportato che solo il 36% degli archeologi che dichiarano di avere lacune formative sarebbe disposto a frequentare dei corsi formativi a proprie spese per colmare tali lacune (Pintucci & Cella 2014: 122).

⁵⁶² Critiche alla scuola anche in Manacorda & Volpe 2019.

6.3. RIFLESSIONI FINALI

Nonostante la partecipazione pubblica sia stata incessantemente incoraggiata a livello internazionale da quasi vent'anni e l'Italia abbia sottoscritto diversi documenti che impongono obblighi, e nonostante 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.

Nell'analisi della gestione dell'archeologia nei diversi paesi, l'approccio comparato è finora stato utilizzato soprattutto nell'ambito del traffico illecito (Renfrew 2000; Brodie *et al.* 2006), più raramente per branche specialistiche della legislazione archeologica (Marquez-Grant & Fibiger 2011), ma si sente la necessità di estendere l'applicazione di questo approccio anche ad altri settori (Carman 2015; S. Thomas 2016), specialmente a livello europeo. In questo contesto, 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 riuscita dei progetti.

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; Chitty 2017), in Italia il panorama dei professionisti si presenta spaccato in due: da una parte si registra la volontà di una maggiore apertura e dall'altra un protezionismo quasi parossistico. Per uscire da questo protezionismo e cercare una apertura, 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, 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 che economica, (ri)costruire una coscienza civica è di primaria importanza e il patrimonio culturale può avere un ruolo educativo forte, grazie al suo potere evocativo e ai molteplici valori che gli possono essere attribuiti (Ashworth *et al.* 2007). Perché questo abbia un ruolo significativo all'interno della nostra società è necessario permettere alle comunità di partecipare maggiormente alla ricerca, tutela e 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, deve fare della multi vocalità e della partecipazione la propria bandiera.

7 ABBREVIAZIONI

AAI	Area of Archaeological Importance
ABAP	Archeologia, Belle Arti e Paesaggio
AHD	Authorized Heritage Discourse
AHM	Archaeological Heritage Management
AMAA Act	Ancient Monuments and Archaeological Areas Act
AMP	Insegnamento di Archeologia Medievale dell'Università degli Studi di Padova
ANA	Associazione Nazionale Archeologi
APPAG	All Party Parliamentary Archaeology Group
Carabinieri TPC	Carabinieri del Nucleo Tutela per il Patrimonio Culturale
CBA	Council for British Archaeology
c.c.	Codice Civile
CETS	Council of Europe Treaty Series
CHM	Cultural Heritage Management
CIA	Confederazione Italiana Archeologi
CIfA	Chartered Institute for Archaeologists
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)
CoE	Council of Europe
Cost.	Costituzione della Repubblica Italiana
CRM	Cultural Resource Management
CSCS	Construction Skills Certification Scheme
D. Lgs.	Decreto legislativo

DCLG	Department for Communities and Local Government
DCMS	Department for Culture, Media & Sports (precedente denominazione del DDCMS)
DDCMS	Department for Digital, Culture, Media & Sports
DDL	Disegno di legge
DEFRA	Department for Environment Food & Rural Affairs
DG	Direzione Generale
D.G.R.	Decreto della Giunta Regionale
D.L.	Decreto Legge
D.M.	Decreto ministeriale
DoE	Department of Environment
D.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
EAA	European Association of Archaeologists
EAC	Europeae Archaeologiae Consilium
ECOC	European Capitals of Culture
EHL	European Heritage Label
EIA	Environmental Impact Assessment
ELC	European Landscape Convention (2000)
ETS	European Treaty Series
FLO	Finds Liaison Officer
HER	Historic Environment Record
HLF	Heritage Lottery Fund
ICA	Istituto Centrale per l'Archeologia
ICH	Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (2003)
ICOM	International Council for Museums
ICOMOS	International Council for Monuments and Sites
INP	Institut National du Patrimoine
L.	Legge
LBC	Listed Building consent

MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MAG	Museo Alto Garda (Riva del Garda, Tn)
MiBAC	Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
MoJ	Ministry of Justice
NCMD	National Council for Metal Detecting
NIMBY	Not In My Back Yard
NPPF	National Planning Policy Framework
OMC	Open Method of Coordination
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PA	Pubblica Amministrazione
PAS	Portable Antiquities Scheme
PPG 16	Planning Policy Guidance 16: Archaeology and Planning
PPR	Piano Paesaggistico Regionale
PPS 5	Planning Policy Statement 5
PPTR	Piano Paesaggistico Territoriale Regionale
QUANGO	Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation
SMC	Scheduled Monument consent
T.U.	Testo unico
T.U.I.R.	Testo unico delle imposte sui redditi
TUE	Trattato sull'Unione Europea
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
UE	Unione Europea
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational Scientific & Cultural Organization
WHC	World Heritage Convention (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972)
WHL	World Heritage List

8 BIBLIOGRAFIA

- ADDYMAN, P.V. 2009. Before the Portable Antiquities Scheme, in S. Thomas & P.G. Stone (ed.) *Metal Detecting and Archaeology*: 51–62. Heritage Matters Series 2. Woodbridge: Boydell Press.
- AICARDI, N. 2002. *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*. Torino: Giappichelli.
- AITCHISON, K. 2009. After the 'gold rush': global archaeology in 2009 *World Archaeology* 41(4): 659–71.
- 2017. *Archaeological market survey 2016-17*. London: Landward Research. <https://www.archaeologists.net/sites/default/files/Archaeological%20Market%20Survey%202016-17%20101117.pdf>.
- ALAGNA, S. 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*: 25–73. Milano: Giuffrè.
- ALBERT, M.-T. 2012. Perspectives of World Heritage: towards future-oriented strategies with the five 'Cs', in M.-T. Albert, M. Richon, M.J. Viñals, & A. Witcomb (ed.) *Community development through World Heritage*: 32–38. World Heritage Papers 31. Paris: World Heritage Centre.
- ALIBRANDI, T. & P. FERRI. 1995. *I beni culturali e ambientali*. Milano: Giuffrè.
- ALLEGRETTI, U. 2008. Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione *Democrazia e diritto* 2: 175–217.
- 2010. *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.
- 2011. Democrazia partecipativa, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, IV: 295–335. Milano: Giuffrè.
- AMOROSINO, S. 2010. *Introduzione al diritto del paesaggio*. Roma Bari: Laterza.

- 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: 187–97.
- 2012. Vincoli archeologici e zone di interesse archeologico: distinzioni sostanziali e discipline giuridiche complementari *Rivista Giuridica di Urbanistica* 4: 634–47.
- ANA 2015. Linee programmatiche dell'Associazione Nazionale Archeologi sul volontariato approvate dal Direttivo Nazionale in data 9 maggio 2015. http://www.archeologi.org/images/documenti/ANA_Volontariato_linee_programmatiche_approvato.pdf.
- ANDREWS, D. 2011. Remembering medieval archaeology in Italy in the 1970s *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 1: 493–95.
- ANICHINI, F., 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 (ed.) *MAPPA. Metodologie Applicate alla Predittività del Potenziale Archeologico*, 2: 133–59. Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- ANTONS, C. & W. LOGAN. 2018. Intellectual and cultural property and the safeguarding of intangible cultural heritage, in C. Antons & W. Logan (ed.) *Intellectual property, cultural property and intangible cultural heritage*: 1–17. Key Issues in Cultural Heritage. London New York: Routledge.
- APPAG 2003. *The Current State of Archaeology in the United Kingdom. First Report of the All-Party Parliamentary Archaeology Group*. London: All-Party Parliamentary Archaeology Group. http://www.appag.org.uk/documents/appag_report.pdf.
- 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. APPAG. http://www.appag.org.uk/future_arch_services_report_2014.pdf.
- APREA, G. 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 (ed.) *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*: 246–50. Torino: Giappichelli.
- ARDOVINO, A.M. 2013. Qualche considerazione sulle concessioni di scavo *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 3: 291–300.
- ARMALY, M., C. BLASI. & L. HANNAH. 2004. Stari Most: rebuilding more than a historic bridge in Mostar *Museum International* 56(4): 6–17.
- ARNSTEIN, S.R. 1969. A ladder of citizen participation *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216–24.

- ARTS COUNCIL ENGLAND 2015. Guidance to Exporters of Archaeological Objects (including Numismatic Items). http://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Export_guidance_archaeological.pdf.
- ASHWORTH, G.J., B.J. GRAHAM. & J.E. TUNBRIDGE. 2007. *Pluralising pasts: heritage, identity and place in multicultural societies*. London: Pluto Press.
- ATALAY, S. 2012. *Community-based archaeology: research with, by, and for indigenous and local communities*. Berkeley: University of California press.
- AZZOPARDI, A. 2018. How to implement an archaeological public outreach project in the middle of a construction site 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.
- BAGDADLI, S. 1997. *Il museo come azienda: management e organizzazione al servizio della cultura*. Milano: ETAS libri.
- BAILLIE, B.A. 2012. The politics of heritage: why memory in divided cities impacts upon the future *Conflict in Cities and the Contested State*. https://www.academia.edu/2108380/The_Politics_of_Heritage_Conflict_in_Cities_Briefing_Paper.
- BALDIN, S. 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: 593–616.
- BAND, L. 2019. CITIZAN 2015-2018 and 2019-2021, a community archaeology project past and future: successes, challenges, potential solutions *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 399–409.
- BANDARIN, F. & R. VAN OERS. 2014. *Il paesaggio urbano storico*. Padova: CEDAM.
- BARBANERA, M. 2015. *Storia dell'archeologia classica in Italia: dal 1764 ai giorni nostri*. Roma Bari: Laterza.
- BARBATI, C. 2006. Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del codice Urbani) *Rivista Giuridica dell'Edilizia* II: 159–76.
- BARBATI, C., M. CAMMELLI., L. CASINI., G. PIPERATA. & G. SCIULLO. 2017. *Diritto del patrimonio culturale*. Manuali. Bologna: Il mulino.
- BARFORD, P. 2010. Archaeology, collectors and preservation: a reply to David Gill *Papers from the Institute of Archaeology* 20: 16–23.
- BARKAN, E. & R. BUSH. (ed.) 2002. *Claiming the stones, naming the bones: cultural property and the negotiation of national and ethnic identity*. Los Angeles: Getty Research Institute.

- BARKER, A.W. 2018. Looting, the Antiquities Trade, and Competing Valuations of the Past *Annual Review of Anthropology* 47: 455–74.
- BARLETTA, A. 2012. Commento all'Art. 12, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 135–46. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- BARNETT, C. 2001. Culture, policy, and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture *Political Geography* 20(4): 405–26.
- BARRERA, P. 2012. Commento all'Art. 120, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 905–17. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- BARRERA, P. & A.R. STUMPO. 2010. Le politiche culturali tra neocentralismo e rimozioni federaliste *Economia della Cultura* 3: 365–76.
- BATTALIARD, M. 2018. *Padova: la modernizzazione della città dopo la fine delle guerre napoleoniche*. Padova: Tracciati.
- BATTELLI, E. 2017. I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale, in E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, & A. Massaro (ed.) *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*: 53–90. Roma: RomaTrE-Press.
- BELFIORE, E. 2009. On bullshit in cultural policy practice and research: notes from the British case *International Journal of Cultural Policy* 15(3): 343–59.
- BELLOMIA, S. 2012. Commento agli Artt. 115-117, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2 ed.: 873–81. Le Fonti Del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- BELTRAMETTI, S. 2013. Dati e analisi sul traffico illecito dei beni culturali *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/beltrametti.htm>.
- BERNARD, H.R. 2002. *Research methods in anthropology: qualitative and quantitative methods*. 3. ed. Walnut Creek: Altamira Press.
- BERNHARDSSON, M.T. 2005. *Reclaiming a plundered past: archaeology and nation building in modern Iraq*. Austin, TX: University of Texas Press.
- BIDDLE, M. 1989. The Rose reviewed: a comedy (?) of errors *Antiquity* 63(241): 753–60.
- BIONDINI, P. 2017. Beni pubblici e beni comuni: città, spazi pubblici e beni urbani a fruizione collettiva *Labsus*, https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/12/LP_Paola_Biondini_Beni_publici_e_beni_comuni_19_dicembre_2017.pdf.
- BLAKE, H. 2011. Professionalizzazione e frammentazione: ricordando l'archeologia medievale nel lungo decennio 1969-1981 *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 1: 452–80.

- BLAKE, J. 2000. On defining the cultural heritage *International & Comparative Law Quarterly* 49(1): 61–85.
- BLAND, R. 2004. The Treasure Act and the Portable Antiquities Scheme. A case study in developing public archaeology, in N. Merriman (ed.) *Public Archaeology*: 272–91. London: Routledge.
- 2005a. A pragmatic approach to the problem of portable antiquities: the experience of England and Wales *Antiquity* 79(304): 440–47.
- 2005b. Rescuing our neglected heritage: the evolution of the Government's policy on portable antiquities in England and Wales *Cultural Trends* 14(4): 257–96.
- BOBBIO, L. 1992a. La politica dei beni culturali in Italia, in L. Bobbio (ed.) *Le politiche dei beni culturali in Europa*: 149–214. Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione 23. Bologna: Il mulino.
- 1992b. Le politiche dei beni culturali in Europa: una comparazione, in L. Bobbio (ed.) *Le politiche dei beni culturali in Europa*: 11–69. Bologna: Il Mulino.
- 1992c. *Le politiche dei beni culturali in Europa*. Bologna: Il mulino.
- 2004. *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- 2006. Dilemmi della democrazia partecipativa *Democrazia e diritto* 4: 11–26.
- BODO, C. & S. BODO. 2007. La coesione sociale e le politiche pubbliche per la cultura *Economia della Cultura* 4: 485–98.
- BOLLO, A., J. GRIMA. & I. D'AURIA. 2013. *Matera città candidata capitale europea della cultura 2019*. Matera: Antezza Tipografi. https://www.matera-basilicata2019.it/images/2019/allegati/dossier_mt2019-openfuture_ita.pdf.
- BONACCHI, C. 2013. Audiences and Experiential Values of Archaeological Television: The Case Study of Time Team *Public Archaeology* 12(2): 117–31.
- BONACCHI, C., 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): 174–92.
- BONINI BARALDI, S. 2005. La trasformazione del settore dei beni culturali: l'esperienza francese *Economia della Cultura* 4: 523–36.
- 2007. *Management, beni culturali e pubblica amministrazione*. Milano: Franco Angeli.
- BONINI BARALDI, S., D. SHOUP. & L. ZAN. 2013. Understanding cultural heritage in Turkey: institutional context and organisational issues *International Journal of Heritage Studies* 19(7): 728–48.

- BORIES, C. 2011. *Le patrimoine culturel en droit international: les compétences des états à l'égard des éléments du patrimoine culturel*. Paris: A. Pedone.
- BOSCOLO, E. 2009. La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati' *Rivista Giuridica di Urbanistica* I: 57–70.
- 2013. Beni pubblici, beni privati, beni comuni *Rivista Giuridica di Urbanistica* 29(3): 341–80.
- 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].
- BRADLEY, R. 2006. Bridging the Two Cultures – Commercial Archaeology and the Study of Prehistoric Britain *The Antiquaries Journal* 86: 1–13.
- BREARS, P. & S. DAVIES. 1989. *Treasures for the people. The story of museums and galleries in Yorkshire and Humberside*. Hertford: Yorkshire and Humberside Museum Council.
- BRODIE, N., M. KERSEL., C. LUKE. & K. WALKER TUBB. (ed.) 2006. *Archaeology, cultural heritage, and the antiquities trade*. Gainesville: University Press of Florida.
- BRODIE, N. & K.W. TUBB. 2002. *Illicit antiquities: the theft of culture and the extinction of archaeology*. London: Routledge.
- BROGIOLO, G.P. 1993. *Brescia altomedievale: urbanistica ed edilizia dal IV al IX secolo*. Mantova: SAP Società Archeologica.
- 1997. Archeologia o istituzioni: statalismo o policentrismo? *Archeologia Medievale* XXIV: 7–30.
- 2007. Dall'Archeologia dell'architettura all'Archeologia della complessità *Pyrenae* 38(1).
- 2011. Formazione di un archeologo medievista tra Veneto e Lombardia negli anni '70 *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 1: 441–51.
- 2012. Archeologia pubblica in Italia: quale futuro? *Post-Classical Archaeologies* 2: 269–78.
- 2013a. *APSAT 3. Paesaggi storici del Sommolago*. Progetti di Archeologia 4. Mantova: SAP Società Archeologica.
- 2013b. Paesaggi storici del Sommolago: strumenti, metodi e limiti della ricerca, in *APSAT 3. Paesaggi storici del Sommolago*: 5–9. Progetti Di Archeologia 4. Mantova: SAP Società Archeologica.

- 2013c. Università e gestione del patrimonio archeologico in un Paese a 'tutela regimentata' *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 3: 281–84.
 - 2014a. Comunicare l'archeologia in un'economia sostenibile *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 4: 331–42.
 - 2014b. *Campi nel Sommolago Gardesano: etnoarcheologia di una comunità di montagna*. Progetti di Archeologia 14. Mantova: SAP Società Archeologica.
 - 2015. Some principles and methods for a stratigraphic study of historic landscapes, in A. Chavarría Arnau & A. Reynolds (ed.) *Detecting and understanding historic landscapes*: 359–85. PCA Studies 2. Mantova: SAP Società Archeologica.
 - 2017a. *Este, l'Adige e i Colli Euganei: storie di paesaggi*. Progetti di Archeologia 17. Mantova: SAP società archeologica.
 - 2017b. *Ha un futuro il passato di Vobarno?* Progetti di Archeologia 19. Quingentole: SAP Società Archeologica.
 - 2018. Un'archeologia per le comunità locali, in P.M. De Marchi & D. Francescano (ed.) *Monterosso: la riscoperta dell'antico*: 87–94. Progetti Di Archeologia 21. Mantova: SAP Società Archeologica.
 - 2019. La terza circolare di Gino Famiglietti sulle concessioni per ricerche archeologiche *Newsletter SAMI* 2: 1–3.
- BROGIOLO, G.P. & A. CHAVARRÍA ARNAU. 2017. *Monselice. Archeologia e architetture tra Longobardi e Carraresi*. Progetti di Archeologia 19. Mantova: SAP Società Archeologica.
- 2019. Archaeology for local communities in Northern Italy: experiences of participatory research in an adverse legal framework *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 101–22.
- BROGIOLO, G.P. & J. SARABIA. 2016. *Drena: insediamenti e paesaggi dai Longobardi ai nostri giorni*. Quingentole: SAP Società Archeologica.
- BROWN, J. & T. HAY-EDIE. 2014. *Engaging local communities in stewardship of World Heritage. A methodology based on the COMPACT experience*. World Heritage Papers 40. Paris: World Heritage Centre.
- CALDERONI, G. 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*: 141–61. Milano: Giuffrè.
- CALIANDRO, C. & P.L. SACCO. 2011. *Italia Reloaded: ripartire con la cultura*. Bologna: Il Mulino.

- CAMERON, C. 2008. From Warsaw to Mostar: the World Heritage Committee and authenticity *APT Bulletin* 39(2-3): 19–24.
- CAMMELLI, M. 2000. La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione al commento del d.lg. 490/1999 *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/camm.htm>.
- 2016a. Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio monumentale *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*: http://www.aedon.mulino.it/atti/2016/valorizzazione_economica/cammelli.pdf.
- 2016b. I tre tempi del Ministero dei beni culturali *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm>.
- CAMPBELL, S. 2013. Metal detecting, collecting and portable antiquities: Scottish and British perspectives *Internet Archaeology* 33: <http://dx.doi.org/10.11141/ia.33.1>.
- CANNADINE, D. 1995. The first hundred years, in H. Newby (ed.) *The National Trust. The Next Hundred Years*: 11–31. London: The National Trust.
- CARABINIERI TPC 2011. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2010*. Roma: Carabinieri TPC. <http://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/pubblicazioni>.
- 2012. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2011*. Roma: Carabinieri TPC. <http://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/pubblicazioni>.
- 2013. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2012*. Roma: Mura.
- 2014. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2013*. Roma: Mura.
- 2015. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2014*. Roma: Mura.
- 2016. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2015*. Roma: Carabinieri TPC.
- 2017. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2016*. Roma: MiBAC.
- 2018. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2017*. Roma: Carabinieri TPC.
- 2019. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Attività operativa 2018*. Roma: Digital World.

- CARANDINI, A. 1979. *Archeologia e cultura materiale: dai 'lavori senza gloria' nell'antichità a una politica dei beni culturali*. Bari: De Donato.
- 1981. *Storie dalla terra: manuale dello scavo archeologico*. Bari: De Donato.
- CARMAN, J. 1996. *Valuing ancient things: archaeology and the law*. London: Leicester University Press.
- 2012. Towards an international comparative history of Archaeological Heritage Management, in R. Skeates, C. McDavid, & J. Carman (ed.) *The Oxford Handbook of Public Archaeology*: 14–36. Oxford Handbooks in Archaeology. Oxford: Oxford University Press.
- 2015. *Archaeological resource management: an international perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARMAN, J. & M.L. STIG SØRENSEN. 2009. Heritage studies: an outline, in *Heritage Studies. Methods and Approaches*: 11–28. London: Routledge.
- CARMOSINO, C. 2013. La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa Aedon. *Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/carmosino.htm>.
- CARPENTIERI, P. 2004. La nozione giuridica di paesaggio *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2: 363–424.
- 2005a. Commento agli Artt. 111-121, in R. Tamiozzo (ed.) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*: 478–552. Milano: Giuffrè.
- 2005b. Commento all'Art. 6, in R. Tamiozzo (ed.) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*: 17–22. Milano: Giuffrè.
- 2006. Commento all'Art. 142 - Aree tutelate per legge, in G. Leone & A.L. Tarasco (ed.) *Commentario al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*: 876–79. Padova: CEDAM.
- 2017a. La convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico) *Federalismi.it: Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33604&content=La+Convenzione+di+Faro+sul+valore+dell%27eredit%C3%A0+culturale+per+la+societ%C3%A0&content_author=%3Cb%3EPaolo+Carpentieri%3Cb%3E.
- 2017b. Il partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali, in Federculture (ed.) *Impresa cultura: gestione, innovazione, sostenibilità 13. rapporto annuale Federculture 2017*: 99–110. Roma: Gangemi.

- CARTEI, G. 2010. Due normative a contrasto: Convenzione Europea del Paesaggio e Codice italiano dei Beni Culturali, in U. Allegretti (ed.) *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*: 337–43. Firenze: Firenze University Press.
- CARVER, M. 2003. *Archaeological value and evaluation*. Mantova: SAP Società Archeologica.
- CASINI, L. 2014. 'Noli me tangere': i beni culturali tra materialità e immaterialità *Aedon. 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/editoriale.htm>.
- 2016. *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*. Bologna: Il mulino.
- CASSESE, S. 1975. I Beni culturali da Bottai a Spadolini *Rassegna degli Archivi di Stato* XXXV(1-2-3): 116–42.
- 1998. I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione *Giornale di Diritto Amministrativo* 7: 673–75.
- CASTILLO MENA, A. 2019. Participative processes in cultural heritage management. Methodology and critical results based on experiences within the Spanish World Heritage context *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 61–76.
- CATTEDDU, I., M.A. BAILLEU., P. DEPAEPE. & A. ROFFIGNON. 2012. L'archéologie préventive an France: un service public original *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 2: 219–336.
- CAVALLO, B. 1988. La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II: 111–35. Milano: Giuffrè.
- CERULLI IRELLI, V. 1988. Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I: 135–77. Milano: Giuffrè.
- 1994. I beni culturali nell'ordinamento italiano vigente, in M.P. Chiti (ed.) *Beni culturali e Comunità Europea*: 1–36. Quaderni della Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario. Milano: Giuffrè.
- CERULLI IRELLI, V. & L. DE LUCIA. 2014. Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso *Labsus*, <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/01/Beni-comuni-finale.pdf>.
- CHAVARRÍA ARNAU, A. (ed.) 2011. *Padova: architetture medievali. Progetto ARMEP (2007-2010)*. Progetti di Archeologia 1. Mantova: SAP Società Archeologica.

- 2018. Ricerca partecipata in archeologia: l'esperienza delle summer schools dell'Oltresarca trentino, in A. Chavarría Arnau & M.-A. Causarano (ed.) *La memoria culturale dell'Oltresarca trentino. Paesaggi, persone e storie di pietre*: 9–20. Progetti Di Archeologia 23. Mantova: SAP Società Archeologica.
- CHAVARRÍA ARNAU, A., F. BENETTI., F. GIANNETTI. & V. SANTACESARIA. 2017. Building participatory digital narratives about medieval Padua and its territory *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 7: 265–91.
- CHAVARRÍA ARNAU, A. & A. REYNOLDS. 2015. *Detecting and understanding historic landscapes*. Mantova: SAP Società Archeologica.
- CHIEPPA, R. 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: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/2/chieppa.htm>.
- CHIPPINDALE, C. 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): 1–55.
- CHITTY, G. 2017. *Heritage, conservation and communities: engagement, participation and capacity building*. London New York: Routledge.
- CHOAY, F. 2001. *The invention of the historic monument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CICERCHIA, A. 2013. Crowdsourcing e crowdfunding: la folla che finanzia la cultura *Economia della Cultura* XXIII(2): 175–87.
- ClfA 2017. Application Guide for Professional Accreditation Practitioner, Associate and Member PCIfA, ACIfA, MCIfA. <https://www.archaeologists.net/sites/default/files/0317%20ClfA%20Application%20Guide%20-%20accredited%20draft%20final.pdf>.
- CIURCINA, M. 2013. Parere legale sul portale Mappa Open Data *MapPapers* 2(III): 87–106.
- CIURCINA, M. & 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: 35–41.
- CLARICH, M. 2015. *Manuale di diritto amministrativo*. 2. ed. Bologna: Il mulino.
- CLARK, K. 2014. Values-based heritage management and the Heritage Lottery Fund in the UK *APT Bulletin: Journal of Preservation Technology* 45(2-3): 65–71.

- CLEERE, H. 1989. Introduction: the rationale of archaeological heritage management, in H. Cleere (ed.) *Archaeological Heritage Management in the Modern World*: 1–19. One World Archaeology 9. London: Unwin Hyman.
- 1993. Managing the archaeological heritage *Antiquity* 67(255): 400–402.
- 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 425th meeting of the Ministers' Deputies)*. Strasbourg: Council of Europe.
- COMPORTE, G.D. 2015. Sponsorizzazioni ed erogazioni liberali *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 2: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/comporti.htm>.
- CONYBEARE, C. 2003. Museums in Wiltshire: the experience of Devizes, in J.H. Thomas (ed.) *Wiltshire Archaeological and Natural History Society. The first 150 years*: 45–64. Devizes: Wiltshire Archaeological and Natural History Society.
- COOKSON, N. 1992. Treasure Trove: dumb enchantment or new law? With comment by Andrew Ayres *Antiquity* 66(251): 399–405.
- 2000. *Archaeological heritage law*. Chichester: Barry Rose.
- CORSI, C. 2016. Medieval Landscape Archaeology in Italy: a Review *Medieval Archaeology* 60(2): 332–48.
- CORTE DEI CONTI 2016. Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali. Deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2016/delibera_8_2016_g.pdf.
- CORTESE, W. 2002. *I beni culturali e ambientali: profili normativi*. 2. ed. Padova: CEDAM.
- 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: Council of Europe.

- 2012. *Regional Heritage Plan for Kosovo* West (Pejë/Peć, Klinë/Klina, Deçan/Deçane, Istog/Istok, Junik, and Gjakovë/Đakovica), 2012-2015*. Strasbourg: Council of Europe.
- COWELL, B. 2014. *The heritage obsession: the battle for England's past*. Stroud: The history press.
- CPRE & NALC 2011. *How to shape where you live: a guide to neighbourhood planning*. London: Campaign to Protect Rural England.
- CRISMANI, A. 2014. ART-BONUS: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico *Federalismi.it: Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, <http://www.decamaster.it/wp-content/uploads/2014/11/art-bonus-crismani.pdf>.
- CUNO, J.B. 2008. *Who owns antiquity? Museums and the battle over our ancient heritage*. Princeton - Oxford: Princeton University Press.
- 2012. *Whose culture? The promise of museums and the debate over antiquities*. Princeton: Princeton University Press.
- CURRENT ARCHAEOLOGY 2001. The Valletta Convention *Current Archaeology*.
- 2003. Time Team's Test Pit Challenge *Current Archaeology*.
- CUSACK, C.M. 2012. Charmed circle: Stonehenge, contemporary Paganism, and alternative archaeology *Numen* 59(2-3): 138–55.
- DAL MASO, C. & F. RIPANTI. (ed.) 2015. *Archeostorie. Manuale non convenzionale di archeologia vissuta*. Bologna: Cisalpino.
- D'ALESSANDRO, A. 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 L. Zagato & M. Vecco (ed.) *Citizens of Europe. Culture e diritti: 77–92*. Sapere l'Europa, sapere d'Europa 3. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- DARVILL, T. 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*: 5–8. Hertford: RESCUE, The British Archaeological Trust.
- 2005. 'Sorted for ease and whiz'? Approaching value and importance in archaeological resource management, in C. Mathers, T. Darvill, & B.J. Little (ed.) *Heritage of value, archaeology of renown: reshaping archaeological assessment and significance*: 21–42. Gainesville: University Press of Florida.
- DARVILL, T., 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): 393.

- DAVIES, J.A. & 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: 65–101.
- DCMS 2008. The Treasure Act 1996 Code of Practice (2nd Revision): England and Wales. Department for Culture, Media & Sport. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/77532/TreasureAct1996CodeofPractice2ndRevision.pdf.
- 2013. Scheduled Monuments & nationally important but non-scheduled monuments. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249695/SM_policy_statement_10-2013__2_.pdf.
- 2017a. The Portable Antiquities Scheme. Annual Report 2016. London: Department for Digital, Culture, Media & Sport. <https://finds.org.uk/documents/annual-reports/2016.pdf>
- 2017b. Treasure Act Annual Report 2015. Presented to Parliament pursuant to Section 12 to the Treasure Act 1996. London: Department for Digital, Culture, Media & Sport. <https://finds.org.uk/documents/treasurereports/2015.pdf>
- 2018a. *A connected society. A strategy for tackling loneliness - laying the foundations for change*. London: DCMS. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/748212/6.4882_DCMS_Loneliness_Strategy_web.pdf.
- 2018b. Principles of selection for listed buildings. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/757054/Revised_Principles_of_Selection_2018.pdf.
- DE CARO, S. 2008. Archeologia preventiva, lo stato della materia, in A. D'Andrea & M.P. Guermandi (ed.) *Strumenti per l'archeologia preventiva: esperienze, normative e tecnologie*: 11–20. Budapest: Archaeolingua.
- DE GUIO, A. & A. BETTO. 2011. Archaeology of the Great War: molto di nuovo dal fronte occidentale, in F. Nicolis, G. Ciurletti, & A. De Guio (ed.) *Archeologia della Grande Guerra / Archaeology of the Great War. Atti del Convegno Internazionale (Luserna, 23-24.06.2006)*: 143–68. Trento: Provincia Autonoma di Trento.
- DE VIDO, S. 2015. Culturally motivated crimes against women in a multicultural Europe. The case of criminalization of FGM in the 2011 CoE Istanbul Convention, in L. Zagato & M. Vecco (ed.) *Citizens of Europe. Culture e diritti*: 93–114. Sapere l'Europa, sapere d'Europa 3. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.

- DECKERS, P., 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: 322–33.
- DELGADO ANÉS, L. & 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: 269–90.
- DELGADO MOREIRA, J.M. 2000. Cohesion and citizenship in EU cultural policy *Journal of Common Market Studies* 38(3): 449–70. bth.
- DEMOULE, J.-P. 2012. Rescue archaeology: a European view *Annual Review of Anthropology* 41: 611–26.
- DEPAEPE, P. 2016. Preventive archaeology, scientific research and public outreach: some non-politically correct thoughts, in Predrag Novaković, M. Horňák, M.P. Guermandi, H. Stäuble, P. Depaepe, & J.-P. Demoule (ed.) *Recent developments in preventive archaeology in Europe. Proceedings of the 22nd EAA Meeting in Vilnius, 2016*: 33–40. Ljubljana: Ljubljana University Press.
- DI GIANGIROLAMO, G. 2015. L'evoluzione delle politiche culturali in Italia tra centro e periferia con uno sguardo alla Francia (1959-1975). Tesi di dottorato, Bologna: Alma mater studiorum - Università di Bologna.
- DIAMOND, J. 2005. *Collasso: come le società scelgono di morire o vivere*. Torino: Einaudi.
- DIANI, M. 1992. La politica dei beni culturali in Gran Bretagna, in L. Bobbio (ed.) *Le politiche dei beni culturali in Europa*: 117–48. Bologna: Il mulino.
- DÍAZ-ANDREU, M. 2016. Social values and the participation of local communities in World Heritage: a dream too far? *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 6: 193–212.
- DOBAT, A.S. & A.T. JENSEN. 2016. "Professional amateurs". Metal detecting and metal detectorists in Denmark *Open Archaeology* 2: 70–84.
- DOESER, J. 2011. Archeology and the State: a case study of English public policy. PhD Thesis, UCL.
- DUINEVELD, M., K. VAN ASSCHE. & R. BEUNEN. 2013. Malta's unintentional consequences: archaeological heritage and the politics of exclusion in the Netherlands *Public Archaeology* 12(3): 139–54.

- EMERICK, K. 2014. *Conserving and Managing Ancient Monuments: Heritage, Democracy, and Inclusion*. Woodbridge: Boydell Press.
- ENGLISH HERITAGE 2000. *Power of place. The future of the historic environment*. London: English Heritage.
- 2012. Law and Government. Designation Scheduling Selection Guide. <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/dssg-law-govt/>.
- ENGLISH HERITAGE TRUST 2017. English Heritage Trust Annual Report 2016/2017. Swindon.
- ENGLISH, P. 2008. 'The flowering of the cultures': the European Union and regional identity, in F.P. McManamon, A. Stout, & J.A. Barnes (ed.) *Managing archaeological resources. Global context, national programs, local actions*: 67–85. *One World Archaeology* 58. Walnut Creek: Left Coast Press.
- EROLI, G. 2015. L'Art Bonus e le Marche. Una ricognizione *Bibliotime* XVIII(3): <https://www.aib.it/aib/sezioni/emr/bibtime/num-xviii-3/eroli.htm>.
- EUROPEAN COMMISSION n.d. Marchio del Patrimonio Europeo. Informazioni per i siti candidati. Publications Office. https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ehl-guidelines-for-candidate-sites_it.pdf.
- 2014. *Europe starts here! European Heritage Label*. Luxembourg: Publications Office.
- 2015. *European Capitals of Culture 30 years*. Luxembourg: Publications Office.
- FAIRCLOUGH, G. 2006. From assessment to characterisation: current approaches to understanding the historic environment, in J. Hunter & I. Ralston (ed.) *Archaeological Resource Management in the UK: an Introduction*, 2nd ed.: 253–75. Stroud: Sutton.
- 2009a. New heritage frontiers, in *Heritage and Beyond*: 29–42. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- 2009b. n.d. Conservation and the British, in J. Schofield (ed.) *Defining Moments: Dramatic Archaeologies of the Twentieth-Century*: 157–64. *Studies in Contemporary History and Archaeology* 5. Oxford: Archaeopress.
- FAMIGLIETTI, Gianluca. 2010. *Diritti culturali e diritto della cultura: la voce cultura dal campo delle tutele a quello della tutela*. Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico dell'Università di Pisa 55. Torino: Giappichelli.
- FAMIGLIETTI, Gino. & V. GIUFFRÈ. 1986. *La tutela dei beni paesistici ed ambientali: legislazione, indirizzi amministrativi, dottrina, giurisprudenza*. Napoli: Jovene.

- FAVA, D. 2010. L'Associazione Storico-Archeologica della Riviera del Garda (A.S.A.R.) ha 40 anni *Il Sommolago* 3: 111–23.
- FAVERO, M., 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): 821–53.
- FEDERCULTURE 2017. *Impresa cultura: gestione, innovazione, sostenibilità 13. rapporto annuale Federculture 2017*. Roma: Gangemi.
- FELICIATI, P. 2016. *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia. Atti del convegno di studi in occasione del 5° anno della rivista 'Il capitale culturale' (Macerata, 5-6 novembre 2015)*. Il Capitale Culturale. Supplementi 5. Macerata: Eum.
- FERRI, P. & 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: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/zan.htm>.
- FINCHAM, D. 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): 347–70.
- FIorentino, F. 2007. Valentino, festa nel tempio. A Roma star e principesse *Il Corriere della Sera*, July 7.
- FLATMAN, J. 2012. The past, present and future of rescue archaeology in England *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 2: 279–98.
- FLATMAN, J. & D. PERRING. 2013. The National Planning Policy Framework and archaeology: a discussion *Papers from the Institute of Archaeology* 22: 4–10.
- FRANCIONI, F. 2004. Beyond State Sovereignty: The Protection of Cultural Heritage as a Shared Interest of Humanity *Michigan Journal of International Law* 25(4): 1209–28.
- FRIGO, M. 2004. Cultural property v. cultural heritage: a 'battle of concepts' in international law? *International Review of the Red Cross* 86(854): 367–78.
- FUZIO, R. 2012. Commento all'Art. 142, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 1066–98. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- GAMBINO, A.M. & M.L. BIXIO. 2018. I dati archeologici tra prerogative di tutela e istanze di accesso *Archeologia e calcolatori* 29: 19–30.
- GATTIGLIA, G. 2018. La maternità e la paternità del dato archeologico. L'esempio del MOD (Mappa Open Data) *Archeologia e calcolatori* 29: 51–58.

- GAUTHIER, M. 2014. The origins and aims of the Valletta Convention. Its implementation in France, in V. van den Haas & P.A.C. Schut (ed.) *The Valletta Convention: Twenty Years After. Benefits, Problems, Challenges*: 31–43. EAC Occasional Paper 9. Brussels: Europae Archaeologiae Consilium.
- GAZOIA, A. 2014. *Come finisce il libro: contro la falsa democrazia dell'editoria digitale*. Roma: Minimum fax.
- GELICHI, S. 1997. *Introduzione all'archeologia medievale. Storia e ricerca in Italia*. Roma: Carocci.
- GIAMPIERETTI, M. 2015. Quali strumenti giuridici statali e regionali per le comunità patri-monialì?, in L. Zagato & M. Vecco (ed.) *Citizens of Europe. Culture e diritti*: 335–56. Sapere l'Europa, sapere d'Europa 3. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- GIANNINI, M.S. 1962. Disciplina della ricerca e della circolazione delle cose di interesse archeologico, in : 1-38 (estratto). Venezia.
- 1976. I beni culturali *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1: 3–38.
- GILL, D. 2010. The Portable Antiquities Scheme and the Treasure Act: protecting the archaeology of England and Wales? *Papers from the Institute of Archaeology* 20: 1–11.
- GOULD, P.G. 2017. Considerations on governing heritage as a commons resource, in P.G. Gould & K.A. Pyburn (ed.) *Collision or Collaboration: Archaeology Encounters Economic Development*: 171–87. Cham: Springer.
- 2018. *Empowering communities through archaeology and heritage: the role of local governance in economic development*. London: Bloomsbury.
- GRAY, C. 2000. *The politics of the arts in Britain*. Basingstoke: Macmillan.
- GUALANDI, M.L. 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: i–vi*. Edizioni Nuova Cultura.
- GUALDANI, A. 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: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/gualdani.htm>.
- GUERMANDI, M.P. 2016. Birth and crib death of preventive archaeology in Italy, in Pedrag Novaković, M. Horňák, M.P. Guermandi, H. Stäuble, P. Depaepe, & J.-P. Demoule (ed.) *Recent developments in preventive archaeology in Europe (proceedings of the 22nd EAA Meeting, Vilnius 2016)*: 301–12. Ljubljana: Ljubljana University Press.

- GUNDERSEN, J. 2019. No room for good intentions? Private metal detecting and archaeological sites in the plow layer in Norway, in S. Campbell, L. White, & S. Thomas (ed.) *Competing Values in Archaeological Heritage*: 125–38. Cham: Springer.
- HAFSTEIN, V.T. & M. SKRYDSTRUP. 2017. Heritage vs. property. Contrasting regimes and rationalities in the patrimonial field, in J.L. Anderson & H. Geismar (ed.) *The Routledge companion to cultural property*: 38–53. London: Routledge.
- HALL, C.M. & S. McARTHUR. 1998. *Integrated Heritage Management*. London: Stationery Office Books.
- HAMEROW, H. 2018. Early Medieval 'places and spaces'. Breaking down boundaries in British Archaeology, in J.A. Quirós Castillo (ed.) *Treinta años de Arqueología Medieval en España*: 35–48. Oxford: Archaeopress.
- HAMILAKIS, Y. & E. YALOURI. 1996. Antiquities as symbolic capital in modern Greek society *Antiquity* 70(267): 117–29.
- HARDIN, G. 1968. The tragedy of the commons *Science* 162(3859): 1243–48.
- HARDY, S.A. 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. (ed.)S. Tong *Cogent Social Sciences* 3(1): 1298397.
- HARRISON, R. & J. SCHOFIELD. 2010. *After modernity: archaeological approaches to the contemporary past*. Oxford: Oxford University Press.
- HARWOOD, R. 2012. *Historic Environment Law: Planning, Listed Buildings, Monuments, Conservation Areas and Objects*. Builth Wells: Institute of Art and Law.
- HECKER, S., M. HAKLAY., A. BOWSER., Z. MAKUCH., J. VOGEL. & A. BONN. (ed.) 2018. *Citizen Science*. London: UCL Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv550cf2>.
- HILL, G.F. 1936. *Treasure trove in law and practice from the earliest time to the present day*. Oxford: Clarendon Press.
- HINTON, P. & D. JENNINGS. 2007. Quality Management of Archaeology in Great Britain: Present Practice and Future Challenges, in W. Willems & M.H. Dries van den (ed.) *Quality Management in Archaeology*: 100–112. Oxford: Oxbow Books.
- HISTORIC ENGLAND 2015. *Managing significance in decision-taking in the historic environment*. Historic Environment Good Practice Advice in Planning 7. London: Historic England. <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/gpa2-managing-significance-in-decision-taking/gpa2/>.

- 2016. *Local Heritage Listing*. Historic England Advice Note 7. London: Historic England. <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/local-heritage-listing-advice-note-7/heag018-local-heritage-listing/>.
 - 2017. Historic England Annual Report & Accounts 2016/17. Swindon. <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/he-ann-rep-accounts-16-17/he-ann-rep-accounts-2016-17/>.
- HODDER, I. 2003. Archaeological reflexivity and the 'local' voice *Anthropological Quarterly* 76(1): 55–69.
- HOLTORF, C. 2001. Is the Past a Non-Renewable Resource, in P.G. Stone, R. Layton, & J. Thomas (ed.) *Destruction and conservation of cultural property*, One world archaeology: 286–97. London: Routledge.
- 2007a. *Archaeology is a brand! the meaning of archaeology in contemporary popular culture*. Oxford: Archaeopress.
 - 2007b. Can you hear me at the back? Archaeology, communication and society *European Journal of Archaeology* 10(2-3): 149–65.
 - 2007c. What does not move any hearts — why should it be saved? The Denkmalpflegediskussion in Germany *International Journal of Cultural Property* 14: 33–55.
- HUNTER, J., I. RALSTON. & A. HAMLIN. 1993. The structure of British Archaeology, in J. Hunter & I. Ralston (ed.) *Archaeological Resource Management in the UK. An Introduction*: 30–43. Stroud: Alan Sutton.
- IERACITANO, F. 2015. La generazione Erasmus: i nuovi cittadini europei?, in M.C. Marchetti *L'Europa dei cittadini: cittadinanza e democrazia nell'Unione Europea*: 107–32. Milano: Franco Angeli.
- ISTAT 2014. *BES 2014. Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma: Istat. https://www.istat.it/it/files//2014/06/Rapporto_Bes_2014.pdf.
- 2018. *BES 2018. Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma: Istat. https://www.istat.it/it/files//2018/12/Bes_2018.pdf.
- IVERSEN, F. 2012. The land of milk an honey? Rescue archaeology in Norway *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 2: 299–318.
- JAMESON JR, J.H. 2004. Public Archaeology in the United States, in N. Merriman (ed.) *Public Archaeology*: 21–58. London: Routledge.
- JENKINS, T. 2010. *Contesting Human Remains in Museum Collections: the Crisis of Cultural Authority*. London: Routledge.

- JOKILEHTO, J. 2012. Human rights and cultural heritage. Observations on the recognition of human rights in the international doctrine *International Journal of Heritage Studies* 18(3): 226–30.
- JONES, M. & M. STENSEKE. 2011. The issue of public participation in the European Landscape Convention, in M. Jones & M. Stenseke (ed.) *The European Landscape Convention: Challenges of Participation*: 1–23. Dordrecht: Springer.
- JONES, S. 2017. Wrestling with the Social Value of Heritage: Problems, Dilemmas and Opportunities *Journal of Community Archaeology & Heritage* 4(1): 21–37.
- KAJDA, K., A. MARX., H. WRIGHT., J. RICHARDS., A. MARCINIAK., K.S. ROSSENBACH., M. PAWLETA., M.H. VAN DEN DRIES., K. BOOM., M.P. GUERMANDI., F. CRIADO-BOADO., D. BARREIRO., A. SYNNESTVEDT., K. KOTSAKIS., K. KASVIKIS., E. THEODOROUDI., F. LÜTH., M. ISSA. & I. FRASE. 2018. Archaeology, Heritage, and Social Value: Public Perspectives on European Archaeology *European Journal of Archaeology* 21(1): 96–117.
- KARL, R. forthcoming. Metal detecting and the lack of efficacy of any kind of regulation. A response to a paper by Samuel A. Hardy.
- 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): 111–33.
 - 2013. Do as we say, not as we do! Archaeological heritage protection and the excluded Austrian public, in A. Lagerlöf (ed.) *Who Cares? Perspectives on Public Awareness, Participation and Protection in Archaeological Heritage Management. Proceedings of the International Conference (Paris, France, 15-17 March 2012)*: 115–22. EAC Occasional Paper 8. Namur: Europae Archaeologiae Consilium.
 - 2015. Every sherd is sacred. Compulsive hoarding in archaeology, in G.J. Sayej, D. Henson, & Y.F. Willumsen (ed.) *Managing the Archaeological Heritage: Public archaeology in Europe*: 24–37. Kristiansand: Vest-Agder-museet.
 - 2016. The Freedom of Archaeological Research: Archaeological Heritage Protection and Civil Rights in Austria (and Beyond) *Public Archaeology* 15(1): 23–39.
 - 2018. Against retention in situ. How to best preserve archaeology for ‘future generations’ *Archäologische Denkmalpflege*, 21–51.
 - 2019a. Authorities and subjects? The legal framework for public participation in Austrian archaeology *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 219–56.

- 2019b. An empirical examination of archaeological damage caused by unprofessional extraction of archaeology ex situ ('looting'). A case study from Austria *Archäologische Denkmalpflege* 2: 1–34.
- KARL, S., 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): 86–120.
- KENNEDY, M. 2003. Time Team digs up row over DIY excavation *The Guardian*, June 21. <https://www.theguardian.com/media/2003/jun/21/schools.artsandhumanities>.
- KNOBLOCH, R. 2019. Archaeological Jobs and Legislation in Italy a Quarter of a Century after the Valletta Convention *European Journal of Archaeology* 22(2): 269–88.
- KOHL, P.L. & C. FAWCETT. 1995. *Nationalism, politics, and the practice of archaeology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KRISTIANSEN, K. 2009. Contract archaeology in Europe: an experiment in diversity *World Archaeology* 41 (4): 641–48.
- KULIK, K. 2007. A short history of archaeological communication, in T. Clack & M. Brittain (ed.) *Archaeology and the Media*: 111–24. Walnut Creek: Routledge.
- KURZWEIL, H., 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. Gibbon (ed.) *Who Owns the Past?: Cultural Policy, Cultural Property, and the Law*: 83–95. Rutgers University Press.
- KUTAY, A. 2015. Limits of participatory democracy in European governance *European Law Journal* 21 (6): 803–18.
- LABADI, S. 2013. *UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*. Rowman & Littlefield.
- 2017. UNESCO, World Heritage, and sustainable development: international discourses and local impacts, in P.G. Gould & K.A. Pyburn (ed.) *Collision or Collaboration: Archaeology Encounters Economic Development*: 45–60. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-44515-1_4.
- LÄHDESMÄKI, T. 2014. The EU's explicit and implicit heritage politics *European Societies* 16 (3): 401–21.
- 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): 766–80.

- LÄHDESMÄKI, T. & A. WAGENER. 2015. Discourses on governing diversity in Europe: critical analysis of the White Paper on Intercultural Dialogue *International Journal of Intercultural Relations* 44: 13–28.
- LANSLEY, J. 1996. Membership participation and ideology in large voluntary organisations: the case of the National Trust *Voluntas* 7 (3): 221–40.
- LARKIN, J. 2014. Safely into the Unknown? A review of the proposals for the future of English Heritage *Papers from the Institute of Archaeology* 24 (1): 1–18.
- LEKAOTA, L. 2018. Impacts of World Heritage sites on local communities in the Indian Ocean Region *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure* 7 (3): <https://pdfs.semanticscholar.org/6386/7d9c41bd6d50262a8fcc98bced94afe4a8b7.pdf>.
- LENNOX, R. 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. York: University of York.
- LEÓN, A. 2012. Public administration of archaeology in Spain. Notes on current situation and future prospects *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 2: 337–60.
- LEWIS, C. 2014. The Power of Pits: Archaeology, Outreach and Research in Living Landscapes, in K. Boyle, R.J. Rabett, & C.O. Hunt (ed.) *Living in the Landscape. Essays in Honour of Graeme Barker*: 321–38. Cambridge: McDonald Institute for Archaeological Research.
- LEWIS, M. 2013. The PAS - A Rather British Solution. The Mandatory Reporting and Voluntary Recording of Archaeological Objects in England and Wales, in A. Lagerlöf (ed.) *Who Cares? Perspectives on Public Awareness, Participation and Protection in Archaeological Heritage Management. Proceedings of the International Conference (Paris, France, 15- 17 March 2012)*: 17–22. EAC Occasional Paper 8. Namur: Europae Archaeologiae Consilium.
- 2016. A Detectorist's Utopia? Archaeology and Metal-Detecting in England and Wales *Open Archaeology* 2 (1): 127–39.
- LINDNER, R., G. AICHHOLZER. & L. HENNEN. 2016. *Electronic democracy in Europe. Prospects and challenges of e-publics, e-participation and e-voting*. Cham: Springer.
- LIVERANI, P. 2011. Public archaeology, riflessioni preliminari, in G. Vannini (ed.) *Archeologia pubblica in Toscana. Un progetto e una proposta*: 113–18. Strumenti per La Didattica e La Ricerca 115. Firenze: Firenze University Press.

- Lo Voi, V. 2011. Il property law nel diritto inglese: aspetti storici e comparatistici. Tesi di dottorato, Palermo: Università degli Studi di Palermo.
- LOGAN, W. 2012. Cultural diversity, cultural heritage and human rights: towards heritage management as human rights-based cultural practice *International Journal of Heritage Studies* 18 (3): 231–44.
- LOWENTHAL, D. 1998. *The heritage crusade and the spoils of history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2005. Why Sanctions Seldom Work: Reflections on Cultural Property Internationalism *International Journal of Cultural Property* 12 (3): 393–423.
- LUBRANO, B. 2012. Commento all'Art. 88, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 714–27. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- LUISATO, C. 2016. Il Medioevo a Padova. Storia e analisi dell'associazionismo culturale e del suo impatto sulla comunità locale. Padova: Università degli Studi di Padova.
- LUPI, R. 2014. L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di 'credito d'imposta' *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 3: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/lupi.htm>.
- MÄLKSOO, M. 2009. The memory politics of becoming European: the East European subalterns and the collective memory of Europe *European Journal of International Relations* 15 (4): 653–80.
- MALNATI, L. 2011. La 'chiamata a raccolta' degli archeologi, in A. Mosca (ed.) *Valorizzazione e gestione integrata del patrimonio archeologico (Paestum, 17-20 novembre 2011)*: 8–11. Roma: Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale.
- 2013. Libertà di ricerca e tutela del patrimonio archeologico: una breve nota *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 3: 285–90.
- 2018. Il meglio è nemico del bene *Archeologia e calcolatori* 29: 13–18.
- MALNATI, L., 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: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/3/malnati.htm>.
- MANACORDA, D. 1999. Università e tutela dei beni archeologici: prospettive di cooperazione *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/man.htm>.
- 2014. *L'Italia agli italiani: istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*. Bari: Edipuglia.

- MANACORDA, D. & G. VOLPE. 2019. La riforma del gambero *Il Giornale dell'Arte* 399: 1–9.
- MANFREDI, G. 2017. La tutela proprietaria dell'immateriale economico nei beni culturali *Il diritto dell'economia* 30: 29–38.
- MANN 2016. *Museo Archeologico Nazionale di Napoli. Piano strategico 2016-2019*. Milano: Electa. https://www.museoarcheologiconapoli.it/wp-content/uploads/2016/06/%E2%80%A2MANN_piano-strategico_BASSA.pdf.
- MANNU, L. 2006. Brevi note sul rinvenimento di beni culturali sopra e sotto il suolo *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/1/mannu.htm>.
- MANSI, A. 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: CEDAM.
- 2016. *Il diritto dell'archeologia*. Udine: Forum.
- MANZETTI, V. 2018. Il 'dibattito pubblico' nel nuovo codice dei contratti *Federalismi.it: Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, [https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=35861 & dpath=document & dfile=26022018122600.pdf & content=Il%2B%27dibattito%2Bpubblico%27%2Bnel%2Bnuovo%2Bcodice%2Bdei%2Bcontratti%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B](https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=35861&dpath=document&dfile=26022018122600.pdf&content=Il%2B%27dibattito%2Bpubblico%27%2Bnel%2Bnuovo%2Bcodice%2Bdei%2Bcontratti%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B).
- MARCHETTI, M.C. 2015. *L'Europa dei cittadini: cittadinanza e democrazia nell'Unione Europea*. Milano: Franco Angeli.
- MARCI, S. 2018. *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*. Esperienze 35. Roma: Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica.
- MARELLA, M.R. 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*: 9–28. Culture 86. Verona: Ombre corte.
- MARINI, F.S. 1999. Profili costituzionali della tutela dei Beni Culturali *Nuova Rassegna* 7: 633–64.
- MARQUEZ-GRANT, N. & 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: Routledge.

- MARTÍN CIVANTOS, J.M. 2015. Landscape archaeology and rural communities: ethnoecology and social involvement, in A. Chavarria Arnau & A. Reynolds (ed.) *Detecting and understanding historic landscapes*: 335–58. PCA Studies 2. Mantova: SAP Società Archeologica.
- MARTÍN CIVANTOS, J.M. & M.T. BONET GARCÍA. 2015. MEMOLA project. Mediterranean Mountainous Landscapes: an historical approach to cultural heritage based on traditional agrosystems *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 5: 347–56.
- MARZATICO, F. & M. NUCCIO. (ed.) 2013. *APSAT 7. Conoscenza e valorizzazione dei paesaggi trentini*. Progetti di Archeologia 8. Mantova: SAP Società Archeologica.
- MARZUOLI, C. 2000a. Ritrovamenti e scoperte: la ricerca di beni culturali (art. 85 d.lg. 490/1999) *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/marzuoli.htm>.
- 2000b. Articolo 85. Ricerca di beni culturali, in M. Cammelli (ed.) *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali: commento al Testo unico approvato con il Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*: 285–93. Bologna: Il mulino.
- 2000c. Articolo 86. Concessione di ricerca, in M. Cammelli (ed.) *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali: commento al Testo unico approvato con il Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*: 293–95. Bologna: Il mulino.
- 2007. Articolo 90. Scoperte fortuite, in M. Cammelli, G. Sciuillo, & C. Barbatì (ed.) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, Nuova ed.: 375–76. Bologna: Il mulino.
- 2008. Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 3: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/marzuoli.htm>.
- MASON, R. & E.C. AVRAMI. 2002. Heritage values and challenges of conservation planning, in J.M. Teutonico & G. Palumbo (ed.) *Management planning for archaeological sites, an international workshop organized by the Getty Conservation Institute and Loyola Marymount University (19-22 May 2000, Corinth, Greece)*: 12–26. Los Angeles: Getty Conservation Institute.
- MATARASSO, F. 2004. L'Etat c'est nous: arte, sussidi e Stato nei regimi democratici *Economia della Cultura* XIV (4): 491–98.
- MATHERS, C., T. DARVILL. & B.J. LITTLE. 2005. *Heritage of value, archaeology of renown: reshaping archaeological assessment and significance*. Gainesville: University Press of Florida.

- MATSUDA, A. & K. OKAMURA. 2011. Introduction: New Perspectives in Global Public Archaeology, in K. Okamura & A. Matsuda (ed.) *New Perspectives in Global Public Archaeology*: 1–18. Springer New York.
- MATTARELLA, B.G. 2017. *Burocrazia e riforme*. Bologna: Il mulino.
- MATTEI, U. 2011. *Beni comuni: un manifesto*. Roma Bari: Laterza.
- 2017. Beni culturali, beni comuni, estrazione, in E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, & A. Massaro (ed.) *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*: 147–54. Roma: RomaTrE-Press.
- MAZZOLENI, M. & Z. BALDO. 2012. Libertà di accesso, ricerca e riserva di pubblicazione nelle scoperte archeologiche, in L. Bezzi, D. Francisci, P. Grossi, & D. Lotto (ed.) *Open source, free software e open format nei processi di ricerca archeologica. Atti del III workshop (Padova, 8-9 maggio 2008)*: 95–100. Roma: Quasar.
- MCATACKNEY, L. & K. RYZEWSKI. 2017. *Contemporary archaeology and the city: creativity, ruination, and political action*. Oxford: Oxford University Press.
- MCGIMSEY, C.R. 1972. *Public archeology*. New York: Seminar Press.
- MCMANAMON, F.P. 2000. Archaeological messages and messengers *Public Archaeology* 1: 5–20.
- MELIS, G. 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: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/melis.htm>.
- MELOTTI, M. 2008. *Turismo archeologico: dalle piramidi alle veneri di plastica*. Milano: Mondadori.
- MERRIMAN, N. 2000. *Beyond the glass case : the past, the heritage and the public*. London: Institute of Archaeology, University College London.
- 2004. Introduction: diversity and dissonance in public archaeology, in N. Merriman (ed.) *Public Archaeology*: 1–17. London: Routledge.
- MERRYMAN, J.H. 1986. Two ways of thinking about cultural property *The American Journal of International Law* 80 (4): 831–53.
- 2012. Thinking about the Sevso Treasure, in M.A. Adler & S. Benton Bruning (ed.) *The futures of our pasts: ethical implications of collecting antiquities in the twenty-first century*: 51–66. Santa Fe: School for Advanced Research Press.
- MERUSI, F. 1975. Art. 9, in G. Branca (ed.) *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*: 434–60. Bologna-Roma: Zanichelli.

- MEYER-BISCH, P. 2009. On the “right to heritage” – The innovative approach of Articles 1 and 2 of the Faro Convention, in *Heritage and Beyond*: 59–66. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- MICKEL, A. & A.R. KNOPELL. 2015. We wanted to take real information: public engagement and regional survey at Petra, Jordan *World Archaeology* 47 (2): 239–60.
- MIFSUD BONNICI, U. 2008. *An Introduction to Cultural Heritage Law*. Valletta (Malta): Mid-sea Books.
- 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*: 53–57. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- MILITELLO, P. 2018. Archeologia e didattica: i corsi di studio in Archeologia e le nuove sfide, in D. Malfitana (ed.) *Archeologia quo vadis? Riflessioni metodologiche sul futuro di una disciplina. Atti del workshop internazionale (Catania, 18-19 gennaio 2018)*: 49–56. Catania: CNR.
- MITCHELL, A. 2009. *AS Law*. London New York: Routledge.
- MODOLO, M. 2017. Libera riproduzione digitale di beni culturali: prospettive per la ricerca, opportunità per la valorizzazione, in R. Auriemma (ed.) *La democrazia della conoscenza. Patrimoni culturali, sistemi informativi e open data: accesso libero ai beni comuni? Atti del convegno (Trieste, 28-29 gennaio 2016)*: 53–64. Udine: Forum.
- 2018. Promozione del pubblico dominio e riuso dell’immagine del bene culturale *Archeologia e calcolatori* 29: 73–86.
- MOLASCHI, V. 2018. Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018 *Rivista Giuridica di Urbanistica* 3: 386–426.
- MÖLLER, K. 2019. Will they or won’t they? German heritage laws, public participation and the Faro Convention *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 199–218.
- MONTANARI, T. 2014. *Istruzioni per l’uso del futuro: il patrimonio culturale e la democrazia che verrà*. Roma: Minimum Fax.
- 2015. *Privati del patrimonio*. Torino: Einaudi.
- MONTELLA, M. 2015. Cultural Value, in G.M. Golinelli (ed.) *Cultural Heritage and Value Creation: Towards New Pathways*: 1–51. Cham: Springer.
- MONTI, S. 2019. La (non) urgenza della Convenzione di Faro *Artribune*, March 9.

- MORBIDELLI, G. 2012. Commento all'Art. 10, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 123–33. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- MOSCATI, S. 2002. Premessa, in *Il mondo dell'archeologia: XXV–XLVIII*. Treccani 2000. Roma: Istituto della Enciclopedia italiana.
- MOSHENSKA, G. (ed.) 2017a. *Key concepts in public archaeology*. London: UCL Press.
- 2017b. Performance and display at the first meeting of the British Archaeological Association, Canterbury, 1844 *World Archaeology* 49 (2): 226–36.
- 2019. Public archaeology and public protest presented at the The past in the present. Public archaeology: current practices and methods, April 12. https://www.youtube.com/watch?v=0PXF_497ZZ8.
- MOSHENSKA, G. & T. SCHADLA-HALL. 2011. Mortimer Wheeler's Theatre of the Past *Public Archaeology* 10 (1): 46–55.
- MOSS, R. 2003. Time Team's Big Dig Plan Gets Really, Really Big *Culture 24 - art, history, science*, March 7. <http://www.culture24.org.uk/history-and-heritage/archaeology/art15433>.
- MULLIGAN, M. 2018. On the Need for a Nuanced Understanding of “Community” in Heritage Policy and Practice, in A.M. Labrador & N.A. Silberman (ed.) *The Oxford handbook of public heritage theory and practice*: 209–22. Oxford: Oxford University Press.
- MUNASINGHE, H. 2005. The Politics of the Past: Constructing a National Identity through Heritage Conservation *International Journal of Heritage Studies* 11 (3): 251–60.
- MUNCH RASMUSSEN, J. 2014. Securing Cultural Heritage Objects and Fencing Stolen Goods? A Case Study on Museums and Metal Detecting in Norway *Norwegian Archaeological Review* 47 (1): 83–107.
- MUNICIPALITY OF VENICE 2014. Venice and its Lagoon. Periodic Reporting Cycle 2, Section II. <https://whc.unesco.org/en/list/394/documents/>.
- MURRAY, T. 1989. The history, philosophy and sociology of archaeology: the case of the Ancient Monuments Protection Act (1882), in V. Pinski & A. Wilie (ed.) *Critical traditions in contemporary archaeology: essays in the philosophy, history and socio-politics of archaeology*: 55–67. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAFZIGER, J.A.R. & R.K. PATERSON. 2016. *Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade*. Cheltenham: Edward Elgar.
- NATIONAL TRUST 2017. National Trust Annual Report 2016/2017. <https://nt.global.ssl.fastly.net/documents/annual-report-201617.pdf>

- NATURE 1957. Use of the national land fund *Nature* 179 (4567): 948.
- NEAL, C. 2015. Heritage and Participation, in E. Waterton & S. Watson (ed.) *The Palgrave Handbook of Contemporary Heritage Research*. Handbook of Contemporary Heritage Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- NEARCH 2018. *Gli Europei e l'archeologia*. Bologna: Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali della Regione Emilia Romagna. http://nearch.eu/IMG/pdf/nearch_europeans_and_archaeology_it.pdf.
- NESPOR, S. 2013. Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 6: 665–85.
- NIKLISSON, E. 2017. The Janus-face of European heritage: Revisiting the rhetoric of Europe-making in EU cultural politics *Journal of Social Archaeology* 17 (2): 138–62.
- NIVARRA, L. 2017. I beni comuni: dalla fruizione alla gestione, in E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, & A. Massaro (ed.) *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*: 155–57. Roma: RomaTrE-Press.
- NIZZO, V. 2015. Archeologia partecipata, in C. Dal Maso & F. Ripanti (ed.) *Archeostorie. Manuale non convenzionale di archeologia vissuta*: 259–72. Milano: Cisalpino.
- 2016. Archeologia è partecipazione *Forma Urbis* 9. Archeologia e società: 5–11.
- 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*: 71–84. Sesto Fiorentino: All'Insegna del Giglio.
- NOVARESE, F. 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): 209–38.
- NUTTALL, S. & C. COETZEE. 1998. *Negotiating the past: the making of memory in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- ODENDAHL, K. 2017. Securing and enhancing the common cultural heritage, in S. Schmahl & M. Breuer (ed.) *The Council of Europe: its Law and Policies*: 749–68. Oxford: Oxford University press.
- O'KEEFE, P.J. 1993. The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage *Antiquity* 67 (255): 406–13.
- O'KEEFE, P.J. & L.V. PROTT. 1984. *Law and the cultural heritage. Vol. 1: Discovery and excavation*. Abingdon: Professional.

- O'KEEFE, P.J. & L.V. PROT. 2011. *Cultural heritage conventions and other instruments: a compendium with commentaries*. Builth Wells: Institute of Art and Law.
- OLIVIER, A. 2014. The Valletta Convention: twenty years after – A convenient time, in V. van den Haas & P.A.C. Schut (ed.) *The Valletta Convention: Twenty Years After. Benefits, Problems, Challenges*: 11–16. EAC Occasional Paper 9. Brussels: Europae Archaeologiae Consilium.
- 2017. Communities of Interest: challenging approaches *Journal of Community Archaeology & Heritage* 4 (1): 7–20.
- 2019. Socialising heritage: polity and praxis *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 9–34.
- OLWIG, K.R. 2007. The practice of landscape 'Conventions' and the just landscape: The case of the European landscape convention *Landscape Research* 32 (5): 579–94.
- 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: Publications Office. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8837a15-437c-11e8-a9f4-01aa75ed71a1>.
- ORTO BOTANICO DI PADOVA 2014. Botanical Garden (Orto Botanico), Padua. Periodic Reporting Cycle 2, Section II. <https://whc.unesco.org/en/list/824/documents/>.
- OSTROM, E. 2006. *Governare i beni collettivi*. Venezia: Marsilio.
- OXFORD ARCHAEOLOGY 2009. Nighthawks & Nighthawking: Damage to Archaeological Sites in the UK & Crown Dependencies caused by Illegal Searching & Removal of Antiquities. Strategic Study. Final Report. <https://content.historicengland.org.uk/images-books/publications/nighthawks-nighthawking/nighthawks2.pdf/>.
- PALLOTTINO, M. 1987. La stagione della Commissione Franceschini, in F. Perego (ed.) *Memorabilia: il futuro della memoria. Beni ambientali architettonici, archeologici, artistici e storici in Italia*, I (Tutela e valorizzazione oggi): 7–11. Roma Bari: Laterza.
- PANUCCIO, V. 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*: 7–24. Milano: Giuffrè.
- PAOLUCCI, A. 2010. Una politica per i beni culturali. (ed.)C. Chiappini & P. Rigamonti *Enciclopedia Italiana XXI Secolo. Gli spazi e le arti*. Roma: Treccani.
- PAVOLINI, C. 1996. Per una Soprintendenza unica *Ostraka* V (2): 377–87.
- PAVONE, C. 2013. La commissione Papaldo *Pareolechiave* 1: 175–82.

- PAZÉ, V. 2011. *In nome del popolo: il problema democratico*. Roma: Laterza.
- 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* 1967. 3 vols. Roma: Colombo.
- PETRAROIA, P. & D. LA MARCA. 2017. Per un'impreditoria qualificata nella gestione di beni e servizi culturali, in Federculture (ed.) *Impresa cultura: gestione, innovazione, sostenibilità 13. rapporto annuale Federculture 2017*: 67–79. Roma: Gangemi.
- PETTENÒ, E. & R. TASINATO. 2019. Collections - collectors (?) - and archaeological heritage preservation presented at the Winter School 'Anthropology of forgery. Art collecting, authentication and innovative tools for a culture of legality in cultural heritage', February 28, Padova, Vicenza, Castelfranco Veneto.
- PICKARD, R. 2002. *European Cultural Heritage. II. A review of policies and practice*. Strasbourg: Council of Europe.
- PINNA, F. 2019. Archeologia e costruzione partecipata dell'identità locale: percorsi di archeologia di comunità in Sardegna *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 123–46.
- PINTUCCI, A. & E. CELLA. 2014. Discovering the Archaeologists of Italy 2012-14. Confederazione Italiana Archeologi. http://www.discovering-archaeologists.eu/national_reports/2014/IT%20DISCO%202014%20Italy%20national%20report%20english.pdf.
- PISTORIO, G. 2012a. Commento all'Art. 91, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 739–47. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- 2012b. Commento all'Art. 90, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 732–39. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- POLLARD, J. 2003. WANHS and archaeological research in Wiltshire, 1853-2003, in J.H. Thomas (ed.) *Wiltshire Archaeological and Natural History Society. The first 150 years*: 45–64. Devizes: Wiltshire Archaeological and Natural History Society.
- POLLARD, T. 2009. The rust of time: metal detecting and battlefield archaeology, in S. Thomas & P.G. Stone (ed.) *Metal Detecting and Archaeology*. Heritage Matters Series 2. Woodbridge: Boydell Press. <http://www.boydellandbrewer.com/store/viewItem.asp?idProduct=10305>.
- POSTIGLIONE, A. 1979. Un diverso ruolo dello scopritore di cose di interesse artistico, storico e archeologico *Giustizia Civile* 12: 2047–50.

- PROTT, L.V. & P.J. O'KEEFE. 1992. 'Cultural Heritage' or 'Cultural Property'? *International Journal of Cultural Property* 1 (2): 307–320.
- PSYCHOGIOPOULOU, E. 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): 575–92.
- 2014. Cultural mainstreaming: the European Union's horizontal cultural diversity agenda and its evolution *European Law Review* 39 (5): 626–46.
- QUAGLIA, M.A. & A. RALLO. 2012. Commento all'Art. 136, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 1066–98. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- RANCI, C. 2006. *Il volontariato: i volti della solidarietà*. Bologna: Il mulino.
- RASKIN, J.D. 2008. The evolution of constructivism *Journal of Constructivist Psychology* 21 (1): 1–24.
- RENFREW, C. 2000. *Loot, legitimacy and ownership: the ethical crisis in archaeology*. London: Duckworth.
- RESTA, G. 2009. Chi è proprietario delle Piramidi? L'immagine dei beni tra property e commons *Politica del diritto* XL (4): 567–603.
- RICCI, A. 1996. *I mali dell'abbondanza: considerazioni impolitiche sui beni culturali*. Roma: Lithos CeSTer.
- Ricerca sui beni culturali* 1975. 2 vols. Roma: Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari.
- RICHARDSON, L.-J., C. HOGGARD. & D. ROCKS-MACQUEEN. 2018. What do UK archaeologists think of public engagement? *Landward Research Occasional Paper 2*: https://ueaeprints.uea.ac.uk/68268/1/LRop002_Richardson_etal_2018.pdf.
- RIFKIN, J. 2015. *La società a costo marginale zero: l'Internet delle cose, l'ascesa del 'Commons' collaborativo e l'eclissi del capitalismo*. (trans.)L. Vanni. Milano: Mondadori.
- RIPANTI, F. 2017. Italian public archaeology on fieldwork: an overview *Archeostorie. Journal of Public Archaeology* 1: 93–104.
- RIZNER, M. 2019. Participatory research in archaeology in Croatia: between law and practice *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 9: 257–68.
- ROCHE, M. 2007. Cultural europeization and the 'cosmopolitan condition': European Union regulation and European sport, in C. Rumford (ed.) *Cosmopolitanism and Europe*: 126–41. Studies in Social and Political Thought 15. Liverpool: Liverpool University Press.

- RODRÍGUEZ TEMIÑO, I. 2012. *Indianas Jones sin futuro. La lucha contra el expolio del patrimonio arqueológico*. Madrid: JAS Arqueología.
- RODRÍGUEZ TEMIÑO, I. & A. YÁÑEZ. 2018. Los procedimientos sancionadores por uso no autorizado de detectores de metales. Reflexiones sobre una práctica imperfecta, in A. Yáñez & I. Rodríguez Temiño (ed.) *El expoliar se va a acabar. Uso de detectores de metales y arqueología: sanciones administrativas y penales*: 281–334. Valencia: Tirant lo bilanch.
- RODRÍGUEZ TEMIÑO, I., A. YÁÑEZ. & M. ORTIZ SÁNCHEZ. 2019. Archaeological heritage and metal detectors: should we be managing supply or demand?, in S. Campbell, L. White, & S. Thomas (ed.) *Competing Values in Archaeological Heritage*: 139–53. Cham: Springer.
- RONCACCIOLI, A. (ed.) 1996. *L'azienda museo: problemi economici, gestionali e organizzativi*. Padova: CEDAM.
- ROSSETTI, I. & C. CASINI. 2016. Partecipazione e grandi opere. Il caso della Regione Toscana come esperimento per una applicazione nazionale presented at the XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali. https://www.aisre.it/images/aisre/5788b611cdc836.64065964/rossetti_casini_partecipazione%20e%20grandi%20opere.pdf.
- RÖSSLER, M. 2012. Partners in site management. A shift in focus: heritage and community involvement, in M.-T. Albert, M. Richon, M.J. Viñals, & A. Witcomb (ed.) *Community development through World Heritage*: 27–31. World Heritage Papers 31. Paris: World Heritage Centre.
- ROVERSI MONACO, M. 2016. Tutela e utilità collettiva del patrimonio pubblico e del patrimonio culturale: alcune considerazioni critiche *Rivista Giuridica di Urbanistica* 2: 79–93.
- RÜHSE, V. 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*: 37–56. Berlin: Walter de Gruyter.
- SACCO, P.L., G. FERILLI. & G. TAVANO BLESSI. 2014. Culture 3.0. Cultural participation and the future of cultural policies: a European perspective *IULM Working Paper*, <http://www.amoslab.fi/wp-content/uploads/2014/06/Pier-Luigio-Sacco.-Culture-3.0-JCE-circ.pdf>.
- SACCO, P.L. & L. ZARRI. 2004. Cultura, promozione della libertà positiva e integrazione sociale *Economia della Cultura* XIV (4): 499–508.

- SANDULLI, A.M. 1967. La tutela del paesaggio nella Costituzione *Rivista Giuridica dell'Edilizia* II: 69–88.
- SANTACROCE, C.P. 2009. La gestione dei vincoli paesaggistici tra ripensamenti centripeti e (ri-) formulazioni legislative centrifughe *Rivista Giuridica di Urbanistica* 1–2: 219–49.
- 2017. Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia *Diritto e Società* 3: 577–618.
- SANTI, M. 2014. *La stele di Axum da bottino di guerra a patrimonio dell'umanità: una storia italiana*. Milano-Udine: Mimesis.
- 2018. *Sguardo a Levante: la politica culturale italiana sul patrimonio archeologico e monumentale del Dodecaneso, 1912-1945*. Milano-Udine: Mimesis.
- SARTI, S. 2015. Mugello e Val di Sieve *Notiziario della Soprintendenza per i Beni Archeologici della Toscana*. *Notizie* 11: 123–24.
- SASSATELLI, M. 2009. *Becoming Europeans: cultural identity and cultural policies*. Basingstoke New York: Palgrave MacMillan.
- SAUNDERS, A.D. 1983. A century of ancient monuments legislation 1882-1982 *The Antiquaries Journal* 63 (1): 11–33.
- SAVILLE, A. 2009. Treasure Trove and metal detecting in Scotland, in S. Thomas & P.G. Stone (ed.) *Metal detecting and archaeology*: 87–98. Heritage Matters Series 2. Woodbridge: Boydell Press.
- SAX, J.L. 1989. Heritage preservation as a public duty: the Abbé Gregoire and the origins of an idea *Michigan Law Review* 88: 1142–69.
- 1990. Is anyone minding Stonehenge? The origins of cultural property protection in England *California Law Review* 78: 1543–67.
- SAYEJ, G.J. 2019. Norwegian archaeological heritage: legislation vs. reality, in S. Campbell, L. White, & S. Thomas (ed.) *Competing Values in Archaeological Heritage*: 25–43. Cham: Springer.
- SAYER, D. 2009. Is there a crisis facing British burial archaeology? *Antiquity* 83 (319): 199–205.
- SCHADLA-HALL, T. 1999. Shakespeare's Globe: 'As faithful a copy as scholarship... could get'; 'A bit of a bastard', in P.G. Stone & P.G. Planel (ed.) *The constructed past: experimental archaeology, education and the public*: 104–23. *One World Archaeology* 36. London: Routledge.

- 2004. Community Archaeology in Leicestershire: the wider view, beyond the boundaries, in P. Bowman & P. Liddle (ed.) *Leicestershire Landscapes*: 1–7. Glenfield: Leicestershire Museums Archaeological Fieldwork Group.
- SCHLANGER, N. 2012. Archaeological societies, in N.A. Silberman (ed.) *The Oxford Companion to Archaeology*: 96–99. Oxford: Oxford University Press. <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199735785.001.0001/acref-9780199735785-e-0515>.
- SCHOFIELD, J. (ed.) 2016. *Who needs experts? Counter-mapping cultural heritage*. London - New York: Routledge.
- SCHOFIELD, J., J. CARMAN. & P. BELFORD. 2011. *Archaeological Practice in Great Britain: A Heritage Handbook*. A Heritage Handbook. New York: Springer.
- SCIACCHITANO, E. 2011a. La riforma del Consiglio d'Europa *Notiziario a cura dell'Ufficio Studi del MiBAC* 92–97: 168–69.
- 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: 170–71.
- 2015. L'evoluzione delle politiche sul patrimonio culturale in Europa dopo Faro, in L. Zagato & M. Vecco (ed.) *Citizens of Europe. Culture e diritti*: 45–62. Sapere l'Europa, sapere d'Europa 3. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- SCIULLO, G. 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: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciullo2.htm>.
- 2009. Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 2: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/2/sciullo.htm>.
- 2012. I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*: http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/sciullo.htm.
- 2016. 'Interessi differenziati' e procedimento amministrativo *Giustamm. Rivista di diritto amministrativo* 5: <https://www.giustamm.it/ga/id/2016/5/5248/d>.
- 2018. La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2018/1/sciullo.htm>.
- SCIURBA, A. 2015. Moving beyond the collateral effects of the patrimonialisation. The Faro Convention and the 'commonification' of Cultural Heritage, in L. Zagato & M. Vecco (ed.) *Citizens of Europe. Culture e diritti*: 457–78. Sapere l'Europa, sapere d'Europa 3. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.

- SELKIRK, A. 2003. The Heritage Link *Current Archaeology*.
- SETTIS, S. 2002. *Italia S.p.A.: l'assalto al patrimonio culturale*. Torino: Einaudi.
- 2005. *Battaglie senza eroi: i beni culturali tra istituzioni e profitto*. Milano: Electa.
- 2012. *Azione popolare: cittadini per il bene comune*. Torino: Einaudi.
- SEVERINI, G. 2012a. Commento agli Artt. 1-2, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2 ed.: 3–36. Le Fonti Del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- 2012b. Commento agli Artt. 6-7-bis, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2 ed.: 50–58. Le Fonti Del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- 2012c. Commento agli Artt. 111-113, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2 ed.: 839–70. Le Fonti Del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- 2013. La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.), in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, & C. Vitale (ed.) *Codice commentato di Edilizia e Urbanistica*: 3–35. Torino: UTET. https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze1/~edisp/nsiga_3567885.pdf.
- 2014. Immaterialità dei beni culturali? *Aedon. 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>.
- 2015. Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 4: 323–34.
- SHORE, C. 1996. Imagining the new Europe: identity and heritage in European Community discourse, in P. Graves-Brown, S. Jones, & C. Gamble (ed.) *Cultural identity and archaeology. The construction of European Communities*: 96–115. Abingdon: Routledge.
- SHOUP, D.D., S. BONINI BARALDI. & L. ZAN. 2014. A centralized decentralization: outsourcing in the Turkish cultural heritage sector *International Journal of Cultural Policy* 20 (1): 54–77.
- SILVERMAN, H. (ed.) 2011. *Contested Cultural Heritage: Religion, Nationalism, Erasure, and Exclusion in a Global World*. New York: Springer-Verlag. [//www.springer.com/us/book/9781441973047](http://www.springer.com/us/book/9781441973047).
- SILVERMAN, H. & D.F. RUGGLES. 2007. Cultural heritage and human rights, in H. Silverman & D.F. Ruggles (ed.) *Cultural heritage and human rights*: 3–22. New York: Springer.
- SILVERMAN, R.M. 2005. Caught in the Middle: Community Development Corporations (CDCs) and the Conflict between Grassroots and Instrumental Forms of Citizen Participation *Community Development* 36 (2): 35–51.

- SIMPSON, F. 2009. The values of community archaeology: a comparative assessment. PhD Thesis, Exeter: University of Exeter. <https://ore.exeter.ac.uk/repository/handle/10036/86115>.
- SIMPSON, F. & H. WILLIAMS. 2008. Evaluating Community Archaeology in the UK *Public Archaeology* 7 (2): 69–90.
- SINTOMER, Y., G. ALLEGRETTI., C. HERZBERG. & A. RÖCKE. 2009. *I bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*. Roma: Ediesse.
- SMITH, L. 2004. *Archaeological theory and the politics of cultural heritage*. London New York: Routledge.
- 2006. *The uses of heritage*. London New York: Routledge.
- SMITH, L. & E. WATERTON. 2009. *Heritage, communities and archaeology*. London: Bloomsbury.
- SOLHEIM, S. & H. HØLLELAND. 2014. *Between dream and reality. Debating the impact of World Heritage Listing*. Oslo: Primitive Tinder.
- SORACE, D. 2016. *Diritto delle amministrazioni pubbliche: una introduzione*. 8 ed. Bologna: Il mulino.
- SOUTHPORT GROUP 2011. *Realising the benefits of planning-led investigation in the Historic Environment: a framework for delivery*. Londra: MOLA.
- SPINOZZI, M. 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: http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33604 & content=La+Convenzione+di+Faro+sul+valore+dell%27eredit%C3%A0+culturale+per+la+societ%C3%A0 & content_author=%3Cb%3EPaolo+Carpentieri%3C/b%3E.
- STAIGER, U. 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: Routledge.
- STARTIN, B. 1993. Assessment of field remains, in J. Hunter & I. Ralston (ed.) *Archaeological Resource Management in the UK. An Introduction*: 184–96. Stroud: Alan Sutton.
- 1995. The Monuments Protection Programme. Protecting what, how, and for whom?, in M.A. Cooper, A. Firth, J. Carman, & D. Wheatley (ed.) *Managing archaeology*: 137–45. London New York: Routledge.

- STEVENSON, D., G. BALLING. & N. KANN-RASMUSSEN. 2017. Cultural participation in Europe: shared problem or shared problematisation? *International Journal of Cultural Policy* 23 (1): 89–106.
- STOVEL, H. 2007. Effective use of authenticity and integrity as World Heritage qualifying conditions *City & Time* 2 (3): <http://www.ct.ceci-br.org/novo/revista/>.
- SWANWICK, C. & G. FAIRCLOUGH. 2018. Landscape character: experience from Britain, in G. Fairclough, I. Sarlöv Herlin, & C. Swanwick (ed.) *Routledge handbook of Landscape Character Assessment. Current approaches to characterisation and assessment*: 21–36. London: Routledge.
- SZYSZCZAK, E. 2006. Experimental governance: the Open Method of Coordination *European Law Journal* 12 (4): 486–502.
- TAMMA, M. 2015. Diritti culturali, patrimonializzazione, sostenibilità, in L. Zagato & M. Vecco (ed.) *Citizens of Europe. Culture e diritti*: 479–96. Sapere l'Europa, sapere d'Europa 3. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- TARASCO, A.L. 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: 2261 ss.
- 2012. Commento all'Art. 28, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 302–18. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- THÉRON, D. 2009. Benefits and innovations of the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, in *Heritage and Beyond*: 9–11. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- THOMAS, J.H. 2003. Introduction: from little acorns..., in J.H. Thomas (ed.) *Wiltshire Archaeological and Natural History Society. The first 150 years*: xix–xxiii. Devizes: Wiltshire Archaeological and Natural History Society.
- THOMAS, R. 2004. Archaeology and authority in England, in N. Merriman (ed.) *Public Archaeology*: 191–201. London: Routledge.
- THOMAS, S. 2009. Wanborough revisited: the rights and wrongs of treasure trove law in England and Wales, in S. Thomas & P.G. Stone (ed.) *Metal detecting and archaeology*: 153–66. Heritage Matters Series 2. Woodbridge: Boydell Press.
- 2012. Archaeologists and Metal-Detector Users in England and Wales: Past, Present, and Future, in R. Skeates, C. McDavid, & J. Carman (ed.) *The Oxford Handbook of Public Archaeology*: 60–81. Oxford Handbooks in Archaeology. Oxford: Oxford University Press.

- 2016. The future of studying hobbyist metal detecting in Europe: a call for a transnational approach *Open Archaeology* 2: 140–49.
- 2017. Community archaeology, in G. Moshenska (ed.) *Key Concepts in Public Archaeology*: 14–30. London: UCL Press.
- THOMAS, S. & J. LEA. (ed.) 2014. *Public participation in archaeology*. Woodbridge: The Boydell press.
- THOMAS, S. & P.G. STONE. (ed.) 2009. *Metal detecting and archaeology*. Heritage Matters Series 2. Woodbridge: Boydell Press.
- THURLEY, S. 2013. *Men from the ministry: how Britain saved its heritage*. New Haven: Yale University Press.
- TIBILETTI, T. 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*: 45–85. Progetti di Archeologia 13. Mantova: SAP Società Archeologica.
- TINDEMANS, L. 1976. European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council *Bulletin of the European Communities, Supplement* 1/76.
- TINÉ, V. 2018. Archeologia preventiva. Norme spesso eluse *Il secolo XIX*, June 7.
- TNS OPINION & SOCIAL 2007. *European Cultural Values. Report*. Eurobarometer Surveys 278. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_278_sum_en.pdf
- 2013. *Cultural access and participation. Report*. Eurobarometer Surveys 399. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_399_sum_en.pdf
- 2017. *Cultural heritage. Report*. Eurobarometer Surveys 466. Brussels: European Commission. https://europa.eu/cultural-heritage/toolkits/special-eurobarometer-europeans-and-cultural-heritage_en
- TONELLI, M. 2019. Palazzo dei Diamanti. Il documento ufficiale con cui il Governo ha bloccato il progetto *Artribune*, January 18.
- TRIVELLIN, M. 2018. Agevolazioni fiscali e mecenatismo culturale presented at the Corso di Alta Formazione 'La dimensione giuridica dei beni culturali', June 1, Padova.
- TROILO, S. 2005. *La patria e la memoria: tutela e patrimonio culturale nell'Italia unita*. Milano: Electa.

- TROTZIG, G. 1993. The new European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage *Antiquity* 67 (255): 414–15.
- TUMICELLI, A. 2014. L'immagine del bene culturale *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/tumicelli.htm#testo15>.
- TURNER, S. 2006. Historic Landscape Characterisation: a landscape archaeology for research, management and planning *Landscape Research* 31 (4): 385–98.
- TYLER, T.R. 1997. The psychology of legitimacy: a relational perspective on voluntary deference to authorities *Personality & Social Psychology Review* 1 (4): 323–45. pbh.
- UCELLI, G. 1983. *Le navi di Nemi*. Roma: Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.
- UNGARI, P.F. 2012. La tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico *Rivista Giuridica di Urbanistica* 4: 670–87.
- URBINATI, S. 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 (ed.) *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*: 51–74. Milano: Giuffrè.
- 2013. La partecipazione delle comunità al diritto internazionale, in Associazione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale (ed.) *La partecipazione nella salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: aspetti etnografici, economici e tecnologici*: 100–118. Milano: Regione Lombardia.
- VALENTI, M. 2017. Appunti, grezzi, per un'agenda di Archeologia Pubblica in Italia, in J. Mitchell, J. Moreland, & B. Leal (ed.) *Encounters, Excavations and Argosies. Essays for Richard Hodges*: 314–28. Oxford: Archaeopress.
- 2018. Dalle fonti alla narrazione. Ricostruzione storica per il racconto della quotidianità. Problemi e prospettive, in M. Valenti, S. Ricci, & V. Fronza (ed.) *Dalle fonti alla narrazione. Ricostruzione storica per il racconto della quotidianità*: 7–40. Quaderni del Dipartimento di Archeologia e Storia delle Arti, Sezione Archeologica; Università di Siena. Sesto Fiorentino: All'Insegna del Giglio.
- VALENTINO, P.A. 2013. L'impresa culturale e creativa: verso una definizione condivisa *Economia della Cultura* 3: 273–88.
- VALTYSSON, B. & N. HOLDGAARD. 2019. The museum as a charged space. The duality of digital museum communication, in K. Drotner, V. Dziekan, R. Parry, & K.C. Schrøder (ed.) *The Routledge Handbook of Museums, Media and Communication*. New York: Routledge.

- VAN DER HAAS, V.M. & P.A.C. SCHUT. (ed.) 2014. *The Valletta Convention: twenty years after. Benefits, problems, challenges*. EAC Occasional Paper 9. Brussels: Europae Archaeologiae Consilium.
- VAN DER PLOEG, F. 2006. The making of cultural policy: a European perspective, in V. Ginsburgh & D. Throsby (ed.) *Handbook of the Economics of Art and Culture*: 1184–1221. Amsterdam: Elsevier.
- VANNINI, G. (ed.) 2011a. *Archeologia pubblica in Toscana: un progetto e una proposta. Atti del workshop (Firenze, 12 luglio 2010)*. Firenze: Firenze University Press.
- 2011b. Elio Conti e l'archeologia medievale *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 1: 431–40.
- VENTIMIGLIA, C. 2012. Commento agli Artt. 106-110, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 817–39. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- VERRASTRO, F. 2007. Nascita e sviluppo delle soprintendenze per il patrimonio storico-artistico (1861-1904) *Le carte e la storia* 1: 135–57.
- VETTORI, N. 2017. Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2017/1/vettori.htm>.
- VÍCHA, O. 2014. The concept of the right to Cultural Heritage within the Faro Convention *International and Comparative Law Review* 14 (2): 23–38.
- VITALE, E. 2013. *Contro i beni comuni: una critica illuminista*. Roma Bari: Laterza.
- VOLPE, Giuliano. 2008. Per una “archeologia globale dei paesaggi” della Daunia. Tra archeologia, metodologia e politica dei beni culturali, in Giuliano Volpe, M.J. Strazzulla, & D. Leone (ed.) *Storia e archeologia della Daunia: in ricordo di Marina Mazzei. Atti delle Giornate di Studio (Foggia, 19-21 maggio 2005)*: 447–62. *Insulae Diomedaeae* 8. Bari: Edipuglia.
- 2013. A proposito delle ‘concessioni di scavo’ e dei rapporti tra Università e Soprintendenze *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 3: 301–11.
- 2015. *Patrimonio al futuro: un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*. Milano: Electa.
- 2016a. *Un patrimonio italiano: beni culturali, paesaggio e cittadini*. Novara: Utet.
- 2016b. ‘Fuori tempo come tante cose sue’. Il patrimonio culturale, l'archeologia e la sindrome del barone Arminio Piovasco di Rondò, in A. Chavarria Arnau & M. Jurkovic (ed.) *Alla ricerca di un passato complesso. Contributi in onore di Gian Pietro Brogiolo per il suo settantesimo compleanno*: 327–39. Motovun Zagreb: International research center for late antiquity and middle ages.

- 2018. Per un'archeologia al futuro: globale, pubblica, partecipata (e anche più coraggiosa), in D. Malfitana (ed.) *Archeologia quo vadis? Riflessioni metodologiche sul futuro di una disciplina. Atti del workshop internazionale (Catania, 18-19 gennaio 2018)*: 21–38. Catania: CNR.
- VOLPE, Giulio. 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*: 257–84. Bologna: Nuova Alfa.
- 2013. *Manuale di diritto dei beni culturali: storia e attualità*. 3a ed. Padova: CEDAM.
- VOLPE, Giulio. & E. GARZILLO. 1996. *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani, 1571-1860*. (ed.) A. Emiliani. Bologna: Nuova Alfa.
- Vos, C. 2015. Debating the reconciliatory use of heritage. European post-monumentalism versus regional national-monumentalism *International Journal of Heritage Studies* 21 (7): 1–18.
- VOUDOURI, D. 2010. Law and the politics of the past: legal protection of cultural heritage in Greece *International Journal of Cultural Property* 17: 547–68.
- WAINWRIGHT, G. 1989. Saving the Rose *Antiquity* 63 (240): 430–35.
- WANG, V.F. 2008. Whose responsibility? The Waverley system, past and present *International Journal of Cultural Property* 15 (3): 227–69.
- WARD-PERKINS, B. 2011. A personal (and very patchy) account of medieval archaeology in the early 1970s in northern Italy *European Journal of Post-Classical Archaeologies* 1: 496–98.
- WATERSON, M. 1997. *The National Trust: the first hundred years*. London: National Trust.
- WATERTON, E. 2010. *Politics, policy and the discourses of heritage in Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 2015. Heritage and Community Engagement, in T. Ireland & J. Schofield (ed.) *The Ethics of Cultural Heritage*: 53–67. *Ethical Archaeologies: The Politics of Social Justice* 4. New York: Springer.
- WATERTON, E. & L. SMITH. 2010. The recognition and misrecognition of community heritage *International Journal of Heritage Studies* 16 (1-2): 4–15.
- WATERTON, E. & S. WATSON. 2013. *Heritage and community engagement: collaboration or contestation?* London New York: Routledge.

- WEISS, N. 2017. Origin and further development, in S. Schmahl & M. Breuer (ed.) *The Council of Europe: its law and policies*: 3–22. Oxford: Oxford University press.
- WHITE, B. 2011. The United Kingdom, in N. Márquez-Grant 1978- & L. Fibiger (ed.) *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*: 479–91. London: Routledge.
- WILKINS, B. 2012. Social Contract Archaeology: A Business Case for the Future. Unpublished Conference Paper presented at the EAA Annual Meeting, Helsinki.
- 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: 77–100.
- WILLEMS, W.J.H. 2007. The work of making Malta: the Council of Europe's archaeology and planning committee 1988–1996 *European Journal of Archaeology* 10 (1): 57–71.
- WINKLEY, F. 2016. The Phenomenology of Metal Detecting: Insights from a Unique Type of Landscape Experience *Papers from the Institute of Archaeology* 25 (2).
- YAÑEZ, A. 2015. Actividades ilícitas contra el patrimonio arqueológico: sistemas punitivos penal y administrativo *Cuadernos de Prehistoria y Arqueología de la Universidad de Granada* 25: 13–30.
- ZAGARIA, G. & R. ZAGARIA. 2012. Commento all'Art. 92, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 747–54. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- ZAGATO, L. 2012. La problematica costruzione di un'identità culturale europea. Un quadro più favorevole dopo Lisbona?, in L. Zagato & M. Vecco (ed.) *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*: 250–71. Milano: Franco Angeli.
- ZAN, L. 2014. *La gestione del patrimonio culturale: Una prospettiva internazionale*. Bologna: Il mulino.
- ZAN, L., S.B. BARALDI. & C. GORDON. 2007. Cultural heritage between centralisation and decentralisation *International Journal of Cultural Policy* 13 (1): 49–70.
- ZUCHELLI, C. 2012a. Commento all'Art. 13, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 147–84. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.
- 2012b. Commento all'Art. 14, in M.A. Sandulli (ed.) *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2a ed.: 184–98. Le Fonti del Diritto Italiano. Milano: Giuffrè.

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento scontato, ma non per questo meno sincero, va ai miei tutor, i professori Alexandra Chavarría Arnau e Clemente Pio Santacroce, che hanno saputo guidarmi con attenzione, costanza e passione durante il dottorato e spronarmi quando è stato necessario.

Sono riconoscente anche a Gian Pietro Brogiolo, che ha discusso con me alcune delle idee di questa tesi e risposto con pazienza alle mie domande, e a Tim Schadla-Hall, che con entusiasmo ha seguito la mia ricerca presso la UCL, dedicandomi tempo ed energie e mettendomi in contatto con gli intervistati.

Un grazie anche a tutti gli intervistati, che mi hanno donato il loro tempo e hanno raccontato con onestà e trasparenza le loro esperienze lavorative.

Meritano un riconoscimento speciale anche il *team* di *The Heritage Alliance*: Joe per la sua infinita pazienza, Lizzie per la sua energia e Howard per il suo spirito; e la squadra di *Waterloo Uncovered*, che grazie alla sua internazionalità mi ha dato ulteriori spunti di ricerca.

Un grazie anche a Jaime Almansa-Sánchez, Raimund Karl, Francesco Ripanti, Katharina Moeller per i suggerimenti, le critiche costruttive e le discussioni che hanno fatto crescere questa ricerca.

Infine, un ringraziamento a tutti gli amici che mi hanno sostenuto e sopportato in questo periodo di dottorato.

A Maurizio e alla mia famiglia è dedicata questa tesi.

