

Carmen Vitale

La valorizzazione del patrimonio culturale nelle Aree Interne. Considerazioni preliminari

(doi: 10.7390/92256)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2018

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



Patrimonio culturale e sviluppo dei territori

La valorizzazione del patrimonio culturale nelle Aree Interne. Considerazioni preliminari

 di [Carmen Vitale](#)

Sommario: [Premessa](#). - [1. Gli itinerari turistico-culturali come strumento di sviluppo delle aree interne. Prove di cooperazione orizzontale e verticale](#). - [2. La governance culturale nelle aree interne: soggetti, regole e processi di riforma](#). - [3. Valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne: lo stato dell'arte e le prospettive](#).

Valorization of cultural heritage in the inner areas. Preliminary considerations

Depopulation is a phenomenon that seriously affects inner areas of the country. The consequences of this phenomenon have an impact on these communities at all levels, including the management of their cultural and natural heritage. However, cultural heritage has great potential to contribute to economic activity's regeneration in these areas. In this context the paper aims at analyzing the problem, through two main issues: cultural routes and cultural governance. Finally, the paper aims at drawing first suggestions for further research in order to improve cultural heritage enhancement in inner areas.

Keywords: Cultural heritage; Inner areas; Enhancement; Governance; Cultural routes.

1. Premessa

Nel recente dibattito nazionale cresce progressivamente l'attenzione per le politiche di tutela e valorizzazione [1] del patrimonio culturale delle c.d. aree interne per due ragioni principali. La prima è legata ai danni subiti dai beni culturali [2] specie nell'Italia centrale, a seguito dei terremoti del 2016-2017 [3]. In ragione della loro marginalizzazione e dei fenomeni di spopolamento [4] e di abbandono del territorio, le aree interne (e con esse il relativo patrimonio culturale) rimangono infatti sempre più esposte a eventi naturali che mettono a dura prova un territorio già fragile.

Si aggravano, dunque, problematiche più generali [5], che pongono frequentemente all'attenzione della dottrina e degli operatori il tema della conservazione preventiva e di una pianificazione del territorio che consenta un'adeguata protezione del patrimonio culturale nel contesto di riferimento [6].

La seconda ragione è legata all'approvazione della Strategia Nazionale per le aree interne (SNAI) nel quadro delle politiche di coesione [7] dell'Unione, nella quale proprio la valorizzazione del patrimonio culturale [8] e del turismo è indicata tra le leve principali per invertire il *trend* di spopolamento e contribuire allo sviluppo locale.

In proposito, è stato opportunamente osservato che il patrimonio culturale può rappresentare un volano di sviluppo solo con un profondo rinnovamento cognitivo ed una radicale revisione dei valori di fondo [9].

Sulla stessa linea, si colloca il Piano Strategico del Turismo (PST) (2017-2022) [10], approvato a seguito di un processo partecipativo avviato dal ministero dei Beni culturali e del Turismo, che rappresenta una decisa inversione di rotta rispetto al passato, proponendosi l'obiettivo ambizioso di coniugare la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale con la definizione di adeguati strumenti di *governance* delle politiche turistiche in una prospettiva globale.

È solo il caso di ricordare, qui, che nell'attuale scenario le funzioni esercitate dal Mibact in materia di turismo vengono trasferite al ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAFT) [11]. Un'ulteriore redistribuzione delle funzioni in materia di turismo e soprattutto la scissione tra turismo e valorizzazione del patrimonio culturale rischia di mettere in discussione il percorso recentemente e faticosamente avviato nel senso dell'integrazione tra due settori indubbiamente strategici e fortemente correlati.

In una prospettiva più generale, si tratta di una conferma dell'incapacità di inserire le riforme in un arco temporale tale da consentire un'adeguata verifica di fattibilità *ex ante* e dei risultati effettivamente conseguiti *ex post* [12].

Alla visione strategica del PST si richiamano, in particolare, alcuni recenti atti del ministero dei Beni culturali e del Turismo (Direttiva del 2015 sui Cammini d'Italia e direttiva n. 555 del 2 dicembre 2016 [13], tramite la quale è stato istituito il 2017 Anno dei Borghi) [14], segno del tentativo di una più efficace integrazione tra valorizzazione del patrimonio culturale (e del paesaggio in particolare) e promozione turistica, che trova nella valorizzazione degli itinerari turistico culturali uno degli snodi principali (v. *infra*).

Sotto altra prospettiva, una rilevante parte del patrimonio culturale italiano si trova in aree qualificate interne. I luoghi della cultura censiti nel 2011 dall'Istat sono, infatti, in totale 4.588, di cui 1803 in Aree Interne. Un patrimonio estremamente diffuso e differenziato sia sotto il profilo della titolarità (i beni di diretta proprietà del Mibact sono il 9%: 414 di cui 100 in Aree interne, pari al 70% del totale) che della tipologia (siti archeologici, beni paesaggistici e beni c.d. immateriali).

Gli stessi dati mostrano che i visitatori nei luoghi della cultura delle Aree Interne sono 13.868.793, su un totale di 103.888.764. A fronte di un patrimonio che rappresenta circa un quarto dell'intero patrimonio nazionale, una fruizione pari ad appena il 10% degli utenti.

Da queste premesse, dunque, la rilevanza del tema. Ma non solo. Fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale assumono in questi territori caratteri in parte nuovi, perché si tratta di aree profondamente eterogenee, ad oggi non ancora interessate da flussi turistici davvero rilevanti, il che impone la ricerca di forme organizzative e gestionali in qualche modo costruite "su misura".

In questo contesto, sono due i profili che meritano attenzione. Il primo è legato alla c.d. *governance* culturale [15]; vale a dire le forme organizzative dei soggetti chiamati a valorizzare il patrimonio culturale e le relazioni tra essi (forme associative locali, Poli museali regionali), in un'ottica di integrazione soggettiva e trasversale che consenta lo sviluppo di sinergie locali e sovra locali.

Un secondo profilo di analisi riguarda, invece, gli interventi per implementare la fruizione del patrimonio culturale nelle Aree Interne. Sul punto, gli esiti parziali della SNAI hanno evidenziato alcune questioni centrali: a) coinvolgimento delle Comunità locali nella definizione dei progetti di valorizzazione,

(ad esempio con riguardo alla definizione di itinerari culturali); b) messa a punto di strumenti per il riuso e la rigenerazione di beni e spazi pubblici (piccoli borghi, edifici dismessi), che assumono un rilievo decisivo per la rivitalizzazione dei centri abbandonati ed il miglioramento della valorizzazione (e dunque tutela) del paesaggio [16], anche rispetto ai rischi di un progressivo dissesto idrogeologico, che però in questa sede non verranno analizzati.

1. Gli itinerari turistico culturali come strumento di sviluppo delle Aree Interne. Prove di cooperazione verticale e orizzontale

Non è recentissima l'attenzione della dottrina [17] rispetto alla disciplina amministrativa degli itinerari turistico culturali [18]. Novità è, semmai, la progressiva attenzione riservata al tema sia in ambito internazionale che nazionale. In ambito europeo, in particolare, attraverso l'accordo parziale allargato (EPA) del 2010 vengono recepite le linee guida del Consiglio d'Europa per il rilascio delle certificazioni di Itinerario culturale del Consiglio d'Europa, le cui procedure di rilascio vengono seguite dall'Istituto per gli itinerari culturali del Consiglio d'Europa [19].

Anche nella visione strategica del ministero dei Beni culturali, gli itinerari turistico culturali sono diventati uno dei principali strumenti di valorizzazione del patrimonio culturale (specie paesaggistico) e di promozione turistica per le Aree Interne.

Questo collegamento viene di recente esplicitato dal legislatore statale, con l'art. 6, co. 2., della legge sui piccoli comuni, n. 158 del 2017 [20].

La rilevanza del tema degli itinerari turistico culturali è confermata dalla già richiamata Direttiva Cammini del Mibact, con la quale si indirizzano al Segretario generale e alla Direzione generale Turismo, (chiamati a coordinare i segretariati regionali), alcune linee guida in materia.

In primo luogo, si definiscono "i cammini" come itinerari culturali di particolare rilievo europeo e nazionale percorribili a piedi o attraverso altre forme di mobilità sostenibile, che rappresentano una modalità di fruizione del patrimonio culturale diffuso, nonché un'occasione di valorizzazione degli attrattori naturali e culturali dei territori, che si organizzano attorno a temi di interesse culturale, sociale, religioso, artistico, storico.

Obiettivo della Direttiva è, da un lato, stimolare gli organi competenti ad elaborare un elenco di cammini da poter inserire nell'Atlante dei Cammini e dall'altro di stimolare la produzione di disciplinari di qualità relativi ai servizi di fruizione.

Sul piano più strettamente giuridico, ad aver suscitato l'interesse della dottrina è, in primo luogo, il carattere non unitario della nozione di itinerario turistico culturale. I frequenti richiami della normativa regionale riguardano per lo più tipologie particolari di itinerari [21] (enogastronomici [22], turistico-religiosi [23], tratturali [24]) o singoli aspetti relativi alla loro organizzazione (soggetti promotori, finalità e così via).

Ciascuna di queste tipologie pone, peraltro, problematiche settoriali che in questa sede non possono essere considerate [25].

L'assenza di unitarietà della categoria ed il fatto che gli itinerari turistico culturali siano diversamente disciplinati, a seconda dell'oggetto o meglio del "tema unificante" (religioso, enogastronomico, ecc.) attorno al quale sono costruiti, presenta implicazioni che meritano qualche considerazione.

La prima riguarda le "materie" che la disciplina degli itinerari turistico -culturali interseca e conseguentemente i soggetti competenti a legiferare. La pluralità degli oggetti toccati si traduce, poi, nella molteplicità ed eterogeneità dei soggetti (regioni, enti locali, pro loco, imprese, consorzi di produttori) coinvolti nella loro pratica definizione ed attuazione e delle modalità di interazione tra essi. A ben guardare, in una prospettiva più generale, i due profili indicati esprimono alcuni dei tratti più tipici del diritto del patrimonio culturale [26]: il pluralismo istituzionale e la conseguente opportunità (necessità?) di adeguati strumenti di cooperazione sia tra soggetti pubblici che tra soggetti pubblici e privati e che, pur trovando fondamento comune nel principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, sollevano questioni diverse.

Quella di itinerario culturale è dunque una nozione polisemica, aperta, cui possono ricondursi oggetti diversi ("sentieri", "cammini", "tratturi", "vie", "ciclovie"), che andrebbero meglio definiti anche perché non di rado suscettibili di utilizzi diversi da parte di categorie eterogenee (pedoni, ciclisti, visitatori, abitanti, commercianti) e che impongono la regolazione e composizioni degli interessi (interessi pubblici confliggenti tra loro e con interessi privati), che in questa sede non possono essere affrontate.

Non può non sottolinearsi, a questo proposito, la diversa declinazione in sede nazionale quando non addirittura locale del concetto delle *cultural routes* utilizzato a livello europeo, con le conseguenze che ciò comporta in merito alla concreta definizione di itinerari turistico culturali in grado di ottenere le certificazioni europee, presupposto indispensabile per la partecipazione a procedure selettive per l'acquisizione delle risorse necessarie.

Sotto altra prospettiva, al concetto di itinerario turistico culturale può riferirsi, tra l'altro, la nozione di patrimonio culturale immateriale. Sul punto, è utile ricordare come l'ordinamento, specie quello internazionale, spinga verso una progressiva estensione della nozione di patrimonio culturale oltre la sua tradizionale materialità [27].

L'impianto complessivo del nostro Codice dei beni culturali, tuttavia, pur contenendo un esplicito riferimento al patrimonio immateriale (art. 7-bis), impone di escludere che se ne possa ricavare l'applicazione dei meccanismi di tutela tipici dei beni culturali in senso stretto.

La tutela del patrimonio culturale immateriale (imposta dalle Convenzioni internazionali), dovrà essere in qualche modo alternativa a quella delineata dal Codice per i beni di cui agli artt. 10 e ss.

Sotto questa prospettiva, la disciplina degli itinerari turistico culturali (la loro individuazione, organizzazione e tutela) potrebbe allora fungere (anche) da strumento di protezione del patrimonio culturale immateriale.

Per le ragioni indicate, la disciplina degli itinerari turistico culturali diventa un'interessante chiave di lettura delle dinamiche di trasformazione del diritto del patrimonio culturale; tanto più se applicata al più circoscritto ambito delle Aree Interne, dove incrocia problematiche diverse, ma connesse quale quella delle forme associative tra enti locali (su cui v. *infra*).

Più in generale, all'itinerario turistico possono associarsi alcune tra le principali funzioni studiate dal diritto amministrativo: di programmazione e controllo, autorizzatoria; in questo senso, esso assume una rilevanza chiara per il diritto amministrativo [28].

Sotto altra prospettiva, alla disciplina degli itinerari turistico- culturali afferiscono sia aspetti relativi alla tutela del bene culturale (eventuale) oggetto dell'itinerario, quanto quelli legati alla valorizzazione, con inevitabili conseguenze rispetto alla frammentazione delle funzioni legislative e amministrative.

In sintesi, dall'analisi delle fonti regionali possono ricavarsi alcune considerazioni generali:

a) la definizione di itinerario turistico poggia sui tre elementi distintivi: territorio, tema unificante e rete;

b) l'itinerario turistico culturale rappresenta uno strumento di valorizzazione "atipico", che si costituisce di norma su impulso di soggetti privati, cui poi si aggregano gli enti locali, efficace esempio di "meccanismo a rete", in cui una pluralità di soggetti (pubblici e privati) dialoga attraverso i più diversi strumenti di cooperazione (strutturali o funzionali).

c) in alcuni casi le leggi regionali non contengono riferimenti specifici agli itinerari turistico - culturali in quanto tali, ma disciplinano istituti diversi, che, tuttavia ne condividono le finalità (valorizzazione del territorio, messa in rete dei servizi, potenziamento delle infrastrutture attraverso il finanziamento di progetti *ad hoc*), come nel caso della costituzione di distretti culturali o degli ecomusei [29].

d) il meccanismo a rete dell'itinerario rende centrale il tema della costituzione o individuazione di un centro di coordinamento: i Consorzi di beni culturali (l.r. Abruzzo, n. 19/2005), il distretto culturale (art. 21, legge Marche), i Comitati promotori per gli itinerari enogastronomici (Emilia-Romagna), o ancora il Coordinamento regionale tratturi (per la regione Molise, legge 19 del 2005);

e) gli itinerari turistico culturali rappresentano un volano di sviluppo soprattutto per le Aree Interne (l.r. 472010 Marche, art. 1); questo legame è esplicitato, ad esempio, nella disciplina delle strade del vino (l. 23/2000, art. 1, finalità).

Manca, insomma, una disciplina organica degli itinerari turistico-culturali, sia in ragione del ricordato frazionamento di competenze, sia perché le tipologie possibili sono molteplici e per ciascuna di esse potrebbe emanarsi una normativa puntuale che in alcuni casi in effetti esiste.

Ad ogni buon conto, la costituzione di un itinerario turistico culturale non presuppone necessariamente una legge *ad hoc*, se non per alcuni aspetti specifici (individuazione dell'itinerario, eventuali certificazioni necessarie, finanziamento di progetti di valorizzazione, infrastrutture e servizi connessi su cui interviene una normativa di dettaglio, (ad es. regolamenti di esecuzione, nella l.r. dell'Emilia-Romagna sulle strade del vino).

Gli itinerari turistico - culturali possono, dunque, desumersi dalla prassi amministrativa, cui poi si aggancia il dato normativo, secondo un processo *bottom up*, noto in altri settori del diritto amministrativo (v. forme di gestione dei servizi pubblici locali, ma anche gestione di beni comuni).

Può dirsi, in conclusione, che gli itinerari turistico - culturali finiscano per riassumersi nelle finalità (di valorizzazione del patrimonio, promozione turistica e sviluppo locale) per cui vengono individuati e che, pur non dando luogo ad un istituto giuridico [30] in senso proprio [31], sono assoggettabili ad una disciplina riconducibile agli schemi tipici del diritto amministrativo.

2. La governance culturale nelle Aree Interne: soggetti, regole e processi di riforma

Per contrastare e invertire il fenomeno dello spopolamento, l'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea trasmesso alla CE il 22 aprile 2014, prevede che i Comuni costituiscano "l'unità di base del processo di decisione politica in forma di aggregazione di comuni contigui".

I Comuni di ogni area-progetto devono, perciò, essere in grado di guardare "oltre i propri confini" e realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi (nelle forme previste dall'ordinamento: convenzione, unioni o fusioni), funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo e tali da allineare la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Nella fase progettuale la gestione associata di funzioni e servizi comunali da condizione, (ovvero elemento che manifesta la capacità del territorio ad associarsi e ad avere un forte soggetto leader), diventa fattore di progettazione e costituzione di nuovi assetti istituzionali permanenti del territorio.

La gestione associata comunale non assume, dunque, la forma di aggregazione temporanea su e per progetti/programmi di sviluppo (tipica di gran parte degli interventi di sviluppo locale promossi a partire dalla stagione della programmazione negoziata, quali patti territoriali, contratti d'area, ecc.), ma diventa concreto disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali, in coerenza con i bisogni dichiarati, per realizzare migliori condizioni di vita dei cittadini dell'area su cui insiste.

Da un punto di vista normativo, la gestione associata è stata oggetto, negli anni scorsi, di alcuni rilevanti interventi [32]. Tra questi, il primo, in ordine cronologico, è l'art. 14 del d.l. 78/2010, conv. in legge 122/2010, che fissa per la prima volta l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con meno di 5.000 abitanti, da realizzarsi esclusivamente nelle forme della Convenzione o in alternativa dell'Unione. Nei casi di fusione, poi, l'obbligo può ritenersi automaticamente adempiuto.

L'art. 19 del d.l. 95/2012, convertito in l.n. 135/2012 (*Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali*) conferma, poi, l'obbligo di gestione associata, prescrive un crono programma per l'assolvimento dell'obbligo e definisce l'elenco delle funzioni fondamentali.

In parallelo e anche fuori dall'obbligo legislativo, hanno cominciato a proliferare ipotesi di cooperazione tra Comuni, non di rado nelle forme dell'Unione ex art. 32 TUEL, come modificato a seguito dell'approvazione della legge n. 56/2014.

Da strumenti pensati per la gestione associata di funzioni, le Unioni di Comuni ambiscono oggi a diventare enti di rappresentanza politica in grado di competere sul territorio, in una sorta di "logica metropolitana" [33], pur collocandosene al di fuori.

La competizione tra territori per l'attrazione di risorse e investimenti induce, infatti, processi di aggregazione tanto a livello comunale che sovra comunale, in un'ottica di riduzione dei costi e di ricerca di efficienza ed economicità nell'esercizio delle funzioni amministrative. Sulla stessa linea, si collocano i procedimenti di fusione di comuni, che hanno dato vita a nuovi Comuni per lo più di modeste dimensioni [34].

Con più specifico riguardo alle Aree Interne, per i Comuni non interessati dalla gestione associata obbligatoria, ma facenti parte dell'area-progetto, il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il requisito istituzionale è la gestione associata, a mezzo di Convenzione ex art. 30, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), di almeno due funzioni fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, diverse da quelle indicate dalle lettere f) e g) [35].

Attraverso la già citata legge 6 ottobre 2017, n. 158 (*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*), la gestione associata delle funzioni amministrative viene esplicitamente associata alla valorizzazione del patrimonio culturale come fattore di sviluppo delle Aree Interne.

La legge, approvata in Parlamento dopo ben quattro legislature pressoché all'unanimità, conferma un mutamento di prospettiva. Non più elemento di appesantimento e aggravio economico del paese, i piccoli comuni potrebbero diventare uno dei principali motori di sviluppo [36].

In termini generali, la legge contiene qualche novità e diversi elementi di continuità; da una parte, si richiama alla SNAI, presupponendo la gestione associata delle funzioni amministrative non solo come criterio di efficienza per lo svolgimento delle stesse, quanto piuttosto come preconditione per l'ottenimento di contributi di tipo finanziario indispensabili allo sviluppo dei territori.

D'altro canto, come anticipato, la legge sui piccoli comuni è l'effetto di un'inversione di tendenza. In questa mutata prospettiva, lo sviluppo del Paese passerebbe anche attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale e del turismo dei piccoli borghi (in particolare attraverso la promozione di itinerari turistico - culturali e dei prodotti tipici del territorio e la riqualificazione ed il ripopolamento dei centri storici).

In termini più generali, la legge conferma il già richiamato principio per cui nessuna tutela e valorizzazione del patrimonio culturale possono aversi al di fuori di un contesto paesaggistico e territoriale, adeguatamente protetto da danni derivanti da eventi naturali [37].

Quanto al contenuto, la legge può essere suddivisa in tre parti principali: la prima relativa all'individuazione dei destinatari delle disposizioni in essa contenute; la seconda relativa alle risorse; l'ultima dedicata agli strumenti per il raggiungimento delle finalità previste all'art. 1.

Con riguardo al primo aspetto, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, nonché i comuni costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. Per l'ammissione agli interventi previsti la legge richiede, tuttavia, il verificarsi di ulteriori condizioni, tra cui l'appartenenza ad aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella SNAI.

Sul piano finanziario, la realizzazione delle finalità è legata all'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni (art. 3). La concreta ripartizione delle risorse avviene, invece, sulla base di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni nel quale vengono fissati i criteri di selezione degli interventi.

A questo proposito, colpisce la collocazione al livello nazionale della definizione dei criteri per la selezione degli interventi. È il tema, ancora una volta, della frammentazione delle politiche pubbliche e della distanza generata tra la "parte alta" che dovrebbe in ogni caso limitarsi alla sola previsione di elementi indivisibili e dei profili sistemici e quella "bassa" regionale o locale cui dovrebbe spettare una solida attività di pianificazione e programmazione degli interventi [38].

A conferma dell'interdipendenza tra gestione associata e sviluppo territoriale, al co. 6 dell'art. 3, la legge attribuisce priorità al finanziamento degli interventi proposti da comuni costituiti a seguito di fusione o appartenenti a unioni di comuni.

Quanto agli interventi ammissibili, in base all'art. 4, i Comuni possono individuare "all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, nelle quali realizzare... interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana..attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia".

Particolare interesse rispetto ai temi in oggetto riveste il già richiamato art. 6, co. 2, relativo alla realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica. L'art. 7 prevede poi la possibilità per gli enti locali di stipulare convenzioni con la Chiesa e le altre confessioni religiose per la salvaguardia ed il recupero dei beni culturali di queste ultime.

Le forme associative in ambito locale diventano, dunque, uno dei cardini attorno ai quali costruire una più efficace strategia di sviluppo dei territori periferici. Alla progressiva cedevolezza del rapporto tra territorio e istituzioni locali innescata dalla globalizzazione, una delle risposte possibili è infatti rappresentata proprio dai c.d. governi funzionali [39].

Parallelamente, le riforme avviate nel 2014 [40] per la riorganizzazione del ministero dei Beni culturali delineano un'amministrazione periferica caratterizzata da processi di aggregazione e semplificazione.

In generale, per quanto qui interessa, i tre cardini della riforma sono: a) l'istituzione di una Direzione generale musei con funzioni di indirizzo e coordinamento per tutto ciò che attiene alla valorizzazione del patrimonio culturale statale [41]; b) l'individuazione dei musei ad autonomia speciale; c) l'istituzione dei Poli museali.

Il collegamento tra il "centro" e le "periferie" viene invece assicurato dall'attività di coordinamento svolta dal Segretario generale [42]. Con l'eliminazione delle Direzioni regionali, riducendo le duplicazioni, si semplifica il dialogo tra il ministero e l'amministrazione periferica.

Ciò si traduce, ad esempio, anche in uno snellimento delle procedure per la valutazione ed il finanziamento di progetti di valorizzazione, ivi compresa la definizione di itinerari turistico culturali come avviene nel caso dei MUSST (musei e sviluppo dei sistemi territoriali) [43].

In ambito regionale, invece, il raccordo tra gli uffici periferici viene assicurato dai Segretari regionali [44], che rappresentano il ministero nei rapporti con le regioni, gli enti locali e le altre istituzioni sul territorio [45].

Può qui solo ricordarsi quanto sulla concreta funzionalità del sistema incidano le questioni legate allo *statuts* dei Segretari regionali. In particolare, l'attribuzione della funzione di coordinamento delle strutture periferiche ministeriali, ad un ufficio di livello non dirigenziale non generale finisce per generare frizioni sul territorio con le sovrintendenze abituate a dialogare direttamente con il centro, attraverso le direzioni generali [46].

Articolazione periferica della Direzione generale musei sono, poi, i Poli museali regionali [47], uffici cui afferiscono più istituti, da gestire in forma singola o integrata, istituiti con l'obiettivo di favorire la creazione di sistemi misti, costituiti da musei statali, di altre amministrazioni e di privati [48].

Anche con riguardo ai Poli museali in un quadro generale in cui l'ampiezza delle funzioni attribuite si accompagna ad una evidente eterogeneità dei contesti, non mancano elementi di criticità relativi a due aspetti fondamentali: la relazione tra Poli e Musei autonomi, da un lato, e la relazione tra i Poli museali e il "centro", dall'altro, (con riguardo ad esempio alla nomina dei direttori dei poli e all'assenza di adeguato supporto da parte della Direzione generale musei) [49].

A questi ultimi, in particolare, la riforma assegna il compito di "definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, in rapporto all'ambito territoriale di competenza e promuovere l'integrazione dei percorsi culturali di fruizione e, in raccordo con il Segretario regionale, dei conseguenti itinerari turistico-culturali" [50].

Al direttore del Polo museale, viene, in particolare, assegnato il compito di elaborare e stipulare accordi con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati, per regolare servizi strumentali comuni, destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali, anche mediante l'istituzione di forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni e tramite convenzioni con le associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano, per statuto, finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali.

Dal quadro sinteticamente delineato emerge che la definizione delle strategie e degli obiettivi di valorizzazione, ivi compresa la definizione e promozione degli itinerari turistico culturali, sia affidata ai Direttori dei Poli museali, in raccordo con il Segretario regionale.

Come sottolineato da autorevole dottrina, peraltro, nel disegno organizzativo del D.p.c.m., i Poli Museali presentano una forte "capacità di aggregazione" rispetto allo svolgimento di funzioni definibili "di sistema" [51], (relative ad esempio ad orari di apertura, biglietti integrati e così via) [52], con inevitabili ripercussioni sulla tenuta e qualità delle relazioni con gli altri istituti sul territorio.

L'amministrazione periferica risulta così sottoposta ad una duplice tensione: in senso verticale verso le strutture centrali di settore e in senso orizzontale rispetto agli altri soggetti sul territorio [53].

Tanto la riforma delle forme associative locali che il riordino dell'amministrazione periferica del Mibact sono ispirate ad una maggiore attenzione al territorio e alle sue specificità, per accrescerne la competitività verso l'attrazione di risorse, investimenti, abitanti e visitatori.

Il "ritorno al territorio" [54] sarebbe, dunque, il *trait d'union* che lega la strategia per le Aree Interne, la riforma delle forme associative locali e l'istituzione dei Poli museali, per realizzare, quanto meno sul piano delle intenzioni, una "governance culturale allargata" [55] in cui diversi attori cooperano [56], per un più marcato sviluppo delle economie locali e una migliore fruizione del patrimonio sul territorio [57].

Una territorialità "positiva", dunque, che consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico [58]), a partire dalle risorse specifiche di un territorio, mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovra-locali [59].

Si tratta, peraltro, di questioni già sottolineate da autorevole dottrina che ha sottolineato la tendenza del sistema della valorizzazione del patrimonio culturale ad una sempre più ampia apertura alle diverse forme di "privato" [60], nella ricerca di una "cooperazione (che) non è né una scelta né una virtù, ma soltanto una necessità" [61].

Il dato nuovo, positivo, è, semmai, che i processi di riforma indicati sono il risultato di un disegno organico e strutturato di semplificazione e accorpamento per la gestione delle funzioni amministrative (e di valorizzazione), che comporta la riduzione degli interlocutori (pubblici), in ambiti caratterizzati da frammentarietà delle competenze e pluralità ed eterogeneità dei soggetti coinvolti, (come appunto la disciplina degli itinerari turistico culturali).

Del resto, il modo in cui cambia la gestione di un'istituzione culturale è condizionato fortemente dall'evoluzione dell'assetto istituzionale di cui quell'istituzione è una componente [62].

Risolto, dunque, ad un primo livello di accorpamento in via legislativa il tema della dispersione di funzioni, responsabilità e risorse, che ha tradizionalmente rappresentato uno dei principali "vizi" della funzione di valorizzazione [63], rimane il secondo livello, quello dell'effettiva ed efficiente cooperazione e tra i diversi soggetti, da cui dipende il concreto raggiungimento di più soddisfacenti obiettivi di valorizzazione del patrimonio culturale e di sviluppo dei territori periferici.

Anche con specifico riguardo alla valorizzazione del patrimonio culturale, come per il governo locale [64], può dunque registrarsi, da un lato, l'influenza della globalizzazione (intesa qui come insufficienza del livello di regolazione statale), visibile nell'autoproduzione di norme globali e *standards* per musei e mostre [65], a cui si contrappone, sul piano organizzativo, un maggiore radicamento delle istituzioni culturali sul territorio.

3. Valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo delle Aree Interne: lo stato dell'arte e le prospettive

L'indagine condotta ha consentito di osservare come una delle direttrici principali della Strategia per le Aree Interne sia rappresentata dalla valorizzazione del patrimonio culturale (in particolare attraverso la realizzazione di itinerari turistico culturali e la promozione dei prodotti del territorio).

Sullo sfondo, sia con riguardo alle istituzioni locali che alle istituzioni culturali si è richiamata la tendenza dell'ordinamento verso processi di accorpamento e semplificazione (le Unioni dei Comuni e i Poli Museali), in un'ottica di riorganizzazione e riduzione dei costi, ma anche in una sorta di "territorialità positiva", di competizione virtuosa tra territori per l'attrazione di risorse, abitanti e visitatori, che ha il senso di sostituire alla tradizionale frammentazione una visione strategica unitaria.

Non è possibile, qui, valutare se le riforme avviate produrranno i risultati sperati. La strategia per le Aree Interne è ancora in fase attuativa; per le riforme richiamate è necessario attendere.

Deve tuttavia guardarsi con favore all'inversione di tendenza in atto. I piccoli comuni dei quali l'Italia è costellata possono diventare un'opportunità, uno degli snodi attraverso cui far ripartire l'economia, finalmente con un'adeguata considerazione delle potenzialità del turismo e della valorizzazione del patrimonio culturale.

D'altro canto, le principali difficoltà dei territori interni, legate alla carenza di servizi essenziali (di istruzione e sanitari soprattutto) non possono essere risolte attraverso la (ri-)attivazione di quei servizi (che per ragioni economiche sono effettivamente insostenibili), ma possono essere indirettamente almeno arginate attraverso gli strumenti descritti, che potrebbero, sul lungo periodo, consentire di invertire gli indicatori negativi (andamento demografico e spopolamento) di territori che finirebbero di essere periferici, attraverso la creazione di occasioni di occupazione e sviluppo.

È una possibilità, un'occasione, appunto [66]. Non è detto ci sia adeguata consapevolezza per poterla cogliere. Ma il fatto che ci sia è già una novità.

Note

[1] Sulla nozione di valorizzazione si vedano, in particolare: C. Barbati, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 2004, 1; L. Bobbio, (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, 1992; L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pag. 651 ss.; Id., *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pagg. 98-104; S. Cassese, *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pag. 673 ss; L. Degrossi, (a cura di), *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008; F. Merusi, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, pag. 1 ss.; G. Sciuillo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lgs. n. 156/2006?*, in *Aedon*, 2006, 2.

[2] Nella zona colpita dagli eventi del 24 agosto e del 30 ottobre 2016, gli immobili vincolati o comunque soggetti alla disciplina del codice dei beni culturali sono più di 6.500.

[3] Il territorio individuato dal testo coordinato del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 e s.m.i., incrocia, infatti, quattro aree (Macerata; Ascoli Piceno; Valnerina; Monti Reatini) già selezionate dallo Stato e dalle Regioni come aree di intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Viene poi aggiunta l'area dell'Alto Aterno-Gran Sasso Laga. Complessivamente si tratta di 72 aree selezionate composte da 1.077 Comuni per 2.072.718 abitanti (dato al 2016) e un territorio totale di 51.366 kmq.

[4] Nel corso dell'ultimo intervallo censuario, si registra un calo demografico pari al 4,4%, confermato anche nell'intervallo 2011-2016 con una diminuzione del 2,3%.

[5] Si v. tra le posizioni più critiche, T. Montanari, con riguardo, da ultimo, al crollo della *Chiesa di San Giuseppe dei Falegnami a Roma*, <https://roma.fanpage.it/crollo-tetto-chiesa-di-san-giuseppe-dei-falegnami-montanari-nostro-patrimonio-culturale-abbandonato/>.

[6] M. Cammelli, *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, in *Aedon*, 2017, 2.

[7] Sul tema, S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, pag. 579 ss.

[8] Si v., in particolare, gli esiti del Forum di Aliano del 2017 sulle aree interne http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Eventi/Forum_AreeInterne_2017/Forum_2017_Sintesi_dei_lavori.pdf. Cfr., similmente, l'esperienza spagnola, M.A. Peinado Herreros (Dir.), *I Congreso Internacional "El Patrimonio Cultural y Natural como Motor de Desarrollo: Investigación e Innovación"*, UNIA, Sevilla, 2012.

[9] S. Della Torre, in G.P. Barbetta, M. Cammelli, S. Della Torre (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Bologna, 2013, 82.

[10] http://www.turismo.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/07/Piano-Strategico-del-Turismo_2017_IT.pdf.

[11] Cfr. art. 1, d.l. 12 luglio 2018, n. 86.

[12] L. Torchia, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, pag. 13.

[13] http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1484581096228_DIRETTIVA_2_DICEMBRE_2016_REP. 555_REGISTRATO.pdf

[14] <http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Direttiva%202016-imported-56667.pdf>

[15] Cfr. Linee Guida Mibact per la Strategia nazionale delle aree interne, dicembre 2016.

[16] Con riguardo al paesaggio, le funzioni di valorizzazione e tutela perdono autonomia concettuale e la valorizzazione diventa essa stessa una forma di tutela del paesaggio. Cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, Bologna, 2017, pag. 210.

[17] Al tema è stato dedicato il XIII Congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo, svoltosi all'Università di Salamanca il 9 ottobre 2000.

[18] Cfr. S. Amoroso, *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Aedon*, 2000, 3.

[19] http://culture-routes.net/sites/default/files/files/EICR-COE_depliant-presentation-institut-juin2016-ITA_IMP.pdf.

[20] Al fine di potenziare l'offerta turistica. il Mibact, in collaborazione con la società Ferrovie dello Stato Spa e con le aziende di trasporto regionali in caso di ferrovie regionali e previo accordo con le regioni e gli enti locali interessati, promuove, nei piccoli comuni la realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica.

[21] Si v. invece l.r. Lombardia, 2016, n. 25 che all'art. 20 definisce una categoria omnicomprensiva di itinerario turistico culturale. Una definizione generale si trova in l.r. 4/2010 delle Marche che all'art. 2 indica tra le finalità della valorizzazione l'organizzazione di itinerari culturali e turistici. Più vago il riferimento contenuto nella l.r. Puglia, n. 17/2013 a generici "itinerari di visita". Nella l.r. Abruzzo n. 19/2005 si fa esclusivo riferimento ai Consorzi di beni culturali, quali soggetti deputati all'organizzazione di itinerari turistico culturali.

[22] Cfr. l.r. Emilia-Romagna, n. 23 del 2000; l.r. Basilicata, n. 27/2015.

[23] Cfr. legge n. 270/1997 emanata in vista del giubileo del 2000.

[24] Cfr. l.r. Molise n. 19 del 2005.

- [25] Cfr., con riferimento ai cammini tratturali, Corte costituzionale n. 388/2005. Sul tema, [G. De Giorgi Cezzi, Le "lunghe strade verdi" degli armenti. Gli antichi tratturi tra competenza statale e regionale](#), in *Aedon*, 2006, 1.
- [26] M. Cammelli, *Cooperazione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 285 ss.
- [27] In proposito, la Convenzione di Parigi del 2003 sulla protezione del patrimonio culturale immateriale, precisa che "patrimonio culturale immateriale" s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi, che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale."
- [28] S. Amoroso, *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, cit.
- [29] Si v., in particolare, la l.r. Puglia n. 15/2011; la l.r. Lombardia, n. 25/2016; la l.r. Friuli Venezia Giulia, n. 10/2006.
- [30] Sulla natura ed il regime giuridico del Cammino di Santiago, si v. [D. Santiago Iglesias, La protezione e la valorizzazione del Cammino di Santiago nella Comunità autonoma di Galizia](#), in *Aedon*, 2008, 3.
- [31] Cfr. F. López Ramòn, *Critica de los itinerarios culturales como categoría jurídica*, relazione al Congresso italo-spagnolo cit.
- [32] Più in generale, sui processi di riforma delle autonomie territoriali, L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017.
- [33] C. Tubertini, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Ist. fed.*, 2016, 4, pag. 861.
- [34] Il tema è analizzato da R. Filippini, A. Maglieri, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Ist. fed.*, 2015, 2, pag. 313 ss.
- [35] f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini.
- [36] M. Petrone, *Piccoli Comuni, non solo il Fondo da 100 milioni: ecco tutte le misure*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2017.
- [37] Si aprirebbero qui questioni che non possono essere affrontate in questa sede relative alle finalità ed agli strumenti della pianificazione per "un uso accettabile del territorio", M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. Fed.*, 2017, pag. 597.
- [38] M. Cammelli, *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, cit.
- [39] M. Cammelli, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in *Territorialità e delocalizzazione del governo locale*, (a cura di) M. Cammelli, Bologna, 2007, pag. 33.
- [40] In proposito si v. C. Barbati, *Il nuovo Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, pag. 206 ss., [L. Casini, Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani](#), in *Aedon*, 2014, 3; [Id., Learning by experience? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo](#), in *Aedon*, 2017, 3; nonché gli scritti di M. Cammelli, G. Pastori, G. Sciuolo, P. Forte e L. Casini, in [Aedon, 2015, 1](#). Al tema è dedicato anche il volume di L. Ferrara, A. Lucarelli, D. Savy, *Il governo dei musei. Tra Costituzione e funzione sociale del mercato*, Napoli, 2017.
- [41] Art. 20, d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171.
- [42] Art. 11, d.p.c.m. n. 171/2014.
- [43] Si tratta del programma MuSST - Musei e sviluppo dei sistemi territoriali- della Direzione musei per la promozione di reti territoriali, nella valorizzazione partecipata e nella creazione di percorsi culturali integrati.
- [44] Art. 32, d.p.c.m. n. 171/2014.
- [45] Cfr. L. Casini, *Ereditare il futuro*, Bologna, 2017, pag. 170.
- [46] Cfr. *La riorganizzazione del Mibact alla prova dei fatti, Nota della Direzione della Rivista* (4 aprile 2016), *Aedon*, 2016, 1.
- [47] Art. 34, d.p.c.m. n. 171/2014.
- [48] L. Casini, *Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani*, cit.
- [49] Anche qui si v. *La riorganizzazione del Mibact alla prova dei fatti, Nota della Direzione della Rivista*, cit.
- [50] Ai Direttori dei Poli spetta poi la competenza per l'affidamento dei servizi aggiuntivi con tutte le problematiche che ne derivano. Sul punto, sia consentito rinviare a C. Vitale, *I servizi per il pubblico a venticinque anni dalla legge Ronchey*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, pag. 344 ss.
- [51] [G. Sciuolo, La riforma dell'amministrazione periferica](#), in *Aedon*, 2015, 1.
- [52] A rafforzare l'autonomia dei Poli Museali le disposizioni del d.m. 23 gennaio 2016, relative ai rapporti tra soprintendenti e direttori dei poli museali regionali. Cfr. [C. Carmosino, Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali](#), in *Aedon*, 2016, 1.
- [53] [M. Cammelli, Il grimaldello dei tagli di spesa nella riorganizzazione del Mibact](#), in *Aedon*, 2015, 1.
- [54] Il riferimento è al volume di G. Becattini, *Ritorno al territorio*, Mulino, 2009. Il tema della rinnovata centralità del territorio nella produzione di cultura e di ricchezza si trova in A. Clementi, *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, Treccani, XXI secolo, 2010. http://www.treccani.it/enciclopedia/territorio-una-risorsa-per-lo-sviluppo_%28XXI-Secolo%29/.
- [55] L'espressione è di M. Montella, *Museo e beni culturali. Verso un modello di governance*, Milano, 2005, pag. 352.
- [56] È il tema della necessità di organizzazioni in rete di adeguata estensione territoriale, affinché la maggioranza dei musei italiani creino una quantità di valore bastante alla loro sopravvivenza con l'aggiunta di consistenti esternalità positive per le economie locali. M. Montella, *Museo e beni culturali. Verso un modello di governance*, cit., pag. 351.
- [57] L. Casini, *Ereditare il futuro*, cit., pag. 182.
- [58] Sulla semantica del termine valorizzazione, con riguardo a questi profili, S. Della Torre, *Una strategia di valorizzazione dei beni e delle attività culturali, in Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, cit., pag. 82 ss.
- [59] M. Cammelli, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., pag. 9.
- [60] C.M. Golinelli, *La valorizzazione del patrimonio culturale. Verso la definizione di un modello di governance*, Milano, 2008, pag. 134.
- [61] [M. Cammelli, Cooperazioni difficili, separazioni perdenti](#), in *Aedon*, 2017, 1.
- [62] L. Zan, *La gestione del patrimonio culturale. Una prospettiva internazionale*, Bologna, 2014, pag. 27.
- [63] S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pag. 673 ss.
- [64] Si rinvia per questo a M. Cammelli, *Territoriale e delocalizzazione*, cit. Si v., anche, G. De Matteis, F. Governa, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello slot*, Roma, 2005; C. Trigilia, *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, 2006.
- [65] L. Casini, *Ereditare il futuro*, cit., spec. pag. 70 ss.
- [66] Si v., tra gli altri, il caso del Parco del Matese, progetto pilota SNAI.

copyright 2019 by [Società editrice il Mulino](#)
[Licenza d'uso](#)

[inizio pagina](#)