

Introduzione

«L'attività incentrata sul patrimonio culturale non deve avere come primo e unico obiettivo la conservazione o la valorizzazione e neppure un'attività culturale, qualunque sia il senso che si vuole attribuire a questo termine. Ragion d'essere e obiettivo sono essenzialmente di contribuire allo sforzo collettivo inteso a promuovere uno sviluppo sostenibile e condiviso».

Questa l'opinione di Hugué de Varine¹ sul tema del rapporto tra patrimonio culturale e sviluppo locale². Opinione che trova conferma in quegli studi³, che evidenziano l'impatto della cultura in termini di coesione sociale, partecipazione civica, rigenerazione urbana, benessere sociale e qualità della vita della società e degli individui⁴.

Secondo tali ricostruzioni la cultura⁵ rappresenterebbe un «ingrediente essenziale»⁶ dello sviluppo dei territori, uno strumento di integrazione⁷, il c.d. quarto pilastro dello sviluppo sostenibile⁸.

¹ Hugues de Varine, archeologo, storico e museologo francese, direttore dell'ICOM (dal 1965 al 1976), viene considerato insieme a Georges Henri Rivière, uno dei padri fondatori degli ecomusei. Ha dedicato i suoi studi e la sua esperienza professionale ai temi dello sviluppo locale.

² H. DE VARINE, *Le radici del futuro: il patrimonio culturale al servizio dello sviluppo locale*, Bologna, Clueb, 2005.

³ In ambito internazionale si v. il rapporto M. SMITH, R. FISCHER, J. MADER (a cura di), *Social Impacts and Benefits of Arts and Culture: A Literature Review*, pubblicato dal Policy Research Group, Department of Canadian Heritage, 2016; J.M. SHARON, *Singing alone? The contribution of cultural capital to social cohesion and sustainable communities*, in *The International Journal of Cultural Policy*, 9, 1, 2003, 35, entrambi citati da C. IAIONE, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2021.

⁴ Ci si riferisce qui agli studi condotti dagli economisti sul tema del rapporto tra cultura e benessere. Si v., tra gli altri, A. CICERCHIA, E. BOLOGNA, *Salute, benessere e partecipazione culturale tra narrazioni e indicatori*, in *Econ. cult.*, 2, 2017, 313-322.

⁵ «Al termine di "cultura" si connettono differenti associazioni di idee, a seconda che ci si riferisca allo sviluppo di un individuo, di un gruppo o classe o della società intera». Sono parole di T.S. ELIOT, *Appunti per una definizione della cultura*, Milano, Bompiani, 1967, 19.

⁶ S. CASSESE, *L'evoluzione degli istituti della cultura*, in *Cultura come diritto: radici costituzio-*

Come è stato osservato, tali impatti si possono tuttavia solo intuire, perché la valutazione quali-quantitativa dei positivi effetti sociali, economici e territoriali derivanti dagli impatti culturali risulta allo stato non adeguata⁹.

Ad ogni modo, assumendo per valida la premessa, le domande alle quali si intende rispondere con la presente indagine sono le seguenti. In quali istituti giuridici si traduce la relazione virtuosa tra cultura e sviluppo? Vi sono norme che l'ordinamento prevede affinché tali principi si traducano in azioni concrete? Esistono buone pratiche? Quali sono i modelli organizzativi giuridici adeguati allo scopo?

Non essendo questa la sede per ricostruire in termini generali la relazione tra economia e cultura¹⁰; ci si limiterà a delinearne i tratti essenziali, dalla prospettiva della disciplina giuridica della valorizzazione del patrimonio cultura-

nali, politiche e servizi, Associazione Civita, Marsilio, Venezia, 2019, 7-13; G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017. Sul tema, G. PIPERATA, *Cultura e sviluppo economico... e di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 3, 2018. In ambito europeo si v. la Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0477&qid=1416225231764&from=IT>, che evidenzia come il valore economico del patrimonio culturale sia potenzialmente idoneo a incentivare la coesione e l'integrazione sociale mediante la riqualificazione di zone degradate; ICOM & OECD, *Cultura e sviluppo locale: massimizzare l'impatto: una guida per le amministrazioni locali, le comunità e i musei*, <http://www.oecd.org/cfe/leed/OECD-ICOM-GUIDE-MUSEUMS-IT.pdf>. «I beni e le attività culturali sono elementi di sviluppo e di progresso anche sotto il profilo della crescita economica del Paese», così la Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2015*, II, Roma, 2016, 367.

⁷ R. CAPOZUCCA, G. GIARDINI, *Europa e la cultura: il bilancio europeo*, *Il Sole 24 ore*, 1° gennaio 2020, <https://www.ilssole24ore.com/art/europa-e-cultura-bilancio-2019-ACiUrH9>. In tema, V. REDING, *L'identità culturale europea*, 2003, www.cittamobile.it.

⁸ C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV Pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁹ C. IAIONE, *Il diritto all'innovazione sostenibile*, cit., 330.

¹⁰ Secondo F. SANTORO PASSARELLI, *I beni della cultura secondo la costituzione*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea Costituente*, Roma, 1969, 429 ss., il bene culturale era oggetto “da tenere al riparo dal contatto con la vita” e in particolare con il mercato. Con riguardo al binomio cultura/economia., R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, Giuffrè, 2014, 359-360, fa risalire alla l. 2 agosto 1982, n. 512, sul regime fiscale agevolato per i beni d'interesse culturale, il mutamento di paradigma dello Stato nei confronti del contributo dei privati, ed il superamento della tradizione di “radicale divorzio, distacco o comunque netta separazione fra cultura ed economia” tipica del sistema italiano. Più di recente, G. SEVERINI, *L'immateriale economico dei beni culturali*, in *Aedon*, 3, 2015, invoca il “ritorno (silenzioso) dell'economico esiliato”, il cui esilio è dipeso dal fatto che lo statuto pubblicistico delle cose dell'arte nacque storicamente come restrizione al diritto di proprietà e all'uso individuale dei beni. Più ingenerale, sul significato e sulle implicazioni del rapporto tra economia e cultura, G. PIPERATA, *Cultura e sviluppo economico*, cit.

le¹¹, che dell'interpretazione di quel binomio è in qualche modo il risultato.

La progressiva attenzione da parte del legislatore e degli studiosi¹² al tema della valorizzazione del patrimonio culturale, che per certi versi appare conseguenza dell'affermazione di una dimensione (anche) economica del patrimonio culturale ha infatti ulteriormente rinvigorito l'attualità di quel dibattito¹³.

Sul punto, la riflessione giuridica ha evidenziato due prospettive di indagine¹⁴.

Anticipando quanto verrà più diffusamente argomentato, in una prima prospettiva alla gestione¹⁵ del patrimonio culturale (pubblico) andrebbero applicati il principio del buon andamento e di equilibrio di bilancio (art. 97 Cost.)¹⁶, che devono orientare in generale l'attività delle pubbliche amministrazioni; ciò

¹¹ Solo negli anni '60 la politica dei beni culturali si arricchisce del termine «valorizzazione». Assume, cioè, anche una connotazione «attiva e promozionale», in quanto rivolta a migliorare lo stato fisico dei beni o la loro fruibilità. Cfr., L. BOBBIO (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1992, 178.

¹² Si v., in proposito, la ricostruzione di L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020, spec. 205-207. È negli anni '80 del secolo scorso che inizia a porsi la questione della valorizzazione economica del patrimonio culturale. Si v., su questo, P. DRAGONI, *Il dibattito culturale in Italia. Dal 1945 all'Atto di indirizzo sugli standard museali*, in M. MONTELLA, P. DRAGONI (a cura di), *Musei e valorizzazione dei Beni culturali*, Bologna, Clueb, 2010, 72 ss.

¹³ In tema, A.O. COZZI, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2, 2018; G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in A. BARTOLINI, D. BRUNELLI, G. CAFORI, *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Napoli, Jovene, 2014, 171-188.

¹⁴ Distingue due accezioni della valorizzazione economica del bene culturale, M. CAMMELLI, *Strumenti giuridici della valorizzazione economica dei beni culturali*, in Atti del Convegno *La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie*, Toulouse, 21 novembre 2014, in *Aedon*, 2016.

¹⁵ La locuzione «gestione del patrimonio culturale» è utilizzata qui in senso a-tecnico. Con il terzo decentramento venne individuata la funzione di gestione, intesa come «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione» (art. 148, lett. d) del d.lgs. n. 112/1998). (Sul tema, S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2001). Nel 2001, anche per effetto della modifica dell'art. 117 Cost. (che menziona le sole funzioni di valorizzazione e tutela), la gestione, pur conservando autonomia sul piano logico, è confluita sul piano strettamente normativo nella definizione di valorizzazione (artt. 6 e 111 del Codice); al suo posto è comparsa la fruizione, finalità ultima della valorizzazione (sul tema, si v. *infra* par. 4, cap. III). Il termine «gestione» continua ad essere utilizzato, ad es. con specifico riguardo ai luoghi espositivi del patrimonio culturale. Cfr., A. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Roma-Bari, Laterza, 2020, 5, che riporta i dati economici e statistici relativi ai diversi modelli giuridici di gestione degli istituti e luoghi di cultura.

¹⁶ Il tema è sviluppato da A. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., 9.

sul presupposto che il patrimonio culturale sia una risorsa¹⁷ da valorizzare oltre che da tutelare.

Nella seconda prospettiva una gestione adeguata ed efficiente del patrimonio culturale contribuirebbe all'economia¹⁸ dei territori¹⁹.

Come si vedrà, uno dei nodi preliminari da sciogliere è relativo alla definizione di patrimonio culturale (p. 48 ss.) ed alla sua costante evoluzione, che impone significativi adattamenti rispetto all'individuazione di adeguati strumenti di valorizzazione.

Nelle pagine che seguono, le questioni indicate sono declinate con specifico riguardo alle "aree interne", con l'obiettivo di verificare con quali strumenti ed a quali condizioni da una valorizzazione più sostenibile²⁰ del patrimonio culturale possano derivare effetti benefici per lo sviluppo di questi territori e dunque per la riduzione delle disuguaglianze territoriali, di cui le aree interne sono la più recente ed efficace rappresentazione.

A questo proposito, è subito il caso di precisare che la locuzione "aree interne" è utilizzata in questo lavoro per indicare i territori identificati nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)²¹.

¹⁷ Secondo i dati del bilancio del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il patrimonio italiano ha dunque un valore di almeno 986 miliardi di euro tra attività finanziarie e non finanziarie (<https://nethex.com/i-numeri-e-gli-asset-del-patrimonio-culturale-italiano-motore-di-sviluppo-economico-e-finanziario-con-tanti-settori-collegati/>).

¹⁸ Il Rapporto 2021 *Io sono cultura – l'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, elaborato da Fondazione Symbola e Unioncamere (<https://www.symbola.net/wp-content/uploads/2021/08/Io-sono-cultura-Rapporto-2021.pdf>) mostra che il Sistema Produttivo Culturale e Creativo, fatto da imprese, PA e no profit, genera più di 80 miliardi di euro e 'attiva' in altri settori dell'economia, arrivando a muovere, nell'insieme, 240 miliardi, equivalenti al 16,6% del valore aggiunto nazionale. Un dato comprensivo del valore prodotto dalle filiere del settore, ma anche di quella parte dell'economia che beneficia di cultura e creatività e che da queste viene stimolata, a cominciare dal turismo. Una ricchezza che si riflette in positivo anche sull'occupazione: il solo Sistema Produttivo Culturale e Creativo dà lavoro a circa 1,5 milioni di persone, che rappresentano il 6,1% del totale degli occupati in Italia.

¹⁹ Il riconoscimento ufficiale della natura (anche 'produttiva' dei beni culturali e della idoneità della relativa spesa a generare effetti per la crescita socioeconomica, si ha con il Fondo investimenti occupazione (Fio), che nel periodo del suo funzionamento (1982-1988) eroga a favore di progetti inerenti i beni culturali fondi pari a 1.450 miliardi di lire. Così, G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017.

²⁰ L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, cit., 207.

²¹ Sul tema, tra gli altri, G. CARROSIO, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli, 2019; G. CERIA, M. MARCANTONI (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano, Franco Angeli, 2016; M. CERQUETTI, C. VITALE, L. SANCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *The management of cultural heritage and landscape in inner areas*, in *Il capitale culturale*, n. monografico, Macerata, Eum, 2019; A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018;

Le aree interne SNAI, come si dirà, non esauriscono le possibili tipologie di territori che, in ragione delle loro caratteristiche (geografiche, demografiche, morfologiche), sono state oggetto di specifici interventi normativi (v. ad esempio i provvedimenti per le aree montane o per il Sud p. 18 ss.) in risposta alla generale questione della disuguaglianza territoriale.

Tuttavia, l'analisi delle questioni relative alla valorizzazione del patrimonio culturale con specifico riferimento alle aree interne SNAI presenta significativi profili di interesse, per le soluzioni nuove prospettate rispetto a problematiche antiche.

La scelta di circoscrivere l'analisi a questi territori si giustifica per due ordini di ragioni. In primo luogo, ci è parso interessante indagare presupposti ed effetti dell'interdipendenza tra valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo locale in un contesto caratterizzato da una condizione di ritardo nello sviluppo e dove dunque l'impatto positivo della cultura è sicuramente meno scontato.

Per altro verso, la SNAI, che verrà descritta più avanti, si caratterizza per un approccio «*not space-neutral, but place-based and highly contingent on context*»²² (in direzione diametralmente opposta rispetto alle precedenti politiche pubbliche per lo sviluppo), perché riconosce e valorizza le specificità ed identità locali (e dunque le risorse naturali e culturali esistenti), sul presupposto che la diversità dei contesti imponga flessibilità e modularità organizzative. In questo contesto il patrimonio culturale diventa, dunque, uno degli *assets* principali di sviluppo di questi territori²³.

Gli stessi provvedimenti di attuazione del PNRR²⁴, come si dirà, mettono al centro delle strategie di ripresa e resilienza del settore cultura i temi della ri-

S. LUCATELLI, D. LUISI, F. TANTILLO, *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Roma, Donzelli, 2022; M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

²² F. BARCA, MC CANN, A. RODRIGUEZ POSE, *The case for regional development intervention: places-based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, 52, 1, 2012, 139. Pare evidente, in questo senso, il contributo del c.d. "approccio territorialista" (A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000-2010, 19), per il quale la valorizzazione delle qualità peculiari dei luoghi e l'autogoverno delle società locali attraverso il loro *empowerment* e la realizzazione di nuovi istituti di democrazia partecipativa sono la chiave per la costruzione di uno sviluppo locale auto-sostenibile. Per definire l'approccio territorialista, Magnaghi si richiama, a propria volta, alla "coscienza di luogo" o, meglio, alle "mille coscienze di luogo", auspicate da Giacomo Becattini (G. BECATTINI, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Roma, Donzelli, 2015).

²³ Cfr. Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*, Materiali Uval, 2014, MUVAL_31_Aree_interne.pdf. Sul punto, si v. anche le Linee guida del Mibact per la Strategia nazionale per le aree interne, http://focus.formez.it/sites/all/files/linee_guida_mibact_v05122016.pdf.

²⁴ G. COSENZA, *Per i Borghi un miliardo di euro dal PNRR cultura*, in *Il Sole 24 ore*, 4 gennaio 2022, <https://www.ilssole24ore.com/art/per-borghi-storici-miliardo-euro-pnrr-cultura-AEwj6v5>.

generazione e della valorizzazione del patrimonio culturale per la riduzione delle disuguaglianze territoriali.

La seconda ragione generale attiene, invece, alla composizione e ai caratteri essenziali del patrimonio culturale (nonché alla sua rilevanza quantitativa e qualitativa proprio in quelle aree) e dunque alle problematiche conseguenti alla sua efficace valorizzazione.

Rispetto a questo profilo gli ordinari strumenti di valorizzazione disciplinati dal Codice dei beni culturali rischiano di rivelarsi inadeguati o insufficienti.

I caratteri di specialità del patrimonio culturale di quei territori impongono, infatti, l'individuazione di strumenti alternativi a quelli codicistici, in grado di consentire una valorizzazione più efficace e sostenibile e dunque incidere positivamente sull'economia locale.

Vi è dunque una correlazione naturale e necessaria tra le questioni legate alla valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo dei territori, specie di quelli marginali.

Su queste premesse e intorno a questi "nodi", ci si propone qui di indagare il tema degli strumenti giuridici per la valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne.

In termini più generali, occorre dire che nel diritto amministrativo dei beni culturali la funzione di valorizzazione²⁵ rappresenta uno degli ambiti, rispetto ai quali la dottrina ha mostrato negli anni scorsi interesse crescente e che tuttavia continua a presentare numerosi profili meritevoli di approfondimento, derivanti essenzialmente dal carattere «aperto e dinamico»²⁶ e per questo più fluido della funzione stessa.

A questo proposito, il patrimonio culturale delle aree interne rappresenta un interessante campo di analisi delle dinamiche relative alla gestione del patrimonio culturale, perché oggetto di azioni specifiche e di sperimentazioni, che si caratterizzano proprio per l'applicazione di un principio di «differenziazione e modularità organizzativa», coerente con le specificità del territorio²⁷.

La tesi che qui si sostiene è che le peculiarità del patrimonio culturale delle aree interne, impongano il ricorso a strumenti di valorizzazione aggiuntivi e alternativi a quelli disciplinati dal Codice dei beni culturali, i cui caratteri essenziali si ricavano dai principi dell'ordinamento internazionale, da un lato, e da istituti disciplinati al di fuori del Codice dei beni culturali, dall'altro.

Il percorso che si intende condurre, ricostruita la cornice giuridica essen-

²⁵ Per i riferimenti bibliografici si rinvia al capitolo III.

²⁶ L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, cit., 208.

²⁷ M. CAMMELLI, *Introduzione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 33.

ziale in cui le questioni relative alle aree interne si inseriscono (cap. I) parte dall'analisi della composizione e dei caratteri di specialità del patrimonio culturale di quei territori (cap. II), per poi ricostruire la disciplina della valorizzazione in base ai principi dettati a livello sovranazionale ed alle norme del Codice dei beni culturali, alla luce delle più recenti interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali (cap. III).

Particolare attenzione, in questo contesto, assumono gli interventi di rigenerazione e/o riuso del patrimonio culturale (cap. IV), che, pur non essendo disciplinati nel Codice di settore, trovano importanti riferimenti al di fuori di quel testo normativo.

Le conclusioni mostreranno, anche alla luce di alcune sperimentazioni già avviate, che alcuni specifici istituti possono consentire il riuso e la rigenerazione del patrimonio culturale e dunque qualificarsi come adeguati strumenti di valorizzazione nel contesto specifico delle aree interne, alternativi a quelli ordinari.

L'ipotesi che si intende dimostrare, insomma, è quella dell'opportunità di una revisione degli strumenti generali di valorizzazione del patrimonio culturale, rispetto ai quali (almeno quelli delineati dal Codice dei beni culturali) si osserva la distanza dagli interessi e dalle specificità espressi dai "luoghi".

Revisione possibile guardando, da un lato, ai principi dell'ordinamento sovranazionale e, dall'altro, ad istituti disciplinati "oltre" il perimetro del Codice dei beni culturali, così come interpretati dalla più recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

