

CARMEN VITALE*

Percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne: una introduzione

1. Premessa. La ricerca, gli obiettivi ed i contenuti del volume

Questo volume intende rappresentare alcuni degli esiti del progetto di ricerca finanziato dall'Ateneo di Macerata, dal titolo "*Innovazione e inclusione per la valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo sostenibile delle aree interne*" CHIAS (Cultural Heritage, Innovation, Inclusion, Inner Areas, Sustainability).

Obiettivo della ricerca era individuare modelli di sviluppo dei territori marginali, incentrati sulla cultura, per la produzione di economia e per il contrasto alle disuguaglianze sociali, attraverso strumenti inclusivi ed innovativi, in grado di garantire una valorizzazione più efficiente e sostenibile del patrimonio culturale delle aree interne.

In questo contesto, il progetto si è focalizzato su 4 aree tematiche cui corrispondono nei contenuti le Sezioni in cui è articolato il volume: a) patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile nelle aree interne; b) strumenti di valorizzazione e riuso del patrimonio culturale in aree interne; c) politiche di *disaster risk* applicate al patrimonio culturale; d) individuazione e gestione di itinerari turistico-culturali.

I saggi raccolti raccontano alcuni dei risultati degli incontri svolti e del dialogo instaurato tra i ricercatori coinvolti e che avevano come finalità principale la creazione di una "rete", che mettesse insieme studiosi di varie discipline (tutte variamente coinvolte rispetto al tema più generale della valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne), esperti, operatori del territorio (imprese, associazioni) e amministrazioni locali.

* Carmen Vitale è Ricercatrice di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze della formazione, beni culturali e turismo dell'Università di Macerata.

L'idea di fondo è che il *network* così costituito possa agire a supporto delle amministrazioni e dei soggetti che a vario titolo operano nelle aree interne, con i seguenti obiettivi specifici: a) ricostruire e rendere più agevolmente comprensibile il contesto istituzionale economico e giuridico di riferimento; b) proporre e diffondere buone pratiche; c) supportare le istituzioni nell'attuazione dei progetti nazionali ed europei di sviluppo incentrati sulla valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne.

In base alle finalità perseguite, i saggi raccolti possono essere raggruppati in tre tipologie: quelli di taglio teorico il cui compito era la ricognizione dello stato dell'arte e delle principali linee di tendenza delle questioni fondamentali attorno alle quali si è costruito il progetto di ricerca dalle diverse prospettive disciplinari: storica, (Ciuffetti e Carletti, Ciotti, Ciuffetti, Zarelli) giuridica, (Feliziani, Gardini, Milella, Passarini) ed economica (Bonioti e Cerisola, Cerquetti, Compagnucci); nella seconda tipologia rientrano i saggi di taglio più operativo e realizzati da esperti dei diversi settori di attività coinvolti nel progetto, il cui obiettivo è contribuire alla diffusione di buone pratiche e di indicazioni operative rivolte ad amministrazioni e imprese per la realizzazione di progetti di valorizzazione del patrimonio culturale (i lavori di Borneo, Teneggi, Zarelli, Valeri); nell'ultima tipologia rientrano i saggi di Carletti, Ciotti Ciuffetti, Zarelli, Santiago Iglesias, Sargolini e Delpriori), che propongono alcuni "modelli", dai quali è possibile ricavare indicazioni per i decisori politici e per le amministrazioni locali, utili a verificare l'impatto della valorizzazione del patrimonio culturale sullo sviluppo dei territori, attraverso specifici istituti (v. itinerari turistico culturali) o politiche pubbliche ed interventi mirati (nel caso del sisma dell'Appennino centrale).

2. Le aree interne e il patrimonio culturale

La locuzione "aree interne" è utilizzata qui ad indicare i territori identificati nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)¹.

¹Sul tema, tra gli altri, G. CARROSIO, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma, 2019; G. CEREÀ, M. MARCANTONI (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, FrancoAngeli, Milano, 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, Eum, Macerata, 2019; A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018; S. LUCATELLI, D. LUISI, F. TANTILLO, *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, 2022; M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura

Naturalmente le aree interne SNAI non esauriscono le possibili tipologie di territori che, in ragione delle loro caratteristiche (geografiche, demografiche, morfologiche), sono state oggetto negli anni di specifici interventi normativi (v. ad esempio i provvedimenti per le aree montane o per il Sud) 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 si caratterizza per un approccio «*not space-neutral, but place-based and highly contingent on context*»² (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 territori³.

Com'è noto, la SNAI nasceva per iniziativa dell'allora Ministro della coesione territoriale, Fabrizio Barca nel 2012, nel quadro della programmazione

di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

² F. BARCA, MC CANN, A RODRIGUEZ POSE, *The case for regional development intervention: places-based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, vol. 52, n. 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*, Bollati Boringhieri, Torino, 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", auspiccate da Giacomo Becattini (G. BECATTINI, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma, 2015).

³ 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.

dei fondi comunitari disponibili per tutte le regioni del paese per l'intervallo temporale 2014-2020.

Alla base della Strategia è una mappatura del Paese che, partendo dall'individuazione dei centri di offerta di servizi, classifica i restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche. Sulla base di tale mappatura⁴, l'Accordo di partenariato identifica le aree interne come il complesso dei comuni afferenti alle aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche.

Più in particolare, le aree selezionate nel primo ciclo di programmazione nel dettaglio erano 72⁵; comprendenti 1077 comuni⁶ per circa 2.072.718. A queste si aggiungono quelle individuate nel ciclo di programmazione 2021/2027⁷.

Il totale delle risorse nazionali messe a disposizione inizialmente è pari ad oltre 591 milioni di euro, in aggiunta ad altri stanziamenti provenienti dai Programmi operativi dei Fondi SIE e da altri fondi. A quelle della programmazione 2014-2020 sono andati 300mila euro ciascuna; a ognuna delle nuove 4 milioni di euro e al progetto speciale isole minori 11,4 milioni di euro, per un totale di 310 milioni di euro.

La procedura per il finanziamento dei singoli progetti territoriali è articolata in tre fasi principali: a) selezione delle aree⁸ (attraverso un'istruttoria pubblica che ha coinvolto le amministrazioni centrali presenti nel Comitato per le aree interne⁹ e le Regioni o Province autonome interessate); b) appro-

⁴ Il dettaglio delle aree è disponibile su https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Nota_metodologica_Aree_interne-2-1.pdf.

⁵ La dislocazione delle aree nelle diverse regioni è visibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategie-darea-e-governance/>.

⁶ L'elenco dei comuni è disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>.

⁷ [Http://territori.formez.it/content/snai-2021-2027-ecco-nuove-aree](http://territori.formez.it/content/snai-2021-2027-ecco-nuove-aree).

⁸ L'individuazione delle aree è stata condotta sulla base di indicatori disponibili per ciascuna Regione su <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>.

⁹ La governance della Strategia è definita dalla Delibera CIPE n. 9 del 2015 e s.m.i., che istituisce il "Comitato tecnico aree interne", coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi. Il Comitato è inoltre composto da: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ANPAL, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI – IFEL, CREA, INAP, UPI, Regione/Provincia autonoma interessata.

vazione della Strategia da parte del Dipartimento per le politiche di coesione; c) definizione dell'Accordo quadro¹⁰, con cui le amministrazioni centrali, le Regioni e i territori assumono gli impegni per l'attuazione degli obiettivi definiti nelle Strategie d'area.

Gli stessi provvedimenti di attuazione del PNRR¹¹ hanno collocato i temi della rigenerazione e della valorizzazione del patrimonio culturale per la riduzione delle disuguaglianze territoriali al centro delle strategie di ripresa e resilienza del settore cultura.

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.

Il patrimonio culturale delle aree interne si presenta, infatti, quantitativamente e qualitativamente rilevante, oltre che estremamente variegato sotto il profilo delle diverse componenti che lo compongono.

Gli studi condotti a questo riguardo mostrano, infatti, come in molti casi questi territori siano ricchi di aree rilevanti dal punto di vista naturalistico e paesaggistico, oltre a numerose istituzioni culturali, sia di titolarità statale che regionale o locale. Non meno rilevante la presenza in questi territori di ricchi patrimoni culturali immateriali (tradizioni e feste popolari).

¹⁰Come previsto dall'art. 1, comma 15 della l. 27 dicembre 2013, n. 147, l'Accordo di Programma Quadro previsto dall'art. 2, comma 203, lett. c) della l. 23 dicembre 1996, n. 662 rappresenta lo strumento attuativo di cooperazione interistituzionale attraverso cui Regioni, Enti Locali e Amministrazioni centrali (tra queste figurano sempre le amministrazioni titolari dei "servizi pubblici essenziali" quali il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'istruzione e il Ministero della salute, ma se ne ricorrono i presupposti, possono essere coinvolte nella sottoscrizione anche altre Amministrazioni Centrali) assumono gli impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti dalla Strategia. In estrema sintesi, i contenuti dell'Accordo di Programma possono essere così rappresentati: – attività e interventi da realizzare; – tempi e modalità di attuazione; – soggetti responsabili e relativi impegni; – risorse e copertura finanziaria; – meccanismi di riprogrammazione delle economie; – modalità di trasferimento delle risorse; – sistema di gestione e controllo e monitoraggio.

¹¹G. COSENZA, *Per i Borghi un miliardo di euro dal PNRR cultura*, in *Il Sole 24 ore*, 4 gennaio 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/per-borghi-storici-miliardo-euro-pnrr-cultura-AEwf6v5>.

Anche i Comuni più piccoli, con meno di 2mila abitanti, non difettano di offerta museale: il 17,1% conta da due a cinque tra musei e istituti simili¹².

Il 40,0% dei musei risulta infatti localizzato in aree costituite da Comuni “intermedi”, “periferici” e “ultra periferici”¹³; mentre il 26,5% di essi si trova in Comuni di cintura “periurbani”.

Una delle principali questioni emerse dalle indagini svolte con riguardo al patrimonio museale statale e non statale nelle aree interne riguarda il grado di fruizione e di accessibilità.

In termini generali, il patrimonio fruibile statale e non statale delle 72 Aree Interne rappresenta il 10% della ricchezza complessiva nazionale: si tratta in particolare di 483 strutture, per lo più di proprietà di regioni ed enti locali, che hanno attratto nell’anno circa 2,5 milioni di persone, con un numero medio di visitatori per istituto pari a 5,5 mila unità¹⁴.

Rispetto a questo profilo la ricerca condotta ha contribuito ad una ridefinizione del valore culturale del territorio, inteso non solo come patrimonio artistico e paesaggistico, ma anche in termini di tradizioni e creatività, per individuare strumenti idonei a valorizzare i fattori materiali e immateriali, che contribuiscono a costruire l’immagine dei luoghi e a rafforzarne l’identità in un’ottica di sviluppo dei territori.

Come sottolineano Boniotti e Cerisola, «il patrimonio culturale favorisce infatti l’economia locale non solo attraverso la nota filiera turistica, ma anche mediante canali più sofisticati e intangibili che includono l’identità locale, la coesione sociale, la rigenerazione urbana, la competitività interregionale, l’attrazione di investimenti privati e di talenti e la creazione di nuove opportunità di lavoro». 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.

Con riguardo al progetto “Valli Resilienti”, le autrici concludono come «la conservazione e valorizzazione dei beni culturali hanno rivestito un ruolo fondamentale tra le azioni del programma, anche attraverso l’attivazione del capitale territoriale locale. Il patrimonio culturale ha consentito, infatti, di sviluppare un modello cooperativo di valorizzazione del territorio basato su un’interazione virtuosa tra i beni culturali, le filiere produttive, l’investimento

¹² Istat, Rapporto sul territorio 2020, <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/territorio2020/Rapportoterritorio2020.pdf>.

¹³ I comuni situati a più di 20 minuti di percorrenza rispetto ad un polo che riveste il ruolo di centro di offerta di servizi fondamentali relativi ad istruzione, mobilità e cura sanitaria.

¹⁴ I dati Istat relativamente a Musei e aree archeologiche in Italia sono disponibili su: https://www.istat.it/it/files//2019/12/LItalia-dei-musei_2018.pdf.

sul capitale umano, l'innovazione dei servizi e una visione di lungo periodo».

Su queste premesse e intorno a questi “nodi”, l'analisi condotta si è concentrata sugli strumenti giuridici e non per la valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne.

3. La valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne

3.1. I termini essenziali del dibattito giuridico

Nel diritto amministrativo dei beni culturali la funzione di valorizzazione rappresenta uno degli ambiti, rispetto ai quali la dottrina ha mostrato negli anni interesse crescente e che tuttavia continua a presentare numerosi profili meritevoli di approfondimento, derivanti essenzialmente dal carattere «aperto e dinamico»¹⁵ e per questo più fluido della funzione stessa.

In questo contesto 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 territorio¹⁶.

La tesi di fondo che ha orientato lo sviluppo della ricerca condotta 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.

Le aree interne della dorsale appenninica coincidono con territori fisiologicamente e naturalmente fragili da un punto di vista idrogeologico (il 18,2% dei quali si trova in zone ad alto rischio sismico), spesso interessati da fenomeni atmosferici importanti con un impatto ancora più incisivo, a causa della inadeguatezza delle infrastrutture presenti, della distanza dai centri principali di erogazione di servizi e delle insufficienti attività di manutenzione e cura del paesaggio conseguenti allo spopolamento di queste zone.

¹⁵L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, 208.

¹⁶M. CAMMELLI, *Introduzione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 33.

Su questo profilo si innesta uno dei percorsi di analisi sviluppato nella ricerca (e del quale danno conto i contributi di Cerquetti, Passarini, Feliziani e Sargolini e Delpriori), vale a dire quello della relazione tra patrimonio culturale e politiche di gestione del *disaster risk*, con l'obiettivo di definire presupposti e strumenti della di cooperazione tra comunità di esperti e amministrazione nell'ambito della gestione del rischio di catastrofi e della conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e con riguardo al settore turistico.

Sottolinea, in proposito, Feliziani come «l'emergenza e con essa i disastri sono oggi da intendersi, non più come una possibile variabile, ma al contrario come una condizione finanche sistemica con cui (anche) il mondo del diritto è chiamato a fare i conti».

Nello specifico, conclude l'autrice, «in tempo di recessione ecologica (anche) il patrimonio culturale e la sua conservazione – per lo meno per ciò che concerne il paesaggio – finiscono per essere funzionalizzati al soddisfacimento di sovraordinati interessi di matrice ambientale¹⁷».

Proprio il contributo della cultura e del patrimonio culturale nella riduzione della vulnerabilità della società ai disastri è il nucleo fondamentale delle riflessioni di Passarini, che sottolinea come «l'approccio partecipativo assume un rilievo particolare nell'ambito dell'adozione delle misure volte a ridurre l'impatto dei disastri sull'eredità culturale e a rafforzare la resilienza delle comunità esposte ai rischi di disastro».

In proposito, nel saggio di Cerquetti, in particolare, si richiamano i presupposti teorici, i modelli e le implicazioni del coinvolgimento delle comunità locali nei processi di gestione del patrimonio culturale, indotto con misura sempre crescente dalle Convenzioni internazionali (quella di Faro in particolare).

Tuttavia, sottolinea l'autrice, a fronte di significative esperienze in tal senso, (i progetti WAKI e Faro Cratere citati con riferimento alle aree del Centro Italia colpite dal sisma), «occorre rafforzare il coinvolgimento delle istituzioni culturali e del loro patrimonio, avvalendosi di strategie di collaborazione e comunicazione innovative ... senza trascurare il tema del coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. Il rischio, infatti, è quello di replicare forme di tokenismo, in cui la partecipazione rimane simbolica e autorizzata, non plurale».

Come insegna quanto accaduto al patrimonio culturale nelle aree interne a causa dei fenomeni sismici e idrogeologici negli anni scorsi, il “costo” che

¹⁷ In argomento si v. – ad es. – P. PETRAROIA, V.M. SESSA, *Miglioramento energetico e conservazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 3, 2023, 375 ss.