

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

FRANCESCA **BENETTI**



Post-Classical Archaeologies / Studies

EDITORS

Gian Pietro Brogiolo (chief editor)

Alexandra Chavarría Anau (executive editor)

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



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

DESIGN

Paolo Vedovetto (Università degli Studi di Padova)

PUBLISHER

SAP Società Archeologica s.r.l.
Via Fienili 39/a - 46020 Quingentole, Mantova
www.archeologica.it

Immagine di copertina:

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

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

ISSN 2039-7895

ISBN 978-88-99547-45-5

SOMMARIO

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

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

PRESENTAZIONE

ALEXANDRA CHAVARRÍA ARNAU

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

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

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

Tramontata la posizione nazionalistica (o soltanto sospesa, considerato il suo prepotente riaffiorare in alcuni importanti Paesi, dagli Stati Uniti all’Inghilterra¹), vi è chi, come Giovanni Flick, ne ha riproposta una riedizione a livello della Comunità europea. Non avendo più riferimenti geopolitici, molti hanno investito in una ricostruzione di identità locali, ma anche queste sono sempre più difficili da riannodare in un’economia e in una società che hanno spesso perso un rapporto diretto con il proprio territorio.

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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