
AlmaTourism

Journal of Tourism, Culture and Territorial Development

Italian UNESCO World Heritage: Forms of Protection and Management Experiences

Riccio, F. *

Italian Ministry of Heritage and Cultural Activities and Tourism (Italy)

ABSTRACT

Italy, with its 49 sites, it's the country with the largest number of entries in the List of UNESCO World Heritage and none of them is in the list of properties in danger. The "Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention" point out, as a prerequisite for the preservation of the values recognized specifically to a site, the existence of an effective system of protection and management. Safeguard and protection are by now issues entrenched in the Italian legislation and administrative practice while the theme of management as a system of synergy and coordination of actions and interests, sometimes conflicting, which affect more or less directly the safeguarding of assets, it is less historically consolidated. The extreme variability of the situations of national UNESCO heritage in terms of site typology, its size, number and typology of those involved in the management, puts each time in the position of having to find the most suitable form of "governance" and, sometimes, supplementary protection measures. The vast and diverse panorama of the UNESCO sites enabled and continually enables to develop and test particular solutions, which in turn can represent reference models.

* E-mail address: francesca.riccio@beniculturali.it

Keywords: World Heritage Sites, UNESCO, Heritage Sites Management, Heritage Sites Protection, Italy

Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo italiano, con le sue strutture preposte all'attuazione della *Convenzione del Patrimonio Mondiale*, cura i rapporti con il World Heritage Centre, con tutti i referenti dei siti UNESCO italiani e con i propri omologhi dei Ministeri della Cultura dei paesi europei ed extraeuropei al fine di definire strategie comuni.

Si tratta, dunque, di un osservatorio privilegiato rispetto alla situazione del Patrimonio Mondiale in Italia che, con i suoi 49 siti, è attualmente il paese con il maggior numero di iscrizioni nella Lista UNESCO. Malgrado l'alto numero, nessuno di essi è né è mai stato inserito nella lista dei beni in pericolo, sebbene alcuni siti di particolare complessità sono stati oggetto di procedure di accertamento in merito al loro stato di conservazione da parte degli organismi internazionali.

Le *“Linee Guida Operative per l'attuazione della Convenzione sul Patrimonio Mondiale”* sottolineano quale requisito essenziale per la conservazione delle valenze specificamente riconosciute ad un sito, la sussistenza di un efficace sistema di protezione e gestione. Si tratta di indicazioni generali valide per tutto il mondo cosicché i sistemi posti a garanzia dei valori dei siti UNESCO variano a seconda degli aspetti organizzativi interni a ciascuno Stato Parte. Tali sistemi inoltre, come meglio si vedrà in seguito, possono dipendere molto dalla tipologia di sito UNESCO.

Tutela e protezione sono temi ormai radicati nella legislazione e nella pratica amministrativa italiana. Il tema della **gestione**, intesa come sistema di sinergia e coordinamento delle azioni e degli interessi, talvolta in conflitto, che influiscono più o meno direttamente sulla salvaguardia dei beni, è meno storicamente consolidato anche se, ad oggi, si può contare su una certa esperienza maturata sul campo.

Il gran numero di siti italiani iscritti e l'estrema variabilità delle situazioni del patrimonio UNESCO in termini di tipologia del sito, sua estensione, quantità e genere di soggetti coinvolti nella gestione, pongono ogni volta nella condizione di dover trovare la più idonea forma di “governance” e, talvolta, misure integrative di protezione. Il vasto e vario panorama sui siti UNESCO ha consentito e consente con continuità, di mettere a punto e testare particolari soluzioni che a loro volta possono rappresentare modelli di riferimento.

Per dare un segno tangibile della complessità di cui si sta parlando, si forniscono di seguito alcuni dati sintetici di inquadramento generale:

- Dei 49 siti UNESCO italiani, 4 sono di tipo naturale e ben 45 culturali. Questi ultimi annoverano tipologie molto differenti: monumenti singoli, aree archeologiche,

complessi monumentali e paesaggi culturali. Circa un terzo di essi sono di tipo seriale, costituiti dall'insieme di più parti componenti fisicamente distinte e spesso differenti per collocazione geografica e per tipo di proprietà, usi e gestione.

- Da un punto di vista politico, 4 sono i siti transnazionali, 3 trans-regionali, 15 trans-comunali, i restanti 27 insistono sulla superficie di una sola amministrazione municipale.
- Dal punto di vista dimensionale, si va da una estensione minima di 1,2 ha ad un massimo di circa 159.000 ha, con la superficie della maggior parte dei siti UNESCO inferiore ai 1000 ha.
- Dal punto di vista della proprietà, circa un terzo dei siti è di pertinenza esclusiva di enti pubblici e/o religiosi; i restanti 2/3 sono di proprietà mista con il coinvolgimento di un numero considerevole di soggetti privati.

Grazie alle possibilità di **tutela** garantite dal Decreto Legislativo n°42 del 2004 "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*" la più recente evoluzione degli strumenti giuridici di cui l'Italia si è dotata nel corso dello scorso secolo, i beni inclusi nei siti del Patrimonio Mondiale sono sempre protetti da vincoli di tipo diretto, che assoggettano gli interventi di qualunque tipo che li riguardino ad una preventiva autorizzazione da parte di specifici enti di tutela. A questo potente strumento si accompagnano, in genere, la normativa urbanistica comunale, talvolta specificamente orientata a potenziare l'azione di tutela e la pianificazione territoriale e/o paesaggistica a livello provinciale o regionale.

In qualche caso i siti iscritti (specie se paesaggi culturali) sono protetti da vincoli di natura paesaggistica anch'essi disposti in base al "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*". Talvolta, in tali ambiti, agiscono altre misure integrative quali leggi e/o piani per parchi e riserve naturali, leggi e programmi speciali, altri piani settoriali (assetto idrogeologico, piano del traffico, ecc.).

Nelle più ampie "buffer zones" poste a protezione dei siti nell'ambito dell'attuazione della Convenzione UNESCO, in genere operano vincoli di natura paesaggistica e norme di tipo urbanistico-territoriale. Oltre tali aree, salvo situazioni in cui specifiche porzioni sono sottoposte a vincolo di tutela, il territorio è governato dalla pianificazione urbanistica territoriale.

Per quanto riguarda i **sistemi di gestione**, particolare cura è posta nell'individuazione di soluzioni atte a regolamentare e coordinare le strategie e le azioni dei molteplici e variabili soggetti che, come si è visto, possono essere implicati come proprietari, gestori ed utilizzatori dei siti. Alla base di ciò, vi è una espressa volontà di coordinamento delle istituzioni a vario titolo coinvolte che sottoscrivono, allo scopo, atti di intesa o accordi di programma. E' in tale sede che, in genere, viene individuato il modello di gestione e la relativa struttura. Questa può prendere varie forme, dal Comitato di Pilotaggio, un collegio composto da soggetti rappresentanti dei diversi enti che, come tale, non istituisce un nuovo ed autonomo soggetto giuridico fino a strutture

appositamente costituite quali fondazioni, società, associazioni.

Al loro interno è poi identificato il cosiddetto “site manager” o referente unico per il sito UNESCO. Questa figura può corrispondere a profili tecnico- amministrativi assai variabili a seconda dell’ambito in cui viene individuato. Nei casi più comuni si tratta di un dirigente o un funzionario tecnico interno agli Istituti periferici del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo o ad enti locali (Comuni, Provincia, Regione) oppure è il presidente o un rappresentante di fondazioni, società, associazioni, laddove sia questa la natura del soggetto gestore.

Caso di studio

A titolo esemplificativo, si vuole illustrare in sintesi il caso del 49° sito italiano: **Ville e giardini medicei in Toscana**, appena iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale su decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale riunito in Cambogia nel giugno 2013.

Il sito, di tipo seriale, è composto da 14 complessi monumentali, scelti tra 36 possedimenti medicei censiti nella sola Toscana. Le 14 emergenze selezionate ricadono nel territorio di 4 differenti province (Firenze, Lucca, Pistoia, Prato) e di 10 comuni (Firenze, Barberino del Mugello, Carmignano, Cerreto Guidi, Fiesole, Poggio a Caiano, Quarrata, San Piero a Sieve, Seravezza, Vaglia). Varia ne è la proprietà: ben 6 appartengono allo Stato Italiano, 1 alla Regione Toscana 1 alla Provincia di Firenze, 2 ad Amministrazioni Comunali e 4 sono di proprietà privata e con destinazioni d’uso assai diverse.

Le misure di protezione del sito sono del massimo grado essendo tutte le componenti del sito coperte da un vincolo di tutela monumentale ai sensi del citato D. Lgs 42/04, Parte Seconda - Beni Culturali.

Le buffer zones sono in massima parte tutelate ai sensi del D.Lgs 42/04, Parte Terza- Beni Paesaggistici.

Tuttavia il percorso di candidatura, come spesso accade, ha prodotto, virtuosamente, un aumento dell’attenzione sulle problematiche di tutela da parte delle istituzioni, dei soggetti privati coinvolti e del pubblico, ponendo in luce l’opportunità di valutare la possibilità di disporre misure di protezione integrative.

Per la Villa di Cafaggiolo a Barberino di Mugello (FI), ad esempio, si sta procedendo ad un perfezionamento da parte del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) del vincolo di tutela già esistente; parallelamente lo stesso MiBACT, la Regione Toscana, la Provincia di Firenze, i Comuni, l’Autorità di Bacino dell’Arno ed il privato proprietario della villa, hanno sottoscritto un protocollo d’intesa per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del complesso monumentale.

Per la Villa di Cerreto Guidi (FI) è stata avviata ed è attualmente in itinere una proposta di vincolo paesaggistico per il paesaggio antistante la facciata.

Anche per il Palazzo di Seravezza (LU) è stata avviata una proposta di vincolo di tutela paesaggistica che interessa la buffer zone. Il Comune sta altresì redigendo una specifica variante al Regolamento Urbanistico attraverso la quale si assoggetteranno ad un piano attuativo di dettaglio tutti gli interventi di nuova edificazione da realizzarsi all'interno della buffer zone che quindi dovranno essere sottoposti ad un processo di valutazione ambientale strategica e ad una verifica rispetto alla specifica disciplina dei beni paesaggistici regionale.

Il Comune di Firenze, infine, dove insistono ben 5 ville del sito (Villa de Careggi, Villa di Castello, Villa de la Petraia, Giardino di Boboli, Villa di Poggio Imperiale) sin dai tempi della preparazione della candidatura, prima cioè dell'iscrizione del sito nella WHL, ha provveduto ad inserire i perimetri delle relative buffer zone nel proprio Piano Strutturale, individuandole come aree da sottoporre a particolari forme di attenzione. Nel Regolamento Urbanistico, che traduce operativamente le indicazioni del Piano Strutturale, si prevede per esse una specifica disciplina che salvaguardi visuali da e verso le ville.

Le Ville mediche fiorentine sono inoltre oggetto delle previsioni di valorizzazione relativamente al sistema della mobilità e dell'accoglienza. Per le ville di Castello e La Petraia si prevede una linea tramviaria che le collegherà con il centro storico di Firenze; la Villa di Careggi sarà servita da una linea di collegamento con la principale stazione ferroviaria di Firenze e quindi con il centro della città dove sono ubicati Boboli e Poggio Imperiale.

Il sistema di governance individuato per il sito si articola essenzialmente nell'istituzione di una struttura di gestione e nell'adozione di un relativo piano di gestione. La firma di un primo Protocollo d'Intesa tra MiBACT, Regione Toscana, le Province e tutti i Comuni interessati ha ufficializzato l'impegno reciproco per l'attuazione del suddetto piano quale strumento operativo per la conservazione dell'eccezionale valore universale del sito in cui vengono definite e coordinate tutte le attività di tutela e riqualificazione urbanistica, paesaggistica e della valorizzazione socio-economica dei territori interessati, intendendo con questi le "buffer zones" dei luoghi candidati ma anche più ampi territori di riferimento. Con un secondo Protocollo d'intesa tra gli stessi soggetti è stata istituita l'apposita struttura di gestione del sito, articolata in un Comitato di Pilotaggio avente funzioni direttive finalizzate alla realizzazione di obiettivi e azioni previsti dal piano di gestione e in un Ufficio UNESCO/Osservatorio permanente con funzioni di organizzazione ed attuazione delle azioni stesse, coadiuvato a livello operativo da un gruppo di lavoro tecnico.

Conclusioni

A conclusione e a margine del presente intervento, in considerazione del contesto generale della Conferenza, si accenna brevemente all'importante tema del **rapporto tra turismo e siti UNESCO**.

Il turismo non è un obiettivo principale della Convenzione del 1972. E' un effetto indotto. Come tale è in grado di produrre benefici quali l'aumento di vitalità del sito, il contributo alla conoscenza e diffusione dei suoi valori e della Convenzione stessa, lo sviluppo socio-economico, l'incentivo alla conservazione e alla valorizzazione. Tuttavia i più comuni rischi individuati sono rappresentati dagli impatti quali le trasformazioni da sviluppo urbanistico e per le infrastrutture, l'aumento del volume dei visitatori e il relativo impatto antropico, l'affollamento e le conseguenti interferenze con le aspettative del fruitore, una eccessiva mercificazione culturale e l'impatto socio-ambientale sulle comunità.

Una valutazione degli impatti del turismo è pertanto necessaria. Aiuta i processi decisionali, promuove azioni di gestione più efficaci e costituisce una base per la pianificazione ed il controllo. Questi alcuni temi da riguardare: la capacità di carico, i contenuti e la qualità della comunicazione, l'offerta di corrette chiavi di lettura del patrimonio, una attenta preparazione dei prodotti turistici, le modalità di uso e fruizione.