

Giacomo Pettenati

# I PAESAGGI CULTURALI UNESCO IN ITALIA



**FrancoAngeli**

Nuove Geografie. Strumenti di lavoro

Il presente volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Filosofia dell'Università degli Studi di Torino nell'ambito del progetto di ricerca *Geografia dell'Antropocene. Lo sviluppo di un nuovo approccio concettuale e le sue potenzialità educative* (responsabile: Cristiano Giorda).

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org); e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).

Stampa: Digitalprint Service srl - sede legale: via dell'Annunciata 27, 20121 Milano; sede operativa: via Torricelli 9, 20090 Segrate (MI)

## *Indice*

<b>Prefazione</b> , di <i>Cristiano Giorda</i>	pag.	9
<b>Introduzione</b>	»	17
<b>1. L'Unesco come attore internazionale</b>	»	25
1.1. «... war begins in the minds of men». Storia e principi dell'Unesco	»	25
1.2. Struttura, funzionamento e criticità di un'organizzazione intergovernativa	»	28
1.3. La geografia multiscalare dell'Unesco	»	35
1.4. Criticità ed elementi di tensione	»	41
<b>2. Storia e funzionamento della World Heritage List</b>	»	45
2.1. Storia e critica del concetto di patrimonio dell'umanità	»	45
2.2. I criteri d'iscrizione	»	53
2.3. Il percorso verso l'istituzione di un sito Unesco	»	66
2.3.1. Il processo di candidatura	»	66
2.3.2. La gestione del sito	»	70
2.4. La World Heritage List verso una maggiore complessità territoriale	»	73
<b>3. Gli effetti del riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità</b>	»	81
3.1. Gli effetti attesi	»	82
3.2. Gli effetti reali	»	83
3.2.1. Notorietà internazionale	»	86
3.2.2. Economia locale	»	87
3.2.3. Conservazione	»	90
3.2.4. Comunità locali	»	92

3.2.5. Effetti sui processi decisionali locali	pag.	93
3.2.6. Gli effetti negativi	»	94
3.3. Contesto territoriale e impatti del riconoscimento Unesco	»	96
3.4. I limiti di quest'approccio	»	98
<b>4. I paesaggi culturali nella World Heritage List</b>	»	101
4.1. La nascita del "paesaggio culturale" come categoria di patrimonio	»	101
4.2. Regole nuove per un nuovo Patrimonio dell'Umanità	»	106
4.3. I paesaggi culturali nella WHL	»	110
4.4. I paesaggi culturali della WHL a confronto con il dibattito sul paesaggio	»	112
4.4.1. I paesaggi culturali della WHL e la Convenzione Europea del Paesaggio	»	116
4.4.2. I paesaggi culturali della WHL e il <i>protected landscape approach</i>	»	118
4.4.3. I nodi critici dell'approccio al paesaggio proposto dalla WHL	»	122
<b>5. La territorializzazione della World Heritage List</b>	»	129
5.1. Una questione di scale	»	129
5.1.1. I siti Unesco come nodi locali di reti globali	»	131
5.1.2. Il potere globalizzante della WHL	»	133
5.1.3. L'effetto del locale sulle reti globali	»	135
5.1.4. La produzione di nuove scale	»	136
5.2. Una proposta interpretativa: la territorializzazione della WHL	»	138
5.2.1. Che cos'è la territorializzazione?	»	141
5.2.2. La territorializzazione della WHL	»	144
<b>6. I paesaggi italiani nella World Heritage List</b>	»	151
6.1. Il patrimonio italiano nella WHL	»	151
6.2. Progetti di territorio: i paesaggi italiani nella World Heritage List	»	159
6.2.1. Quali paesaggi? Le rappresentazioni	»	160
6.2.2. I perimetri	»	166
6.2.3. I sistemi di gestione	»	173
6.2.4. Le politiche per i paesaggi Unesco	»	178

6.2.4.1. I casi campani: Cilento e Costiera Amalfitana	pag.	178
6.2.4.2. Cinque Terre e Portovenere	»	187
6.2.4.3. Val d'Orcia	»	191
6.3. Conclusioni	»	195
<b>7. La nascita di un sito Unesco. I Paesaggi vitivinicoli piemontesi: Langhe-Roero e Monferrato</b>	»	199
7.1. Inquadramento territoriale. Langhe, Roero e Monferrato	»	199
7.2. Storia e iter della candidatura	»	201
7.3. Racchiudere il paesaggio: le perimetrazioni	»	211
7.4. Reti di attori in un processo di candidatura	»	217
7.5. Nuove regole per il paesaggio	»	231
7.6. La candidatura come progetto di paesaggio	»	234
7.7. Conclusioni	»	242
<b>8. Conclusioni</b>	»	247
8.1. Il percorso della ricerca	»	247
8.2. Oltre le retoriche della WHL	»	252
8.3. Le potenzialità territoriali del riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità	»	254
<b>Segle e acronimi</b>	»	257
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	259

## 2. Storia e funzionamento della World Heritage List

### 2.1. Storia e critica del concetto di patrimonio dell'umanità

L'idea di identificare e proteggere il proprio patrimonio appartiene alla storia dell'uomo e della società fin dall'antichità. Nel corso dei secoli, il concetto di patrimonio ha conosciuto una forte evoluzione, che l'ha trasformato da elemento di rilevanza prevalentemente personale e familiare, all'essere veicolo di identità culturale e nazionale e, in tempi più recenti, di attenzione scientifica (Babelon e Chastel, 1980; Vecco, 2011).

L'opportunità di un impegno internazionale per la protezione del patrimonio culturale si è invece diffusa a partire dalla fine del XIX secolo, concretizzandosi in alcuni accordi internazionali rivolti alla tutela dei beni culturali mobili (opere d'arte, monumenti mobili, etc.) in caso di conflitti armati. Tra i principali si possono ricordare la Dichiarazione di Bruxelles sulle norme e consuetudini di guerra (1874) e le due Convenzioni dell'Aja del 1899 e 1907, relative, rispettivamente, ai conflitti terrestri e a quelli navali (Sabelli, 1997).

Nel breve periodo tra le due guerre mondiali il dibattito su questi temi ha allargato il proprio orizzonte, interrogandosi sull'adeguatezza degli strumenti di protezione del patrimonio culturale in tempo di pace, di fronte alle crescenti minacce derivanti da problemi ordinari, come l'inquinamento, il degrado e la crescita urbana (Alberts e Hazen, 2010). Sono di questi anni la Carta del Restauro di Atene (1931) – che contiene interessanti indirizzi internazionali sulla conservazione ed il restauro del patrimonio artistico ed archeologico, senza tuttavia darne una definizione (Vecco, 2011) – e alcuni accordi di portata regionale, come il Patto Roerich (1935), sottoscritto dagli Stati Uniti e da venti paesi dell'America Latina, e un progetto europeo di Convenzione sulla protezione dei monumenti e delle opere d'arte, elaborato dall'*Office International des Musées*, nel 1938. Anche se si tratta di strumenti ancora rivolti alla preparazione di apparati di tutela adeguati, in caso di

guerre e conflitti armati, questi esempi sono espressione di un dibattito internazionale che per la prima volta si interroga concretamente sull'adeguatezza dei mezzi di protezione del patrimonio culturale esistenti (Sabelli, 1997).

Negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale il ruolo di principale promotore del dibattito e delle azioni sulla protezione del patrimonio culturale passa all'Unesco (nata nel 1946), la cui azione si fonda su due concetti ricorrenti: la cooperazione tra stati e la necessità di considerare la tutela dei beni culturali più rilevanti una questione di importanza sovranazionale. Il primo significativo risultato dell'impegno dell'Unesco è la stipula della "Convenzione dell'Aia sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato" (1954), che ambisce a disciplinare organicamente la materia e che è il primo strumento giuridico internazionale a offrire una definizione di "bene culturale".

Gli anni '60 vedono accelerare notevolmente il processo che porterà, nel 1972, alla stipula della Convenzione sulla Protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, fondamento della World Heritage List (WHL), l'elenco dei siti considerati patrimonio dell'umanità, che oggi costituisce l'ambito di azione più conosciuto dell'Unesco.

Negli anni precedenti, l'azione diplomatica dell'Unesco per la definizione di una strategia internazionale di protezione del patrimonio culturale prosegue con l'adozione di tre raccomandazioni, che possono essere considerate passi decisivi verso il chiarimento dei concetti che alcuni anni dopo entrarono a far parte della Convenzione: la "Raccomandazione sui principi internazionali applicabili agli scavi archeologici" (1956); la "Raccomandazione concernente la tutela della bellezza e delle caratteristiche proprie dei paesaggi e dei luoghi" (1962); la "Raccomandazione concernente la Conservazione dei beni culturali minacciati da lavori pubblici o privati" (1968). Le prime due raccomandazioni in particolare introducono l'idea dell'interesse pubblico internazionale della tutela del patrimonio culturale e l'ampliamento delle tipologie di beni meritevoli di protezione a tutto il patrimonio al quale viene riconosciuto un valore artistico e/o storico (Vecco, 2011).

Parallelamente all'adozione delle raccomandazioni, gli anni '60 videro l'Unesco attiva in una serie di campagne internazionali finalizzate a raccogliere fondi per la protezione di alcuni importanti siti archeologici e culturali, minacciati di distruzione, che incrementarono la notorietà dell'organizzazione e costituirono un passaggio decisivo per la stipula della Convenzione. La prima di queste campagne, probabilmente la più nota, riguarda i templi di Abu Simbel, nella regione della Nubia, in Egitto, che rischiavano di essere sommersi in seguito alla costruzione della diga di Assuan, sul fiume Nilo. Grazie all'intervento dell'Unesco, furono raccolti oltre 80 milioni di dollari, che consentirono di smontare completamente i templi e ricostruirli a distanza

di sicurezza dall'invaso generato dalla costruzione della diga. Alla Campagna di Nubia, seguirono altre grandi campagne internazionali, le principali delle quali furono quella in favore dei centri storici di Venezia e Firenze, minacciati dall'alluvione del 1966, dei templi buddisti di Borobudur, in Indonesia, e dell'area archeologica di Moenjo-Daro, in Pakistan (Daifuku, 1998; Batisse e Bolla, 2003).

Nello stesso periodo anche la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, fino ad allora affrontata prevalentemente alla scala nazionale, si stava accingendo a diventare a tutti gli effetti una questione d'interesse globale, in particolare in seguito alla Prima Conferenza Mondiale sull'Ambiente, organizzata a Stoccolma nel giugno 1972, le cui vicende non sono separate da quelle della Convenzione sul Patrimonio dell'Umanità, siglata pochi mesi più tardi (Batisse e Bolla, 2003). Fino ad allora l'impegno internazionale per la protezione dell'ambiente si era concretizzato nell'adozione di alcuni accordi, tra cui si possono citare la "Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura", del 1902, con ogni probabilità la prima in assoluto; la "Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alle balene" (1946), il "Trattato sull'Antartico" (1959), che introduce per la prima volta il concetto di patrimonio dell'umanità in ambito naturale, e la "Convenzione di Ramsar sulle aree umide", del 1971. Accanto all'impegno dei governi per la regolamentazione internazionale delle questioni ambientali di maggiore rilevanza, un ruolo di grande importanza nell'evoluzione dell'approccio sovranazionale alla tutela dell'ambiente, soprattutto per quanto riguarda le aree protette, è stato svolto dall'Iucn (International Union for the Conservation of Nature), fondata nel 1948, su impulso dell'allora direttore generale dell'Unesco Julian Huxley. Intorno alla metà degli anni '60 il percorso dell'Unesco e dell'Iucn converge nella proposta di creare un World Heritage Trust, un fondo destinato alla protezione del patrimonio culturale e naturale di maggiore interesse. Quest'idea riprendeva il concetto di *patrimonio universale* presente nella Costituzione dell'Unesco (art. I.2) e rifletteva un dibattito interno all'Iucn, in merito all'estensione alla scala internazionale di un concetto analogo a quello dei parchi nazionali. L'unione tra patrimonio culturale e patrimonio naturale all'interno del medesimo strumento di tutela rifletteva il ruolo di protagonisti dei delegati statunitensi in quel processo, ispirandosi all'approccio utilizzato dal National Park Service degli Stati Uniti, che si occupava tanto delle aree protette naturali, quanto dei monumenti storici (Batisse e Bolla, 2003). Nel novembre 1972, dopo un rafforzamento degli aspetti culturali dell'accordo – che ha visto il coinvolgimento dell'Icomos (International Council on Monuments and Sites) per quanto riguarda la selezione e valutazione del patrimonio culturale – si è arrivati alla

stesura del testo definitivo della World Heritage Convention (in italiano tradotta solitamente con Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale culturale e naturale dell'Umanità), che è entrata in vigore nel dicembre 1975, dopo la ratifica di 40 stati membri (Singh, 2011).

Il preambolo della Convenzione racchiude i principi sui quali si è fondato il percorso che ha portato alla sua stipula, riassumibili in alcuni punti chiave:

- in tutto il mondo il patrimonio culturale e naturale è soggetto a crescenti minacce di degradazione e distruzione;
- la scomparsa o la degradazione di un bene culturale o di un'area dall'elevato valore ambientale rappresentano un impoverimento per l'intera umanità, non solo per la comunità locale o nazionale all'interno della quale questo bene è collocato;
- è necessario un impegno internazionale per tutelare il patrimonio culturale e naturale mondiale;
- coerentemente con la sua missione, l'Unesco è il soggetto più indicato per guidare un programma che tuteli il patrimonio culturale e naturale su scala globale.

Nello stesso preambolo si ritrova anche la prima definizione dell'oggetto a cui è rivolta l'attenzione dell'Unesco e degli stati membri, ossia

certi beni del patrimonio culturale naturale [che] offrono un interesse eccezionale che esige la loro preservazione come elementi del patrimonio mondiale dell'umanità.

Si accenna per la prima volta in questa frase a quel valore universale ed eccezionale che costituisce il requisito fondamentale per l'individuazione dei beni ai quali si rivolge primariamente l'attenzione della Convenzione.

Secondo lo scienziato francese Michel Batisse, uno gli autori del testo del trattato, esso fonda la propria portata innovativa su tre elementi fondamentali: (a) la consapevolezza dell'esistenza di beni di valore sovranazionale, la cui protezione è un dovere della comunità internazionale, (b) l'attenzione esclusiva ai beni immobili, escludendo per esempio le opere d'arte, (c) l'unione del patrimonio naturale e di quello culturale all'interno dello stesso strumento di protezione (Batisse e Bolla, 2003).

Il primo articolo della Convenzione contiene una descrizione più precisa delle tipologie di patrimonio culturale e naturale all'interno delle quali deve essere individuato quel "patrimonio mondiale dell'umanità" da tutelare con particolare attenzione.

Il patrimonio culturale viene suddiviso (art. 1) in tre categorie, differenti per estensione spaziale e complessità, in base a una classificazione che verrà più volte aggiornata ed integrata nel corso del tempo:

- *i monumenti*: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;
- *gli agglomerati*: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;
- *i siti*: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico.

Il patrimonio naturale viene invece classificato in (art. 2):

- *monumenti naturali* costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico;
- *formazioni geologiche e fisiografiche* e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo;
- *siti naturali* o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale.

L'obiettivo primario della Convenzione è esplicitato all'interno delle Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention – o OG (World Heritage Centre, 2017), un documento di fondamentale importanza, aggiornato ogni anno, che fornisce approfondimenti ed indicazioni operative per interpretare, integrare ed applicare i principi espressi dalla Convenzione:

The Convention aims at the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of cultural and natural heritage of Outstanding Universal Value (par. 7).

I soggetti a cui spetta il compito di applicare i principi della Convenzione sono gli stati membri e il Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale, organo istituito dalla stessa Convenzione (art. 8) e composto dai rappresentanti di ventuno stati membri, eletti

ogni sei anni in base a criteri di rotazione e rappresentatività<sup>1</sup>. Il rapporto tra gli stati membri e il World Heritage Committee (WHC) costituisce uno dei temi più complessi e discussi, riguardo al funzionamento e l'applicazione della Convenzione. La ricerca di una linea d'azione e di un testo che fossero accettati di buon grado dalla quasi totalità degli stati membri, infatti, ha portato l'Unesco a porre un forte accento sulla completa sovranità da parte degli stati nell'individuare il proprio patrimonio culturale e naturale e nell'elaborare le politiche più opportune per proteggerlo<sup>2</sup>. Tanto la Convenzione, quanto la sua spiegazione operativa – rappresentata dalle OG – attribuiscono infatti un ruolo primario agli stati membri, dei quali si ribadisce più volte la totale sovranità sul patrimonio presente sul proprio territorio nazionale (World Heritage Centre, 2017, par. 15):

Data la rilevanza del ruolo attribuito agli stati membri nell'individuare e proteggere il patrimonio di eccezionale valore presente all'interno dei propri confini, al WHC rimane il compito di valutare la conformità dei beni proposti dagli stati con i criteri di ammissione nella lista del Patrimonio Mondiale e di gestire il funzionamento di quest'ultima, compatibilmente con i poteri attribuiti ad esso dalla Convenzione e dalle OG (ivi, par. 24).

Secondo alcuni esperti, provenienti soprattutto dal campo del diritto internazionale, questo squilibrio di poteri tra gli stati membri e il WHC costituisce una delle cause principali della limitata traduzione dei principi espressi dalla Convenzione in azioni realmente efficaci, sia per ragioni normative di competenza, che per ragioni politiche di relazioni internazionali (Sabelli, 1997).

Le modalità di interpretazione e applicazione dei principi espressi dalla Convenzione nelle proprie politiche rivolte al patrimonio culturale e naturale sono infatti appannaggio di ciascuno stato membro, che si impegna ad applicare quanto sottoscritto «nella misura possibile» (art. 5), secondo il principio giuridico cosiddetto della *best efforts clause* (Sabelli, 1997), che lascia ampia discrezionalità alla volontà di ciascun governo nell'impegnarsi per la tutela del proprio patrimonio, o meglio, di quello che in base a quanto sancito dalla Convenzione rappresenterebbe il patrimonio di tutta l'umanità. A rendere

<sup>1</sup> Il principio di rotazione non implica che tutti gli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione entrino a far parte, a rotazione, del Comitato e allo stato attuale molti stati membri dell'Unesco non hanno mai fatto parte del World Heritage Committee. Secondo alcuni osservatori, questa disparità di partecipazione alle attività del Comitato ha degli effetti sulla selezione dei siti che entrano a far parte della World Heritage List (Van der Aa, 2005; Bertacchini e Saccone, 2011).

<sup>2</sup> In questo la concezione di “patrimonio mondiale dell'umanità” intesa dall'Unesco differisce notevolmente da quella comunemente utilizzata per altre realtà ritenute patrimonio internazionale, ad esempio l'Antartide che, in quanto patrimonio dell'intera umanità, non è sottoposto direttamente alla sovranità di alcuno stato (Canino, 1997).

ancora più complessa la possibilità di rendere realmente efficace la Convenzione, si aggiungono l'impossibilità di comminare reali sanzioni agli stati che non mettano in atto gli impegni presi attraverso la stipula del trattato e, ancor più, la difficoltà di monitorare efficacemente l'operato di ciascun governo, anche a causa della ritrosia di alcuni stati ad accettare la richiesta di report periodici relativi al proprio impegno, ritenuta un'ingerenza in questioni di sovranità nazionale (ibid.; Singh, 2011).

L'attribuzione esclusiva agli stati dell'iniziativa della candidatura dei beni culturali e naturali alla WHL determina inoltre alcuni problemi di natura "politica", legati ad esempio al patrimonio situato in zone extraterritoriali o soprattutto alla selezione dei siti candidati in base alle relazioni di potere interne a ciascuno stato, attraverso l'esclusione dei siti espressione della cultura di minoranze etniche o politiche non gradite ai governi in carica (Sabelli, 1997).

Nonostante il limitato potere formale, i richiami da parte del WHC in merito all'inserimento di un sito nella cosiddetta "*List of World Heritage in danger*" – o, caso estremo, della sua cancellazione dal Patrimonio dell'Umanità<sup>3</sup> – svolgono un importante ruolo di sanzioni morali, il cui peso è particolarmente rilevante nel mondo diplomatico (Canino, 1997). A queste si aggiunge il potenziale danno di immagine ed economico conseguente alla messa in

<sup>3</sup> La Convenzione prevede, in casi particolarmente gravi, l'esclusione di un sito dalla lista del Patrimonio dell'Umanità, misura tuttavia fino ad oggi applicata solo in due casi. Il primo è quello dell'area protetta denominata Santuario dell'Orice d'Arabia, in Oman, inserita dall'Unesco nel Patrimonio Naturale dell'Umanità, per la sua importanza ai fini della protezione dell'orice d'Arabia, una specie di antilope molto rara. Nel 2008 il governo dell'Oman decise di ridurre del 90% l'estensione dell'area protetta, per permettere nuove esplorazioni petrolifere, ignorando le richieste dell'Unesco. Nel 2009, dopo essersi consultato con l'Iucn, ente consultivo deputato al patrimonio naturale, il WHC decise, per la prima volta nella sua storia, di cancellare il Santuario dell'Orice d'Arabia dal Patrimonio Mondiale dell'Umanità. Il secondo caso è quello del centro storico di Dresda che, insieme al paesaggio culturale circostante, è entrato a far parte del Patrimonio Mondiale dell'Umanità nel 2003, per le sue architetture barocche e per l'esemplare rapporto tra città e paesaggio naturale e agricolo, lungo la valle dell'Elba. Nel 2005 un referendum popolare, indetto dal governo della Sassonia, determinò il parere favorevole della popolazione locale relativamente alla costruzione di un nuovo ponte di grande scorrimento sul fiume Elba, il Waldschlösschen Brücke. Secondo il WHC, l'impatto di questa nuova arteria di scorrimento sul paesaggio avrebbe messo a rischio la sua integrità e per questo, nel 2006, Dresda e la Valle dell'Elba sono stati il primo sito europeo ad entrare a far parte della lista dei siti "in pericolo". Le autorità locali si sono trovate a quel punto di fronte ad un bivio: privilegiare la volontà dei partecipanti al referendum, procedere con i lavori di costruzione del ponte e migliorare la viabilità automobilistica locale, oppure acconsentire alle richieste dell'Unesco (e dei non pochi oppositori locali), bloccare o modificare il progetto e mantenere intatto un paesaggio visitato da migliaia di turisti ogni anno? Dopo un acceso dibattito, ha prevalso la prima ipotesi e Dresda dal 2009 non è più Patrimonio Mondiale dell'Umanità, almeno secondo l'Unesco (Frey e Steiner, 2011).

discussione o alla cancellazione di quello che può essere considerato a tutti gli effetti un marchio territoriale d'importanza internazionale, come quello di Patrimonio dell'Umanità (Ryan e Silvanto, 2009).

Nel corso degli ultimi vent'anni, il WHC ha introdotto alcuni importanti provvedimenti, volti ad accrescere il proprio ruolo nella gestione di una lista di beni dalle proporzioni sempre più consistenti. Tra le azioni caratterizzate dalla maggiore incidenza sulla composizione e la gestione della WHL è necessario citare la definizione di nuove categorie di Patrimonio dell'Umanità (es. paesaggi culturali, strade storiche, paesaggi storici urbani), la limitazione del numero di siti candidabili ogni anno da parte di ciascuno stato (con l'eccezione dei pochi stati membri del tutto privi di siti sul proprio territorio) a un massimo di due (uno culturale ed uno naturale) e l'adozione della "Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List". Si tratta di una strategia di lungo periodo, finalizzata ad identificare con precisione gli squilibri e le mancanze interne alla WHL e ad adottare le misure necessarie per colmarli, attribuendo una priorità ai beni candidati dagli stati il cui patrimonio è sottorappresentato ed alle tipologie di patrimonio, tanto culturale quanto naturale, assenti dalla Lista o presenti in misura minore. Nonostante il peso attribuito alla sovranità dei singoli stati, frutto prevalentemente di un compromesso dettato dalla volontà di far sottoscrivere i suoi principi al maggior numero possibile di soggetti (Sabelli, 1997), la Convenzione ambisce ad essere ciò che nel diritto internazionale viene definita «cosmopolitan law» (Turtinen, 2000), ossia uno strumento legislativo d'inquadramento delle leggi nazionali, finalizzato a regolamentare tematiche alle quali si attribuisce una rilevanza superiore (per esempio le leggi sui diritti umani o sulle grandi questioni ambientali) (Held *et al.*, 1999).

Secondo Turtinen (2000), indipendentemente dai giudizi sull'efficacia della sua applicazione, la Convenzione ha ottenuto l'importante risultato di diffondere globalmente il concetto di "patrimonio dell'umanità", riferito ai beni culturali ed ambientali, anche se, in quest'ultimo ambito, tale concezione aveva già preso piede nella comunità scientifica e politica internazionale, come dimostra l'organizzazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, a Stoccolma nel 1972, dove si affacciò per la prima volta alla ribalta internazionale il concetto di sviluppo sostenibile. Il merito della Convenzione Unesco del 1972 è stato secondo l'autore quello di estendere al patrimonio culturale questa visione, rafforzando il ruolo dell'Unesco come produttrice di un discorso mondiale fondato sull'idea di *world citizenship*, comune del resto a molte organizzazioni intergovernative e non governative di scala internazionale (Boli e Thomas, 1999).

## 2.2. I criteri d'iscrizione

Il principio sul quale si fonda la Convenzione Unesco del 1972, quello di Outstanding Universal Value (OUV), tradotto in italiano come “valore universale ed eccezionale<sup>4</sup>”, non viene mai definito con precisione nel testo del documento, costituendo per questo – nonostante le definizioni operative emerse negli anni successivi – uno dei temi più dibattuti e discussi relativi alla WHL.

Nel corso di un incontro di esperti (Special Expert Meeting of the World Heritage Convention: The Concept of Outstanding Universal Value) organizzato dal WHC a Kazan (Russia) nel 2005, appositamente per fare il punto del dibattito relativo al concetto di OUV, l'Icomos (2005) ha proposto un'analisi di questa definizione che parte da una riflessione sui tre termini dai quali è composta.

Al centro della definizione vi è senza dubbio il valore (*value*), termine al quale si attribuisce almeno una duplice accezione: di possibile fonte di beneficio, oppure di qualità attribuita a un elemento. Il significato sul quale si fonda la Convenzione Unesco è prevalentemente quest'ultimo. Gli attori responsabili della costruzione e della gestione della World Heritage List sono ben consapevoli dell'impossibilità di una sua oggettivazione, data la centralità del soggetto che attribuisce questo valore:

Value is not something that monuments, groups of buildings or sites possess intrinsically: all value is given by people, as an acknowledgement of worth. Value may be given to a property either individually or collectively. Value may be perceived to be local, or it may be perceived to be regional or universal in importance. Value may thus be 'given' different degrees and the degree of value is culturally specific (pag. 22).

La soggettività dell'attribuzione del valore, inevitabile nonostante gli sforzi di oggettivazione compiuti dal WHC, apre la strada ad una delle critiche più diffuse e pressanti rivolte alla WHL: quali sono i valori che vengono presi in considerazione? La definizione di criteri rigidi per la selezione del

<sup>4</sup> Jokhileto (2008) osserva come la traduzione dell'aggettivo *outstanding* con eccezionale, comune alla maggior parte delle lingue di origine latina, possa dare adito a possibili fraintendimenti: «It is worth noting that there are some differences in the wording of the definitions in English and French. For example, the English notion of “outstanding universal value” is in French “valeur universelle exceptionnelle”. The word “exceptional” is also utilised in other languages, such as Spanish, Portuguese and Italian. However, as has been noted in the various reports, all sites are somehow unique and therefore exceptional. Therefore, exceptional should here be interpreted as something that is exceptional in its quality, i.e. something that excels over the others» (pag. 14).

Patrimonio dell'Umanità non è infatti ritenuta sufficiente da coloro che interpretano l'evidente squilibrio della Lista in favore di un patrimonio culturale espressione della storia europea, come il segno di un approccio etnocentrico nei suoi criteri di composizione:

The criticism most frequently levelled against the selection of cultural properties for inscription on the World Heritage List is that it is Western-oriented: in other words, it operates in accordance with an aesthetic and historical perspective that is grounded in European culture, even though transported to the Americas (Cleere, 1996, pag. 227).

La questione della valutazione del valore del patrimonio culturale è del resto una delle più dibattute nel campo degli studi culturali, essendo ormai assodata nel dibattito internazionale la sua relatività:

I valori che vengono attribuiti al patrimonio culturale sono contingenti e non hanno carattere di oggettività. Sono prodotti a partire dall'interazione dell'oggetto con il suo ambiente e non intrinseci ad esso. Non possono essere compresi senza fare riferimento al contesto sociale, storico, politico, culturale, ecc. (Vecco, 2011, pag. 134).

Affinché un sito possa entrare a far parte della World Heritage List, il valore che gli viene attribuito deve essere inoltre "universale" (*universal*), ovvero superare i confini del territorio, della regione o dello stato in cui si trova, elevando la sua protezione a interesse di tutta l'umanità.

Se questo principio è condiviso per quanto riguarda il patrimonio naturale, relativamente ai beni culturali viene spesso fatto notare come sia pressoché impossibile attribuire un valore realmente universale al patrimonio.

Tra i critici più acuti della World Heritage List c'è l'archeologo inglese Henry Cleere, consulente dell'Unesco per la gestione del Patrimonio dell'Umanità. Data l'eccezionale varietà delle culture umane, sostiene Cleere (1996), l'unico patrimonio culturale al quale si possa ragionevolmente attribuire un valore di universalità è probabilmente quello dei siti archeologici paleolitici, gli unici risalenti ad un periodo precedente a questa diversificazione, che porta oggi a rendere difficile pensare che si possano studiare e valutare con gli stessi criteri il patrimonio culturale delle società "occidentali" e quello delle comunità africane o pacifiche. La questione diventa ancora più complessa in seguito alla recente propensione ad includere nella WHL il patrimonio espressione della cultura popolare, nel quale la componente immateriale riveste un ruolo di grande importanza. Sempre secondo Henry Cleere, le tradizioni sono, per definizione, locali, regionali, in alcuni casi nazionali, ma difficilmente possono essere definite come "universali".

Per questo, l'universalità che deve caratterizzare il patrimonio culturale che viene ammesso a far parte della World Heritage List dovrebbe essere relativizzata, considerandola una sorta di "universalità regionale", relativa alle diverse aree geografiche e culturali della Terra (ibid.). Della difficile relazione tra universalità e patrimonio culturale è consapevole anche l'Icomos, che ha il delicato compito di valutare le candidature alla World Heritage List. Secondo quest'istituzione, tuttavia, la "regionalità" del valore di un bene culturale non è necessariamente in conflitto con l'importanza universale di garantirne la tutela (Icomos, 2005).

Il terzo termine che compone la definizione dell'OUV presenta difficoltà interpretative ancora maggiori: in che modo il valore del patrimonio considerato deve essere eccezionale (*outstanding*) al punto da garantirne l'accesso nella lista ristretta del Patrimonio Mondiale dell'Umanità? L'idea alla base della valutazione di questo attributo è quella secondo cui il valore del patrimonio deve essere tale da rendere la sua protezione una questione internazionale, superando l'interesse regionale o nazionale:

Outstanding Universal Value means cultural and/or natural significance, which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole (World Heritage Centre, 2017, par. 49).

Nei primi due decenni di applicazione della Convenzione ha preso piede l'idea che la World Heritage List dovesse costituire un elenco dei migliori esempi del patrimonio culturale di ciascun paese (Titchen, 1996). La vaghezza della definizione del criterio principale in base al quale costruire la Lista ha però dato adito nel corso degli anni a una questione ancora senza risposta definitiva: il Patrimonio Mondiale dell'Umanità dovrebbe essere composto dai migliori esempi assoluti su scala globale di patrimonio culturale e naturale (*the best of the best*), oppure da una selezione dei migliori esempi di ciascuna categoria alla quale si possono ricondurre i beni culturali e naturali (*the representative of the best*) (Rao, 2010)?

Se nei suoi primi anni di vita la selezione dei siti riguardava prevalentemente realtà caratterizzate da un valore quasi iconico, superiore a una loro eventuale rappresentatività culturale (es. le Piramidi d'Egitto o Mont Saint Michel, iscritte nel 1979), il progressivo ampliamento della Lista ha decisamente spostato il criterio di valutazione verso una selezione dei migliori esempi di determinate categorie di patrimonio, individuate in base a studi tematici condotti dalla stessa Unesco e secondo un approccio fondato su studi

comparativi (Cameron, 2005) e sulla ricerca di una commistione tra *uniqueness* e *representativeness* (Titchen, 1996).

Tab. 1 - I dieci criteri in base ai quali valutare l'OUV secondo l'Unesco. Versione italiana ufficiale, dell'Ufficio Patrimonio Mondiale Unesco del Mibac ([www.unesco.beniculturali.it/](http://www.unesco.beniculturali.it/))

<i>Numero criterio</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Criteri culturali</i>	
i	Rappresentare un capolavoro del genio creativo dell'uomo
ii	Mostrare un importante interscambio di valori umani, in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi nell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio
iii	Essere testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa
iv	Costituire un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico, o di un paesaggio, che illustri uno o più importanti fasi nella storia umana
v	Essere un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale, dell'utilizzo di risorse territoriali o marine, rappresentativo di una cultura (o più culture), o dell'interazione dell'uomo con l'ambiente, soprattutto quando lo stesso è divenuto vulnerabile per effetto di trasformazioni irreversibili
vi	Essere direttamente o materialmente associati con avvenimenti o tradizioni viventi, idee o credenze, opere artistiche o letterarie, dotate di un significato universale eccezionale
<i>Criteri naturali</i>	
vii	Presentare fenomeni naturali eccezionali o aree di eccezionale bellezza naturale o importanza estetica
viii	Costituire una testimonianza straordinaria dei principali periodi dell'evoluzione della terra, comprese testimonianze di vita, di processi geologici in atto nello sviluppo delle caratteristiche fisiche della superficie terrestre o di caratteristiche geomorfiche o fisiografiche significative
ix	Costituire esempi rappresentativi di importanti processi ecologici e biologici in atto nell'evoluzione e nello sviluppo di ecosistemi e di ambienti vegetali e animali terrestri, di acqua dolce, costieri e marini
x	Presentare gli habitat naturali più importanti e più significativi, adatti per la conservazione in-situ della diversità biologica, compresi quelli in cui sopravvivono specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista della scienza o della conservazione.

Quest'apertura del processo di selezione del Patrimonio Mondiale costituisce ormai un processo irreversibile, che ha portato tuttavia coloro che si occupano di questi temi a porsi domande del tutto legittime sul senso della World Heritage List, riguardo per esempio al numero di siti iscrivibili per ciascuna delle categorie individuate (Van der Aa, 2005), o alla possibilità di porre un limite al numero di siti ancora ammissibili nella Lista (Rakic, 2007). Fin dagli anni '70, nei primi anni di applicazione della Convenzione, quando ancora non esisteva alcuna definizione, per quanto vaga, del concetto di OUV, le OG contengono un elenco di dieci criteri (World Heritage Centre, 2017, par. 77), in base ai quali valutare l'esistenza dei requisiti di un bene culturale o naturale a entrare a far parte della WHL. Il patrimonio culturale viene ritenuto di *outstanding universal value* se soddisfa almeno uno di questi criteri (convenzionalmente indicati con numeri romani minuscoli), i primi sei dei quali sono riferiti al patrimonio culturale, mentre gli ultimi quattro al patrimonio naturale (Tab. 1).

La Tab. 2 prova a sintetizzare le caratteristiche di ciascun criterio, riportando una selezione dei siti iscritti in base a ciascuno di essi, suddivisi per temi ricorrenti, secondo l'approccio tematico che caratterizza la costruzione della WHL (Cameron, 2005). Le apparenti ripetizioni che emergono dalla lista, relativamente alle tematiche caratterizzanti i siti iscritti in base a ciascun criterio, si spiegano con il fatto che ciascun sito può essere iscritto in base a più criteri, e che per ognuno di essi lo stato proponente deve descrivere il valore universale ed eccezionale che lo caratterizza, in relazione alle indicazioni del criterio in questione.

Tab. 2 - Sintesi delle tematiche nelle quali sono declinati i dieci criteri dell'OUV ed esempi di siti iscritti nella WHL (elaborazione dell'autore da Jokhileto, 2008 e Badman et al., 2008)

<i>Criterio</i>	<i>Temi specifici</i>	<i>Esempi</i>
i	Case private	Casa e Studio di Luis Barragán (Messico, 2004)
	Architettura religiosa e commemorativa	Cattedrale di Chartres (Francia, 1979)
	Castelli, palazzi, residenze	Castello e giardini di Wurzburg (Germania, 1981)
	Architettura ricreativa	Sidney Opera House (Australia, 2007)
	Architettura militare	Grande Muraglia Cinese (Cina, 1987)
	Architettura industriale	Miniere Neolitiche di selce a Spiennes (Belgio, 2000)
	Architettura dei trasporti	Pont du Gard (Francia, 2000)
	Sculture monumentali, dolmen	Rapa Nui National Park (Cile, 1995)
	Insedimenti urbani	Palmyra (Siria, 1980)
	Paesaggi culturali: parchi, giardini	Studley Royal Garden (Uk, 1986)
ii	Sviluppo della conoscenza	Arco geodetico di Struve (2005)
	Sviluppo della conoscenza: interazione e comunicazione	Sito archeologico di Troia (Turchia, 1998)
	Architettura religiosa e commemorativa	Acropoli di Atene (Grecia, 1987)

	Architettura pubblica	I luoghi del Bauhaus a Weimar - Dessau (Germania, 1996)
	Architettura ricreativa	Royal Exhibition Building and Carlton Gardens (Australia, 2004)
	Decorazioni di edifici storici	Cattedrale ed edifici monastici di Santa Sofia a Kiev (Ucraina, 1990)
	Paesaggi culturali: parchi e giardini	Paesaggio culturale di Aranjuez (Spagna, 2004)
	Strutture per i trasporti	Porto navale di Karlskrona (Svezia, 1998)
	Città coloniali	Centro storico di Goiás (Brasile, 2001)
	Insedimenti urbani del XIX-XX secolo	Città mineraria di Sewell (Cile, 2006), Santuario di My Son (Vietnam, 1999)
	Siti religiosi: Induismo e religioni dell'Asia meridionale	Grotte di Yungang (Cina, 2001)
	Siti religiosi: Buddismo	Missioni francescane della Sierra Gorda di Queretaro (Messico, 2003)
	Siti religiosi: Cristianesimo	Città di Timbuctù (Mali, 1988)
	Siti religiosi: Islam	Città marittima mercantile di Liverpool (Uk, 2004)
	Spostamenti: sistemi di trasporto e commercio	
iii	Espressioni della società: interazione e comunicazione	Sangiran Early Man Site (Indonesia, 1996)
	Associazioni simboliche e culturali	Collina Reale di Ambohimanga (Madagascar, 2001)
	Insedimenti abbandonati	Rovine archeologiche di Moenjodaro (Pakistan, 1980)
	Espressioni di spiritualità: sistemi di credenze antichi e indigeni	Acropoli di Atene (Grecia, 1987)
	Espressioni di spiritualità: cristianesimo	Chiese rupestri, Lalibela (Etiopia, 1978)
	Nomadismo e transumanza	Il paesaggio culturale lappone (Svezia, 1996)
	Percorsi culturali	Antica città di Bosra (Siria, 1980)
	Sviluppo tecnologico	Paesaggio minerario della Cornovaglia e del Devon occidentale (Uk, 2006)
iv	Espressioni della società: interazione e comunicazione	Val d'Orcia (Italia, 2004)
	Espressioni della società: associazioni culturali e simboliche	Colonna della Santa Trinità di Olomouc (Rep. Ceca, 2000)
	Architettura religiosa e commemorativa	Cattedrale di Roskilde (Danimarca, 1995)
	Architettura religiosa, palazzi, residenze	Hattusha: la capitale ittita (Turchia, 1986)
	Insedimenti urbani	Città antica di Sana'a (Yemen, 1996)
	Paesaggi culturali, parchi e giardini	Giardini reali di Dessau-Wörlitz (Germania, 2000)
	Espressioni di spiritualità: sistemi di credenze antichi e indigeni	Baalbek (Libano, 1984)
	Espressioni di spiritualità: cristianesimo	Abbazia Cistercense di Fontenay (Francia, 1981)
	Migrazioni	Ecosistema e paesaggio culturale relitto di Lopé-Okanda (Gabon, 2007)
	Percorsi della colonizzazione e del commercio	Città di Cuzco (Perù, 1983)
	Sviluppo tecnologico	Raffinerie di salnitro di Humberstone e Santa Laura (Cile, 2005)
v	Espressioni della società: interazione e comunicazione	Bam ed il suo paesaggio culturale (Iran, 2004)

	Architettura militare	Castello di San Pedro de la Roca a Santiago de Cuba (Cuba, 1997)
	Insedimenti urbani	Medina di Sousse (Tunisia, 1988)
	Paesaggi culturali	Paesaggio dell'agave e antiche fabbriche per la produzione della tequila (Messico, 2006)
	Utilizzo delle risorse naturali; agricoltura e produzione di cibo, caccia e raccolta	Rock Shelters di Bhimbetka (India, 2003)
	Sistemi di trasporto e commercio	Strada dell'incenso – Città del deserto del Negev (Israele, 2005)
vi	Espressioni della società: interazione e comunicazione	Centro storico di Vienna (Austria, 2001)
	Espressioni della società: associazioni simboliche e culturali	Ponte di Mostar (Bosnia ed Erzegovina, 2005)
	Sviluppo della conoscenza	Sito archeologico di Olimpia (Grecia, 1989)
	Espressioni di spiritualità: sistemi di credenze antichi e indigeni	Sepolcro sacro di Osun-Osogbo (Nigeria, 2005)
	Espressioni di spiritualità: buddismo	Tempio d'oro di Dambulla (Sri Lanka, 1991)
	Espressioni di spiritualità: cristianesimo	Città del Vaticano (1984)
	Colonizzazioni	Forti e Castelli del Volta Greater Accra (Ghana, 1979)
vii	Bellezza eccezionale	Laponnia (Svezia, 1996)
	Elementi scenici	Tongariro National Park (Nuova Zelanda, 1996)
	Contrasti naturali	Uluru-Kata Tjuta National Park (Australia, 1997)
	Eccezionale combinazione di elementi culturali e naturali	Parco Nazionale di Goreme e insediamenti rupestri della Cappadocia (Turchia, 1985)
viii	Storia della Terra	Joggins Fossil Cliffs (Canada, 2008)
	Comparsa della vita sulla Terra	Foreste pluviali del Gondwana (Australia, 1986)
	Processi geomorfologici in corso	Monte Etna (Italia, 2013)
	Elementi geomorfologici scenografici	Grande barriera corallina (Australia, 1981)
ix	Aree montuose	Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn (Svizzera, 2001)
	Zone umide	Greater St Lucia Wetland Park (Sudafrica, 1999)
	Aree marine	Belize Barrier Reef Reserve System (Belize, 1996)
	Deserti	Air and Ténéré Natural Reserves (Niger, 1991)
	Foreste	Tropical Rainforest Heritage of Sumatra (Indonesia, 2004)
	Santuari specie animali e/o vegetali	Malpelo Fauna and Flora Sanctuary (Colombia, 2006)
x	Aree montuose	Yellowstone National Park (Usa, 1978)
	Zone umide	Everglades National Park (Usa, 1979)
	Aree marine	Grande barriera corallina (Australia, 1981)
	Foreste	Gondwana Rainforests of Australia (Australia, 1986)
	Santuari specie animali e/o vegetali	Sichuan Giant Panda Sanctuaries (Cina, 2006)

Tra il 1978 ed il 2007, la maggior parte dei siti, sia naturali che culturali, è stata iscritta alla WHL in base a più d'un criterio, nella maggior parte dei casi accoppiandone due dalle caratteristiche complementari, come il criterio ix – relativo ai processi biologici ed ecologici – e il criterio x, riferito agli habitat ed agli ecosistemi naturali (Badman *et al.*, 2008).

Affinché un sito possa entrare a far parte del Patrimonio dell'Umanità, oltre al criterio dell'*outstanding universal value*, declinato nei dieci criteri sopra descritti, deve soddisfare anche altri due requisiti: quello dell'*autenticità* (limitatamente al patrimonio culturale) e quello dell'*integrità*.

Il requisito dell'autenticità è entrato a far parte delle caratteristiche richieste al Patrimonio Mondiale dell'Umanità fin dalla sua nascita, ispirandosi al concetto di *integrity* utilizzato per la gestione dell'American National Register of Historic Places, dove esso viene inteso come «the ability of a property to convey its significance» (Stovel, 2007, pag. 23). Definito inizialmente soprattutto con l'intento di evitare l'inclusione nella Lista di monumenti e siti storici completamente ricostruiti, questo concetto ha svelato presto la propria complessità e fluidità, diventando oggetto di numerosi dibattiti interni al WHC. Questo percorso di discussione teorica e intellettuale è culminato nel *Nara document of Authenticity*, esplicitamente ispirato alla Carta di Venezia del 1963, nel quale, al termine di un incontro di esperti su questo tema, si propone non tanto una definizione univoca di autenticità, quanto un approccio alla sua valutazione fondato sulla credibilità delle fonti di informazione.

L'evoluzione del dibattito su questo tema ha portato ad un ulteriore chiarimento del concetto di autenticità, all'interno delle OG, che dal 2005 (World Heritage Centre, 2017, par. 82) contengono le indicazioni per valutare l'autenticità del patrimonio culturale, in tutti i suoi aspetti:

Depending on the type of cultural heritage, and its cultural context, properties may be understood to meet the conditions of authenticity if their cultural values (as recognized in the nomination criteria proposed) are truthfully and credibly expressed through a variety of attributes including:

- form and design;
- materials and substance;
- use and function;
- traditions, techniques and management systems;
- location and setting;
- language, and other forms of intangible heritage;
- spirit and feeling;
- other internal and external factors.

Il penultimo punto dell'elenco (*spirit and feeling*) esplicita la consapevolezza, da parte del WHC, di dover tener conto non solo dell'autenticità materiale, ma anche di quella immateriale, come risulta evidente da casi come quello del ponte di Mostar, completamente ricostruito – sotto l'egida dell'Unesco – dopo i bombardamenti dei primi anni '90, ma non per questo meno autentico per il suo ruolo di collegamento tra le due sponde – fisiche e culturali – della città dell'Erzegovina (Jokhileto, 2006).

Il paragrafo precedente (par. 81) delle OG prende invece in considerazione la necessità di considerare l'autenticità all'interno del contesto culturale di riferimento del bene che viene valutato. Si tratta di una precisazione di grande importanza, se si considera il diverso approccio con cui si rapportano con il proprio patrimonio storico le culture occidentali – nelle quali la conservazione materiale riveste una grande importanza – e quelle orientali – che estendono la propria tradizionale visione ciclica della vita e del tempo anche alle costruzioni materiali, attribuendo maggiore importanza alle relazioni tra gli spazi e al significato dei luoghi (Smith, 2006). Nonostante i tentativi incrementali di chiarire con sempre maggiore precisione il significato del requisito di autenticità, esso continua a essere oggetto di dibattito (non solo in riferimento alla WHL) riguardo ad almeno due questioni. La prima è quella del significato che tale requisito assume in riferimento a specifiche tipologie di patrimonio, come per esempio i paesaggi culturali o i centri storici urbani, entrambi riconosciuti dall'Unesco come categorie specifiche di Patrimonio dell'Umanità. È infatti evidente che in tali contesti l'autenticità di materiali, forme o tecniche rischia di entrare in conflitto con l'autenticità relativa al senso del luogo, alla sua fruizione ed al suo continuare ad essere un patrimonio vivente (Alberts e Hazen, 2010). La seconda questione, strettamente legata alla prima, riguarda la visione dell'autenticità come una costruzione sociale fondata su relazioni di potere, diffusa in particolare nella geografia del turismo di approccio critico. Secondo questa prospettiva, talvolta una certa visione di un luogo (e del suo patrimonio) come autentico e le politiche di promozione, conservazione e fruizione che ne derivano, costituiscono l'affermazione della rappresentazione che di quel luogo promuovono i soggetti dotati di maggiore autorità, in grado di condizionare le scelte politiche ed economiche, in alcuni casi in conflitto con le esigenze dei soggetti più deboli (Lane e Waitt, 2001). Da un punto di vista storico, infine, è interessante riportare il punto di vista di Starn (2002), secondo il quale l'importanza attribuita all'autenticità del patrimonio si è affermata solo in seguito alla firma della Carta di Venezia (1964), documento dedicato a definire gli indirizzi internazionali relativi al restauro architettonico e monumentale, dopo i massicci interventi seguiti alla ricostruzione post bellica. La necessità di garantire l'autenticità

del patrimonio avrebbe, secondo Starn, lo scopo di controllare le profonde trasformazioni che le città e i centri storici europei stavano vivendo in quei decenni, a causa della ricostruzione e del boom economico.

Il requisito dell'*integrità*, inizialmente limitato al patrimonio naturale, e dal 1996 esteso anche alle candidature relative al patrimonio culturale, viene invece definito in dettaglio all'interno delle OG (World Heritage Centre, 2017, par. 88):

Integrity is a measure of the wholeness and intactness of the natural and/or cultural heritage and its attributes. Examining the conditions of integrity, therefore requires assessing the extent to which the property: a) includes all elements necessary to express its Outstanding Universal Value; b) is of adequate size to ensure the complete representation of the features and processes which convey the property's significance; c) suffers from adverse effects of development and/or neglect.

Per quanto riguarda il patrimonio naturale, l'integrità riguarda soprattutto il mantenimento delle caratteristiche degli elementi e dei processi naturali che attribuiscono al sito il proprio valore eccezionale, pur nella consapevolezza che sono pressoché inesistenti ambienti naturali intatti, nei quali non sia presente l'azione dell'uomo (par. 90). Nonostante siano trascorsi ormai oltre vent'anni dall'estensione del requisito anche al patrimonio culturale, non è ancora stato definito con precisione cosa questo significhi per ciascuno dei sei criteri culturali. Sono stati tuttavia individuati alcuni principi di base che descrivono l'integrità di un sito, per quanto riguarda in particolare lo stato dei materiali che lo costituiscono e delle sue caratteristiche distintive. Una menzione particolare viene dedicata all'integrità del patrimonio "vivente" (es. paesaggi culturali, centri storici), inscindibilmente legata ai modi di vita delle popolazioni locali e all'equilibrio tra il mantenimento delle funzioni originarie del patrimonio ed il suo dinamismo, parallelo all'evoluzione della società (Alberts e Hazen, 2010).

La corrispondenza tra i valori del patrimonio candidato e i criteri di OUV non è sufficiente a rendere un sito idoneo all'ingresso nella WHL. Le OG aggiungono infatti ai requisiti riferiti al valore del patrimonio altri criteri per l'inserimento nella lista, funzionali a garantire, almeno a livello teorico, che l'OUV, per il quale un sito viene riconosciuto come Patrimonio dell'Umanità, venga il più possibile conservato nel tempo, considerando che l'Unesco non ha alcun potere politico formale di intervenire sul patrimonio localizzato nel territorio di uno Stato Membro.

A garanzia della protezione del patrimonio, il WHC richiede quindi che ciascun sito possieda strumenti di gestione e conservazione adeguati al mantenimento dell'OUV nel tempo:

All properties inscribed on the World Heritage List must have adequate long-term legislative, regulatory, institutional and/or traditional protection and management to ensure their safeguarding” (World Heritage Centre, 2017, par. 97).

Questa affermazione riveste una particolare rilevanza nell’evoluzione dell’approccio dell’Unesco e del WHC nei confronti della gestione e della protezione del patrimonio, in quanto testimonia la svolta avvenuta all’inizio degli anni ’90, quando, accogliendo in parte le critiche di etnocentrismo occidentale che venivano da più fronti rivolte alla WHL (Van der Aa, 2005), si è deciso di attribuire ai sistemi di gestione e protezione tradizionali un’importanza pari a quella degli strumenti legali ed istituzionali. Nonostante l’apertura nei confronti dei sistemi tradizionali di conservazione e gestione del patrimonio culturale e naturale, è però importante sottolineare come l’obiettivo di tali sistemi sia comunque quello di garantire il mantenimento di un valore riferito all’intera umanità e non dei valori che le comunità locali attribuiscono al patrimonio presente sul proprio territorio (World Heritage Centre, 2017, par. 96). Questa “dissonanza” nei confronti del riconoscimento del patrimonio e dei valori ad esso corrispondenti può essere causa di conflitti (Tunbridge e Ashworth, 1996).

Una caratteristica essenziale dei siti Unesco deve inoltre essere quella di avere confini netti, definiti già in fase di candidatura, che distinguono le aree caratterizzate da OUV dal territorio circostante. La scelta dei perimetri del sito deve essere tale da garantire, all’interno dell’area candidata, l’espressione dei criteri che compongono l’OUV e dei criteri aggiuntivi di autenticità ed integrità (ibid.). In molti casi i confini dei siti Unesco coincidono con quelli di aree protette o di porzioni di territorio già “qualificate” (Melé, 2008) e soggette a regimi speciali di protezione e gestione, a causa del loro valore naturale e/o culturale. Le OG non incoraggiano particolarmente, né criticano questa tendenza, sottolineando però l’importanza di distinguere chiaramente tra i confini e le modalità di gestione delle aree tutelate di altro genere (e i valori ad essi sottese) e la perimetrazione e la gestione dei siti Unesco (par. 102). Se possibile la perimetrazione del sito dovrebbe essere completata con l’istituzione di una zona tampone, o *buffer zone*, ritenuta necessaria per garantire maggiore protezione al sito e mitigare la separazione tra l’area inserita nella WHL ed il territorio circostante. La scelta delle caratteristiche (dimensioni, forma, etc.) e delle modalità tecniche di istituzione e gestione delle *buffer zone* è lasciata agli Stati membri e agli organi gestori dei siti.

È possibile individuare cinque tipologie di perimetrazione dei siti Unesco (in riferimento alle sole *core zone*, che rappresentano il sito vero e proprio), che danno luogo a configurazioni territoriali differenti, alle quali corrispondono, come naturale, differenti modalità di gestione e relazioni con il territorio circostante:

- *Siti puntuali* (Fig. 1): siti, solitamente monumentali, la cui estensione è limitata al monumento stesso ed alle aree immediatamente circostanti. Le dimensioni del sito non superano i pochi ettari (< 5 ha).
- *Siti areali* (Fig. 2): siti di maggiore estensione, le cui dimensioni (e la cui complessità) sono tali da far sì che si possa considerare come sito Unesco un intero territorio, o una sua porzione rilevante. Le dimensioni di questi siti sono molto variabili, dalle poche decine o centinaia di ettari dei centri storici urbani o, alle enormi estensioni di alcuni paesaggi culturali o siti naturali.
- *Siti lineari* (Fig. 3): si tratta di siti dalla particolare configurazione territoriale, legata alla tutela di un elemento lineare (ferrovia, paesaggio fluviale, etc.). La peculiarità di questa tipologia di siti è legata al loro attraversare porzioni contesti territoriali differenti, determinando una particolare complessità gestionale.
- *Siti seriali puntuali*: siti composti da due o più *core zone*, ciascuna delle quali di dimensioni ridotte, solitamente coincidenti con un monumento (es. Residenze Sabaude; Luoghi del potere dei Longobardi in Italia)<sup>5</sup>.
- *Siti seriali areali* (Fig. 5): siti composti da due o più *core zone*, di dimensioni “areali”. Esempio: Le Dolomiti



Fig. 1 - Esempio di sito puntuale: il perimetro del sito Unesco “Su nuraxi di Barumini” (core zone: 2,3 ha; buffer zone: 3,9 ha). Fonte: elaborazione dell'autore su dati Unesco, base OSM

<sup>5</sup> L'assenza di una carta dimostrativa della configurazione territoriale di questa tipologia di sito dipende dalla scarsa leggibilità cartografica del perimetro di siti puntuali distribuiti in un'area di scala regionale, nazionale o perfino internazionale.



Fig. 2 - Esempio di sito areale: il perimetro del sito Unesco “Costiera Amalfitana” (11.000 ha). Fonte: elaborazione dell'autore su dati Unesco, base OSM

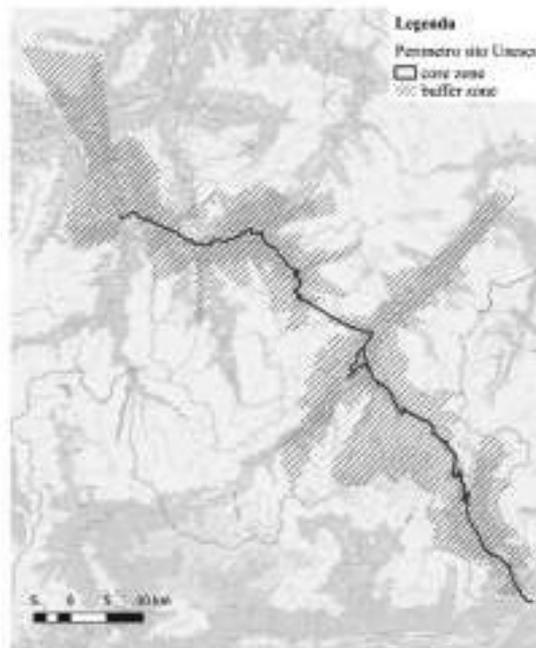


Fig. 3 - Esempio di sito lineare: il perimetro del sito Unesco transfrontaliero “La Ferrovia Retica nei paesaggi di Albula e Bernina” (core zone: 152 ha; buffer zone: 109.000 ha). Fonte: elaborazione dell'autore su dati Unesco, base OSM

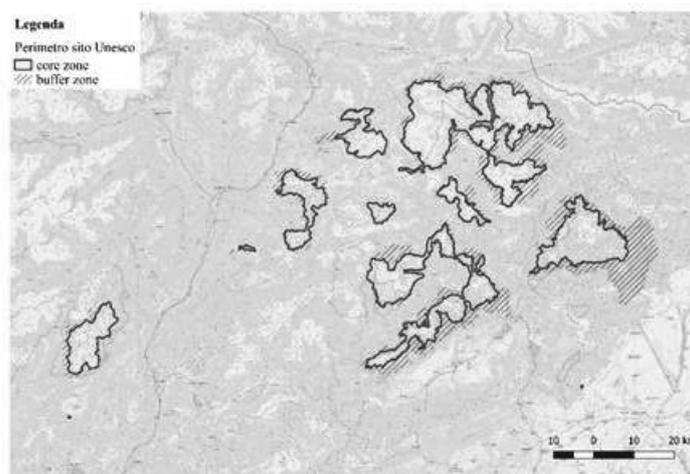


Fig. 4 - Esempio di sito seriale areale il perimetro del sito Unesco "Dolomiti" (core zone: 140.000 ha; buffer zone: 89.000 ha). Fonte: elaborazione dell'autore su dati Unesco, base OSM

## 2.3. Il percorso verso l'istituzione di un sito Unesco

### 2.3.1. Il processo di candidatura

La Fig. 5 raffigura schematicamente le principali tappe del processo che porta alla candidatura e all'eventuale inclusione di un sito nella WHL, in base alle procedure stabilite dall'Unesco, attraverso l'operato del WHC.

In base a questa rappresentazione il primo fondamentale passo è quello dell'inserimento del potenziale sito Unesco nella Lista Propositiva nazionale (o Tentative List), un elenco di emergenze del patrimonio nazionale che ciascuno stato membro è tenuto a presentare periodicamente al WHC e dal quale devono essere selezionati i siti che intraprendono il percorso verso la candidatura. Questo passaggio è molto importante, non solo perché necessario per l'avvio del processo di candidatura, ma perché costituisce il primo fondamentale salto di scala del patrimonio, che, attraverso l'inserimento nella Tentative List, entra a far parte di quello che Smith (2006) definisce «*authorized heritage*», ovvero il patrimonio riconosciuto formalmente come tale da una comunità (in questo caso quella nazionale<sup>6</sup>).

<sup>6</sup> A differenza di altri paesi l'Italia non possiede una lista ufficiale del Patrimonio Nazionale, analoga ad esempio a quella dell'English Heritage ([www.english-heritage.co.uk](http://www.english-heritage.co.uk)), a meno che non si consideri come tale l'elenco dei beni architettonici o paesaggistici vincolati. Sono numerose le riflessioni sul ruolo che la definizione di un patrimonio nazionale svolge

Ogni anno gli stati membri scelgono all'interno della propria Lista Propositiva uno o più potenziali siti, che vengono candidati ufficialmente a essere sottoposti all'iter attraverso il quale il WHC valuta, con l'ausilio degli enti consultivi (Iucn e Icomos), la corrispondenza tra il patrimonio candidato e i criteri sui quali viene costruita la WHL. Generalmente la selezione nazionale come sito candidato avviene al termine di un processo complesso, che dura diversi anni (Marshall, 2011) e che è caratterizzato da una stretta relazione tra gli attori locali, che spesso sono i primi promotori delle candidature, e i rappresentanti dei governi nazionali, responsabili formali della candidatura e della gestione dei siti che entrano a far parte della WHL. Durante questa fase si manifesta spesso anche una competizione interna tra i territori che ambiscono a vedere riconosciuto il proprio patrimonio come candidato nazionale alla WHL, in particolare negli stati caratterizzati da un elevato numero di siti Unesco, come l'Italia.

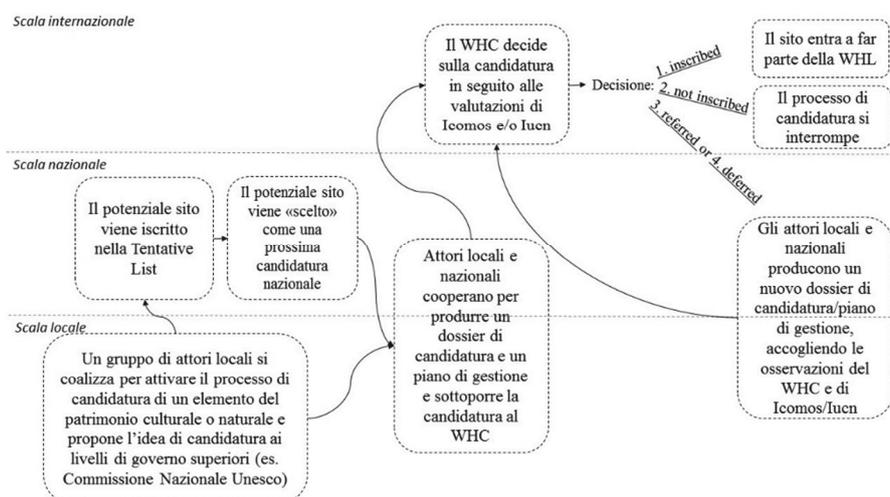


Fig. 5 - Schematizzazione delle tappe principali del processo di candidatura di un sito alla WHL (elaborazione dell'autore, 2018)

In relazione con questo ruolo centrale dello Stato che effettua una sorta di selezione del patrimonio presente sul proprio territorio, affinché esso venga riconosciuto come tale a una scala diversa – quella globale – sono frequenti i casi di tipologie di beni culturali o ambientali intenzionalmente mai candidate alla WHL per diversi motivi, ad esempio perché espressione

nella costruzione culturale e simbolica dello stato-nazione (Graham, Ashworth e Tunbridge 2000).

di una minoranza culturale alternativa alla cultura dominante a livello nazionale, o perché localizzati in aree caratterizzate da interessi economici incompatibili con la protezione del patrimonio culturale o naturale (Frey e Steiner, 2011). Non tutti gli Stati, infine, sono in grado di avviare i processi di candidatura di nuovi siti, per scarsa tradizione alla tutela del patrimonio culturale e naturale, oppure a causa di particolari situazioni di instabilità politica o contese sul controllo di alcune porzioni di territorio (la candidatura del centro storico di Gerusalemme, per esempio, è stata proposta dalla Giordania). Una volta stabilito l'avvio del processo di candidatura di un sito, la commissione nazionale che si occupa dei siti Unesco ha il compito di seguire la redazione del dossier di candidatura, attraverso il quale vengono descritte le motivazioni in base alle quali si ritiene che il patrimonio candidato possieda i requisiti di OUV richiesti per entrare a far parte della WHL. Il dossier di candidatura deve seguire una struttura rigida, descritta nella Tab. 3.

Una volta completo, il dossier di candidatura, che costituisce l'unica rappresentazione ufficiale del sito candidato, accompagnato dal piano di gestione, viene consegnato dalle autorità responsabili al Segretariato dell'Unesco, attraverso la mediazione dei rappresentanti diplomatici nazionali (Singh, 2011).

Nonostante il ruolo formale di sostenitore e coordinatore della candidatura spetti allo Stato e alle sue istituzioni, è fondamentale sottolineare come, almeno nelle principali democrazie, questo raramente avvenga senza un forte coinvolgimento degli attori locali, come viene esplicitamente richiesto dalle Operational Guidelines.

Una volta avvenuta la consegna formale del dossier di candidatura da parte dello Stato proponente, inizia il processo di valutazione della conformità delle caratteristiche del patrimonio candidato ai requisiti di OUV stabiliti dall'Unesco. Questa valutazione è affidata ai due enti consultivi ufficiali dell'Unesco, Iucn ed Icomos, incaricati rispettivamente di valutare le caratteristiche del patrimonio naturale e di quello culturale (la valutazione avviene congiuntamente nel caso dei siti misti e di tipologie particolari di patrimonio, come alcuni paesaggi culturali). Nel corso del tempo il ruolo di Iucn ed Icomos è stato fondamentale per la definizione del Patrimonio dell'Umanità, in quanto gli enti consultivi non si sono limitati al proprio ruolo di valutatori di prima istanza della fattibilità delle candidature proposte, ma sono stati soggetti attivi dell'evoluzione del concetto di OUV, tanto in ambito culturale, quanto naturale (Cameron, 2005). In seguito alla valutazione preliminare e alle raccomandazioni di Icomos e Iucn, la decisione finale riguardo all'iscrizione dei siti nella WHL spetta al WHC, composto da 21 rappresentanti degli Stati firmatari della Convenzione nominati a turno, che si pronunciano durante la riunione annuale del

comitato. Negli ultimi anni è andato crescendo il numero degli episodi di divergenza tra il parere degli esperti e le decisioni del WHC, soprattutto per quanto riguarda l'ammissione di siti che avevano ricevuto parere negativo. (Buzio, 2012). Ciò potrebbe essere interpretato come un aumento della valenza politica delle decisioni relative alla WHL, a discapito della valutazione tecnica del valore del patrimonio candidato (Bertacchini e Saccone, 2011).

Tab. 3 - La struttura del dossier di candidatura (elaborazione dell'autore da World Heritage Centre, 2017, Annex 5)

<i>Sezione</i>	<i>Contenuto</i>
<b>1. Identification of the Property</b>	In questa sezione il sito candidato deve essere identificato in maniera univoca, attraverso la sua localizzazione geografica (coordinate) e la descrizione cartografica dei confini della/e <i>core zone</i> ed eventuale/i <i>buffer zone</i> .
<b>2. Description</b>	Questa sezione contiene la descrizione di tutte le caratteristiche del sito candidato che si ritengono rilevanti, comprese la sua storia e la sua evoluzione morfologica e funzionale.
<b>3. Justification for Inscription</b>	Questa sezione costituisce il cuore del dossier di candidatura. In essa deve venire giustificata la richiesta di includere il sito candidato nella WHL, attraverso la descrizione dei criteri per i quali il sito può essere considerato di OUV, la giustificazione della conformità ai requisiti di autenticità ed integrità e la descrizione degli strumenti di protezione del patrimonio già in atto. Un ruolo particolarmente importante è attribuito alla descrizione comparativa, attraverso la quale viene evidenziata l'eccezionalità del valore del sito candidato in confronto a quella di altri siti analoghi.
<b>4. State of Conservation and factors affecting the Property</b>	Questa parte del dossier contiene le informazioni relative allo stato di conservazione del patrimonio candidato al momento della candidatura. Costituisce la base di riferimento per le valutazioni effettuate attraverso gli strumenti di monitoraggio in atto.
<b>5. Protection and Management of the Property</b>	In questa sezione vengono descritti gli strumenti di gestione e conservazione del patrimonio candidato, sia in riferimento a quelli in atto al momento della candidatura, sia relativamente agli obiettivi del piano di gestione, che deve essere obbligatoriamente allegato al dossier di candidatura.
<b>6. Monitoring</b>	L'efficacia della gestione del sito deve essere verificata attraverso l'attuazione di strumenti di monitoraggio, messi in atto dai soggetti incaricati della gestione del sito.
<b>7. Documentation</b>	Allegati che sostengono le tesi descritte nelle prime sezioni del dossier di candidatura
<b>8. Contact Information of Responsible Authorities</b>	Contatti dei soggetti responsabili della candidatura
<b>9. Signature on behalf of the State Party</b>	Firma dei rappresentanti del governo nazionale, unico soggetto al quale spetta il compito di candidare formalmente il sito alla WHL.

Un recente esempio riguarda l'iscrizione, nel 2014, del paesaggio olivicolo e vitivinicolo di Battir (Palestina) e della cittadella storica di Erbil (Kurdistan iracheno). In entrambi i casi, il WHC ha accolto le candidature nonostante il parere contrario dell'Icomos relativamente all'OUV dei siti, con motivazioni esplicitamente legate alla volontà di proteggere il patrimonio da minacce legate all'instabilità politica di quelle regioni<sup>7</sup>.

La valutazione da parte del WHC dei siti candidati (analogamente a quella di Iucn ed Icomos) può avere quattro possibili esiti:

- *Inscribed*: la proposta di iscrizione nella lista viene accettata ed il sito entra a far parte della World Heritage List;
- *Referred*: la candidatura viene "rimandata" e allo Stato proponente vengono richieste integrazioni al dossier di candidatura. La candidatura può essere ripresentata entro tre anni dal giudizio, senza che sia necessaria una nuova visita sul campo da parte degli esperti Iucn o Icomos;
- *Deferred*: la candidatura viene "rimandata" ed allo Stato proponente viene richiesto di ridefinirne i criteri, producendo di fatto un nuovo dossier di candidatura, che deve essere nuovamente valutato dagli enti consultivi, prevedendo se necessario anche una nuova visita sul campo. Tra le cause di questo giudizio vi sono solitamente la mancata giustificazione dei criteri di OUV per i quali si è candidato il sito, oppure una carenza nei sistemi di gestione e conservazione proposti;
- *Not inscribed*: la candidatura viene rifiutata, in quanto il patrimonio candidato non presenta i requisiti richiesti per l'inserimento nella WHL.

### 2.3.2. La gestione del sito

Le OG, strumento principale attraverso il quale gli Stati che partecipano alla WHL ricevono indicazioni relativamente al proprio ruolo nel selezionare, proteggere e gestire il Patrimonio dell'Umanità presente sul proprio territorio, sono esplicite nel richiedere la definizione e l'applicazione di sistemi di protezione e gestione adeguati ed efficaci, tali da garantire il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione, ovvero il mantenimento dei criteri di OUV in base ai quali ciascun sito ottiene il riconoscimento di World Heritage.

Lo strumento indicato dal WHC come il più efficace per il raggiungimento di questi obiettivi è quello di un piano di gestione, attraverso cui gli organismi incaricati della gestione di ciascun sito individuino gli obiettivi di

<sup>7</sup> <http://formiche.net/2014/06/21/limportanza-chiamarsi-Unesco/> (ultimo accesso: 02/10/18).

conservazione e valorizzazione del patrimonio e gli strumenti con cui mettere in pratica questi proponenti. La Dichiarazione di Budapest del 2002 e una successiva decisione del WHC del 2004 hanno reso obbligatoria la redazione di un piano di gestione già durante la fase di candidatura, richiesta successivamente estesa a tutti i siti già iscritti nella lista (Ferroni, 2012). Le modalità attraverso cui mettere in atto sistemi di gestione efficaci sono invece lasciate alla discrezione degli stati membri, per quanto il WHC ed i suoi enti consultivi offrano spesso la propria interpretazione riguardo ad una gestione adeguata del Patrimonio dell'Umanità:

An effective management system depends on the type, characteristics and needs of the nominated property and its cultural and natural context. Management systems may vary according to different cultural perspectives, the resources available and other factors. They may incorporate traditional practices, existing urban or regional planning instruments, and other planning control mechanisms, both formal and informal. OG (World Heritage Centre, 2017, par. 110 e 111).

In Italia i piani di gestione, limitatamente a quanto riguarda il patrimonio culturale<sup>8</sup>, seguono una serie di linee guida proposte dall'allora Ministero dei Beni Culturali (2004), organismo responsabile nei confronti dell'Unesco dell'attuazione delle indicazioni della Convenzione del 1972 sul territorio nazionale. Questo inquadramento concettuale e metodologico integra l'obiettivo primario di garantire il mantenimento dell'OUV del patrimonio inserito nella WHL con una serie di interpretazioni nazionali delle opportunità e dei doveri determinati dal riconoscimento Unesco, nello specifico:

- la concezione del sito Unesco come elemento primario di un sistema culturale, attuale o potenziale, in particolare per quanto riguarda la possibile creazione o valorizzazione di beni e servizi fondati sulla cultura;
- la possibilità della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale come stimolo per uno sviluppo endogeno del territorio nel quale è immerso il sito Unesco;
- la necessità di una gestione integrata, che non separi le attività di tutela da quelle di conservazione e valorizzazione del patrimonio.

Partendo da questi principi il Ministero ha elaborato un modello a cui viene richiesto che si conformino i piani di gestione di tutti i siti Unesco culturali italiani (Fig. 6), basato sull'individuazione di cinque livelli progettuali strategici, che indicano gli obiettivi ai quali devono ambire tutte le

<sup>8</sup> La responsabilità dell'identificazione e della gestione del patrimonio naturale iscritto o candidabile alla WHL è invece in carico al Ministero dell'Ambiente (Re, 2012).

azioni puntuali previste da ciascun piano, in un'ottica gestionale riconducibile ai principi del *project cycle management* (Buzio, 2012).



Fig. 6 - Struttura del modello di piano di gestione proposto dal MIBAC (elaborazione dell'autore da MIBAC, 2004)

Una particolare attenzione viene dedicata al monitoraggio dell'efficacia dell'implementazione degli strumenti di gestione del sito, richiesto esplicitamente dal WHC, alla cui realizzazione viene destinato uno degli assi su cui dovrebbero strutturarsi i piani di gestione. Ciò è da ricondursi tanto alla volontà di verificare l'efficace implementazione del piano di gestione, soprattutto per quanto riguarda gli strumenti di monitoraggio rivolti al WHC, quanto alla natura del piano di gestione, definita «epigenetica», «ossia in grado di evolvere e di recepire aggiornamenti e modificazioni con il cambiare delle circostanze e l'evoluzione dell'ambiente al quale si rivolge» (Mibac – Ernst & Young, 2005, pag. 7). Il processo di redazione ed applicazione di un piano di gestione è un processo complesso, al quale partecipano i diversi attori coinvolti nella gestione di ciascun sito.

L'efficacia degli indirizzi contenuti nei piani di gestione dipende dalle modalità con le quali queste vengono recepite dagli strumenti normativi e pianificatori in vigore sul territorio del quale è parte un sito Unesco. Il potere normativo del piano di gestione in sé è infatti nullo, se esso non viene utilizzato come quadro strategico di riferimento per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale e/o naturale a una scala almeno coincidente

con l'area del sito. In altre parole, secondo l'approccio delle linee guida del Mibac:

Il Piano di Gestione del Patrimonio Unesco è pertanto uno strumento organico di gestione che, tenendo conto dei peculiari caratteri del territorio e dell'insieme di soggetti e strumenti attivi in questo territorio in virtù della legislazione vigente e dell'attuale assetto amministrativo, funge da coordinatore e strumento di indirizzo dell'azione di pianificazione e gestione. Il fine è evidentemente non solo la salvaguardia e conservazione del patrimonio che si vuole portare all'attenzione mondiale attraverso l'iscrizione alla WHL, ma anche e soprattutto l'individuazione di quegli indirizzi di pianificazione capaci di fare della candidatura e della eventuale iscrizione l'occasione di uno sviluppo integrato e compatibile dell'intero territorio e delle sue risorse, con particolare riferimento a quelle culturali (Kirova, 2004, pag. 79).

Secondo le ricerche più recenti, circa il 60% dei siti Unesco italiani si è dotato di un piano di gestione e la quasi totalità di essi ha avviato le procedure per la sua redazione, in linea con le tendenze degli altri paesi europei (Bertini e Delmonte, 2012). Meno incoraggianti sembrano invece i risultati emersi dai tentativi di monitoraggio effettuati da studiosi e ricercatori negli ultimi anni, che mettono in luce la debolezza di molti sistemi di gestione nel raggiungere gli obiettivi prefissati, soprattutto a causa della difficoltà a rendere cogenti gli indirizzi proposti, attraverso la realizzazione di azioni concrete sul territorio (Re, 2012; Badia, 2012).

#### **2.4. La World Heritage List verso una maggiore complessità territoriale**

Allo stato attuale (aprile 2019) la lista dei beni considerati dall'Unesco come Patrimonio dell'Umanità è composta da 1092 siti, distribuiti (non omogeneamente) tra 167 dei 195 stati membri (Fig. 7).

Come mostra la Fig. 8, la Lista si è formalmente costituita a partire dal 1978, cinque anni dopo la prima ratifica della Convenzione, da parte degli Stati Uniti (il 7 dicembre 1973) e in concomitanza con la prima sessione ordinaria d'assemblea del WHC, svoltasi a Parigi nel giugno di quell'anno.



Fig. 7 - Distribuzione dei siti appartenenti alla World Heritage List nel mondo (elaborazione dell'autore su dati Unesco, 2017)

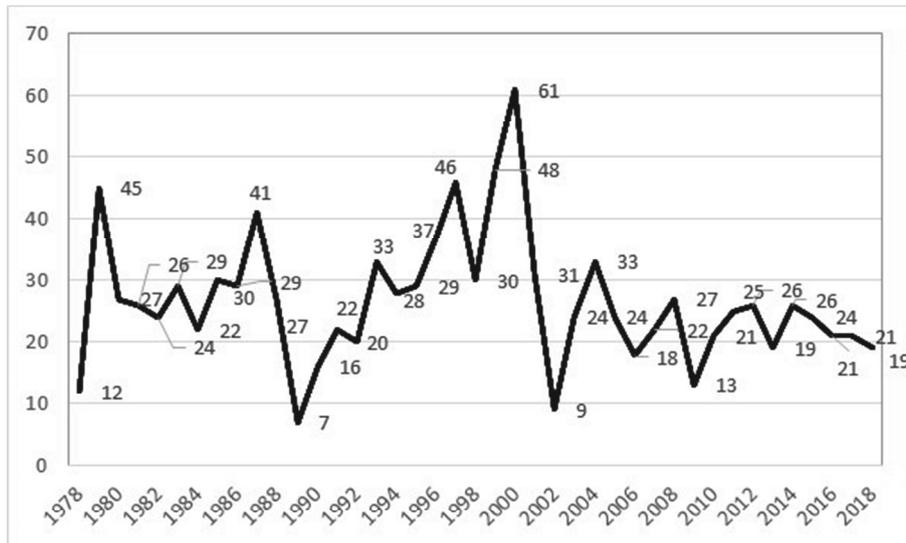


Fig. 8 - Siti iscritti alla WHL per anno (elaborazione dell'autore su dati Unesco, 2018)

I primi siti a cui venne attribuito il riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità da parte del WHC furono dodici (in sette stati), suddivisi abbastanza equamente tra:

- *culturali*: (la cattedrale di Acquisgrana (Germania), la città storica di Quito (Ecuador), il centro storico di Cracovia (Polonia), l'isola di Gorée (Senegal), L'Anse aux Meadows National Historic Site (Canada), le chiese rupestri di Lalibela (Etiopia);

- *naturali*: il Simien National Park (Etiopia), le miniere di sale di Wieliczka (Polonia), le isole Galapagos (Ecuador), lo Yellowstone National Park (Stati Uniti), il Mesa Verde National Park (Stati Uniti), il Nahanni National Park (Canada).

Il numero delle nuove iscrizioni è costantemente aumentato nel tempo, ampliando considerevolmente le dimensioni della WHL, che negli ultimi 15 anni ha raddoppiato la propria consistenza, generando difficoltà gestionali e alcuni dubbi relativi all'opportunità di stabilire quali siano le dimensioni "ottimali" del Patrimonio dell'Umanità. Laurent Lévi-Strauss (2000) individua quattro fattori principali del successo della WHL, soprattutto all'interno della comunità internazionale impegnata nella protezione del patrimonio culturale e naturale: a) la Convenzione del 1972 non si preoccupa di tutelare solo il patrimonio minacciato da contingenze specifiche (es. conflitti), ma si prefigge, per la prima volta, un impegno generale ed esteso anche alle contingenze "ordinarie"; b) l'istituzione del World Heritage Fund<sup>9</sup> consentiva, soprattutto nei primi anni di vita della Lista, un sostegno finanziario per la protezione del patrimonio particolarmente a rischio; c) per la prima volta il patrimonio culturale e quello naturale erano oggetto degli stessi criteri di tutela, riconoscendo l'inscindibilità delle due sfere; d) il mantenimento dell'interesse da parte degli stati membri è dovuto anche alla capacità del WHC di adattare nel corso del tempo gli obiettivi e i criteri di funzionamento della WHL, adattandosi all'evolversi del contesto generale.

L'equilibrio tipologico che caratterizzava i primi siti inclusi nella Lista venne meno già a partire dalla successiva riunione del WHC, svoltasi nel

<sup>9</sup> Lo strumento attraverso il quale il WHC garantisce le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi ritenuti prioritari, soprattutto nei paesi in difficoltà economica e dunque non in grado di applicare autonomamente politiche efficaci di conservazione e valorizzazione del patrimonio, è il World Heritage Fund, istituito dall'articolo 15 della Convenzione del 1972. In base agli accordi sottoscritti, ciascuno stato membro deve dedicare a questo fondo l'1% del totale dei contributi che eroga annualmente all'Unesco. Queste risorse vengono dedicate a garantire assistenza finanziaria agli Stati che ne facciano richiesta, per quanto riguarda l'applicazione dei principi della Convenzione e la protezione del proprio patrimonio culturale e naturale. La cifra complessiva derivante da queste disposizioni (circa 4 milioni di dollari all'anno) risulta tuttavia largamente insufficiente per garantire una copertura finanziaria adeguata, per questo ad essa si aggiungono i contributi volontari di alcuni stati membri, in alcuni casi vincolati a progetti specifici. Grazie ad essi le risorse complessive a disposizione del WHC crescono fino a raggiungere circa un quarto del budget totale del settore cultura dell'Unesco (Singh, 2011). Nonostante la dotazione finanziaria sia comunque insufficiente per garantire una protezione adeguata alle centinaia di siti Unesco esistenti, è stato fatto notare come l'investimento iniziale del World Heritage Fund svolga in molti casi una funzione di catalizzatore di altri investimenti, grazie ai quali il livello di protezione del patrimonio interessato può crescere considerevolmente (Thorsell, 1992).

1979 sempre a Parigi, quando la WHL venne ampliata con soli 8 siti naturali contro i ben 34 siti culturali. Risalgono a quell'anno anche le inclusioni nella Lista dei primi tre siti appartenenti alla categoria mista, ossia caratterizzati da OUV sia per quanto riguarda i valori culturali, sia quelli naturali<sup>10</sup>. Attualmente (in seguito alle iscrizioni avvenute nell'ambito della riunione del WHC svoltasi a Manama, in Bahrein, nell'estate 2018), la sproporzione tra patrimonio culturale e naturale è ancora più evidente: appartiene alla prima categoria il 78% dei siti Unesco totale, alla seconda il 19%, mentre solo il 3% dei siti è ascrivibile alla categoria dei siti misti. Questa differenza è da attribuirsi a diversi fattori, tra i quali il diverso approccio con il quale si è applicato il principio di OUV relativamente al patrimonio naturale ed a quello culturale, soprattutto da parte di Icomos e Iucn. Van der Aa (2005) sottolinea inoltre come questa disparità possa anche essere ricondotta ad una generale diversa attitudine nei confronti della WHL da parte dei soggetti responsabili della gestione e della conservazione del patrimonio naturale, rispetto a quanto accade per quello culturale. Se infatti in molti stati è possibile individuare alcuni attori e gruppi di pressione fortemente impegnati nel promuovere la candidatura del patrimonio culturale alla WHL, raramente ciò accade per quanto riguarda il patrimonio naturale. Secondo Van der Aa, ciò avviene per almeno quattro ragioni: a) il patrimonio naturale di maggior valore viene ritenuto già tutelato (al di là della loro efficacia) dall'istituzione di aree protette; b) le motivazioni legate alle ricadute economiche dell'aumento dei flussi turistici in seguito al riconoscimento Unesco sono meno presenti nel caso del patrimonio naturale, che al contrario potrebbe essere danneggiato da un aumento dei visitatori non adeguatamente gestito; c) il numero degli *stakeholder* attivi nell'ambito del patrimonio naturale è inferiore a quello di coloro interessati al patrimonio culturale; d) in molti stati la responsabilità di proporre le candidature e di monitorare la gestione dei siti Unesco nazionali è affidata ad attori impegnati nell'ambito del patrimonio culturale (così avviene in Italia), che dedicano minore attenzione al patrimonio naturale.

Un altro squilibrio evidente riguarda la distribuzione geografica dei siti Unesco (Tab. 4), soprattutto per quanto riguarda il patrimonio culturale: la maggior parte di essi si trova infatti in Europa o nell'America del Nord, con una particolare concentrazione nel territorio di alcuni stati, come l'Italia (54 siti), la Cina (53), la Spagna (47), la Francia (44) e la Germania (44).

<sup>10</sup> Nello specifico: il patrimonio naturale e culturale della regione del lago Ohrid, attualmente nella Repubblica di Macedonia; l'Area di conservazione di Ngorongoro, in Tanzania; il Parco Nazionale Tikal, in Guatemala.

Tab. 4 - Numero di siti Unesco per regione del mondo e per tipologia (elaborazione dell'autore su dati Unesco, 2018)

Regione culturale	Siti culturali	Siti naturali	Siti misti	Totale	%
<b>Africa</b>	52	38	5	95	9%
<b>Stati arabi</b>	76	5	3	84	8%
<b>Asia e Pacifico</b>	181	65	12	258	23%
<b>Europa e Nord America</b>	440	63	11	514	47%
<b>America Latina e Caraibi</b>	96	38	7	141	13%
<b>Totale</b>	845	209	38	1092	100%

Gli squilibri nella distribuzione territoriale e tipologica dei siti Unesco sono emersi fin dai primi anni di vita della WHL, tanto da indurre il WHC ad istituire nel 1989, su proposta dell'Icomos e del Segretariato Unesco, un gruppo di lavoro (*Global Study Working Group*) che valutasse su scala globale le cause di questo mancato bilanciamento nelle candidature e nelle iscrizioni alla Lista. Il compito principale di questo gruppo di lavoro fu quello di analizzare in dettaglio la composizione della WHL e di tutte le Liste Propositive nazionali, sistematizzando le tipologie di patrimonio incluse in queste liste e mettendo in luce le principali carenze, sulla base di un incrocio di parametri tipologici, cronologici e geografici. I risultati di questi studi evidenziarono (decisione WHC-94/CONF.003/16, traduzione dell'autore):

- la sovra-rappresentazione dell'Europa rispetto al resto del mondo;
- la sovra-rappresentazione delle città storiche e degli edifici religiosi rispetto ad altre tipologie di patrimonio;
- la sovra-rappresentazione del patrimonio riferito alla Cristianità, rispetto a quello proveniente da altre religioni e sistemi di credenze;
- la sotto-rappresentazione dell'età preistorica e del XX secolo;
- la sovra-rappresentazione dell'architettura espressione delle *élite* sociali, rispetto all'architettura popolare;
- la generale forte sotto-rappresentazione delle culture viventi, soprattutto di matrice tradizionale, e delle loro complesse relazioni con l'ambiente.

Partendo da queste constatazioni, il gruppo di lavoro propose in quella sede non solo un ampliamento delle tipologie di patrimonio, delle epoche storiche e delle aree geografiche rappresentate nella WHL, ma una più generale revisione dell'approccio con il quale l'Unesco e il WHC si rivolgevano ai concetti di cultura, ambiente e patrimonio, riallineandoli con le tendenze allora più recenti nel dibattito internazionale sul patrimonio culturale. L'indagine dello stato dell'arte ha costituito il punto di partenza della "*Global Strategy for a Representative, Balanced and Credible World Heritage List*",

lanciata nel 1994, con l'obiettivo di individuare e colmare gli squilibri nella composizione della WHL, sostenendo e incoraggiando le candidature e l'iscrizione nella Lista del patrimonio culturale e naturale attribuibile a tipologie non ancora presenti al suo interno.

Uno degli strumenti più utilizzati per guidare l'applicazione pratica di questa strategia è quello di incontri di esperti, su base tematica e/o regionale, volti a riflettere sulla rappresentanza di determinate tipologie di patrimonio o regioni del mondo all'interno della WHL. Negli anni successivi il WHC ha continuato l'attività di monitoraggio degli squilibri interni alla WHL e di definizione di indirizzi per colmarli, affidando a Icomos e Iucn uno studio finalizzato ad aggiornare i risultati delle prime analisi del *Global Study Working Group* e a fornire agli stati membri indicazioni operative su come agire per contribuire alla *Global Strategy* e al percorso verso il bilanciamento della WHL.

Una delle ragioni dell'impegno del WHC nel garantire all'interno della WHL la rappresentatività del maggior numero possibile di culture e tipologie di patrimonio esistenti al mondo è da ricondursi, secondo Santagata e Saccone (2011) all'importanza attribuita dall'intera Unesco alla diversità culturale, sancita dalla firma nel 2001 della "Dichiarazione universale sulla diversità culturale" e nel 2005 della "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali". In base a questi trattati, la diversità culturale è da considerarsi essa stessa "patrimonio dell'umanità" e per questo è compito degli stati membri proteggerla e promuoverla (art. 1). Alla base delle riflessioni relative al rapporto tra WHL e diversità culturale si trova l'assunzione che la minore presenza di una cultura all'interno della Lista non possa essere attribuita al minore valore di una cultura rispetto all'altra, bensì a fattori esogeni di natura politica e/o economica, oppure allo scarso livello di protezione e valorizzazione del patrimonio esistente (Bertacchini e Saccone, 2011; Santagata e Saccone, 2011).

Parallelamente alle strategie messe in atto dal WHC per rendere la WHL il più possibile equilibrata e realmente rappresentativa della diversità culturale di scala mondiale, il processo di costruzione del Patrimonio dell'Umanità, attraverso l'individuazione di nuovi siti, ha vissuto una netta evoluzione nei suoi quattro decenni di vita, relativamente alla prospettiva attraverso cui il patrimonio – soprattutto in ambito culturale – viene innanzitutto identificato e in seguito protetto e gestito.

Il primo aspetto di questa evoluzione riguarda l'"universalità" del valore dei siti che entrano a far parte della WHL, principio basilare del concetto di OUV. Rispecchiando lo slancio universalistico che ha circondato la stesura e la firma della Convenzione del 1972, in seguito ad alcune campagne mondiali per la salvaguardia di complessi monumentali di rilevanza mondiale, come i templi di Abu Simbel o il centro storico di Firenze (Batisse e Bolla,

2003), nei primi anni di vita della WHL lo status di Patrimonio dell'Umanità è stato attribuito, specialmente in ambito culturale, soprattutto a realtà monumentali, caratterizzate da una fama di scala già mondiale, che venivano assunte a simboli «iconici» (Cameron, 2005) di quel Patrimonio Mondiale che la creazione della WHL ambiva a identificare e salvaguardare.

Il sempre crescente numero di candidature e la crescente severità da parte degli organismi valutatori nell'accettare le proposte di inclusione nella WHL portarono nel giro di pochi anni ad un passaggio che Cameron (ivi, pag. 72) definisce da un patrimonio «best of the best» ad un patrimonio «representative of the best». In altre parole, il WHC si è reso conto ben presto della difficoltà, anche concettuale, di attribuire un valore universale ad un patrimonio espressione di culture legate a tempi e luoghi specifici, operando una svolta metodologica nella selezione dei nuovi siti, che si è presto rivolta ad individuare le testimonianze di maggior valore di “categorie culturali” definite in base a periodi storici, funzioni ed aree geografiche specifiche (Cleere, 1996). Questa svolta ha reso particolarmente importanti per il funzionamento della WHL i già citati studi tematici e soprattutto le valutazioni comparative, rese obbligatorie per ciascuna candidatura, il cui scopo è quello di dimostrare l'eccezionalità del valore del patrimonio candidato rispetto a quello di realtà analoghe, sia in ambito nazionale che internazionale (World Heritage Centre, 2017, par. 132). Il secondo aspetto dell'evidente evoluzione dei meccanismi di selezione del Patrimonio dell'Umanità riguarda il passaggio da una concezione “monumentale” del patrimonio ad una che si potrebbe definire «antropologica» (Levi-Strauss, 2000), sempre più basata sulla relatività del patrimonio e sui valori immateriali che sottendono il suo riconoscimento, in base al principio per cui «the tangible can only be interpreted through the intangible» (Munjeri, 2000 cit. in Deacon *et al.*, 2004). Derivata soprattutto dal malcontento proveniente da alcuni stati membri nei confronti dell'approccio eurocentrico del WHC alle nozioni di cultura e di patrimonio nella costruzione della WHL, questa nuova concezione è penetrata a fondo nella produzione culturale e nelle azioni concrete dell'Unesco, soprattutto per quanto riguarda il Patrimonio dell'Umanità, che viene sempre meno visto come un insieme di capolavori dell'umanità da conservare e sempre più come l'espressione della vita e della cultura delle comunità locali, alle quali è affidata (o dovrebbe esserlo) la responsabilità di riconoscerlo, proteggerlo e gestirlo (Bortolotto, 2007).

Il punto d'arrivo di questo percorso è stata la creazione, nel 2003, della Lista del Patrimonio culturale immateriale dell'umanità, alternativa alla WHL, i cui obiettivi sono quelli di: