

Giuseppe Piperata

# Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura

(doi: 10.7390/106338)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2022

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



## Editoriale

### Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura

di [Giuseppe Piperata](#) [\*]

#### **New scenarios and new challenges for the governance of culture**

The end of 2022 is approaching and some scenarios for the Italian governance of culture appear significantly changed compared to the past, while new challenges seem to emerge on the horizon. This is a constant of the institutional processes that affect heritage cultural, even if in this particular historical phase the dynamics of change show a certain intensity, especially if compared to the uncertainty that characterizes its future development.

**Keywords:** Cultural Heritage; Landscape; Environment; Balancing of interests; Recovery Plan.

1. Si approssima la fine del 2022 e per il governo della cultura alcuni scenari appaiono significativamente cambiati rispetto al passato, mentre nuove sfide sembrano delinearsi all'orizzonte. È questa una costante dei processi istituzionali che interessano il patrimonio culturale. Tuttavia, in questa particolare fase storica non v'è dubbio che le dinamiche di cambiamento mostrano una certa intensità, soprattutto se rapportate all'incertezza che ne caratterizza lo sviluppo futuro.

Nell'ultimo anno, in Italia mutamenti a proposito del governo della cultura ve ne sono stati. E anche di significativi. Per quanto può essere in questa sede di interesse, si sono registrate importanti novità sul piano ordinamentale e anche sul piano politico-istituzionale. Con riferimento al primo aspetto, quello ordinamentale, basti solo ricordare le due più rilevanti riforme legislative riguardanti la disciplina del patrimonio culturale.

La prima ha interessato il testo costituzionale e ha riguardato l'integrazione dell'art. 9 della Costituzione ad opera della [legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1](#), in modo da prevedere che la Repubblica tuteli, oltre al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della Nazione, anche "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". A ciò si aggiunge la riforma anche dell'art. 41 Cost., riscritto in modo da identificare l'ambiente, insieme alla salute, come limiti all'iniziativa economica privata, la quale può svolgersi liberamente a condizione di non recar danno a tali beni. Non si tratta di un banale allargamento costituzionale del perimetro dei compiti pubblici formalmente affidati alla Repubblica, bensì di una novella legislativa destinata a rideterminare l'equilibrio di alcune priorità sancite dalla Costituzione, secondo nuove prospettive di ricomposizione. Prospettive, che come subito dopo diremo, già stanno trovando in quella giurisdizionale, la sede dove essere tentate e sperimentate.

Se dal piano costituzionale si passa, poi, a quello della legislazione primaria, un'altra riforma deve essere segnalata con riferimento alla disciplina del patrimonio culturale: la riforma dei reati contro il patrimonio culturale introdotta dalla legge 9 marzo 2022, n. 22. Essa rappresenta un intervento di razionalizzazione di una disciplina finora distribuita tra Codice penale e Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lg. n. 42/2004), di innovazione sul piano delle fattispecie, nonché di inasprimento del quadro sanzionatorio, la cui portata è ben descritta da un [apposito commento presente in questo numero della Rivista](#). Si tratta di una riforma attesa e obbligata. Era necessario approvarla, come ricorda la relazione illustrativa del disegno di legge che ne ha dato origine, per rispetto al sistema di valori delineato dalla Carta fondamentale, la quale "in base al chiaro disposto degli articoli 9 e 42, richiede che alla tutela penale del patrimonio culturale sia assegnato un rilievo preminente e differenziato nell'ambito dell'ordinamento giuridico e colloca con tutta evidenza la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione a un livello superiore rispetto alla mera difesa del diritto all'integrità del patrimonio individuale dei consociati". Ma bisognava farlo anche per rendere coerente il nostro sistema giuridico rispetto agli impegni internazionali presi con la firma della c.d. Convenzione di Nicosia, del 17 maggio 2017, ratificata dalla [legge 21 gennaio 2022, n. 6](#), con la quale in sede di Consiglio di Europa ci siamo impegnati a "rafforzare l'attività di prevenzione e la reazione del sistema di giustizia penale a tutti i reati relativi ai beni culturali" (art. 1).

2. Altrettanto interessante è il nuovo scenario politico-istituzionale che recentemente si è aperto per il patrimonio culturale in Italia. Le ultime elezioni politiche di settembre 2022 hanno portato all'insediamento di un nuovo Governo, affidato ad una coalizione con un leader e un partito di maggioranza provenienti da posizioni di netta opposizione ai Governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio. Già questo è di per sé indice di un'evidente discontinuità rispetto al passato, che sicuramente potrà portare a cambi, anche importanti, nelle strategie governative di intervento e nelle politiche pubbliche da attuare. Il poco tempo intercorso dal voto di fiducia del Parlamento al Presidente e ai suoi Ministri e l'azione di governo appena avviata non consentono ancora di tracciare con certezza e completezza la strategia che il

nuovo Esecutivo vorrà seguire a proposito di patrimonio e politiche culturali. Tra l'altro, in questo momento, l'iniziativa governativa appare giustamente concentrata sulle emergenze belliche ed energetiche, priorità su cui convergono gli sforzi anche di tutti i nostri partners europei e occidentali.

Qualche primo accenno alla direzione che il nuovo corso prenderà, però, è stato fatto. In occasione delle Dichiarazioni programmatiche del Governo del 25 ottobre 2022, infatti, il Presidente del Consiglio ha indicato tra i punti fermi della nuova agenda di governo la centralità delle politiche culturali e confermato l'impegno per la protezione del nostro immenso patrimonio culturale. Di quest'ultimo, tra l'altro, è stato evidenziato anche il suo valore identitario, collegandone la tutela anche a concetti quali quelli di "tradizioni e spiritualità". Il fatto, poi, che "l'Italia [sia] la Nazione che più di ogni altra al mondo racchiude l'idea di bellezza paesaggistica, artistica, narrativa, espressiva", ciò rappresenta per il Governo uno dei fattori che maggiormente contribuisce al "valore strategico dell'italianità". Il recupero identitario dell'idea del patrimonio culturale italiano potrebbe, quindi, costituire la cifra della nuova strategia governativa, soprattutto se ritenuta la soluzione prioritaria che la nuova compagine governativa intende seguire per rafforzare ancor di più l'immagine positiva del nostro Paese sullo scenario internazionale. L'obiettivo finale è ambizioso e condivisibile, ma l'uso del valore identitario come mezzo richiede qualche accorgimento. Innanzitutto, il dato identitario non può essere l'unica leva di azione per promuovere il patrimonio culturale e bisogna fare attenzione a limitare l'effetto divisivo che fatalmente è destinato a portarsi dietro. Inoltre, tale nuovo scenario di azione può essere immaginato solo come integrativo e non alternativo a quello basato sul riconoscimento del valore universale del patrimonio culturale, alla cui promozione l'Italia è da sempre impegnata, a partire dalla Convenzione Unesco.

Anche sul versante ministeriale sono stati mossi i primi passi, ancora però senza novità di rilievo. Una piccola innovazione a livello organizzativo: nel riordino delle attribuzioni dei ministeri operato dal [d.l. 11 novembre 2022, n. 173](#), si fa riferimento ad una nuova struttura, il Comitato interministeriale per le politiche del mare, alla quale, tra le altre cose, viene affidato il compito di predisporre il Piano del mare, con il quale dettare gli indirizzi strategici anche per la valorizzazione economica della risorsa marina con particolare riferimento all'archeologia subacquea (art. 12). Sono stati avviati anche nuovi concorsi per potenziare le risorse umane del ministero, sempre scarse rispetto all'ampiezza dei compiti da svolgere in questo settore di amministrazione pubblica. Ma si sono riproposti anche alcuni eventi che da sempre rappresentano vere e proprie emergenze per il ministero: gli eventi sismici nel centro - Italia e la tragedia di Ischia di novembre ci ricordano che la messa in sicurezza del nostro patrimonio culturale è una priorità che si impone a tutti i governi, indipendentemente dal colore politico e dall'ideologia. Su queste ed altre sfide il nuovo Ministro dovrà concentrare fin da subito la sua azione. E noi come *Rivista* non possiamo che augurarli buon lavoro.

**3.** Parlando di sfide, non si può non ricordare quella rappresentata dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e di resilienza, percorso programmato secondo azioni e tempi che non paiono ammettere deroghe. La cultura è centrale nella strategia del Piano, con alcune linee di intervento presenti nella Misura 1 e rappresentate da Digitalizzazione del patrimonio e rimozione delle barriere architettoniche, Borghi storici, Edifici di culto, Parchi e giardini storici, Musei e manutenzione energetica, oltre ad un "incastro" tra patrimonio culturale e turismo. Il PNRR, soprattutto, deve essere considerato lo strumento fondamentale per garantire le risorse economiche necessarie a sostenere alcuni interventi urgenti per la protezione e valorizzazione del patrimonio culturale, compresi quelli diretti a luoghi di cultura di primaria importanza come il Colosseo o la Reggia di Caserta.

Alcuni passi in avanti sono stati compiuti. Nella [Seconda Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza](#) - presentata al Parlamento nell'ottobre 2022 - sono stati indicati gli obiettivi finora raggiunti dal ministero della Cultura. Ad esempio, sono stati assegnati ai comuni le risorse destinate all'attrattività dei borghi per sostenerne lo sviluppo economico, il rilancio turistico e orientare il turismo verso flussi più sostenibili, mentre alle regioni e province autonome sono stati trasferiti i fondi destinati alla tutela e alla valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale. Il ministero ha poi individuato ([d.m. 21 giugno 2022, n. 505](#)) i primi interventi di valorizzazione di parchi e giardini di interesse storico o artistico e anche assegnato le risorse per gli interventi di prevenzione e sicurezza antisismica nei luoghi di culto. Oltre 1,5 miliardi di euro, quindi, sono stati concretamente destinati a realizzare una parte significativa dei progetti che il PNRR ha immaginato per la cultura.

**4.** C'è un'altra sfida, tuttavia, che il Governo e il ministero della cultura dovranno affrontare con altrettanta urgenza. È quella che riguarda la ricomposizione del rapporto tra ambiente e paesaggio dopo la riforma costituzionale di cui si è detto, cercando di superare la logica della primarietà da riconoscere ad uno dei due interessi in gioco.

C'è un settore dove tale contrapposizione si sta dimostrando in tutta la sua criticità: quello della localizzazione e realizzazione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile. È essenziale ricordare che la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, nel corso degli ultimi anni è stata ricondotta a differenti interessi pubblici. Inizialmente, in particolare nell'epoca che ha portato ai d.lg. 29 dicembre 2003, n. 387 e 3 marzo 2011, n. 28, gli interventi di accelerazione e semplificazione dei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile hanno trovato una loro sostanziale giustificazione non solo in precise politiche europee, ma nell'esigenza di soddisfare un primario interesse pubblico alla tutela dell'ambiente. Nei tempi a noi più vicini, il fenomeno delle fonti di energie rinnovabili ha abbandonato la logica di pura strumentalità rispetto alla protezione ambientale, per assumere un ruolo più rilevante rispetto alle strategie europee verso la realizzazione del c.d. *Green deal*. L'energia è diventata, pertanto, una leva, insieme a trasporti e fiscalità, per costruire una società e una economia europea che entro il 2050 non producano più emissioni di gas a effetto serra, abbiano una crescita economica dissociata dall'uso delle risorse e garantiscano la completa integrazione delle persone e dei luoghi. In tale prospettiva, soprattutto incentivando la produzione di energie verdi, l'UE si pone l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030.

Tuttavia, i recenti e tragici eventi legati alla guerra russo-ucraina hanno modificato nuovamente le priorità e le ragioni alla base dell'incentivazione dei processi di produzione di energie rinnovabili. Infatti, alla luce dell'uso dell'energia come arma di ricatto a livello geopolitico e della conseguente crisi dei mercati energetici, è diventato impellente realizzare l'affrancamento dai sistemi di produzione di energia da combustibili fossili ben prima del 2030. Da qui, la progettazione di un nuovo piano il c.d. [REPowerEU](#), predisposto nel maggio 2022, con il quale l'UE punta alla indipendenza energetica

europea attraverso tre tipologie di azioni: risparmio energetico; diversificazione delle forniture; accelerazione dei processi di produzione di energia pulita.

L'Italia al momento appare molto lontana dagli obiettivi che l'UE ha posto: situazione, questa, alla quale il legislatore ha cercato di rispondere con l'adozione di specifici provvedimenti di riforma della disciplina di settore. Soltanto nel 2022, sono stati approvati, prima, la ricordata riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., e a seguire il [d.l. 1° marzo 2022, n. 17 conv. in legge 27 aprile 2022, n. 34](#), che ha introdotto numerose semplificazioni in materia energetica (classificazione come manutenzione ordinaria dell'installazione di pannelli fotovoltaici su edifici non vincolati; silenzio assenso da applicare anche al procedimento VIA; ecc.), e il [d.l. 23 settembre 2022, n. 144, conv. in legge 17 novembre 2022, n. 175](#), contenente altre misure di snellimento e accelerazione procedurale.

Queste riforme hanno migliorato la situazione, senza però aver risolto definitivamente il problema, dato che è molto frequente un rallentamento o anche un blocco procedurale dovuto a conflitti tra amministrazioni pubbliche e privati interessati alla realizzazione di impianti per l'energia rinnovabile, alimentati soprattutto dall'esigenza di assicurare il massimo livello di protezione del paesaggio. Tali conflitti, quasi nella totalità dei casi, tendono ad essere poi rappresentati in sede giudiziaria, affidando così al giudice amministrativo il compito di sindacare la legittimità delle decisioni con le quali l'amministrazione pubblica ha inibito l'intervento in ragione della primaria esigenza di protezione del paesaggio.

La giurisprudenza che si è formata sul punto ha assunto posizioni diverse, a volte, confermando la legittimità del provvedimento di diniego alla collocazione dell'impianto per le energie rinnovabili, in quanto coerente, motivato e proporzionato, stante anche l'ampio potere discrezionale spettante al riguardo all'autorità di tutela (cfr. ad esempio, [Tar Toscana, sez. III, 26.9.2022, n. 1047](#)); altre volte, invece, ne ha sanzionato l'illegittimità, ritenendo non giustificato il diniego quando non sono dimostrati i concreti pregiudizi che il paesaggio o il bene paesaggisticamente vincolato subirebbero per effetto della realizzazione di un impianto fotovoltaico (cfr., ad esempio, [Cons. Stato, sez. IV, 28.3.2022, n. 2242](#)).

Ancora più interessante una recente sentenza del [Consiglio di Stato \(sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167\)](#), che – collocandosi in un filone oramai consolidato della giurisprudenza costituzionale – ha annullato il provvedimento di diniego per la realizzazione di un impianto di energia alternativa, emanato senza ponderare adeguatamente le diverse tutele sull'uso del territorio e, pertanto, ritenuto privo di una parvenza di ragionevolezza e di proporzionalità. Pur riconoscendo la presenza di un contesto paesaggistico nel caso di specie, il giudice amministrativo, però, ha ritenuto la posizione inibitoria espressa dall'autorità pubblica troppo sbilanciata e totalizzante rispetto all'obiettivo di tutela perseguito. A ciò si aggiunga, che un altro profilo di criticità, in ipotesi, potrebbe essere colto rispetto ad un possibile contrasto di tale diniego con il principio europeo di integrazione delle tutele che si impone sia nei rapporti tra ambiente e attività produttive, sia in quelli con il paesaggio, così come riproposto anche a livello nazionale dalla riforma costituzionale del 2022. Ciò non significa che al paesaggio debba essere dato un rilievo secondario. Anzi. Significa bilanciare caso per caso gli interessi in gioco, arrivando a soluzioni che si sforzino di non sacrificarne aprioristicamente alcuni. Al riguardo, la sentenza chiude il percorso argomentativo con un'indicazione che ci pare molto interessante e da prendere in considerazione: "negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi"; pertanto, è sempre necessario in questi casi cercare, lì dove possibile, una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale.

Per promuovere, però, questa prospettiva di ricomposizione degli interessi qualche ulteriore sforzo appare dovuto. Del resto, non è pensabile che venga demandato solo alla sede giudiziaria il compito di risolvere tali conflitti. Sarebbe ovviamente meglio prevenirli. E le condizioni ci sarebbero, se solo le istituzioni portassero a compimento alcuni adempimenti che il legislatore ha già previsto. In primo luogo, sarebbe importante che venissero adottati gli atti di programmazione con i quali individuare le aree non idonee alla localizzazione di tali impianti, come previsto dalla legislazione di settore. Ma, soprattutto, in una prospettiva di breve termine, sarebbe essenziale individuare alcune linee guida, utili per ridurre quelle incertezze interpretative, spesso alla base di provvedimenti di diniego illegittimi. In tal senso, significativo è quanto previsto dall'art. 6, c. 2, c.d. Decreto Aiuti ([d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. in legge 15 luglio 2022, n. 91](#)), ai sensi del quale, "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto la competente direzione generale del ministero della Cultura stabilisce, con proprio atto, criteri uniformi di valutazione dei progetti di impianti di energia da fonti rinnovabili, idonei a facilitare la conclusione dei procedimenti, assicurando che la motivazione delle eventuali valutazioni negative dia adeguata evidenza della sussistenza di stringenti, comprovate e puntuali esigenze di tutela degli interessi culturali o paesaggistici, nel rispetto della specificità delle caratteristiche dei diversi territori".

Quanto avvenuto con riferimento ad altre previsioni legislative non lascia ben sperare. Basti pensare alle linee guida ex art. 29, comma 5, del codice (d.lg. n. 42/2004) e relative alla conservazione dei beni culturali che da quasi vent'anni attendono di essere adottate. Ma oggi, visti i valori in gioco, le cose stanno diversamente. Raccogliere questa sfida, infatti, sarà importantissimo per il futuro della tutela del paesaggio, ma anche per evitare di assumere quelle decisioni inibitorie sbilanciate e totalizzanti, che abbiamo visto non essere per nulla gradite dal giudice italiano.

## Note

[\*] Giuseppe Piperata, è professore ordinario in Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di culture del progetto dell'Università IUAV di Venezia, Santa Croce, 191, Tolentini, 30135, Venezia, [piperata@iuav.it](mailto:piperata@iuav.it).