

Marco Cammelli

# Politiche urbane e protezione del patrimonio culturale

(doi: 10.7390/106339)

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/>



## Territorio e patrimonio culturale

### Politiche urbane e protezione del patrimonio culturale [\*]

di [Marco Cammelli](#) [\*\*]

#### Urban politics and protection of cultural heritage

The author introduces the works of the first Session of the XXIII Italian-Spanish Congress of Professors in Administrative Law about "Urban politics and protection of cultural heritage".

**Keywords:** Cultural Heritage; Urban Politics; Mic; PPP.

Mi unisco ai saluti del carissimo collega e amico José Luis Carro Fernandez-Valmayor, insieme al quale ho l'onore e il piacere di presiedere questa prima sessione del XXIII congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo, e aggiungo il ringraziamento per l'invito e il piacere di trovarmi con tanti colleghi spagnoli e italiani ai quali mi legano molti anni di profonda stima e amicizia. Si tratta di un incontro importante per gli argomenti trattati e perché riprendono, dopo l'interruzione cui ci ha costretto la pandemia, gli incontri tra le nostre comunità scientifiche.

La ricca tabella di marcia del Convegno mi assegna cinque minuti. Un tempo, come tutti sappiamo, troppo breve per affrontare nel modo dovuto qualunque argomento, che approfondiranno gli illustri relatori che interverranno tra breve, ma più che sufficienti per dire sciocchezze. Mi limiterò dunque a esprimere i punti di attenzione con cui ascolterò le relazioni che ci verranno proposte.

Il primo riguarda il contesto, e le dinamiche innescatesi sul piano della tecnologie, del risparmio energetico e della progressiva caduta demografica, destinate ad incidere in modo profondo (a cominciare dallo *smart working*) su mille aspetti della nostra vita economica e sociale, dalla logistica alle modalità d'uso degli spazi pubblici. A ulteriore conferma che l'oggetto del nostro incontro è segnato dal carattere della necessaria pluralità soggetti pubblici e privati, e che dunque ogni intervento che lo riguardi deve sapere rispettare con equilibrio entrambi i profili in gioco.

Se questo è vero, si tratta dell'inevitabile incrocio tra una pluralità di elementi, come sanno bene i nostri due relatori. Mi limiterò a sottolinearne due, entrambi rilevanti. Il primo riguarda il partenariato, che per definizione è come il tango: non si balla da soli. Ma proprio qui nascono problemi non indifferenti: in parte tradizionali, almeno in Italia, vale a dire la difficoltà del Mic (ministero della Cultura) a superare lo storico (e a suo tempo fondato) binomio *protezione = separazione* del bene in senso fisico (musealizzazione), professionale (riserva ad una burocrazia tecnica dedicata) e giuridico (limitazione o totale indisponibilità rispetto al titolare del bene del godimento e delle ordinarie facoltà). In parte recenti, perché da un lato la Convenzione di Faro sostiene fortemente il coinvolgimento del contesto sociale e economico alla valorizzazione e gestione del bene (fino alla comunità di patrimonio), ma dall'altro questo riferimento al versante "esterno" apre ad una pluralità di soggetti assai più eterogenea delle semplificazioni dualistiche (pubblico/privato) correnti. Tant'è che in Italia, per limitarsi al privato, oltre ai singoli e alle imprese abbiamo il volontariato e il c.d. terzo settore, realtà destinate ad avere un peso crescente, cui vanno aggiunte le fondazioni (di origine bancarie e altre) e gli enti ecclesiastici (dalle diocesi alle congregazioni o gli ordini) che giuridicamente, nel nostro ordinamento, sono collocati tra i soggetti privati. Con la conseguenza che parallelamente sono destinate a variare estensione, contenuti e regime delle diverse forme di partenariato.

Le autorità preposte alla protezione dei beni culturali e quindi innanzitutto il Mic si sono essenzialmente dedicate a precisare esclusioni, limiti, controlli, il che è comprensibile data la missione loro affidata, ma se non ci si preoccupa anche del resto si rischia di restare da soli, il che non è esattamente quello che serve. È giusto allora prestare particolare attenzione anche a come agevolare il partenariato, il che mi pare passi essenzialmente per tre modalità:

- in primo luogo azioni dedicate, cioè progetti immaginati e avviati esattamente per stimolare più soggetti pubblici e privati a convergere e a immaginare insieme il futuro, perché il partenariato non è un pomo che si aspetta cada dall'albero stando seduti come la mela di Newton ma il punto d'arrivo di un processo che richiede tempo, energia e capacità. Un buon esempio è rappresentato dall'iniziativa "capitale italiana della cultura" avviata annualmente dal Ministro della cultura Dario Franceschini a partire dal 2014. Il valore aggiunto dell'iniziativa non sono solo le risorse finanziarie in vario modo riconosciute e la forte valorizzazione mediatica del vincitore, ma il fatto che ogni città partecipante ha costituito per concorrere un tavolo con tutti i soggetti istituzionali, sociali e economici del proprio territorio per elaborare un credibile progetto integrato di infrastrutturazione e valorizzazione culturale, turistica e economica del proprio patrimonio culturale e paesaggistico, talvolta in collegamento funzionale con territori limitrofi. Con il risultato che se il processo è serio e ben condotto, uno solo sarà il premiato ma molti di più saranno i vincitori

e cioè le altre città che avendo elaborato un progetto complesso e condiviso tra i diversi attori della propria comunità hanno tutto l'interesse ad attuarlo indipendentemente dalle risorse (peraltro limitate) messe a disposizione dal Mic. Mi pare un buon esempio di incentivo a iniziative di partenariato;

– il secondo punto è più strettamente giuridico. È chiaro che un versante decisivo è rappresentato dal regime delle forme contrattuali e delle modalità di gestione del bene o delle attività oggetto del partenariato, ma queste variano in base alla natura sia dei soggetti titolari dei beni e che dei beni medesimi, dando luogo a un ampio e variegato numero di combinazioni. Il risultato è spesso problematico per l'incertezza giuridica che accompagna l'esito di soluzioni sbrigative di silenzio assenso o altre forme di semplificazione, perché i partner (non solo quelli privati) non hanno la piena garanzia che la soluzione adottata sia poi condivisa da *tutte* le autorità amministrative che anche indirettamente, e magari in un tempo successivo, potrebbero essere coinvolte. Né questo pare scongiurabile con il ricorso a clausole generali derogatorie e conseguente (potenzialmente completa) atipicità (v. art. 151, co. 3, d.lg. n. 50/2016). C'è da chiedersi se non andrebbe favorita una progressiva convergenza verso un quadro comune, in modo da orientare verso principi unitari l'operato dell'amministrazione, le aspettative degli interessati e i riferimenti a disposizione delle sedi giurisdizionali chiamate a dirimere possibili controversie;

– il terzo profilo riguarda non tanto la cornice di riferimento ma il governo di questi processi e in particolare le istituzioni cittadine. I relatori che seguiranno esprimeranno molto meglio e certo a maggior titolo le proprie valutazioni, ma sono convinto che la nostra materia, specie quando riguarda come nella presente sezione il patrimonio culturale, ha necessità di concentrare in un unico (e prossimo) centro di riferimento i principali strumenti di regolazione operativa della materia. Non so se altrettanto avviene in Spagna, ma in Italia l'enorme espansione della domanda turistica che investe le singole città richiede ad esempio un'azione integrata in materia di contingentamento, localizzazione e conformazione qualitativa delle autorizzazioni commerciali insieme a norme per la regolarizzazione degli affitti turistici e la dotazione di strumenti incisivi per poter intervenire su edifici e spazi pubblici abbandonati. La dottrina più attenta ha colto da tempo questi problemi ([Giuseppe Severini, Città d'arte e centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?](#), in *Aedon*, 2015, 2) ed è una richiesta dei sindaci delle più importanti città d'arte italiane (Roma, Napoli, Firenze e Venezia) nel corso di un recente incontro (29 ottobre 2021). Una richiesta che costringe a ripensare seriamente a precedenti liberalizzazioni in materia (decreti Bersani, 1999 e 2007) che in questi casi, e nelle mutate condizioni attuali, non appaiono sempre e del tutto sostenibili.

Vorrei concludere con l'accento a un problema sul quale, se condiviso, dovrebbe attirare l'attenzione di chi si occupa di questi temi. I centri storici della maggior parte delle città italiane e di tutte le città d'arte europee non sono letteralmente definibili senza i beni religiosi (per lo più ecclesiastici) di interesse culturale. Ma i processi culturali ben noti, primo dei quali la secolarizzazione, stanno cambiando le fondamenta di tutto questo e gli enti ecclesiastici ne sono investiti frontalmente con il massimo della pressione e il minimo delle risorse disponibili. Qualche "ponte" tra queste dinamiche va posto per evitare i due estremi dell'abbandono-degrado o della riutilizzazione selvaggia a fini commerciali. Santiago di Compostela è forse il luogo più indicato in Europa per parlarne con la massima serietà e autorevolezza.

## Note

[\*] Attualità - Valutato dalla Direzione. Apertura della prima sezione del XXIII congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo, Santiago del Compostela 26 maggio 2022.

[\*\*] Marco Cammelli, emerito in Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna, Via Zamboni 33, 40126 Bologna, [marco.cammelli@gmail.com](mailto:marco.cammelli@gmail.com).