

SUPPLEMENTI
S

Per una migliore
normalità e una
rinnovata prossimità

Patrimonio, attività e servizi
culturali per lo sviluppo di
comunità e territori attraverso
la pandemia



IL CAPITALE CULTURALE
Studies on the Value of Cultural Heritage



eum

Rivista fondata da Massimo Montella

Dall'analisi al cambiamento della realtà

La conferenza di servizi come strumento di tutela olistica e attiva del patrimonio culturale della Nazione

Pierpaolo Forte*

Abstract

La funzione della conferenza di servizi viene proposta come strumento di decisione complessa, utilizzabile nelle occasioni in cui è in discussione un mutamento dell'esistente. Si esamina l'evoluzione del trattamento degli interessi qualificati e trattati come pubblici, dalla fase delle tutele preventive a quella del confronto con altri interessi pubblici presenti nel medesimo ambito, proponendo che la tutela del patrimonio culturale non differisce dalla gestione di innovazioni, generazione del nuovo, rigenerazione di ciò che già c'è. La disciplina vigente può indurre sperimentazioni nelle amministrazioni di tutela, inducendole a mettersi in gioco in forme più attive e dinamiche, generando nuove abitudini professionali, limitando la capacità inibitoria all'indispensabile: così quanti gestiscono la tutela sono indotti a concorrere alle decisioni di modificazione dell'esistente, immettendovi valori culturali ed aumentando la qualità degli interventi esaminati dalle conferenze di servizi.

The function of the service conference is proposed as a complex decision making tool, which can be used when a change of the existing one is under discussion. It examines the evolution of the treatment of interests qualified and treated as public, from the phase of preventive protection to that of comparison with other public interests present in the same

* Pierpaolo Forte, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi del Sannio, Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi quantitativi (DEMM), palazzo De Simone, piazza Arechi II, 82100 Benevento, e-mail: pieforte@unisannio.it.

field, proposing that the protection of cultural heritage does not differ from the management of innovations, generation of the new, regeneration of what already exists. The current discipline can encourage experimentation in the administrations of protection, bringing them into play in more active and dynamic forms, generating new professional habits, restricting the inhibitory capacity to the inevitable: so those who manage the protection measures are driven to contribute to the decisions to modify the current one, introducing cultural values and increasing the quality of the interventions examined by the conferences of services.

La conferenza di servizi è comparsa nel nostro ordinamento giuridico, come istituto generale, giusto trent'anni fa¹; dopo alcune, prime incertezze, gli studi e la giurisprudenza – vale a dire, la percezione cognitiva e la prassi nei comportamenti – hanno progressivamente convenuto su alcuni punti che, per quanto possano apparire come tecnicismi, in realtà rivelano le caratteristiche funzionali dell'oggetto.

Per descriverle in breve, potremmo dire che la conferenza di servizi interviene dove c'è necessità di tener presenti una pluralità di bisogni, pubblici e – talora – privati, che abitualmente definiamo con l'espressione riassuntiva "interessi pubblici"². Tale condizione è sempre stata frequente, ma nelle società complesse di oggi lo è ancora di più, per la molteplicità di fattori da contemplare in moltissime decisioni pubbliche, a causa di svariate ragioni: l'esplosione degli interessi qualificati come pubblici³, la rilevanza di quelli privati per ragioni pratiche o di dignità⁴, l'aumento esponenziale di cognizioni e strumenti tecnici che richiedono un trattamento esperto⁵, la parcellizzazione delle forze sociali attive, a scapito dei centri intermedi e delle dinamiche di compensazione preventiva che consentono, e per tanto altro ancora. In una parola, la conferenza di servizi è uno strumento di reazione alla complessità, ed è perciò, a sua volta, fenomeno di complessità⁶.

Per quanto inizialmente se ne sia dubitato – ed anzi, sia pur per breve, persino la normativa abbia cercato di affermare il contrario⁷ – il congegno usato in conferenza di servizi non è collegiale, non sostituisce cioè quella che possiamo definire la logica procedimentale della formazione di una decisione pubblica con quella tipica dei collegi, che, come è noto, salvo rare eccezioni risponde alla

¹ Tra i primi studi specifici, si vedano Scoca 1999; Forte 2000.

² Decisioni "pluristrutturate", secondo Cerulli Irelli 2016, pp. 370 e ss.

³ Notazione diffusa e risalente: si vedano, ad esempio, Guarino 1977, pp. 20 e ss.; Giannini 1986, pp. 79 e ss.; Bombardelli 1996, pp. 175 e ss.

⁴ Un fattore di complessità è stato rinvenuto anche nella crescente rilevanza accordata ai diritti e alle libertà individuali: come evidenziato, ad esempio, da Carpentieri 2016b la complicazione nel governo del territorio è connessa anche al problema della iper-protezione di certi interessi sul lato del privato (come quelli proprietari) che impediscono, ad esempio, interventi coerenti e razionali di programmazione.

⁵ Ferrara 1999, p. 333.

⁶ Marongiu 1982; D'Orsogna 2002, p. 124; Cafagno 2007; Cortese 2012, pp. 46 e ss.

⁷ Si v. l'articolo 12, comma 1, della L. 24 novembre 2000, n. 340.

supremazia dell'opinione quantitativamente maggioritaria, pur talora temperata da correttivi più o meno sofisticati. Ciò comporta che, come in generale si può dire del procedimento amministrativo, gli interessi che vengono trattati in conferenza di servizi inizialmente vi giungano, a dir così, giuridicamente nudi, ed il compito degli attori della decisione sta proprio nel comprenderli, valutarli, compararne il rilievo, misurarli, bilanciarli, ed in conseguenza fornire un assetto che, inevitabilmente, può finire per privilegiarne qualcuno a scapito di altri, pur quando si eviti accuratamente – come pur si deve, trattandosi di interessi pubblici, dunque a tutela necessaria per le amministrazioni pubbliche⁸ – di pretermetterne completamente alcuno⁹.

Tuttavia da tempo si è sviluppata una sorta di bussola della complessità, che di fronte alla moltiplicazione degli interessi qualificati e trattati come pubblici, ha cercato metodi per fornire un orientamento gerarchico¹⁰; ed è facilmente comprensibile che negli ordinamenti contemporanei il serbatoio cui attingere per sancire una prevalenza strutturale di alcuni interessi pubblici su altri sia fornito dalle Carte costituzionali, non foss'altro che per una specie di sillogismo con l'assetto del "sistema" delle fonti: data la evidente (e necessaria, per ragioni di fundamentalità) superiorità della disposizione costituzionale su ogni altra, anche l'interesse pubblico da questa recato va considerato ugualmente fondamentale, eminente, e dunque superiore.

E così, per entrare in *medias res*, abbiamo vissuto una lunga stagione nella quale la normativa prevedeva tutele specifiche e – a dir così – preventive per gli interessi pubblici afferenti al patrimonio culturale della Nazione insiti nella bellissima e densissima disposizione dell'art. 9 Cost., e dunque prerogative particolarmente privilegiate per le amministrazioni pubbliche che se ne occupassero¹¹; ove per altri uffici pubblici era disposto un parere, per quelli con compiti culturali esso diventava vincolante, o addirittura conforme¹²;

⁸ Rossi 2011.

⁹ Nelle *Linee guida operative* della Presidenza Consiglio dei ministri del 10 gennaio 2013, si assume che «posizioni prevalenti» devono considerarsi quelle aventi «un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame». All'amministrazione procedente tocca «esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza»: così *Cons. St.*, Sez. V, 27 agosto 2014, n. 4374.

¹⁰ Ciò, secondo Scialoja 2016, si è rivelato particolarmente necessario allorché il Paese si è finalmente dotato di una disciplina generale della struttura delle decisioni e dei procedimenti amministrativi.

¹¹ Parisio 2014; Moliterni 2017, p. 703, rileva «l'operatività di un «regime amministrativo speciale», tendenzialmente insensibile ai fenomeni di semplificazione e destrutturazione dei processi decisionali, e prevalentemente caratterizzato dall'applicazione dei principi e delle categorie tradizionali dell'azione amministrativa».

¹² Ben noto è il caso del «parere vincolante» di cui all'art. 146, comma 5, del Codice dei

dove si è accettata la possibilità di silenzio assenso, o di misure semplificate di autorizzazione (DIA, SCIA, ecc.), era esclusa per i casi in cui avessero rilievo beni culturali; dove si induceva accelerazione procedimentale, non valeva per gli atti delle amministrazioni culturali; ed infine, dove la decisione potesse essere assunta con un lavoro di conferenza di servizi, l'assorbimento nella determinazione conclusiva di tutti gli atti procedurali o dell'inerzia – un tratto caratteristico dello strumento – non si produceva se questi riguardassero interessi di rilievo culturale.

La giustificazione giuridica di questo trattamento particolarmente rispettoso risiedeva formalmente proprio nella contemplazione costituzionale, e dunque nella nobiltà di rango riconosciuta gli interessi pubblici di rilievo culturale¹³; ma, naturalmente, la ragione vera stava e sta nella particolare delicatezza, nella rarità e talora nella irripetibilità degli oggetti – materiali e immateriali – cui essi si riferiscono, per la funzione di testimonianza, per la capacità di fornire identità collettiva, per la provenienza dal passato, per la eminenza artistica o culturale, per il fascino e la grande attrazione, per il valore patrimoniale, insomma per tutto ciò che rende quegli oggetti particolarmente delicati e preziosi (e perciò percepiti come interessi *sensibili*, come si dice in gergo giuridico)¹⁴, per cui si è progressivamente consolidata negli ultimi secoli la funzione pubblica che chiamiamo “tutela”, in funzione di conservazione sia degli aspetti materici che di quelli intangibili.

La complessità tuttavia non si aggira facilmente, specie quando è intensa e crescente come nel nostro tempo; ed infatti, a parte che gli ordinamenti giuridici sono divenuti essi stessi più complessi, densi, larghi, e variegati, mettendo in crisi le soluzioni di assetto “*more geometrico*” del passato, e le certezze intorno alle relazioni tra le fonti normative, ed dunque anche alle gerarchie tra i loro prodotti, si è poi fatto presto a rilevare che le Costituzioni dei nostri giorni sono anche esse necessariamente complesse, non solo perché molte – come quella della Repubblica italiana – sono “lunghe”, cioè dotate di tante disposizioni, di molti oggetti, e dunque si riferiscono a molti interessi, ma anche perché a causa degli allargamenti giuridici conseguenti alla globalizzazione e, per ciò che ci riguarda, delle cessioni di sovranità operate con i trattati europei e con i loro esercizi in forma normativa, esse sono ormai intrecciate con principi, clausole generali, tendenze interpretative e statuizioni provenienti da svariati consessi, tutti più o meno legittimati a lambire il livello costituzionale degli Stati nazionali, se non ad incidervi senz'altro.

beni culturali e del paesaggio, letto come espressione di una vera e propria cogestione del vincolo paesaggistico: si vedano, tra altre, *Cons. St.*, sez. VI 15 maggio 2017, n. 2262; *Id.*, 4 giugno 2015, n. 2751.

¹³ *Sentt. Corte cost.* nn. 359/1985, 151/1986, 641/1987, 196/2004, 104/2008.

¹⁴ Per recenti esempi di utilizzo giurisprudenziale della nozione di «interesse sensibile» in relazione alla conferenza di servizi si vedano, tra altre, *Cons. St.*, sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 220, e 30 settembre 2015, n. 4545.

Ciò ha comportato che la menzionata tendenza a ricercare nella Costituzione una specie di aristocrazia degli interessi pubblici, e a trarne una chiara indicazione per una loro prevalenza, una maggiore protezione pregiudiziale in confronto ad altri, si è rivelata meno appuntita di quanto si potesse credere sulle prime, dovendo pendere atto che, pur riconoscendo quella nobiltà gerarchica, essa riguarda a sua volta una pluralità di ambiti¹⁵.

Ora bisogna intendersi su un punto non semplice, e cioè che anche gli assetti costituzionali sono a loro volta culturali; e per una connotazione specifica delle disposizioni costituzionali, la loro dimensione culturale non emerge solo in occasione della loro formalizzazione (le costituzioni, peraltro, possono anche non avere forme esplicite, e non sono fatte di soli testi scritti), ma segue la naturale capacità che esse hanno di avere durata lunga, e di fornire significati mutevoli nel corso del tempo, pur a fronte di un testo immutato: gli studi sulle costituzioni hanno da tempo rilevato e spiegato (non in maniera univoca, in verità)¹⁶ un fenomeno che a prima vista potrebbe apparire anomalo, allorché cioè si è potuta invocare la medesima disposizione costituzionale per affermare prima qualcosa, e poi persino il suo contrario. Senza entrare nel dettaglio, basterà osservare che se così non potesse essere, difficilmente una Costituzione potrebbe valere per più generazioni, specie con le velocità di trasformazioni sociali che registriamo ormai da tempo¹⁷.

Cosicché potrà non piacere, ma non potrà sorprendere se anche in confronto alle questioni di rilievo culturale, il trattamento pregiudizialmente privilegiato abbia potuto essere messo nel tempo in discussione, nonostante l'indiscussa e fondamentale contemplazione costituzionale; sia perché, anche qui, esso deve fare i conti con la convivenza in quello stesso ambito con altri interessi pubblici, dunque altrettanto aristocratici, ed in grado di invocare un assetto tra pari¹⁸;

¹⁵ Qui non si considera l'impatto dell'argomento sulla distribuzione delle potestà legislative tra Stato e Regioni: si veda tuttavia al riguardo *Sent. Corte cost.* 140/2015.

¹⁶ La letteratura al riguardo è sterminata: tra altri, si possono vedere Zagrebelsky 1992, spec. pp. 62 e ss.; Zagrebelsky *et al.* 1996; Volpe 2000, spec. pp. 258 e ss.; Pace 2001; Azzariti 2007. Luciani 2016. Silvestri 1989, p. 248, lo spiega molto chiaramente: «la razionalità dei contenuti che via via si potranno ascrivere alle disposizioni di principio della Costituzione dipenderà dal modo in cui le parole e le frasi in essa contenute saranno sentite dalla coscienza collettiva».

¹⁷ Questione rilevata da tempo: si veda, per tutti, Kircheimer 1929, p. 33.

¹⁸ *Sent. Corte Cost.* 85/2013 (par. 9, considerando in diritto): «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264/2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365/1993, citata dal rimettente) implica una «rigida» gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come

sia perché su quel piano nobile risiedono anche materie di rilevanza economica (come l'iniziativa d'impresa e la proprietà pubblica e privata), e più in generale dimensioni dell'esperienza umana che attengono alle trasformazioni, alle innovazioni, alle evoluzioni, e dunque alla creazione di *nova* ed al rinnovo di ciò che già c'è¹⁹.

Ma anche perché si sta finalmente superando un'idea, a lungo prevalente, di una tutela – più che aristocratica – quasi sacrale. In piena corrispondenza con alcuni caratteri epistemici degli oggetti e delle pratiche culturali, la loro eminenza e la sua protezione sono state in effetti a lungo trattate in termini assimilati ad una dimensione culturale, prendendone a nolo alcune strutture: templi, *sancta sanctorum*, altari, sacerdoti, ordini devozionali, dogmi, apostasie, scomuniche, giubilei²⁰. Sul piano giuridico, ciò è stato tradotto, lo si è accennato, in una normativa che sembrava assecondare un'idea di tutela dell'interesse culturale “sensibile” che è stata definita, percepita e praticata come funzione «di arresto»²¹, ed anche il metodo di sviluppo delle decisioni pubbliche mediante conferenza di servizi ne ha a lungo risentito, tanto che la giurisprudenza coglieva nelle norme che disciplinavano il dissenso qualificato espresso a tutela di un interesse sensibile l'effetto «di spogliare in toto la conferenza di servizi della capacità di ulteriormente procedere [...] e di rendere senz'altro dovuta, ove l'amministrazione procedente stessa intenda perseguire il superamento del dissenso, la sua rimessione degli atti a diversa autorità»²².

Come è noto, negli ultimi anni sono però intervenuti significativi interventi di riforma della disciplina, sia sul piano organizzativo, sia su quello delle regole di decisione e comportamento; la protezione di interessi sensibili

le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

¹⁹ I valori costituzionali, nelle costituzioni democratiche e pluraliste, «si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro»; pertanto, «il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»: così *sent. Corte cost. 85/2013*; ma si veda già, in precedenza, *sent. Corte cost. 196/2004*.

²⁰ Ho meglio analizzato l'assunto in Forte 2017, cui si permetta il rimando.

²¹ Predieri 1981.

²² Così, tra altre, *Cons. St.*, sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, ove si precisa che, in conseguenza, «nessun potere ha l'amministrazione procedente circa il vaglio di quel dissenso qualificato, se non quello formale di presa d'atto e di conseguente propria conformazione, o procedimentale o sostanziale».

culturali è passata da un tendenziale veto-power ad una spinta verso una tutela “dinamica”²³, e per la conferenza di servizi si è dovuto affrontare la questione dello stallo, accettando, in caso di insuperato conflitto con altri interessi pubblici, lo spostamento del potere decisionale ad un organo politico, il quale viene investito del compito di assumere la decisione finale²⁴.

Per quanto nella disciplina vigente siano numerose le contraddizioni, le incongruenze, le imprecisioni, ampiamente rilevate ed evidenziate in letteratura²⁵, si può per un attimo prescindere dall’inseguimento del dettaglio del dettato normativo, positivo, per porsi qualche interrogativo più di fondo, che provi a leggere le correnti profonde in movimento, di cui le singole norme e le occasioni in cui vengono confezionate e giungono alla luce forniscono una mera manifestazione, la quale può ben esserne, come tutte le rappresentazioni, infedele traduzione, insufficiente esecuzione, improvvisata e precaria forma.

Un modo per procedere potrebbe passare per la sussistenza e la distinzione rilevata in dottrina tra interessi pubblici di protezione ed altri di produzione²⁶, non tanto in ragione della correttezza tassonomica di tale percezione, e dunque di una esigenza di riconoscere queste famiglie di interessi pubblici anche in ordine alla differenza nel trattamento delle decisioni che le riguardano, quanto per il dubbio che fa chiedere se in ambito culturale sia opportuno tenerle distinte, dando cioè per scontato apoditticamente che altro sia proteggere un patrimonio, altro sia innovare, generare valore, modificare l’esistente.

²³ Si vedano nell’attuale formulazione gli artt. 14-*bis*, co. 3 e 4, e 14-*ter*, co. 7, della L. 7 agosto 1990, n. 241 «Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell’assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell’assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell’interesse pubblico»; «Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell’Unione europea richiedono l’adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell’amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell’amministrazione, per l’assenso reso, ancorché implicito»; «si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza». Per la «concezione dinamica della tutela», che tratta i beni culturali «non come oggetti da conservare passivamente, ma come strumenti da utilizzare per promuovere lo sviluppo culturale», si v. Severini 2019, p. 20, e la letteratura ivi indicata.

²⁴ Sulle «macro-modalità con cui gli interessi pubblici sensibili sono in grado di “resistere” ai meccanismi di semplificazione delle decisioni amministrative» cfr. Moliterni 2017, pp. 699 e ss.

²⁵ Tra molti altri, si vedano De Leonardis 2015; Sandulli 2015; Battini 2016a; Carpentieri 2016a; De Lucia 2016; Dipace 2016; Scotti 2016; Vesperini 2016.

²⁶ Torchia 2016, p. 19.

Sostengo che un assunto del genere potrebbe essere discutibile: smentirebbe infatti il notevole lavoro di analisi e aumento di conoscenze degli ultimi decenni, che ha potuto affrancare il patrimonio culturale dalla collocazione sull'altare e sotto teca, per rimetterlo nel movimento sociale e storico del Paese, e dunque disponibile ad un trattamento attivo, mutevole, bilanciato, e ad essere utilizzato a sua volta per concorrere alle innovazioni, alle generazioni del nuovo, alle rigenerazioni di ciò che già c'è.

Se così non fosse, non potremmo ulteriormente occuparci di impresa culturale (e creativa), di impresa sociale dedita ai beni culturali, di impresa benefit, cioè dei modelli di produzione di beni e servizi che, in maniera più o meno intensa, utilizzano input culturali²⁷; ma nemmeno, a ben pensarci, di musei come soggetti e non più come oggetti²⁸, di autonomia dei luoghi della cultura, e di rilevanza degli agenti culturali nel governo e nella evoluzione del territorio; ed anche, in fine dei conti, di paesaggio, un elemento del patrimonio culturale della Nazione che si è formato nei secoli grazie all'apporto di componenti che sono stati attivi trasformando, costituendo, alterando, più che conservando il preesistente²⁹; ed infine delle componenti immateriali degli oggetti culturali, che invece così tanto oggi rilevano nelle loro dimensioni comunitarie, partecipate, diffuse, e

²⁷ In Italia, si vedano i commi 57-60 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, sulle imprese culturali e creative; ma anche la disciplina dell'impresa sociale recata dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, e l'art. 1, commi 376-384 L. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di Stabilità 2016) sulle società "benefit". Quanto alle politiche, si veda, ad esempio, il Programma operativo nazionale (PON) "Cultura e Sviluppo" 2014-2020, e il progetto "Cultura Crea", che sostiene la nascita e la crescita di iniziative imprenditoriali e non profittevoli in ambito culturale e turistico, che puntano a valorizzare le risorse culturali del territorio nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. In Europa, si vedano, ad esempio, il *Piano di lavoro per la cultura 2015-2018* (2014/C 463/02) del Consiglio europeo, la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa* (P8_TA – PROV (2015)0293), le *Conclusioni sul patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile* (adottate dal Consiglio dei Ministri dell'UE il 21 maggio 2014) e le *Conclusioni sulla governance partecipativa del patrimonio culturale* (adottate dal Consiglio dei Ministri dell'UE il 25 novembre 2014); la Comunicazione 22 maggio 2018 COM(2018) 267 final, *A New European Agenda for Culture*.

²⁸ Casini 2014.

²⁹ Basti rammentare la definizione recata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che, all'art. 131, afferma che «per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». La discussione sulla normativa attuale, in effetti, rileva ruoli decisivi sia in valutazioni e giudizi «soggettivi», condizionati «dalle conoscenze e tendenze del pianificatore, in una parola dalla sua cultura» (Amorosino 2019, p. 1289), sia nell'«opera dei soli politici o dei soli tecnici, o di entrambi» (così Marzuoli 2008), mentre le principali convenzioni internazionali al riguardo insistono sui saperi e le capacità diffuse dei territori (su tutte, la Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e sottoscritta a Firenze il 20 ottobre dello stesso anno, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, e la Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, adottata a Faro dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005, sottoscritta dall'Italia il 27 febbraio 2013, non ancora ratificata); su tutto ciò, si v. Cartei 2007 ed in particolare gli studi di Gambino 2007 e di Sorace 2007; Cartei 2008; Sciuolo 2009. In argomento, sia consentito il rinvio a Forte, Rota 2019.

perciò naturalmente discussive (come dimostra la faticosa ratifica italiana della Convenzione di Faro).

Insomma, continuare a ritenere che occuparsi di patrimonio culturale significhi solo identificarne gli elementi provenienti dal passato con operazioni di sofisticata e colta *expertise*³⁰ ad opera di autorità solitarie e assediate, e conservarlo al meglio con tecniche di mera intangibilità, pretese di incommensurabilità, indifferenza alle dimensioni economiche e produttive, e trattenerlo perciò in una bolla estranea al resto del cammino umano, significherebbe non solo negare che la produzione culturale sia incessante, e dunque espungere il “contemporaneo” dal novero del patrimonio culturale, ma soprattutto rinunciare ad immettere valori, forme, cognizioni, epistemi nelle operazioni che a varia scala intervengono nella modifica dell’esistente, le quali, tuttavia, non è che senza questo prezioso apporto si arrestano: vengono semplicemente deprivate dell’enorme fornitura di senso di cui sono capaci i serbatoi culturali, condotte con minori consapevolezze, consegnandoci perciò un mondo in cui la cultura rimane relegata nei suoi angoli riservati a pochi, esperti e colti, e per il resto se ne fa a meno³¹. Con conseguenze di non poco conto, riassumibili, sul piano politico, nel fatto che «if culture is not present in our commerce, commerce becomes our culture»³², e su quello dell’amministrazione pubblica, nell’osservazione di un’attività che rinuncia, fondamentalmente, a perseguire la fatica e l’impegno della qualità³³, e rischia di dare spinta e legittimazione ad operazioni ed assetti di «semplificazione con diminuzione di risultato»³⁴.

La prospettiva opposta è quella che sta facendo mutare la struttura stessa della concezione di tutela, non solo nella dimensione “olistica”³⁵, cioè ampia e interdisciplinare, ma soprattutto nella sua propensione “attiva”³⁶, agente

³⁰ Se conoscere, individuare, conservare e proteggere costituiscono finalità «immediate» di tutela (Corso 2007, p. 56), il «fine ultimo» rimane la fruibilità dei beni culturali: Pastori 2007, p. 66; Sciullo 2017, p. 147.

³¹ Carandini 2017, p. 110: «si è puntato soprattutto sulla tutela passiva, intesa come forza centralistica proibitiva, e non su una Costituzione scritta anche nel cuore dei cittadini che partecipano al godimento e alla cura del paesaggio e del patrimonio».

³² Unione Europea – OMC (Open Method Of Coordination) Working Group of Member States 2018.

³³ Traggio lo spunto dalle osservazioni di Ferrara 1999, p. 333.

³⁴ Bombardelli 2016, p. 764.

³⁵ Manacorda 2014, pp. 111 e ss.; Volpe 2015; l’approccio olistico è utilizzato anche dalla giurisprudenza per giudicare l’appropriatezza dell’istruttoria e delle motivazioni nelle decisioni amministrative complesse: per tutte, da ultimo, *Cons. St.*, sez. VI, 13 febbraio 2019, n. 1025: «le operazioni valutative si rivelano aderenti alla realtà dei fatti accertati e agli elementi di prova acquisiti, analiticamente esaminati e ricomposti in una ricostruzione completa, i cui singoli passaggi si connotano per la loro coerenza inferenziale interna e non-contraddittorietà, e la quale, nella sua globalità e secondo un approccio metodologico olistico combinato a quello analitico, si connota per la congruità narrativa rispetto ai fatti».

³⁶ La prospettiva (con il linguaggio coerente con la normativa vigente), fu già lucidamente colta da Pastori 2004: «i due profili di azione si integrano quindi funzionalmente e concorrono a

enzimatico dell'industria, del commercio, dell'agricoltura, dell'urbanistica, del governo del territorio, della rigenerazione urbana, e di quant'altro nell'esperienza umana è fatto di innovazione, produzione, creazione.

Quando perciò si esaminano le discipline normative che riguardano la contemplazione degli interessi culturali ed il modo con cui concorrono alle decisioni pubbliche, bisognerebbe forse ridurre la carica polemica pregiudiziale, ed accettare di orientarsi ad analizzare gli effetti reali delle disposizioni, i comportamenti che ne vengono indotti, insomma avere un atteggiamento empirico, induttivo, rivolto ad aumentare la conoscenza di ciò che effettivamente accade, studiando i movimenti reali sottostanti alle norme, e le conseguenze. E considerare che la conferenza di servizi è un congegno fisiologicamente rivolto ad interessi pubblici di "produzione", in quanto sui suoi tavoli giungono inevitabilmente proposte più o meno commendevoli di trasformazione.

Il meccanismo oggi vigente per la conferenza di servizi, unito alla disposizione del silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni³⁷, ha suscitato molte perplessità e critiche, e preoccupazioni circa una inevitabile ricaduta sulla tutela del patrimonio culturale³⁸, giacché l'amministrazione che se ne cura a livello statale deve partecipare ai lavori proattivamente, non viene più protetta prioritariamente, poiché in caso di inerzia o di dissenso insuperabile non ha più la possibilità di inibire, per ciò solo, le decisioni, come in precedenza³⁹, ma se intende evitarne gli effetti può sollevare un vero e proprio ricorso, peraltro ad opera del Ministro⁴⁰, che, oltre a sospendere ogni determinazione

formare perciò un compito unitario, che richiede di essere tradotto in una politica attiva di "messa in valore" dei beni, vale a dire in una politica di valorizzazione nel suo significato più pieno, che solo come tale può essere organica ed efficace».

³⁷ *Cons. St.*, Comm. spec., parere n. 1640/2016, sostanzialmente ritiene che si applichi il silenzio-assenso di cui all'articolo 17-bis L. n. 241/1990 nei casi in cui l'amministrazione precedente debba acquisire l'assenso di una sola altra amministrazione, e la disciplina della conferenza di servizi nei casi in cui si debba acquisire l'assenso di più amministrazioni: «l'art. 17-bis si applica ai procedimenti con fase decisoria pluristrutturata. La disposizione richiede, quindi, che le due Amministrazioni (quella titolare del procedimento e quella interpellata) condividano la funzione decisoria, nel senso che entrambe devono essere titolari di una funzione decisoria sostanziale».

³⁸ De Leonardis 2015; De Lucia 2016; Follieri 2016; Iacopino 2016, p. 7; Scotti 2016; Vesperini 2016; Martines 2018.

³⁹ Si veda la lettura della normativa antecedente recata autorevolmente da *Cass. civ.*, Sezioni unite, 16 aprile 2018, n. 9338, rilevando che il dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile, impediva alla conferenza di servizi di procedere ulteriormente e rendeva doverosa, ove l'amministrazione precedente intendesse perseguire il superamento del dissenso, la rimessione della decisione al Consiglio dei ministri.

⁴⁰ Nella Circolare MIBACT, Ufficio legislativo, 28 luglio 2016 è chiarito che un ufficio periferico del Ministero debba inviare una richiesta motivata e documentata al Direttore generale centrale, «cui compererà, sentito sul punto il Segretario generale, la valutazione della possibile richiesta al Ministro», mentre «è evidentemente da escludere che tale richiesta possa essere inoltrata dagli organi periferici direttamente al Ministro». Al contempo, con il parere n. 2534 del 30 settembre 2019, il Consiglio di Stato ha ampiamente analizzato le ragioni per le quali le amministrazioni cui è riservata l'opposizione ai sensi dell'art. 14-quinquies della L. n. 241/1990, devono identificarsi in quelle alle quali norme speciali attribuiscono una competenza diretta, prevalentemente di

(art. 14-quinquies, co. 3, L. n. 241/90), può comportare un intervento della Presidenza del Consiglio e, in caso di contrasto persistente, una delibera di Governo (secondo uno schema già in vigore in precedenza) che autorizza la determinazione finale in coerenza⁴¹.

Ora, si ripete, la disciplina vigente soffre di evidenti debolezze e contraddizioni tecniche, ma costituisce uno schema di sperimentazione operativa che non va malinteso, poiché consente di far agire le amministrazioni responsabili dell'interesse sensibile di tipo culturale in tutela attiva, anche oltre le parole della norma; e permette di studiare vere e proprie abitudini professionali, e prassi, che possono essere interessanti e stimolanti per chi vi lavora. Come ormai sta diventando sempre più chiaro, infatti, la tutela deve essere inibitoria, cioè impedire ogni attività su beni culturali, solo qualora comporti il rischio che essi possano essere «distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure talida recare pregiudizio alla loro conservazione» (art. 20 Codice dei beni culturali e del paesaggio, significativamente rubricato “Interventi vietati”).

Si tratta di una evidente traduzione normativa dell'assunto – razionale, prima ancora che epistemico – della priorità delle necessità di conservazione rispetto a quelle di valorizzazione e – persino – di fruizione, che pure costituisce il bersaglio finale di ogni attività riguardante il patrimonio culturale⁴²; ciò però significa che se tali rischi estremi non vi sono, non solo la tutela non può consistere in un divieto assoluto di intervento (che non avrebbe base giuridica)⁴³, ma anzi la

natura tecnico-scientifica, e ordinaria, ad esprimersi attraverso pareri o atti di assenso comunque denominati a tutela dei suddetti interessi “sensibili”, e dunque non anche nei Comuni.

⁴¹ Battini 2016b, p. 25, il quale osserva che così si «inverte l'onere della mediazione fra posizioni prevalenti e posizioni dissenzienti qualificate [...] ciò sposta gli equilibri non solo dopo la conferenza, ma anche nel corso di essa, modificando le dinamiche e i poteri negoziali degli attori. Ne esce rafforzata la posizione dell'amministrazione precedente: quanto più i potenziali “dissenzienti” sanno che l'eventuale decisione adottata senza il loro consenso può essere ribaltata solo con l'esperimento vittorioso del rimedio oppositivo, tanto più essi saranno indotti ad accettare il compromesso per raggiungere una decisione unanime in sede di conferenza di servizi».

⁴² Si vedano gli articoli 1, co. 6, 2, co. 4, 6, co. 2 del D.Lgs. n. 42/2004; la priorità logica e temporale può anche essere letta come sovraordinazione: cfr. per tutti, Cammelli 2007, p. 51.

⁴³ Secondo Boscolo 2019, p. 300, la disposizione in parola «appare rispettosa del principio di proporzionalità in quanto si limita a vietare condotte soppressive del bene o usi atti a pregiudicarne la conservazione, ossia le uniche condotte che potrebbero incidere negativamente sul valore di esistenza del bene, mentre nessuna misura amministrativa incide sulla possibilità di prelievo dei valori d'uso compatibili con la sussistenza del bene»; a sua volta, Severini 2015 propone il confronto tra valorizzazione culturale e valorizzazione economica. «L'una non nega l'altra. La valorizzazione economica non è di suo incompatibile con la valorizzazione culturale e la tutela. Deve però essere in concreto compatibile e convergente: non può comunque andare in danno della tutela, né della migliore fruizione del patrimonio culturale pubblico [...]. In sintesi, occorre che nel caso concreto ci sia un allineamento di questi tre elementi: tutela, valorizzazione culturale, valorizzazione economica. Quando l'allineamento è presente, il risultato sociale si appresta ad essere virtuoso».

norma sembra supporre la propensione ad usi compatibili con il loro carattere culturale che non rechino «pregiudizio alla loro conservazione»⁴⁴.

La logica della conferenza è quella di rendere capace di «dialogo tra amministrazioni», evitando che ciascuna di esse tenda ad «assolutizzare» l'interesse cui è preposta, «ponendo se stessa al centro del problema», e ciò richiede «contestualità», e dunque un modo diverso di lavorare, «modificando le tradizionali regole di esercizio dei poteri discrezionali»⁴⁵. Sarebbe perciò interessante andare a verificare, in concreto, se e quanto gli uffici di tutela partecipino alle conferenze di servizi con tale spirito, se abbiano predisposto strumenti di lavoro adeguati, se per esempio giungano ai tavoli con chiare consapevolezze di ciò che proprio non va fatto, rendendosi disponibili, però, a vagliare le alternative compatibili, ed anzi ad immettere valori culturali, aumentando la qualità dell'intervento in esame.

Sicché bisogna ribadire che disposizioni di disciplina dell'azione pubblica ed assetti organizzativi capaci di consentire decisioni amministrative rilevanti sul patrimonio culturale assunte senza valutazione alcuna dei relativi interessi sono incompatibili con il nostro assetto costituzionale, ed infatti vengono inibite⁴⁶; ma va anche ribadito, al reciproco, che l'inerzia ad opera dell'amministrazione preposta alla tutela dell'interesse culturale (oltre a significare pur qualcosa) non può agire come un veto, giacché – s'è visto – l'inibizione di una operazione di rilievo generale per ragioni culturali può, ed anzi deve, essere esplicita, motivata, in funzione del rischio sulla permanenza dei valori coinvolti⁴⁷, altrimenti

⁴⁴ Cfr., per tutte, *Cass. pen.*, sez. III, 29 settembre 2011, n. 42065: «gli interventi che incidono sulla conservazione e l'integrità del bene storico sono possibili e, dunque, autorizzabili, esclusivamente qualora essi mirino a valorizzare o meglio utilizzare il bene protetto, anche mediante modifiche d'uso che ne salvaguardino, pur in una prospettiva di adeguamento al mutare delle esigenze, la natura e il valore».

⁴⁵ In corsivo espressioni tratte dal parere del Consiglio di Stato, *Comm. spec.*, 7 aprile 2016 n. 890.

⁴⁶ A parte i controlli nel procedimento legislativo, la Corte costituzionale non ha esitato ad annullare disposizioni di tal genere; per tutte, si veda *sent. Corte cost.* 172/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, proprio per carenze in materia di tutela paesaggistica (nonostante le capacità statutarie speciali riservate in materia alla Regione Siciliana, vincolate da norme statali qualificabili come «riforme economico-sociali»: così già *sent. Corte cost.* 238/2013).

⁴⁷ Alla conferenza asincrona si partecipa con «determinazioni congruamente motivate», che vanno «formulate in termini di assenso o dissenso», con l'indicazione, «ove possibile», delle «modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico» (art. 14-*bis*, co. 3, L. n. 241/1990). Alla conferenza simultanea si partecipa con la presenza personale di «un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso». Anche quando, in una conferenza con amministrazioni non statali, quelle statali siano rappresentate «in modo univoco e vincolante» da un unico soggetto, va rammentato che costui non diventa un

(come notato acutamente in dottrina giuridica) la valutazione di quell'interesse – piaccia o meno – finisce coll'essere rimessa all'amministrazione procedente⁴⁸, o comunque ad altri che non sia la struttura amministrativa esperta⁴⁹, non solo per banali meccaniche procedurali, ma anche per la più cospicua ragione che in mancanza di fondate ed insuperabili esigenze conservative la promozione e – soprattutto – la fruizione, insomma l'utilizzo collettivo del patrimonio culturale sono le vere finalità costituzionali di ogni sua cura.

Va naturalmente considerata la funzione in questi ambiti del principio di precauzione o di prudenza⁵⁰, data la rilevanza del rischio attivo in queste aree dell'esperienza umana; ma ancora una volta c'è da chiedersi se esso debba funzionare traducendolo unicamente come possibilità di impedimento pregiudiziale, o invece come limite ragionevole alla semplificazione (come nei casi di SCIA)⁵¹ o all'accelerazione procedimentale, dando più tempo (ma possibilmente certo) per l'oggettiva complessità, e l'importanza, delle analisi e delle valutazioni che implicino valori culturali (come accade nel caso del silenzio-assenso tra amministrazioni, ma anche in caso di conferenza asincrona)⁵².

Insomma, gli argomenti per circondare la delicata funzione di tutela degli oggetti culturali con un regime differenziato continuano ad offrire un'attenzione ed una cautela maggiore dove sono in discussione valori culturali in operazioni di modifica dell'esistente; ma ciò non deve significare un ritorno ad inclinazioni semi-sacre dei beni culturali e della loro presenza nel mondo, che, come nell'antico adagio novecentesco, consentono di scherzare coi fanti ma non coi santi, ricollocando le funzioni di tutela in un protetto recinto ultramondano.

La discussione circa le modalità con cui il nostro Paese gestisce il patrimonio culturale della Nazione, la sua rilevanza per l'evoluzione delle comunità locali e nazionale⁵³, e per la sua eminenza internazionale, dovrebbe rinunciare ad atteggiamenti sorti in un'epoca molto diversa dalla nostra, e disporsi ad un tempo in cui non solo sono enormemente aumentate le conoscenze e le tecniche, non solo un buon 15% del PIL e dell'occupazione sono tratti da lavorazioni che hanno a che fare con oggetti culturali⁵⁴, ma un terzo dei cittadini è

sostituito, ma deve «esprimere definitivamente la posizione di tutte le predette amministrazioni», tanto è vero che non solo queste «possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto», ma quelle che curano interessi pubblici sensibili «prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso».

⁴⁸ Sciuillo 2016.

⁴⁹ Mari 2017.

⁵⁰ Manfredi 2004; De Leonardis 2005.

⁵¹ Per tutti, si veda Renna 2012, p. 77.

⁵² La "eccezione per antonomasia" dello statuto del bene culturale, che giustifica tali trattamenti, è evidenziata da Severini 2019, p. 12.

⁵³ Sulla funzione della tutela come capacità di suscitare le potenzialità coevolutive dell'oggetto e del suo contesto si veda Della Torre 2010a.

⁵⁴ Cui partecipano, ovviamente, anche le attività di conservazione; sulle strategie e sui nessi tra le attività conservative e i processi di sviluppo locale si veda Della Torre 2010b.

laureato (e siamo impegnati a raggiungere la soglia del 50%, già conseguita altrove in Europa), ed anche quelli che hanno livelli di istruzione inferiori sono comunque in grado di confrontarsi con argomenti complessi ben più di quanto si potesse auspicare quando Giulio Carlo Argan poté proporre al convegno dei soprintendenti del 1938 le basi che hanno condotto a considerare l'attività di tutela come meramente "tecnico-scientifica", che debba limitarsi e rinchiudersi entro conoscenze e presupposti dovuti ad una specifica competenza disciplinare⁵⁵, e sia esclusivamente rivolta a dischiudere le ragioni che supportano l'inibizione di qualsiasi intervento sul bene culturale; la primarietà indiscussa dei valori culturali non può escludere, s'è visto, la considerazione, il bilanciamento, e la disposizione a valutare altri interessi – pubblici e privati – *in primis* quelli che sono anch'essi costituzionalmente primari.

Ecco perché, piuttosto che discutere in astratto di quanto i meccanismi disposti dalle norme vigenti in tema di conferenza di servizi siano pregiudizievole per il patrimonio culturale per il solo fatto che diminuiscono le potestà inibitorie pregiudiziali, sarebbe invece interessante verificare cosa sia realmente accaduto sotto la loro vigenza: se cioè negli ultimi anni siano stati effettivamente registrati casi in cui grazie alla conferenza siano state interamente pretermesse le cure al patrimonio culturale, per l'assenza dai lavori degli uffici competenti o per un troppo facile superamento delle loro obiezioni, se e quanto si è dovuto far ricorso all'opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, o infine se e perché, nonostante l'opposizione e l'intervento di Palazzo Chigi, i procedimenti si siano conclusi confermando provvedimenti dannosi.

Le conoscenze che si trarrebbero da una indagine del genere potrebbero aiutarci a capire se quella della tutela attiva sia effettivamente una buona propensione, ed in tal caso di quali competenze, addestramenti, strumenti operativi necessiti per diventare una infrastruttura culturale di reale attuazione del nostro prezioso articolo 9 della Costituzione.

⁵⁵ La proposta si riferiva a metodi di restauro che generano un atto «rigorosamente scientifico», frutto di una «indagine filologica» che riporta le opere alla loro autenticità perché restituite a «una lettura chiara e storicamente esatta»; i restauratori sono perciò intesi come «tecnici specializzati» guidati e controllati da «studiosi», i soprintendenti archeologi, storici dell'arte o architetti: cfr. Argan 1989, p. 32; questo approccio è stato molto discusso: cfr., fra molti altri, Brandi 1963; Wind 1963; Urbani 2000; la questione, ovviamente, è oggi complicata dalle necessità di restauro delle opere contemporanee. L'approccio di Argan tuttavia non si è limitato al restauro: si vedano le considerazioni di politica culturale esposte in Argan 1985, articolo uscito in occasione della conversione del "decreto Galasso".

Riferimenti bibliografici / References

- Amorosino S. (2019), *Artt. 143-145*, in Sandulli 2019, pp. 1281-1302.
- Argan G.C. (1985), *Ambiente, una legge buona per la salute degli italiani*, «L'Unità», 11 agosto.
- Argan G.C. (1989), *La creazione dell'Istituto Centrale del Restauro*, intervista a cura di M. Serio, Roma: F.lli Palombi.
- Azzariti G., a cura di (2007), *Interpretazione costituzionale*, Torino: Giappichelli.
- Battini S., a cura di (2016a), *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Roma: Nel Diritto Editore.
- Battini S. (2016b), *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, a cura di S. Battini, Roma: Giappichelli, pp. 3-24.
- Bombardelli M. (1996), *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino: Giappichelli.
- Bombardelli M. (2016), *Il silenzio assenso e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, «Urbanistica e Appalti», pp. 758-768.
- Boscolo E. (2019), *Art. 20*, in Sandulli 2019, p. 300.
- Brandi C. (1963), *Teoria del restauro*, ed. cons., Torino: Einaudi, 1977.
- Cafagno M. (2007), *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino: Giappichelli.
- Cammelli M. (2007), *Introduzione*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, pp. 6-54.
- Carandini A. (2017), *La forza del contesto*, Bari: Laterza.
- Carpentieri P. (2016a), *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2015*, «Rivista giuridica di urbanistica», pp. 40-78.
- Carpentieri P. (2016b), *Semplificazione e tutela*, «Aedon», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/carpentieri.htm>>, 15.09.2020.
- Cartei G.F., a cura di (2007), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna: Il Mulino.
- Cartei G.F. (2008), *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, «Aedon», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/cartei.htm>>, 15.09.2020.
- Casini L. (2014), *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, «Aedon», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/casini.htm>>, 15.09.2020.
- Cerulli Irelli V. (2016), *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino: Giappichelli.
- Corso G. (2007), *Commento all'art. 1*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna: Il Mulino, pp. 55-65.
- Cortese F. (2012), *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano: Franco Angeli.

- D'Orsogna D. (2002), *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino: Giappichelli.
- De Leonardis F. (2005), *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano: Giuffrè.
- De Leonardis F. (2015), *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla legge Madia*, «Federalismi.it», n. 20, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=30590&content=&content_author=>, 15.09.2020.
- De Lucia L. (2016), *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016 n. 127*, «Rivista giuridica di urbanistica», 1, pp. 12-40.
- Della Torre S. (2010a), *Preventiva, integrata, programmata: le logiche coevolutive della conservazione*, in *Pensare la prevenzione. Manufatti, usi, ambienti*, Atti del XXVI convegno Scienza e Beni Culturali (Bressanone, 13-16 luglio 2010), Venezia: Arcadia Ricerche, pp. 67-76.
- Della Torre S. (2010b), *Conservazione programmata: i risvolti economici di un cambio di paradigma*, «Il capitale culturale. Studies on the value of cultural heritage», I, pp. 47-55, <<http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/article/view/30>>, 15.09.2020.
- Dipace R. (2016), *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, a cura di A. Rallo, A. Scognamiglio, Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 227-252.
- Ferrara R. (1999), *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?* «Diritto processuale amministrativo», p. 333.
- Follieri E. (2016), *Interessi cosiddetti sensibili e interesse allo sviluppo economico*, «Giustamm.it», n. 7, <<https://www.giustamm.it/print/dottrina/5397>>, 15.09.2020.
- Forse P. (2000), *La Conferenza di Servizi*, Padova: Cedam.
- Forse P. (2017), *Un percorso di emersione*, «Economia della Cultura», 3, <<https://www.economiadellacultura.it/anno-xxvii-2017-n-3/>>, 15.09.2020.
- Forse P., Rota F. (2019), *Art. 142*, in Sandulli 2019, pp. 1247-1288.
- Gambino R. (2007), *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, in Cartei 2007, pp. 115-170.
- Giannini M.S. (1986), *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- Guarino G. (1977), *L'organizzazione pubblica*, Milano: Giuffrè.
- Iacopino A. (2016), *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della s.c.i.a.*, «Giustamm.it», n. 7, pp. 1-6.
- Kirchheimer O. (1929), *Il problema della Costituzione*, in Idem, *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, trad. it. a cura di A. Bolaffi, Bari: De Donato, 1982.
- Luciani M. (2016), *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IX, Milano:Giuffrè, pp. 391-476.

- Manacorda D. (2014), *L'Italia agli italiani. Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*, Bari: Edipuglia.
- Manfredi G. (2004), *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, «Diritto pubblico», pp. 1075-1108.
- Mari G. (2017), *Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra p.aa. e nella conferenza di servizi*, «Rivista Giuridica dell'Edilizia», pp. 305-333.
- Marongiu G. (1982), *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in *L'amministrazione della società complessa*, a cura di G. Amato, G. Marongiu, Bologna: Il Mulino, pp. 143-176.
- Martines F. (2018), *La "non decisione" sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio assenso fra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17 bis della l. 241/1990*, «Diritto Amministrativo», pp. 747-786.
- Marzuoli C. (2008), *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008*, «Aedon», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/marzuoli.htm>>, 15.09.2020.
- Moliterni A. (2017), *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, «Diritto Amministrativo», 4, pp. 699-752.
- Pace A. (2001), *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, «Quaderni costituzionali», pp. 35-62.
- Parasio V. (2014), *Interessi forti e interessi deboli: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella l. 7 agosto 1990 n. 241*, «Diritto e processo amministrativo», pp. 839-870.
- Pastori G. (2004), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, «Aedon», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/3/pastori.htm>>, 15.09.2020.
- Pastori G. (2007), *Commento all'art. 3*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna: Il Mulino, pp. 66-87.
- Predieri A. (1981), *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano: Giuffrè, pp. 503-531.
- Renna M. (2012), *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, «Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente», n. 1-2, pp. 62-84.
- Rossi G. (2011), *Potere amministrativo e interesse a soddisfazione necessaria*, Torino: Giappichelli.
- Sandulli M.A. (2015), *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in materia di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, «Federalismi.it», n. 17, <<https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=376>>, 15.09.2020.
- Sandulli M.A., a cura di (2019), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano: Giuffrè.
- Sciullo G. (2009), *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, «Rivista giuridica di urbanistica», 1-2, pp. 44-56.

- Sciullo G. (2016), *“Interessi differenziati” e procedimento amministrativo*, «Rivista giuridica dell’urbanistica», pp. 58-98.
- Sciullo G. (2017), *Tutela*, in *Diritto del patrimonio culturale*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, Bologna: Il Mulino, pp. 141-159.
- Scoca F.G. (1999), *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, «Diritto amministrativo», 2, pp. 255-297.
- Scotti E. (2016), *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, «Federalismi.it», n. 16, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=32361&content=&content_author=>, 15.09.2020.
- Severini G. (2015), *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, «Rivista Giuridica dell’Edilizia», pp. 323-334.
- Severini G. (2019), *Artt. 1-2*, in Sandulli 2019, pp. 3-37.
- Silvestri G. (1989), *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, «Quaderni costituzionali», pp. 229-255.
- Sorace D. (2007), *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in Cartei 2007, pp. 21-48.
- Torchia L. (2016), *Introduzione*, a cura di L. Torchia, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 11-28.
- Unione Europea – OMC (Open Method Of Coordination) Working Group of Member States’ Experts (2018), *The role of public policies in developing entrepreneurial and innovation potential of the cultural and creative sectors – Report*, gennaio, <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d33c8a7-2e56-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-68820857>>, 15.09.2020.
- Urbani G. (2000), *Il restauro e la storia dell’arte*, in G. Urbani, *Intorno al restauro*, a cura di B. Zanardi, Milano: Skira, pp. 1-19.
- Vesperini G. (2016), *La nuova conferenza di servizi*, «Giornale di diritto amministrativo», n. 5, pp. 578-584.
- Volpe G. (2000), *Il costituzionalismo del Novecento*, Bari: Laterza.
- Volpe G. (2015), *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Milano: Electa.
- Wind E. (1966), *Arte e anarchia*, Milano: Adelphi
- Zagrebelsky G. (1992), *Il diritto mite*, Torino: Einaudi.
- Zagrebelsky G., Portinaro P.P., Luther J., a cura di (1996), *Il futuro della costituzione*, Torino: Einaudi.

JOURNAL OF THE DIVISION OF CULTURAL HERITAGE
Department of Education, Cultural Heritage and Tourism
University of Macerata

Direttore / Editor in-chief
Pietro Petrarola

Texts by

Stefano Baia Curioni, Giovanna Barni, Claudio Bocci, Giovanna Brambilla, Salvatore Aurelio Bruno, Roberto Camagni, Roberta Capello, Silvia Cerisola, Anna Chiara Cimoli, Paolo Clini, Stefano Consiglio, Madel Crasta, Luca Dal Pozzolo, Stefano Della Torre, Marco D'Isanto, Margherita Eichberg, Chiara Faggiolani, Pierpaolo Forte, Mariangela Franch, Stefania Gerevini, Maria Teresa Gigliozzi, Christian Greco, Marta Massi, Armando Montanari, Marco Morganti, Umberto Moscatelli, Maria Rosaria Napolitano, Fabio Pagano, Elisa Panziera, Sabina Pavone, Carlo Penati, Tonino Pencarelli, Pietro Petrarola, Domenica Primerano, Ramona Quattrini, Corinna Rossi, Valentina Maria Sessa, Erminia Sciacchitano, Emanuela Stortoni, Alex Turrini, Federico Valacchi

<http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/index>

eum edizioni università di macerata



ISSN 2039-2362
ISBN 978-88-6056-622-5

Euro 25,00