

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

I beni culturali e la semplificazione (non) necessaria: spunti per percorsi alternativi

Valentina Maria Sessa*

Abstract

Il contributo si prefigge di comprendere se la semplificazione sia lo strumento adatto a risolvere almeno parte dei problemi che gravano sul patrimonio e sui servizi culturali. A tale scopo, dopo aver precisato cosa debba intendersi con il termine “semplificazione”, si è passati all’esame di alcune problematiche di ampio respiro riscontrate nel settore dei beni culturali e alle possibili soluzioni da adottare, nell’intento di dettare delle linee direttrici lungo le quali ci si potrà muovere in futuro con l’adozione di misure puntuali. In particolare, l’articolo affronta la necessità, da una parte, che alcuni soggetti dell’ordinamento giuridico si focalizzino e adempiano pienamente alle funzioni che la legge attribuisce loro: lo Stato a presidio della tutela, le Regioni alla pianificazione della valorizzazione del patrimonio e al coordinamento tra le realtà, pubbliche e private, del territorio. D’altra parte, viene sottolineata la necessità di promuovere un uso corretto della discrezionalità amministrativa ancorandola a riferimenti conoscibili e oggettivi e quella di intendere correttamente la conservazione, incentivando le misure preventive. Alla luce di tali obiettivi, il ricorso alla semplificazione, sebbene talvolta possa certamente risultare utile, non costituisce tuttavia

* Valentina Maria Sessa, Docente di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto amministrativo, Scuola di Specializzazione in Beni storici artistici, Università di Macerata, Dipartimento di Scienze della Formazione, dei beni culturali e del turismo, piazzale L. Bertelli, 1, 62100 Macerata: e-mail: sessavalentina@inwind.it.

lo strumento principale cui fare ricorso, mentre un ruolo determinante sembra poter essere svolto dalla normativa tecnica e da linee guida che suggeriscano buone prassi.

The aim of this work is to understand whether simplification is the proper tool to be used to solve at least some of the problems weighing on heritage and cultural services. For this purpose, after clarifying what should be understood by the term “simplification”, a number of wide-ranging issues in the area of cultural heritage and possible solutions to be adopted are here examined, with the aim of suggesting directions to be followed in the future by adopting precise measures. In particular, this work addresses the need, on the one hand, for certain bodies of the legal system to focus and fulfil the functions that law gives to them: the State shall guarantee the safeguard, Regions shall plan the enhancement of heritage and the coordination of the actors (both public and private) of the territory. On the other hand, this work underlines the need to promote a proper use of administrative discretion by anchoring it to clear and objective references and the need to properly consider conservation, therefore encouraging preventive measures. According to these aims, the use of simplification, which is certainly useful sometimes, is not the main tool to be used, while a crucial role seems to be played by technical standards and by guidelines of good practices.

1. Il settore dei beni culturali ha davvero bisogno di “semplificazione”?

Negli ultimi mesi abbiamo frequentemente assistito alla richiesta di semplificazione normativa e amministrativa come possibile soluzione a molti dei problemi che affliggono diversi settori, ivi incluso quello dei beni culturali, in particolare a seguito della crisi sociosanitaria causata dal Covid-19.

Il contesto attuale, infatti, connotato com'è da forti indici di crisi, ha acuito la percezione diffusa di come molte regolazioni siano non necessarie, inadeguate o eccessivamente gravose. È tale percezione che incrementa la spinta verso la semplificazione e aumenta la richiesta di riduzione dei costi regolatori non necessari.

Se tali istanze nascono da una diffusa e sentita esigenza di agevolare la vita dei singoli cittadini e delle loro formazioni sociali e produttive attraverso lo sfortimento delle regole, la chiarificazione dei ruoli dei diversi soggetti, l'alleggerimento degli oneri burocratici¹, è anche vero che in merito a questo

¹ L'esigenza di semplificazione nasce dalla compresenza di diversi fattori. In particolare, oltre all'articolazione istituzionale in una pluralità di livelli di governo, si deve considerare l'integrazione comunitaria e la globalizzazione, nonché l'emersione, a partire dal ventesimo secolo, di nuove domande sociali cui è connessa l'attribuzione a molteplici centri di produzione normativa della tutela giuridica di interessi collettivi e diffusi. L'inflazione normativa che ne deriva appare almeno in parte giustificata dalla necessità di fare fronte ad esigenze di tutela e alla richiesta di servizi e di infrastrutture, così come l'aumento dei centri di produzione è riconducibile all'esigenza di dare una risposta adeguata ai problemi, cosicché alcuni vengono affrontati ad un livello sovranazionale, altri attraverso una regolazione nazionale o attraverso una disciplina sub-statale nel quadro dei principi definiti a livello nazionale e sovranazionale. Questi fenomeni finiscono per richiedere interventi di semplificazione (dunque nuova regolazione) dei procedimenti, dell'organizzazione e

tema regna una notevole confusione che rischia di produrre analisi errate e la conseguente adozione di misure inadeguate ad apportare benefici reali o che rischiano comunque di essere vanificate dalla mancata risoluzione di altri e correlati problemi o, infine, che finiscono addirittura per sortire effetti negativi.

Nell'ipotizzare le misure normative e amministrative che sarebbe consigliabile adottare per risolvere, almeno in parte, i problemi che gravano maggiormente sul mondo del patrimonio e dei servizi culturali, così duramente colpito dall'emergenza di questo periodo, occorre prima chiarire il significato del termine "semplificazione".

Pur non essendo questa la sede per un adeguato approfondimento del tema², basti ricordare come un'autorevole dottrina abbia affermato che

nonostante gli sviluppi recenti, "semplificazione" rimane un termine generico, che designa un metodo generale, più che un contenuto obiettivo o un risultato specifico. Le ragioni della semplificazione suscitano un consenso immediato; la semplificazione amministrativa rischia però di diventare una sorta di slogan che riassume modalità molto diverse e che non è in grado di rappresentare caratteri specifici³.

Alla luce di siffatto chiarimento si cercherà di capire se è a questo strumento che occorre guardare prioritariamente per la risoluzione dei problemi in oggetto.

della normativa. In Italia, a questi si aggiunge l'alto tasso di dispersione delle funzioni tra diverse amministrazioni già evidenziato dalla dottrina.

² Per un'analisi più approfondita si rinvia, quantomeno per una bibliografia essenziale, a Carnelutti 1956; Cassese 1992; Melis 1996; Ainis 1997; Barbatì 1997; Cassese 1998; Cassese, Galli 1998; Torchia 1998; Travi 1998; Vesperini 1998; Ferrara 1999; Cerulli Irelli, Luciani 2000; Natalini 2003; Irti 2004; Bobbio 2005; Sandulli 2005; Ferrari 2005; Natalini 2006; Vesperini 2006; Carnevale 2007; Merusi 2008; Salvia 2008; Sciuolo 2008; Basilea, Barazzoni 2009; Cerulli Irelli, Luciani 2000; Natalini, Tiberi 2010, ed *ivi*, in particolare, Iuvone 2010; Rangone 2010; Iuvone 2011; Martelli *et al.* 2011; Mattarella 2011; Zaccaria 2011; Vesperini 2012; Di Lascio 2012; Franzolin 2017; Bisoffi 2019; Boscia 2019.

³ Travi 2016. Già in precedenza lo stesso autore (Travi 1998, p. 652), ha affermato che la semplificazione amministrativa attiene alla «formazione di relazioni più semplici, più chiare e più certe fra amministrazione e cittadino e imprese». Sulla stessa linea nota Rangone 2014: «Riempire di contenuti e finalità la nozione di semplificazione appare (paradossalmente) operazione particolarmente complessa. Un esempio della confusione che aleggia intorno al significato e agli obiettivi della semplificazione può essere tratto dall'elevato numero di interventi presentati come semplificazioni, ma che appaiono più propriamente qualificabili come classici interventi di regolazione di settore. Definire la semplificazione prelude la predisposizione di una vera e propria politica al riguardo, che contribuisca alla coerenza degli interventi che ne sono espressione e alla stabilità degli obiettivi che attraverso questi interventi sono perseguiti. Al contempo, è questo un passaggio fondamentale per la scelta di strumenti di regolazione che rispondano alle specifiche esigenze che sono alla base dell'intervento pubblico e non portino, nelle ipotesi estreme, a non voluti esiti di complicazione. Dunque, definire i contenuti e connotati della semplificazione consente anche di scegliere strumenti adeguati al suo perseguimento. In quest'ottica, assumono rilievo l'oggetto, la finalità e i destinatari della semplificazione. Quanto all'oggetto, la semplificazione evoca interventi che attengono a soggetti pubblici (semplificazione dell'organizzazione), alla loro attività (semplificazione dei procedimenti amministrativi) o alla disciplina generale o di settore, indipendentemente dal contenuto (semplificazione della normativa)».

Come ricordava già molti anni fa un'autorevole dottrina,

la semplificazione dell'ordinamento è un compito, che presenta gravissime difficoltà; ed è inutile cercare di superarle se non si hanno delle idee chiare. Insomma, bisogna sapersi orientare, anzi che procedere a tentoni⁴.

Per "orientarsi" occorre preliminarmente interrogarsi su destinatari e obiettivi, innanzitutto considerando i risultati finora prodotti dal quadro normativo e amministrativo vigente, valutando le evidenze empiriche, acquisendo eventuali altri basi informative in ordine alle ricadute delle scelte e comunque evitando risposte estemporanee agli umori della collettività o alle pressioni di una parte degli *stakeholders*. Solo scelte ponderate e partecipate possono evitare semplificazioni inutili, se non dannose.

A tale scopo si prenderanno in esame alcune macro-problematicità riscontrate nel settore dei beni culturali e le possibili soluzioni da adottare, senza pretesa di analisi dettagliate che non possono trovare in questa sede lo spazio necessario a una completa trattazione, ma nell'intento di dettare delle linee direttrici lungo le quali ci si potrà muovere in futuro con l'adozione di misure puntuali.

2. Semplificazione e delegificazione. Cenni introduttivi

Una prima forma di semplificazione si può realizzare modificando le norme che disciplinano una certa attività in un preciso settore. Tale orientamento guarda alla semplificazione amministrativa nella logica di una revisione del quadro normativo che regola una certa attività, con l'obiettivo di introdurre una disciplina più chiara, ispirata a una serie di esigenze fondamentali ben avvertite, in genere, dai cittadini (selezione degli adempimenti dell'amministrazione, così da conservare solo quelli che risultano oggi effettivamente necessari; definizione di tempi certi per tali adempimenti; riduzione dei margini per una discrezionalità "procedimentale" o "impropria" dell'amministrazione, e via dicendo). La semplificazione, in questo senso, ha come obiettivo una riforma di settore ispirata a un equilibrio diverso dei rapporti fra amministrazione e cittadino, o per lo meno uno – "stile" nuovo di definizione di tali rapporti⁵.

Una seconda forma di semplificazione amministrativa ha riguardo non alla disciplina di un determinato settore, ma alla revisione organica, se non generale,

⁴ Carnelutti 1956, p. 1193.

⁵ Modelli di questo genere sono stati riscontrati in vari Paesi europei: dal Regno Unito, alla Spagna, alla Germania, alla Francia, all'Italia. L'esperienza italiana della fine degli anni '90 ha portato, ad esempio, alla redazione di testi unici "di sistema", valorizzata anche attraverso l'istituzionalizzazione della legge annuale di semplificazione. Tale fase sembra però tramontata con l'avvio della crisi economica del 2007.

dell'assetto dei poteri amministrativi rispetto alle attività private. L'intervento di semplificazione, in tale prospettiva, non ha ad oggetto la disciplina di singoli settori o di singole attività, come è invece nella forma sopra ricordata, ma l'assetto complessivo degli adempimenti amministrativi, e investe determinate tipologie di poteri amministrativi⁶.

In entrambi i casi la semplificazione amministrativa può avvenire attraverso una semplificazione normativa operata con l'emanazione, l'abrogazione o la modifica di norme da parte di altre norme aventi forza pari forza o superiore⁷.

Per sgombrare il campo da un equivoco frequente è bene notare che in tali casi non è detto che per semplificare si renda anche necessario "delegificare", vale a dire spostare la disciplina di una determinata materia dal rango legislativo al rango regolamentare. Tale concetto investe il rapporto tra potestà normativa primaria (esercitata mediante la legge o altri atti aventi forza di legge) e secondaria (che si esprime a mezzo di regolamenti) e, in ultima analisi, la gerarchia delle fonti. Essa, da un punto di vista sostanziale, si ripercuote sui rapporti tra Parlamento e Governo: sostituendo gli atti regolamentari alla legge, fonte del diritto "per antonomasia", prodotto della libera discussione parlamentare ed espressione della volontà generale, si accentua infatti anche il ruolo dell'Esecutivo nella normazione negli ambiti di settore.

La delegificazione, però, non implica di per sé alcuna semplificazione, dal momento che la decisione di disciplinare con atti regolamentari una materia prima oggetto di atti normativi primari non necessariamente porta a una riduzione delle regole o a una loro chiarificazione.

È persino possibile, infatti, che l'ipertrofia legislativa venga sostituita con un'ipertrofia regolamentare: al contrario, potrebbe talvolta considerarsi positivamente la c.d. "opzione zero", ossia la scelta di non dettare nuove norme;

⁶ Tale atteggiamento risente del peso che i singoli Paesi attribuiscono al procedimento amministrativo: dove la figura del procedimento è centrale, la semplificazione è riferita direttamente al procedimento e inserita nella sua disciplina, e non è riferita genericamente alla varietà degli adempimenti amministrativi. Nel nostro Paese, l'esigenza di una "semplificazione amministrativa" incentrata sulla prospettiva del procedimento è emersa a partire dai primi anni '90, nel quadro del disegno di riforma dell'azione amministrativa avviato dalla L. n. 241/1990: all'introduzione di nuovi adempimenti a carico delle amministrazioni (avvio del procedimento, partecipazione, accesso ai documenti, ecc.), avrebbe potuto e dovuto corrispondere una selezione fra i procedimenti, così da ricondurre a modelli più semplici i procedimenti di interesse minore (cfr. articoli 19 e 20 della L. n. 241/1990) e di razionalizzare i procedimenti di interesse maggiore (si vedano in particolare le previsioni in tema di conferenze di servizi, pareri, valutazioni tecniche).

⁷ Quanto alle prime si intende la sostituzione di fonti normative primarie, quali le leggi o gli altri atti aventi forza di legge, come i decreti legislativi e i decreti legge, con altre di pari rango, oppure la sostituzione di norme di rango regolamentare con altre di rango regolamentare. Quanto alle seconde si intende la sostituzione di norme di rango regolamentare con altre di rango legislativo. La giurisprudenza ha evidenziato come la semplificazione normativa persegue il fine ultimo e sostanziale della certezza del diritto. *Ex multis*, Cons. St., Sez. cons. atti normativi, parere 23.7.2009, n. 5053. La dottrina ha invece fatto notare come la semplificazione normativa restituisce spazi di libertà a cittadini e imprese. In particolare, sul tema Ferrari 2005, p. 144.

soprattutto, non di rado si sottovalutano i risultati che potrebbero derivare da una concreta e corretta attuazione di disposizioni già vigenti, ricorrendo anche a possibili correzioni con provvedimenti la cui natura dovrebbe essere la medesima – primaria o secondaria – della norma da correggere.

Semplificare, dunque, non vuol dire necessariamente “delegificare”, né semplicemente ridurre quantitativamente le regole, ma razionalizzarle, chiarirle, sfrondarle degli aspetti contraddittori, superflui o ridondanti, risultato questo che si può ottenere senza delegificare⁸.

Il punto centrale, dunque, a qualsiasi livello di governo, rimane la produzione di regole semplici, vale a dire non solo necessarie, residuali, non eccessivamente gravose per i destinatari, ma anche chiare e comprensibili, obiettivo questo che richiede anche una certa qualità formale della normazione⁹.

Il concetto di semplificazione, in secondo luogo, si può declinare interamente sul piano amministrativo.

Pur in presenza di un dato normativo chiaro, infatti, può verificarsi che la prassi di gestione dei procedimenti amministrativi sia aggravata con passaggi inutili e ripetitivi o resa incerta da un uso improprio della discrezionalità, contrariamente a quanto richiede la L. n. 241/1990, innanzitutto laddove impone quali principi generali dell'attività amministrativa il fatto che «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario»¹⁰ che «la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente»¹¹ e che «la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria»¹².

Nei casi in cui l'esercizio concreto dell'attività amministrativa non rispetti i suddetti principi non è necessario intervenire sul piano normativo, pur potendo un intervento normativo chiarificare, precisare o individuare modalità

⁸ Già nella *Presentazione alla Guida alla redazione dei testi normativi* predisposta nel 2001 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri era ben evidenziato il fatto che «Le regole non sono di per sé troppe o poche in termini assoluti. Sono troppe le regole cattive, e sono tali quelle che costituiscono onere ingiustificato per cittadini e imprese. Come quei rimedi che, nell'intento di curare un male, ne provocano di nuovi e maggiori o comunque generano gravi effetti collaterali». La dottrina, dal canto suo, ha evidenziato come la semplificazione più che una politica dovrebbe essere «l'effetto di un apparato amministrativo [e normativo] che abbia già in sé la capacità di operare al meglio con le regole ordinarie e in un clima di assoluta normalità» (Salvia 2008, p. 448).

⁹ Come evidenziato anche dal Cons. St., A.G., parere 25.10.2004, n. 2, questa accezione di semplificazione finisce poi per sovrapporsi con il tema della qualità della regolazione.

¹⁰ L. n. 241/1990, articolo 1, comma 1.

¹¹ Ivi, comma 1-bis.

¹² Ivi, comma 2.

per incentivare il perseguimento dei suddetti principi. La semplificazione amministrativa, in questo caso, può infatti senz'altro essere favorita da un intervento normativo, ma potrebbe essere attuata anche solo attraverso una maggiore aderenza operativa a principi che sono già stabiliti dal quadro normativo vigente.

Per problematiche siffatte, se di semplificazione si vuole parlare, si deve guardare più che altro alla necessità di ripensare le prassi invalse, avviandone di nuove e più corrette, se del caso incentivandole anche con interventi normativi. Quanto a questi ultimi, tuttavia, più che a fonti primarie, sembrerebbe adeguato il ricorso a strumenti prevalentemente di carattere regolamentare, quando non addirittura a linee guida o atti di indirizzo, che per loro natura sono più facilmente modificabili qualora ne emergesse la necessità.

Tanto premesso in merito al concetto di semplificazione, occorre ora chiedersi se è a tale istituto che occorre guardare per la soluzione di molti dei tanti problemi che gravano sul patrimonio culturale, particolarmente in un contesto, come quello determinato dall'emergenza sanitaria in corso, che impone di rendere più efficienti una serie di processi di interesse generale, ad esempio riducendo le transazioni non necessarie fra entità produttive (istituzionali o private) distribuite sul territorio ed entità sovraordinate, che operano invece centralmente. Per effettuare tale valutazione occorre dunque individuare prioritariamente le problematiche su cui risulta urgente intervenire e le linee direttive lungo cui occorre ripensare la disciplina e l'organizzazione dei beni culturali.

3. Il necessario ritorno dello Stato alla sua funzione essenziale

Il primo dei temi su cui occorre una riflessione è la doverosità di assicurare la tutela del patrimonio storico e artistico secondo l'indicazione costituzionale che la colloca tra i principi fondamentali dell'intero nostro ordinamento (articolo 9 Cost.).

Tale principio fornisce una prima linea direttiva della politica dei beni culturali, in quanto indica che la soluzione dei molteplici problemi riscontrati in tale settore non deve comportare una riduzione del grado di tutela.

Potrebbe sembrare, questa, un'osservazione superflua in quanto tocca un aspetto che dovrebbe essere da tempo acquisito: tuttavia, essa risulta ancora attuale se si considera che anche recentemente è stata rievocata la pur risalente accusa al Codice dei beni culturali e del paesaggio di aver voluto estendere la tutela a un novero troppo ampio di beni, invocando un intervento di

semplificazione che portasse ad espungere alcune tipologie di beni da quelli previsti dal Codice¹³.

Sotto tale aspetto non si può che condividere l'affermazione di principio formulata dal Consiglio Superiore beni culturali e paesaggistici nelle *Osservazioni preliminari sulla semplificazione normativa e amministrativa in materia di patrimonio culturale* del 30 giugno 2020, secondo cui

semplificare non può significare mettere a rischio la protezione e la conservazione dei beni culturali e ambientali, che sono le finalità essenziali della funzione di tutela, come previsto dal codice dei beni culturali (art. 3, comma 1). Si tratta di valori ai quali, come ha chiarito più volte la giurisprudenza costituzionale e amministrativa, va riconosciuta una “primarietà” rispetto ad altri interessi pubblici e privati, ivi compresi quelli economici (tra le altre sentenze: Corte costituzionale, n. 151/1986; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2222/2014)¹⁴.

Invece di ridurre le categorie di beni protetti, occorre individuare percorsi correttivi che permettano di assicurare l'azione di tutela alle categorie di beni attualmente individuate come meritevoli di tutela.

A tale scopo, in primo luogo la situazione di emergenza – non solo quella dovuta alla crisi sanitaria, ma soprattutto quella ancor più radicata, strutturale, della cronica carenze di risorse da destinare al patrimonio culturale – richiede una doverosa “rifocalizzazione” dei diversi attori sul ruolo che sono chiamati a svolgere, senza sconfinare né, al contrario, abdicare alle funzioni attribuite per legge¹⁵.

Partendo dallo Stato, occorre innanzitutto che l'Amministrazione ministeriale acquisisca una radicale consapevolezza del fatto che essa potrebbe essere chiamata a tralasciare attività che svolge abitualmente per dedicarsi prioritariamente all'unica funzione che le è inderogabilmente propria, quella di tutela. Troppo spesso, infatti, si assiste al fatto che l'apparato del Ministero e delle soprintendenze risulta ingolfato da molteplici attività – molte di valorizzazione e gestione – con la conseguenza che diminuiscono le risorse destinate alla tutela vera e propria.

La sua azione amministrativa, invece, deve concentrarsi essenzialmente sul controllo: controllo preventivo, che si esplica nella ricognizione dei beni, nella loro individuazione come meritevoli di sottoposizione alla disciplina speciale mediante il sistema vincolistico, nel concorso con altre amministrazioni competenti alla individuazione e monitoraggio dei fattori di rischio e, infine,

¹³ Non risultano condivisibili le valutazioni critiche sorte già all'indomani dell'emanazione del nuovo codice circa la presunta eccessiva estensione dell'arco dei beni culturali, tesi ricordata anche recentemente da Ferrara 2020.

¹⁴ Documento disponibile all'indirizzo <https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/CSBCP%20Osservazioni%20su%20semplificazione%2030_06_2020-imported-100412.pdf>, 17.09.2020.

¹⁵ La bibliografia sul tema è sconfinata. *Ex multis* si segnalano: Barbati *et al.* 2011; Covatta 2012; De Giorgi Cezzi 2012; Montella 2016; Petrarola 2016; Sciuolo 2017.

nelle procedure autorizzatorie con cui si verifica se l'esecuzione degli interventi prospettati possa essere di nocimento ai beni medesimi; controllo *in itinere*, che si realizza mediante sorveglianza sugli interventi in corso e, più in generale, sul corretto adempimento degli obblighi di legge da parte dei proprietari, possessori o detentori dei beni, nonché mediante il monitoraggio dei fattori di rischio antropico, ma anche climatico e ambientale, che possono mettere a repentaglio la conservazione dei beni sottoposti al Codice dei beni culturali.

Tali attività sono già di per sé impegnative, sia quantitativamente che qualitativamente. Esse richiedono personale dedicato e qualificato: tale circostanza implica la necessità di concentrare gli sforzi e le risorse della struttura organizzativa ministeriale intorno a queste attività, mettendo in secondo piano altre – tra cui appunto quelle, menzionate, di valorizzazione e gestione – che possono essere svolte a buon titolo anche da terzi, ove necessario sotto la vigilanza ministeriale a presidio delle esigenze della tutela, che, peraltro, andrebbero prioritariamente individuate e rese pubblicamente note.

È altresì fondamentale curare la formazione e l'aggiornamento del personale, premiare un criterio di competenza e di merito nell'attribuzione degli incarichi, incentivare l'impegno e l'efficienza delle strutture preposte alle diverse mansioni. In particolare, occorre acquisire figure dotate di adeguate competenze tecniche e farle affiancare da figure amministrative che si curino dell'attività burocratica, superando l'idea che l'esternalizzazione di funzioni (ad esempio di gestione diretta e di valorizzazione) implichi la rinuncia alla disponibilità interna di competenze di alto livello, a partire dal livello dirigenziale, per il presidio di verifiche tecniche e l'azione di *counseling* istituzionale inerenti la tutela.

L'assolvimento della funzione di tutela, per quanto impegnativo, è non solo rispondente ad imprescindibili obblighi normativi, a partire da quelli costituzionali, ma anche a una pragmatica presa di coscienza dell'impossibilità della struttura ministeriale di occuparsi di tutto, soprattutto in un contesto socioculturale, in cui il perseguimento della tutela non viene percepito dalle comunità e dagli operatori economici come obiettivo concretamente utile per lo sviluppo. Esso, inoltre, è anche preferibile per ragioni di contenimento dei costi: un'efficiente azione di monitoraggio e controllo, svolgendosi in gran parte in termini predittivi, è infatti in grado di prevenire il verificarsi di situazioni di pericolo o, peggio, di danno, il cui costo in termini di ripristino dello *status quo ante* constatiamo essere ben più elevato sia in termini finanziari, sia in termini di impegno delle strutture amministrative, sia, infine, perché comunque segue una perdita irrecuperabile di componenti originarie o storicizzate del patrimonio culturale.

Naturalmente, per quanto tale azione possa essere realizzata sul piano fattuale anche senza modifiche normative, un intervento normativo, o meglio regolamentare, potrebbe incentivare – con adeguate strategie formative e di *capacity building* – una più corretta impostazione dell'attività e dell'interazione con soggetti esterni, ad esempio eliminando dai compiti ministeriali tutta una

serie di adempimenti e attività che poco hanno a che vedere con i procedimenti amministrativi di tutela e controllo¹⁶.

4. Il pieno esercizio della potestà normativa regionale in materia di valorizzazione. Il rapporto con gli operatori del territorio

Un altro aspetto fondamentale su cui si dovrebbe intervenire è il mancato pieno esercizio da parte delle Regioni della loro potestà normativa concorrente in materia di valorizzazione. Per quanto sia stata avvertita come importante da un punto di vista di principio, a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, molte Regioni non hanno pienamente esercitato tale funzione, riducendola troppe volte all'emanazione di norme-fotocopia della disciplina di altre Regioni, peraltro spesso generiche e di scarsa incisività, che non hanno saputo cogliere il legame che sussiste tra ricerca scientifica, valorizzazione del patrimonio e sviluppo del territorio in termini non solo culturali, ma anche economici, produttivi e occupazionali¹⁷.

Di pari passo con la mancata emanazione di norme regionali che dettassero e sostenessero linee di sviluppo dell'attività di valorizzazione, di incentivo dell'azione pubblica, non solo regionale, di coinvolgimento dei privati provenienti sia dal mondo del *no profit* sia da quello produttivo e imprenditoriale, si è avuta anche una scarsa azione amministrativa regionale di valorizzazione, che ha finito così per essere trascurata, ovvero realizzata dagli enti locali ma al di fuori di una visione unitaria e strategica dell'intero territorio regionale, o infine per ricadere sullo Stato il quale, a sua volta, come già si è detto dovrebbe occuparsi prioritariamente della tutela¹⁸.

L'ambito della valorizzazione, peraltro, resta quello in cui il privato può e deve essere maggiormente coinvolto, essendo in grado di fornire non soltanto

¹⁶ È evidente che da queste considerazioni potrebbe derivare in futuro una serie di riflessioni, ad esempio, sulla più opportuna collocazione funzionale e gerarchica degli istituti e luoghi della cultura statali rispetto ad un Ministero che si occupi essenzialmente di tutela, nonché sui modi più efficaci per arricchire e potenziare nella pratica operativa (e non solo nelle affermazioni di principio) la buona correlazione fra tutela e valorizzazione in ambiti sia puntuali che a scala territoriale, con forte orientamento alla generale tutela dei beni comuni.

¹⁷ In particolare, *ex multis*, Pastori 2004; Petrarola 2010; Cammelli 2016.

¹⁸ A margine – e riflettendo sull'attuale emergenza sanitaria – merita forse osservare che la parte preponderante delle risorse finanziarie amministrare dalle Regioni (escludendo quelle di derivazione UE) è da lungo tempo dedicata alla spesa afferente al Servizio Sanitario Nazionale (dunque risorse trasferite dallo Stato e non proprie), fatto che determina nelle politiche territoriali una condizione strutturalmente ancillare, marginale, per ogni altro tipo di funzione di competenza primaria regionale, ad esempio la valorizzazione del patrimonio culturale pubblico e privato. Questo stato di cose, fra l'altro, incide negativamente anche sull'eventualità di politiche regionali di defiscalizzazione a vantaggio di soggetti d'imposta che, potendo, volessero concorrere con propri apporti ad interventi di valorizzazione di pubblico interesse nell'ambito del territorio regionale.

un contributo finanziario, ma anche un apporto ideativo-creativo, quando non anche il *know how*, per realizzare iniziative di valorizzazione che siano in grado di apportare ricadute positive di sviluppo del territorio. Occorrerebbe dunque guardare al privato anziché come a mero finanziatore delle iniziative, come a un *partner* vero e proprio, con cui condividere l'intera iniziativa di valorizzazione, dall'ideazione, al finanziamento, alla realizzazione, fino alle positive ricadute che essa si auspica abbia, esattamente così come da sedici anni disposto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (articoli 6, 111, 112). Soprattutto, occorrerebbe superare la diffidenza nei confronti dell'imprenditoria che, per quanto possa essere – come fisiologico – incline a perseguire fini particolaristici, è tuttavia capace di individuare beni o contesti in grado non soltanto di promuovere forme nuove di conoscenza e di viaggio alternative all'*overtourism*, ma di portare allo sviluppo di altre attività produttive funzionali all'attrattività e alla competitività territoriale, oltre che alla crescita di "saperi di comunità"¹⁹.

Sotto tale profilo il Codice dei contratti pubblici vigente valorizza ampiamente il rapporto con i privati, in particolare il partenariato pubblico-privato (articolo 180 e ss.) e lo stesso Codice dei beni culturali promuove come metodo abituale quello degli accordi sia in materia di fruizione (articolo 102), sia di valorizzazione (articolo 112 e ss.)²⁰.

Il settore dei beni culturali, peraltro, è previsto come campo di applicazione anche di

forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato (articolo 151).

Potrebbe essere particolarmente utile, dunque, precisare i termini del rapporto con i privati e le procedure necessarie alla loro individuazione, superando anche alcuni dubbi sorti a seguito dell'emanazione della Circolare n. 45/2019 della Direzione generale musei, contenente *Note esplicative e modelli operativi* relativi alla loro applicazione.

Sotto questi profili, dunque, non si rende necessaria un'azione di semplificazione o delegificazione, quanto piuttosto una forte volontà di attuazione del dettato normativo che, al massimo, potrebbe essere incentivata con la previsione di schemi o modelli di contratto che fornissero ai diversi soggetti degli esempi da utilizzare, pur riadattandoli alle diverse situazioni ed esigenze.

¹⁹ *Ex multis*, Fidone 2012; Petrarola 2014b.

²⁰ Sul partenariato sia consentito rinviare a Sessa 2016; v. anche *ex multis*, Bruno 2017; Petrarola 2018; Boniotti 2019.

5. *L'individuazione dei criteri di esercizio della discrezionalità amministrativa*

Quanto all'aspetto procedimentale, è molto frequente il suggerimento di adottare misure finalizzate a rendere più celeri e certe le procedure.

A tal proposito si è parlato della necessità di abbreviare i termini di alcuni procedimenti o di introdurre alcuni istituti di semplificazione o accelerazione, quali ad esempio il silenzio assenso²¹. E tuttavia, in disparte il dibattito relativo alla possibilità di applicare tali istituti ai beni culturali – da valutare attentamente in considerazione della delicatezza degli interessi pubblici protetti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio – quel che preme maggiormente in questa sede è indicare la necessità non tanto di tale tipo di intervento, quanto quella – non certo secondaria – di applicare in modo più corretto il complesso di norme speciali che negli anni si è consolidato con riguardo ai beni culturali.

Occorre in particolare, a parere di chi scrive, sottrarre l'ambito dei beni culturali a quell'aura di “misteriosa impenetrabilità” che sembra talvolta avvolgere l'azione amministrativa che li concerne e che si forma intorno a un uso della discrezionalità i cui criteri restano troppo spesso non chiari, opinabili, soggettivi, variabili a seconda del soggetto che concretamente gestisce il singolo procedimento.

In tal senso sembra imprescindibile, ad esempio, chiarire i presupposti di emanazione dei provvedimenti e i criteri per la valutazione dei diversi elementi, eliminando quei margini di discrezionalità che la rendono eccessiva, ossia estranea agli obiettivi di una tutela fondata sull'adeguata e documentata conoscenza dei beni tutelati e su criteri che rispondano a principi fondamentali, *in primis* quelli di proporzionalità e imparzialità, rischiando di tradursi addirittura in arbitrio, specie in corrispondenza dei termini generici e dei concetti giuridici indeterminati che inevitabilmente caratterizzano la norma e che, rendendo, ad oggi, le valutazioni amministrative potenzialmente imprevedibili o scarsamente comprensibili, determinano diffidenza e sfiducia nei cittadini, disincentivando gli atteggiamenti collaborativi nei confronti dell'amministrazione e, in ultima

²¹ Timo 2019, ad esempio, effettua una disamina dei tratti fondamentali della semplificazione procedimentale come consolidatasi dopo l'entrata in vigore della c.d. “legge Madia” e dei suoi decreti delegati, analizzando in particolare le problematiche sottese all'istituto del silenzio-assenso fra pubbliche amministrazioni in relazione alla sua applicabilità ai procedimenti aventi ad oggetto interessi pubblici c.d. “sensibili” e, tra questi, a quello diretto alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio; Carpentieri 2016 osserva che le più recenti novelle si pongono a discapito della tutela dell'interesse sensibile e critica l'introduzione dell'“assenza-assenso” nella conferenza di servizi ad opera dei decreti legge 31 maggio 2010, n. 78 e 13 maggio 2011, n. 70 estesa a tutta la materia del patrimonio culturale, fino all'odierno silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni, alla dequotazione della tutela a interesse relativo non ostativo e alla rappresentanza unica di governo nella conferenza di servizi ad opera della riforma Madia scaturita dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 e conseguenti decreti attuativi. Sempre sul tema Scalia 2016; Sciuillo 2015 prende in esame l'incidenza delle misure su silenzio-assenso, conferenza di servizi, autotutela e organizzazione del ministero.

analisi, indebolendo gravemente l'autorevolezza e l'efficacia dell'azione pubblica di tutela.

Le modalità specifiche di valutazione degli elementi di fatto (ad esempio l'interesse storico-artistico, il pregio o la singolarità, o l'incidenza di un determinato tipo di intervento sulla preservazione dell'autenticità) non possono essere naturalmente prefissate per legge e rimangono prerogativa di una struttura ministeriale ad altissima competenza; esse dovrebbero tuttavia essere indirizzate da protocolli metodologici minimi noti a tutti i cittadini, ossia da linee guida o atti di indirizzo a contenuto prettamente tecnico, che potrebbero essere dunque di guida simultaneamente per gli uffici come per gli interessati ad una azione determinata afferente il patrimonio culturale, così da rendere a priori tendenzialmente più omogenea, comprensibile e autorevole l'azione amministrativa e tecnica di tutela²².

In tal modo, senza necessità di introdurre istituti normativi discutibili, si potrebbe senz'altro apportare una significativa innovazione alla gestione procedimentale in materia di beni culturali. Ne risulterebbero così meglio garantiti numerosi principi di diritto amministrativo, a cominciare da quelli di imparzialità, trasparenza, parità di trattamento, e si semplificherebbero le relazioni tra cittadini e autorità, in quanto l'azione amministrativa risulterebbe maggiormente prevedibile e chiara nel suo dipanarsi, pur senza privare l'amministrazione della sua discrezionalità.

In tal modo si verrebbe peraltro incontro all'invito del Consiglio superiore, sopra ricordato, di non diminuire il grado di tutela in nome della semplificazione, ad esempio introducendo norme o regolamenti che si traducano in sanatorie o condoni di fatto che legittimino a valle violazioni di vincoli o determinando automatismi autorizzativi (come quello, appunto, del silenzio assenso) o meccanismi procedurali che riducano il peso e l'efficacia delle valutazioni delle soprintendenze (*Osservazioni*, cit., prima parte, par. 1).

6. Una nuova politica degli interventi: l'importanza di un approccio preventivo

Di pari passo con questo aspetto, se ne deve sottolineare un secondo che è, in certa misura, collegato al primo sotto il profilo dell'importanza da dare alla prevenzione, non solo da parte della struttura amministrativa ministeriale, ma

²² Quanto proposto altro non è, a ben vedere, se non quanto già previsto dalla normativa primaria e secondaria di settore; si pensi ad es.: all'*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei* del 2001; agli articoli 4 e 29, comma 5, del Codice dei beni culturali e del Paesaggio; all'articolo 3 del D.M. n. 154/2017, che regola l'applicazione del capo III del Codice dei contratti pubblici in materia di beni culturali, delle quali ultime norme si dirà in dettaglio più oltre. Sul tema si vedano Petrarola, Della Torre 2008.

anche da parte di enti pubblici e soggetti privati che siano proprietari, possessori o detentori di beni culturali.

Un diffuso approccio troppo a lungo invalso con riguardo agli interventi sui beni culturali, infatti, ha sottovalutato l'azione preventiva di monitoraggio, conservazione preventiva e programmata, rispetto a quella di restauro "a danno avvenuto". Tale atteggiamento, oltre a nascere da un errore metodologico, basato sull'idea che la conservazione sia innanzitutto "restauro", risponde a logiche economiche di corto respiro, che puntano al risparmio nel breve periodo (peraltro di spese, quali quelle di controllo, prevenzione e manutenzione, di per sé mediamente contenute) senza rendersi conto della difficoltà, dell'invasività e della ben maggiore onerosità di un intervento di restauro che si renda necessario proprio in conseguenza di perdite irrecuperabili di componenti di beni tutelati e in forza di una mancata azione preventiva²³.

L'importanza del tema è stata inequivocabilmente evidenziata dai fenomeni sismici degli ultimi anni, che hanno dimostrato quanto un'azione predittiva sarebbe stata in grado quantomeno di limitare sensibilmente gli effetti distruttivi del terremoto²⁴.

Sul punto non si rende necessaria un'azione di semplificazione, quanto caso mai di integrazione del quadro normativo relativo: la disciplina primaria su questo punto è infatti matura, avendo ormai l'articolo 29 del Codice statuito che «la conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro» (comma 1).

Inoltre, anche il Decreto del Ministro dei Beni dei beni e delle attività culturali e del turismo 22 agosto 2017, n. 154, contenente il *Regolamento sugli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016*, contiene all'articolo 3, un richiamo alla necessità che, ai sensi degli articoli 1 e 29 del Codice, gli interventi sui beni culturali siano inseriti nei documenti di programmazione dei

²³ Il criterio, nella sua formulazione di origine, risale a Giovanni Urbani, alla metà degli anni Settanta; cfr.: Urbani 2000, *passim*; negli ultimi decenni, *ex multis*: Petrarola, Cannada Bartoli 2002 (riguardo ad esperienze antecedenti al Codice dei beni culturali e del paesaggio); Della Torre 2003, 2010 e 2014; Della Torre *et al.* 2016; Petrarola 2017.

²⁴ Cfr. Petrarola 2014a. Sul punto è di aiuto la lettura del *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai rischi naturali del patrimonio abitativo* predisposto dalla Presidenza del Consiglio – Struttura di Missione Casa Italia, che espressamente richiama la «necessità di associare alla tutela del patrimonio artistico una generalizzata e costante azione di conservazione programmata, della quale il contrasto al rischio sismico e idrogeologico, con la riduzione della vulnerabilità, è uno degli elementi necessari. Questo rende ancora più necessaria l'adozione da parte del Mibact dei criteri e norme tecniche previsti dall'art. 29.5 del Codice, sulla scorta delle opzioni di metodo e delle modalità di intervento a suo tempo avanzate senza esito da Giovanni Urbani nel "Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria" (1976) e nel "La protezione del patrimonio monumentale dal rischio sismico" (1983) nonché delle indicazioni offerte dalla impostazione, e anche in questo caso dalle difficoltà incontrate, dal piano di conservazione programmata elaborato dalla Regione Lombardia in base all'accordo di programma del 1999».

lavori pubblici di cui all'articolo 21, comma 3, del Codice dei contratti pubblici e siano eseguiti secondo i tempi, le priorità e le altre indicazioni derivanti dal criterio della conservazione programmata²⁵.

E tuttavia corre l'obbligo di ricordare che è in fase di emanazione un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice dei contratti pubblici che sostituirà le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni, così che allo stato attuale non si conosce la sorte delle disposizioni del decreto ministeriale n. 154/2017²⁶. L'emanazione del Regolamento in oggetto, tuttavia, potrebbe essere anche occasione per ribadire e, anzi, rafforzare, la logica preventiva.

Al contrario, non si può non segnalare il fatto che, ad oggi, rimanga ancora inattuato il comma 5 dell'articolo 29, che imponeva al Ministero di definire, anche con il concorso delle regioni e con la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca competenti, "*linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione dei beni culturali*"²⁷.

L'emanazione di una disciplina tecnica costituirebbe infatti un valido supporto sia ai proprietari che si accingono ad intervenire sui propri beni, sia alla stessa autorità amministrativa preposta alla tutela, in quanto la discrezionalità che le è propria troverebbe una guida e sarebbe assistita da una garanzia di uniformità nell'individuare le modalità operative da indicare ai proprietari dei beni. In tal modo si potrebbe più facilmente incentivare una prassi di prevenzione, differenziata per tipologia di beni, che semplifichi anche le modalità di relazione tra soggetto che attui l'intervento ed autorità amministrativa.

Ci si potrebbe spingere ad ipotizzare, infatti, che trattandosi di interventi non invasivi, in presenza di linee di indirizzo e norme tecniche sufficientemente chiare e precise, definito un dettagliato piano di conservazione preventiva e programmata (specialmente nel caso di complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura di rilevante dimensione e dotati di un adeguato staff di gestione), alla tutela possa bastare la mera comunicazione dell'avvio di un'attività preventiva, senza attendere l'emanazione di un provvedimento autorizzatorio, così abbreviando i tempi per la realizzazione degli interventi,

²⁵ Tanto che la norma afferma che «a tal fine le stazioni appaltanti, sulla base della ricognizione e dello studio dei beni affidati alla loro custodia, redigono un documento sullo stato di conservazione del singolo bene, tenendo conto della pericolosità territoriale e della vulnerabilità, delle risultanze, evidenziate nel piano di manutenzione e nel consuntivo scientifico, delle attività di prevenzione e degli eventuali interventi pregressi di manutenzione e restauro. Per i beni archeologici tale documento illustra anche i risultati delle indagini diagnostiche».

²⁶ Sia consentito in proposito rimandare a 2019.

²⁷ Con D.M. del 10 marzo 2017 è stato costituito un gruppo di lavoro per la formulazione delle linee guida per la conservazione programmata ex articolo 29 Codice con il compito di presentare una proposta al Ministro entro il 30 giugno 2017. L'avvicendamento di governo ha comportato la decadenza della nomina del gruppo di lavoro, che non risulta essere stato più ricostituito.

lasciando ovviamente impregiudicato il potere di controllo e vigilanza del Ministero²⁸.

Del resto, è stato correttamente osservato che la maggior parte degli interventi su tali beni serve a conservarli, a mantenerli in buono stato, così da utilizzarli e fruirne pubblicamente in modo conforme alla loro natura e destinazione funzionale (anche per migliorarli, si pensi al consolidamento antisismico, all'efficiamento energetico o alla climatizzazione, se coerenti con le caratteristiche tipologiche e costruttive del bene). Ebbene,

tutti questi interventi (che tendenzialmente si collocano, sul versante edilizio, nelle tipologie della manutenzione straordinaria, del risanamento conservativo e della ristrutturazione "leggera"), ben possono essere gestiti con un controllo ex post di tipo (eventualmente) repressivo, trattandosi quasi sempre di interventi che non mettono a repentaglio la consistenza essenziale e l'identità del bene, e sono di regola reversibili e facilmente rimuovibili.

Si condivide pertanto anche la conclusione che tali interventi,

nei casi di minima entità, se rispettosi delle caratteristiche architettoniche e costruttive del bene, potrebbero finanche essere in parte liberalizzati, con un ampliamento dell'ambito applicativo dell'art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questa impostazione conseguirebbe a un tempo un duplice effetto benefico: da un lato, un effetto deflattivo dei carichi degli uffici (che potrebbero in tal modo concentrare le loro risorse scarse sul controllo preventivo degli interventi più impattanti); dall'altro lato, un effetto di semplificazione e di forte alleggerimento del peso burocratico sui cittadini e le imprese. Il tutto senza determinare una significativa diminuzione del livello della tutela²⁹

che anzi, proprio in virtù di una normazione tecnica di indirizzo, verrebbe ampiamente rafforzata.

²⁸ Cfr. Montella, Dragoni 2010 e ivi, in particolare, l'allegato 2 (pp. 192-196).

²⁹ Così Carpentieri 2016. Le riflessioni dell'autore sono rivolte prevalentemente ai beni paesaggistici ma talune possono estendersi anche ai beni culturali: l'autore afferma infatti che l'ispirazione di fondo di questa impostazione si compendia nell'idea che è libero tutto ciò che attiene alla fisiologia ordinaria della dinamica vitale dell'organismo (edilizio o naturale) che costituisce l'oggetto della tutela paesaggistica (di qui il riferimento all'articolo 149 del Codice), poiché rientrano nell'area naturale della libertà e della proprietà quegli utilizzi e quegli interventi (con finalità prevalentemente conservative o di gestione e di adeguamento) che, da un lato, consentono all'organismo paesaggistico di "vivere" (di conservarsi e di adattarsi), dall'altro lato rientrano nel dominio utile del proprietario privato e sono insuscettibili di ledere il dominio eminentemente pubblico inerente al bene tutelato e oggetto di interesse generale. Con riguardo ai beni paesaggistici, l'autore suggerisce di introdurre tali previsioni senza attendere la definizione di linee guida e regole tecniche idonee ad "asciugare" i margini di discrezionalità eccessivi di cui si diceva pocanzi, dal momento che esse sono già previste e in parte già introdotte quali contenuti essenziali dei piani paesaggistici (articoli 135 e 143 del codice di settore) e della "vestizione" dei vincoli (articoli 138, comma 1, e 141 stesso codice).

7. Conclusioni

Si tratta ora di dare risposta al quesito iniziale relativo al ruolo della c.d. “semplificazione” per risolvere i problemi che affliggono il mondo dei beni culturali.

Le sintetiche considerazioni esposte nelle pagine precedenti consentono di ridimensionare il ruolo che si vorrebbe dare alla semplificazione. Premesso infatti che un’azione di semplificazione è senz’altro da salutare con favore in qualsiasi ambito, è altresì vero che allo stato attuale il settore dei beni culturali non è tra quelli che ne avvertono maggiore necessità.

Tale affermazione non implica la negazione del fatto che diversi aspetti dell’azione amministrativa concernente i beni culturali meriterebbero di essere ripensati o riformulati.

Alcuni di essi discendono da passaggi infelici del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, che creano equivoci o lasciano insoluti i dubbi. In questa sede non si è creduto di analizzare nel dettaglio le singole disposizioni che richiederebbero una riformulazione, dal momento che quest’ultima, più che un’azione di semplificazione, costituirebbe un miglioramento della regolazione attuale mediante correzione o integrazione del dato positivo.

In questa sede si è preferito invece indicare alcune problematiche di più ampio respiro, rispetto alle quali si è tentato di indicare le linee direttrici lungo cui si potrebbe intervenire in futuro.

Si tratta, da una parte, di ricollocare i diversi attori dell’ordinamento giuridico al posto che compete loro: lo Stato a presidio della tutela, le Regioni a regia della valorizzazione del patrimonio e del coordinamento delle realtà, pubbliche e private, del territorio.

D’altra parte, sono state individuate alcune modalità applicative scorrette del dato normativo. In particolare, ne sono state prese in considerazione due: quella di un uso della discrezionalità troppo spesso disancorato da riferimenti conoscibili e oggettivi e quella di un concetto errato di conservazione che non valorizza adeguatamente l’aspetto preventivo.

Con riguardo a tutti questi aspetti le misure che risultano maggiormente utili non sono quelle di riduzione dello *stock* normativo ma, da una parte, una più corretta interpretazione delle norme già vigenti alla luce dei principi fondamentali dell’ordinamento, dall’altra l’emanazione di atti di natura tecnica, da rivalutare periodicamente in modo da adottare anche misure correttive, ove necessarie.

Non è dunque alla delegificazione che occorre guardare per risolvere i problemi attuali; e anche con riguardo alla semplificazione, pur non potendo escludersi che possano essere adottate talune misure in tal senso, esse non costituiscono certo né l’unico, né il principale strumento utilizzabile.

Se è vero, dunque, che in talune situazioni può rivelarsi utile la semplificazione, è altrettanto vero che si devono valutare anche le più adeguate alternative alla

semplificazione, senza sottovalutare l'incidenza che possono avere sul piano sostanziale misure meno appariscenti dal punto di vista formale, quali la normazione tecnica e l'indicazione di buone prassi.

Referimenti bibliografici / References

- Ainis M. (1997), *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari: Editori Laterza.
- Barbati C. (1997), *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, «Le Regioni», n. 6, pp. 1081-1118.
- Barbati C., Cammelli M., Sciullo G., a cura di (2011), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna: Il Mulino.
- Basilica F., Barazzoni F. (2009), *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Bologna: Maggioli Editore.
- Bisoffi A. (2019), *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili*, «Federalismi.it», n. 1, <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37870>>, 15.09.2020.
- Bobbio L. (2005), *Governance multilivello e democrazia*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 51-62.
- Boniotti C. (2019), *Partenariato Pubblico-Privato (P3) e Partenariato Pubblico-Privato-Partecipato (P4) per i beni culturali*, in *La cultura come risorsa dello sviluppo locale. Una nuova alleanza pubblico-privato*, Atti della XIV edizione di Ravello Lab (Ravello, 24-26 ottobre 2019), Ravello: Territori della Cultura, pp. 34-39.
- Boscia C. (2019), *Alla ricerca di una «buona amministrazione»: liberalizzazione, semplificazione e riforma Madia*, in *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, a cura di V. Fanti, «Diritto e processo amministrativo», Quaderni, n. 30, II, pp. 696-712.
- Bruno S.A. (2017), *P.p.p. e beni culturali: ragioni di un cambio di rotta legislativo e conseguenze sull'impianto ordinamentale*, in «*ildirittoamministrativo.it*», <<http://www.ildirittoamministrativo.it/archivio/allegati/PPP%20e%20Beni%20culturali%20a%20cura%20di%20A.%20SALVATORE%20BRUNO.pdf>>, 15.09.2020.
- Cammelli M. (2016), *I tre tempi del ministero dei beni culturali*, in «Aedon», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm>>, 15.09.2020.
- Carnelutti F. (1956), *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, «Il diritto dell'economia», pp. 1185-1195.
- Carnevale P. (2007), *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, «Federalismi.it», <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=7007>>, 15.09.2020.

- Carpentieri P. (2016), *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela. Semplificazione e tutela*, «Aedon.it», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/carpentieri.htm>>, 15.09.2020.
- Cassese S. (1992), *Introduzione allo studio della normazione*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, pp. 307-330.
- Cassese S. (1998), *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, pp. 699-703.
- Cassese S., Galli G. (1998), *L'Italia da semplificare*, Bologna: Il Mulino.
- Cerulli Irelli V., Luciani F. (2000), *La semplificazione dell'azione amministrativa*, «Diritto amministrativo», pp. 413- 627.
- Covatta L. (2012), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Firenze: Passigli Editori.
- De Giorgi Cezzi G. (2012), *Art. 3 – Tutela del patrimonio culturale*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano: Giuffrè, pp. 36-41.
- Della Torre S., a cura di (2003), *La Conservazione Programmata del Patrimonio Storico Architettonico. Linee guida per il piano di conservazione e consuntivo scientifico*, Milano: Regione Lombardia/IRer/Guerini Associati.
- Della Torre S. (2010), *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., a cura di (2014), *La strategia della Conservazione programmata. Dalla progettazione delle attività alla valutazione degli impatti*, Atti della PPC Conference, Milano: Nardini Editore.
- Della Torre S., Montella M., Petrarola P. (2016), *Conservazione preventiva e programmata*, in *Economia e gestione dell'eredità culturale. Dizionario metodico essenziale*, a cura di M. Montella, Vicenza: Wolters Kluwer – Cedam, pp. 101-106.
- Di Lascio F. (2012), *Le semplificazioni amministrative e le misure di riduzione degli oneri*, «Giornale di diritto amministrativo», n. 3, pp. 242-247.
- Ferrara A. (2004), *Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004): proposte per semplificazione di procedure*, «Quotidianolegale.it», <<https://www.quotidianolegale.it/codice-dei-beni-culturali-d-lgs-42-2004-proposte-per-semplificazione-di-procedure/>>, 15.09.2020.
- Ferrara R. (1999), *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, «Il diritto processuale amministrativo», 17, n. 2, pp. 323-380.
- Ferrari E., *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in Sandulli 2005.
- Fidone G. (2012), *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, «Aedon», nn. 1-2, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/fidone.htm>, 15.09.2020.

- Franzolin E. (2017), *Il potere della semplificazione. Innovare e ridurre i costi della complessità con il metodo Innovative Simplification*, Milano: Guerini Next.
- Irti N. (2004), *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari: Laterza.
- Iuvone C. (2010), *Il livello regionale e il raccordo multilivello*, «Astrid», 15, <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/06_A/06_AstridRassegna_QR_Iuvone_regioni_0709.pdf>, 15.09.2020.
- Iuvone C. (2011), *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in *La Qualità della Legislazione Regionale*, numero monografico di «Le istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici», pp. 15-27.
- Martelli M., De Benedetto M., Rangone N. (2011), *La qualità delle regole*, Bologna: Il Mulino.
- Mattarella B.G. (2011), *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna: Il Mulino.
- Melis G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna: Il Mulino.
- Merusi F. (2008), *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, «Nuove autonomie», nn. 3-4, pp. 335-341.
- Montella M. (2016), *Tutela*, in *Economia e gestione dell'eredità culturale. Dizionario metodico essenziale*, a cura di M. Montella, Vicenza: Wolters Kluwer – Cedam, pp. 95-98.
- Montella M., Dragoni P., a cura di (2010), *L'intento della commissione*, in *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità della valorizzazione*, Bologna: Clueb, pp. 173-201.
- Natalini A. (2003), *I limiti della semplificazione*, «Le istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici», n. 1, pp. 69-89.
- Natalini A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna: Il Mulino.
- Natalini A., Tiberi G. (2010), *La tela di Penelope*, Bologna: Il Mulino.
- 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.
- Petraroia P. (2010), *Tutela e valorizzazione*, in Montella, Dragoni 2010.
- Petraroia P. (2014a), *Carta del rischio: linee guida e normativa recente. Una lettura critica*, «Economia della Cultura», XXIV, nn. 3-4, pp. 303-320.
- Petraroia P. (2014b), *La valorizzazione come dimensione relazionale della tutela*, in G. Negri Clementi, S. Stabile, *Il diritto dell'arte. La protezione del patrimonio artistico*, Milano: Skira, vol. 3, pp. 41-49.
- Petraroia P. (2016), *Intervento nella prima sessione. La convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, in *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia*, Atti del Convegno (Macerata, 5-6 novembre 2015), «Il capitale

- culturale. *Studies on the Value of Cultural Heritage*», Supplementi, 5, pp. 17-28.
- Petraroia P. (2017), *Governare con il territorio la prevenzione dai rischi per il patrimonio culturale: insidie, opportunità, responsabili*, «Il capitale culturale. *Studies on the Value of Cultural Heritage*», n. 16, pp. 506-511.
- Petraroia P. (2018), *Partenariato tra pubblico e privato nella tutela e nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Individuazione e tutela dei beni culturali – problemi di etica, diritto ed economia*, a cura di A. Bellini, P. Petraroia, A. Robbiati Bianchi, Milano: Istituto lombardo accademia di scienze e lettere, pp. 23-39, <<http://www.ilasl.org/index.php/incontri/article/view/332>>, 15.09.2020.
- Petraroia P., Cannada Bartoli N. (2002), *La conservazione programmata del patrimonio monumentale. Esperienze e proposte nella Regione Lombardia*, in *Quarry – Laboratory – Monument*, Atti del Congresso Internazionale (Pavia, 26-30 settembre 2000), Pavia: La Goliardica pavese, vol. I, pp. 59-64.
- Petraroia P., Della Torre S. (2008), *Norme e pratiche senza sistema*, «Economia della cultura», anno XVIII, n. 2, pp. 161-172.
- Rangone N. (2010), *La semplificazione delle regole e delle procedure amministrative*, <https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_amministrativo/3_Rangoni_semplificazione_regole.html>, 25.09.2020.
- Rangone N. (2014), *Semplificazione amministrativa*, in *Enciclopedia di Diritto*, <[https://www.treccani.it/enciclopedia/semplificazione-amministrativa_\(Diritto-on-line\)/>](https://www.treccani.it/enciclopedia/semplificazione-amministrativa_(Diritto-on-line)/>), 25.09.2020.
- Salvia F. (2008), *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, «Nuove autonomie», 17, nn. 3-4, pp. 447-455.
- Sandulli M.A., a cura di (2005), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Atti del Convegno (Roma, 17-18 marzo 2005), Milano: Giuffrè.
- Scalia F. (2016), *Il silenzio-assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, «Urbanistica e appalti», n. 1, pp. 1-20.
- Sciullo G., a cura di (2008), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna: Bononia University Press.
- Sciullo G. (2015), *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, «Aedon», n. 3, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/3/sciullo.htm>>, 15.09.2020.
- Sciullo G. (2017), *Tutela*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna: Il Mulino, capo III, pp. 143-190.
- Sessa V.M. (2016), *Il partenariato pubblico-privato*, in *Il nuovo diritto dei contratti pubblici. Commento organico al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50*,

- a cura di F. Caringella, P. Mantini, M. Giustiniani, Roma: Dike Giuridica Editrice, pp. 457-491.
- Sessa V.M. (2019), *Il ritorno al Regolamento unico del Codice dei contratti pubblici: uniformità del sistema o perdita della specialità della materia? Il caso emblematico dei beni culturali*, «Giustamm.it», n. 18, pp. 1-6.
- Timo M. (2019), *La semplificazione procedimentale nell'ottica della tutela del patrimonio culturale*, «Federalismi.it», n. 21, <<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/11/La-semplificazione-procedimentale-nell%E2%80%99ottica-della-tutela-del-patrimonio-culturale.pdf>>, 15.09.2020.
- Torchia L. (1998), *Le tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, «Diritto amministrativo», pp. 385-406.
- Travi A. (1998), *La liberalizzazione*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», pp. 645-654.
- Travi A. (2016), *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, «Giustamm.it», n. 5, pp. 1-6.
- Urbani G. (2000), *Intorno al restauro*, a cura di B. Zanardi, Milano: Skira.
- Vesperini G. (1998), *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», pp. 655-677.
- Vesperini G. (2006), *Semplificazione amministrativa*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè, vol. VI, p. 5479-5489.
- Vesperini G. (2012), *Conclusioni*, in *L'attuazione nelle regioni e negli enti locali della legge n. 69/2009*, «Formez PA», pp. 127-132.
- Zaccaria R. (2011), a cura di, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia: Grafo Edizioni.

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