



LOREDANA GIANI

## TUTELA DEL PATRIMONIO ARTISTICO: PREVENZIONE DEL RISCHIO E GESTIONE DELLE EMERGENZE

1. Il titolo prescelto offre molti spunti di riflessione soprattutto a chi, come me, ha avuto il privilegio di lavorare in una “città gioiello” come l’Aquila che a distanza di 11 anni dal terremoto che l’ha messa in ginocchio presenta ancora visibilissime tutte le ferite del 6 aprile. Una città con un centro storico che rappresentava il cuore pulsante della vita cittadina che è stata “dislocata” in contesti urbani estranei, e che ancora oggi è parzialmente inaccessibile, confinato come “zona rossa” e che, nonostante tutto, è stato ed è tutt’ora l’elemento unificante, l’anima della resilienza dell’intera città.

In questa realtà patrimonio e identità culturale si sono rivelati il motore di una ripresa, una risorsa da proteggere per il suo valore intrinseco, ma anche una risorsa alla quale attingere per trovare gli indirizzi per il futuro.

In questo contesto, la tragica esperienza vissuta ha imposto una riflessione sul prisma dell’emergenza, su quegli elementi quali “rischio”, “gestione del rischio”, “gestione delle emergenze” che se decontestualizzati, soprattutto per un amministrativista, sono solo “fasi” di procedimenti amministrativi posti in essere da autorità amministrative, le cui competenze si frammentano, facendo disperdere il senso di un unitario intervento sul territorio e per il territorio. Ma sono proprio le esperienze vissute a palesare la incoerenza di una visione parcellizzata del sistema delle emergenze, mettendo in evidenza la “insufficienza”, in termini di garanzia dei territori e delle collettività, di una prospettiva che sia incentrata, come purtroppo è tutt’ora in Italia, prevalentemente sulla fase rimediale, cioè quella fase tesa a gestire le conseguenze negative derivanti dall’avverarsi di una situazione di rischio.

Ed è innegabile, anche ad una sommaria analisi delle numerose produzioni sul tema, che l’attenzione sia focalizzata principalmente sulla gestione del post-evento dannoso, con una smania, legittima,



di rispondere a quell'appello "fate presto" apparso all'indomani del terremoto che devastò l'Irpinia e parte della Lucania il 23 novembre 1980. Un evento che, per il nostro sistema, segna la nascita della Protezione Civile e che ha tracciato la via della legislazione sul tema, facendo, però perdere di vista quella necessaria visione sistemica che è essenziale per una coerente prevenzione e gestione del rischio.

2. Se da un lato il rapporto "diritto/rischio" nella fase post evento si presenta assolutamente consolidato, a vantaggio della efficienza dell'azione dell'amministrazione, altrettanto non può dirsi per quella fase, parimenti essenziale, attinente alla prevenzione del rischio.

Con riferimento al primo aspetto, basti richiamare l'assetto della efficiente Protezione Civile, e i poteri di ordinanza riconosciuti in capo a diverse autorità: i poteri di ordinanza del Sindaco che, ai sensi dell'art. 50, comma 4, del TU Enti Locali, "*quale ufficiale di Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*"; o ancora il potere di ordinanza riconosciuto proprio alla Protezione civile all'art. 5, comma 2, della Legge n. 225/1992 ai sensi del quale

*Al verificarsi degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) (calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza di intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti limiti di tempo), ovvero nella imminenza, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, o su sua delega, di un Ministro con portafoglio (...) delibera lo stato di emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza.*

Un sistema di regole emergenziali, che legittimano poteri straordinari e atipici che, però, deviano dallo schema del riparto delle funzioni amministrative e consentono di introdurre un regime derogatorio alla disciplina applicabile al caso concreto. Un potere "eccezionale" che, nonostante i limiti delineati dalla Corte costituzionale, che ne ha definito i presupposti necessari per l'attivazione (eccezionalità dell'evento, inadeguatezza degli strumenti ordinari,

rilevanza dell'interesse da proteggere), nonché i limiti del suo esercizio (efficacia limitata nel tempo, adeguata motivazione e indicazione della disciplina derogata, efficace pubblicazione, conformità del provvedimento ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico), finisce con l'alterare il "normale" funzionamento del sistema, impedendogli di ritrovare al suo interno le coordinate essenziali per avviare gli indispensabili processi di resilienza. E ciò in quanto la trasmigrazione della eccezionalità dall'evento, dalla fattispecie insolita, agli strumenti individuati per far fronte alla emergenza correlata al suo verificarsi, dove la "eccezionalità" non riguarda solo i contenuti della misura, cosa che sarebbe logica, sacrosanta e dovuta, ma il contenitore e la procedura seguita per la sua adozione, crea uno squilibrio nel funzionamento del sistema, innestando processi eccentrici che, già nel medio periodo, rischiano di palesare tutta la loro insufficienza e la potenziale valenza negativa che, invece di sostenere e accelerare la ripresa, finiscono per rallentarla, se non ostacolarla. La stabilizzazione dello strumento eccezionale, cui purtroppo abbiamo assistito e continuiamo ad assistere, fa prevalere la portata negativa di situazioni cui, in astratto, dovrebbero associarsi risultati positivi: e così la (necessaria) semplificazione, rischia di tramutarsi in una deregolamentazione di dubbia (se non accertata) legittimità; la deroga al riparto delle funzioni amministrative, in una esautorazione di poteri, e in una sovrapposizione caotica di fonti e provvedimenti; la limitazione dei poteri decisionali del giudice (in ragione della insindacabile emergenza) in una lesione del diritto costituzionale alla difesa, e in una "tolleranza" della limitazione (e in alcuni casi soppressione) dei diritti e delle libertà fondamentali dei destinatario della "azione straordinaria di aiuto".

Una asimmetria che viaggia silenziosa con il (solo) diritto dell'emergenza e che in concreto rende complesso qualsiasi processo (reale) di resilienza non solo dei territori e delle collettività colpite dall'evento eccezionale, ma dell'intero sistema istituzionale.

3. L'analisi delle (purtroppo) numerose esperienze nazionali, la loro lettura a freddo, fa emergere un deficit sistemico rappresentato da una attenzione prevalente, prestata nelle sedi istituzionali, alla dimensione del diritto dell'emergenza, mettendo in secondo piano quello che dovrebbe essere il reale contenuto del diritto del rischio. Un diritto (del rischio) in cui la conoscenza del dato reale,

l'esame delle consistenze dei territori, si pongono quale base per una valutazione (reale) del rischio che un evento eccezionale possa verificarsi, cui consegue (o meglio dovrebbe conseguire) l'adozione di misure "precauzionali" atte ridurre il rischio (nel senso di attenuarne le conseguenze dannose ove l'evento eccezionale si verifici), secondo quella logica, propria del diritto ambientale, per cui *"better safe than sorry"*. Una logica che segue un crescendo che muove dalla "prevenzione", cioè dalla limitazione di "rischi oggettivi e provati", per passare alla "precauzione", cioè alla limitazione di rischi connessi a pericoli che sono solo potenziali, e dei quali non si hanno certezze scientifiche. Un binomio (prevenzione/precauzione) rispetto al quale gioca un ruolo fondamentale (e ipotecante) lo stesso rapporto tra scienza, tecnica e diritto rispetto al quale ai pubblici poteri non può non essere riconosciuto un ruolo di primo piano in ragione della naturale funzionalizzazione dell'attività dell'amministrazione a tutela delle collettività di riferimento. Si coglie, così, una dinamica circolare che, anche in ragione della complessità dei fatti considerati, presuppone necessariamente un coordinamento tra diversi soggetti, anche privati, soprattutto al fine di garantire una adeguata acquisizione delle indispensabili conoscenze scientifiche e tecniche che rappresentano l'inflessibile presupposto per la predisposizione di misure (normative e provvedimentali), di procedure adeguate rispetto al fine. Misure che, peraltro, non possono essere rigide ma debbono garantire una elasticità, funzionale ad un loro adeguamento che viaggi in parallelo al progresso delle conoscenze scientifiche e tecnologiche che ne rappresentano il presupposto.

Un percorso, dunque, che si colloca su un terreno di indagine assai delicato, nel quale la chiave di lettura va ricercata nel rapporto interferenziale che imporrebbe una necessaria e reciproca comunicazione tra i due mondi (scienza e diritto), fino al punto di contribuire la prima (la scienza) a determinare i contenuti del secondo, o quanto meno quegli atti regolatori e provvedimentali che del secondo sono attuazione pur nella consapevolezza della impossibilità di azzerare l'incertezza riconducibile alla complessità. Un percorso che segna un passaggio (culturale) da un diritto dell'emergenza a un diritto del rischio, introducendo nel sistema giuridico degli strumenti che garantiscono una riflessività tale da consentire il supera-

mento, o quanto meno l'attenuazione della crisi del diritto in favore di processi di resilienza sistemica.

In questa prospettiva, proprio per garantire la razionalità, intesa secondo gli insegnamenti weberiani come conoscenza, coerenza e partecipazione al sistema, e direi soprattutto rispetto agli eventi eccezionali, la soluzione potrebbe essere ravvisata nella individuazione di meccanismi, anche procedurali, flessibili che consentano quel costante dialogo tra scienza e diritto, con un più celere adeguamento del secondo alle esigenze contingenti, garantendo una maggiore rispondenza al dato reale, evitando anche distorsioni quali, ad esempio, la legittimazione a posteriori di opere.

Una flessibilità, una rispondenza e valutazione del rischio che non va, però, strumentalizzata e fraintesa spingendo la "prevenzione" verso un impossibile obiettivo della "previsione" dell'evento, spostando il dibattito su un terreno impossibile. Essa va ricondotta alla individuazione e contestualizzazione dei principi generali di "prevenzione", "precauzione" e "sostenibilità", letti attraverso il principio di responsabilità, rispetto al quale deve ritenersi superata la ritenuta irrilevanza etica del rapporto dell'uomo con il "mondo extraumano", fondata sulla non necessarietà, in favore di una impostazione che non può prescindere dalla valutazione delle conseguenze a lungo termine delle azioni umane, con il conseguente mutamento dell'imperativo categorico nel senso di non poter rischiare il "non essere" delle generazioni future, garantendo la sostenibilità anche per le generazioni presenti.

In questa diversa prospettiva, l'attenzione va spostata dalla valutazione della coerenza dell'atto con se stesso, alla considerazione dei suoi effetti reali e ultimi, calcolati sulla base del quadro di conoscenze disponibili, in modo che la responsabilità risulti proporzionata al proprio sapere.

Muovendosi all'interno di questo quadro teorico, è chiaro che l'attenzione del soggetto pubblico nella predisposizione delle sue azioni, deve necessariamente contemplare anche le fattispecie insolite, preparando il sistema (istituzionale, territoriale e umano) rispetto ad essi, e ciò, come si diceva, non nel senso di prevederli, ma di adottare tutte le "cautele" necessarie per la riduzione della probabilità che si verifichi un danno o quanto meno che questo sia contenuto.

E così si palesa il rapporto strutturale che esiste tra i due elementi e che risulta funzionale alla prevedibilità (in astratto) dell'evento dannoso che, però, risente dei rischi connessi alla tecnica (scienza), alla sua mutabilità, il che necessariamente riconduce non solo ad ammettere la non assolutezza del risultato in termini di calcolo del rischio, ma comporta anche che ci si proietti in una dimensione della probabilità/improbabilità, in una dimensione complessa in cui entrano elementi quali l'impatto sociale, politico e anche economico delle "decisioni precauzionali" assunte. Elementi, questi ultimi, che spesso, purtroppo, prevalgono rispetto al principio di responsabilità, e fanno sì che le decisioni (non più precauzionali) vengano spostate in un momento successivo al verificarsi dell'evento dannoso (prevalendo il calcolo probabilistico relativo al suo "non verificarsi"), con le conseguenze che (purtroppo) ben conosciamo, non solo in termini di compatibilità/applicabilità dei principi generali del sistema, già solo sul semplice piano organizzativo; ma anche (o meglio soprattutto) sull'innestarsi di processi di resilienza delle istituzione e delle stesse collettività interessate.

4. Se si condivide il quadro di contesto richiamato, il dialogo tra tecnica e diritto dovrebbe assurgere a metodo e veicolo per rileggere, ricostruire il sistema normativo, partendo, nello specifico della realtà considerata al patrimonio culturale, dallo stesso governo del territorio, permeando gli stessi atti di pianificazione e programmazione degli interventi di governo del territorio nel cui contesto inserire la valutazione degli effetti sistemici delle decisioni, imponendo, in ragione della loro stessa riflessività sistemica, moduli di raccordo e di coordinamento procedurali. E in questa ottica emerge la rilevanza che assume la corretta acquisizione del dato fattuale, anche nella sua dimensione tecnico-scientifica, onde garantire la "adeguatezza della decisione sotto il profilo scientifico", in una prospettiva molteplice che consideri non solo l'analisi del rischio ma anche i profili attinenti alla sua valutazione e gestione alla luce di un esame, idealmente da effettuarsi con ciclicità, scientifico, il più esaustivo possibile, sulla base di pareri (scientifici) fondati sui principi della eccellenza e della trasparenza che *ex se* è da considerarsi una garanzia della oggettività scientifica, e come freno per eventuali decisioni arbitrarie.

Ma proprio nel contesto della regolazione, plurale e molteplice, del territorio si rintraccia il primo momento di crisi rappresentato dalla presenza di norme obsolete, che offrono soluzioni tecniche inidonee e ormai superate, radicate in un quadro regolatorio la cui immutabilità è garantita dalla stessa complessità delle procedure. Dunque un sistema, quello territoriale, imbrigliato in una rete normativa inadeguata, spesso obsoleta, e spesso preformata per la soddisfazione di interessi economici immediati, senza considerare gli effetti che le scelte (apparentemente vantaggiose) dell'oggi possono avere sulle generazioni future. Una regolazione, cui corrisponde poi un sistema istituzionale che in alcun modo può definirsi razionale, dove, per dirla con Ledda, la pretesa razionalità, quando si tratti di problemi che coinvolgono la rilevanza causale di determinati fatti, può realizzarsi a propria volta solo attraverso l'applicazione delle tecniche che in un momento storico determinato sono sorrette dal comune consenso, suffragate dalle acquisizioni della scienza: in rapporto allo scopo perseguito dall'ordinamento siccome rispondente a una esigenza di giustizia, qualunque soluzione non conforme a quelle tecniche risulterebbe arbitraria e quindi ingiusta proprio perché irrazionale, rilevando, così, la tecnica ai fini della integrazione della "proposizione giuridica attraverso lo svolgimento del vincolo di scopo, svolgimento che ci consente di ottenere una compiuta determinazione (o descrizione) del comportamento imposto"<sup>1</sup>

In questo contesto si manifesta l'esigenza di adottare "politiche di governo della vulnerabilità" che siano funzionali alla costruzione di processi che garantiscano la resilienza dei territori e delle collettività che su di essi insistono, seguendo, così, un "approccio alla vulnerabilità più strutturale, di lungo termine, non lineare, che si focalizzi sulla previsione, la prevenzione e la preparazione" (Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un approccio strategico alla resilienza*).

5. Un approccio, dunque, che non può prescindere dalla conoscenza e "coscienza dei luoghi", rispetto al quale emerge e che presuppone, assume come linfa vitale, una conoscenza e coscienza del patrimonio culturale, materiale e immateriale che si pone

<sup>1</sup> F. Ledda, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in "Dir. Proc. Amm"., 1983, 371 ss., e in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 179 ss., in particolare 193 e 194.

quale motore, garanzia, per la crescita sociale ed economica dei territori e come fattore di resilienza. Prospettiva chiara già nella Convenzione di Faro del 2005, riproposta a più riprese, e culminata nella Dichiarazione di Firenze del 30 marzo 2017 in cui si precisa che esso contribuisce a “preservare l’identità e la memoria dei popoli e favorisce il dialogo e lo scambio interculturale tra tutte le nazioni”, rappresentando “uno strumento importante per la crescita e lo sviluppo sostenibile della società, anche in termini di crescita economica”.

In questo contesto, con specifico riferimento al patrimonio culturale, acquistano una rilevanza primaria alcune prassi adottate, ad esempio dalle Soprintendenze, che in una operatività a rete sono chiamate a seguire un approccio integrato della tutela dei beni culturali, nonché la maggiore consapevolezza del ruolo dell’urbanistica, degli strumenti di programmazione dei territori, nella implementazione, promozione, di processi di valorizzazione del patrimonio culturale, che si coglie in particolare in alcune leggi regionali, quali ad esempio la legge regionale dell’Emilia Romagna (n. 24 del 2017), che pone “la tutela del valore paesaggistico, ambientale, culturale e sociale del territorio” tra gli obiettivi del Piano Territoriale Regionale al fine di “assicurare uno sviluppo economico e sociale sostenibile ed inclusivo, che accresca insieme la competitività e la resilienza del sistema territoriale regionale e salvaguardi la riproducibilità delle risorse” (art. 40, comma 5).

Una crescente consapevolezza che è ancor più evidente con riferimento ai centri storici, oggetto non solo di particolare tutela sotto il profilo “strutturale”, si pensi alla classificazione del centro storico di Firenze e di Roma all’interno delle mura aureliane come patrimonio Unesco, o alla apposizione del vincolo sulla città di Venezia, ma anche avuto riguardo alla sua componente “sociale”, evitando una fuga della residenzialità dal centro storico che, oltre ad alterarne la componente tradizionale, ne mette, come l’esperienza Covid sta dimostrando, a dura prova la stessa sopravvivenza economica.

In questo senso, come rilevava acutamente una parte della dottrina, “il filo rosso che tiene insieme le diverse iniziative legislative è l’esigenza di un complesso di regole che, previo censimento dei bisogni, orientino l’uso del territorio verso i caratteri della cura, per non distruggerne il valore di esistenza. Una cura che trascende

ogni interesse specifico, ma che si pone in funzione di rilancio di un territorio e della comunità proprio attraverso la cultura quale “testimonianza di civiltà” [...] a sostegno costante dell’intelligenza con cui una comunità affronta le proprie difficoltà, senza precludersi alle trasformazioni, ma anche mantenendo salde le proprie radici, la priora storia, il proprio tessuto connettivo che supporta la vita quotidiana”<sup>2</sup>.

Un complesso di regole che metta a disposizione una cassetta degli attrezzi di cui sono noti i contenuti, programmati nel contesto di una “attenta” ordinarietà, considerando gli effetti sistemici delle decisioni, presupposto ineludibile dello sviluppo e della competitività, in favore di processi decisionali basati su formule elastiche e funzionali, in termini di adattamento, alle comunicazioni interferenziali anche della tecnica, proprie di una amministrazione riflessiva, per una piena soddisfazione degli interessi della collettività, e per la implementazione e garanzia di processi di resilienza sistemica.

---

2 G. Iacovone, *Patrimonio culturale e resilienza nelle politiche pubbliche*, in *Dal diritto del rischio al diritto dell'emergenza*, in L. Giani, M. D'orsogna, A. Police (a cura di), Napoli, 2018, 219 ss., in particolare 231-232.

