

## LE ORDINANZE DI PROTEZIONE CIVILE E IL “GOVERNO STRAORDINARIO” DEI BENI CULTURALI: DAL TERREMOTO DI L’AQUILA ALLE CELEBRAZIONI PER IL 150° ANNIVERSARIO DELL’UNITÀ D’ITALIA\*

di *Andrea Cardone*<sup>i</sup>

Scopo di questo breve intervento è quello di provare a portare l’attenzione sulla circostanza che nel nostro ordinamento, grazie anche (ma non solo, come si avrà modo di dire) alle nefaste congiunture legate al verificarsi di eventi calamitosi come quello che ha colpito la Regione Abruzzo nell’aprile del 2009, sembra essersi progressivamente strutturato quello che potremmo definire una sorta di “governo straordinario” dei beni culturali, ossia un “sistema parallelo” di governo dei beni culturali e del rischio che è connesso alla conservazione di tali beni.

Quali sono gli indici che testimoniano l’esistenza di questa sorta di “governo straordinario”, o, se si preferisce, di “sistema alternativo/parallelo” di governo dei beni culturali? Mi pare di poter dire che essi sono essenzialmente tre.

Il primo indice è che si è realizzato – al riguardo l’esperienza di L’Aquila appare particolarmente significativa, per non dire paradigmatica – un vero e proprio “capovolgimento” del rapporto tra gestione dell’emergenza e pianificazione urbanistico-territoriale in relazione alla tutela dei centri storici. Per comprendere perché la vicenda di L’Aquila può essere considerata paradigmatica di come è stato “capovolto” il rapporto tra emergenza e pianificazione in materia di tutela dei centri storici è sufficiente fare riferimento a quanto disposto con l’ordinanza n. 3833 del 2009. Si tratta di un’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui è stato affidato al Sindaco di L’Aquila, non in quanto ente esponenziale della collettività locale ma come vice-commissario delegato di protezione civile, il compito di procedere ad una ripianificazione integrale del territorio comunale e, quindi, all’individuazione dei nuovi insediamenti abitativi. Ciò che rileva ai nostri fini è che la stessa ordinanza ha previsto che questa pianificazione, che ha primariamente ad oggetto la ricostruzione del centro storico e l’individuazione delle nuove potenzialità abitative della città, debba avvenire nel rispetto di quanto è stato realizzato con il c.d. “progetto CASE”<sup>1</sup>. Come si

---

\* Questo breve scritto riproduce il testo della relazione presentata al Convegno “L’Italia non può perdere L’Aquila. Le obiezioni, le prospettive” (Roma, 19.01.2011), organizzato dall’Associazione Bianchi Bandinelli (Istituto di studi ricerche e formazione fondato da Giulio Carlo Argan).

<sup>i</sup> Assegnista di ricerca in Diritto pubblico dell’Università di Firenze.

<sup>1</sup> Cfr. O.P.C.M. 22 dicembre 2009, n. 3833, *Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni di protezione civile*, in *G.U.*, 24 dicembre 2009, n. 299. Da un lato, infatti, l’art. 2, co. 1, stabilisce che il Sindaco del Comune di L’Aquila, in qualità di vicecommissario delegato, «predispone, d’intesa con il Presidente della regione Abruzzo - Commissario delegato [...], sentito il Presidente della Provincia e d’intesa con quest’ultimo nelle materie di sua competenza, la ripianificazione del territorio comunale, le linee di indirizzo strategico per assicurarne la ripresa socio-economica, la riqualificazione dell’abitato nonché l’armonica ricostituzione del tessuto urbano abitativo e produttivo e la ricostruzione del centro storico».

accennava, dunque, attraverso un'ordinanza di protezione civile, si determina un'inversione del rapporto fra gestione dell'emergenza e pianificazione del territorio, perché non è la gestione dell'emergenza che avviene sulla base di una pianificazione urbanistico-territoriale che ha già democraticamente valorizzato l'utilizzo delle risorse territoriali della città ma è, al contrario, la futura pianificazione che non solo verrà posta in essere in maniera derogatoria rispetto alle competenze, alle norme ed ai procedimenti ordinariamente vigenti, ma dovrà rispettare il limite sostanziale di quanto è stato disposto per la gestione dell'emergenza con il "progetto CASE".

Vi è poi un secondo profilo che testimonia la progressiva instaurazione di questa sorta di "governo straordinario" per la gestione dei beni culturali. Quest'aspetto, in realtà, rappresenta un tassello di una problematica più generale, quella dell'introduzione di norme tecniche attraverso ordinanze di necessità e urgenza. Si tratta, infatti, di una questione che non riguarda solamente gli interventi in materia di beni culturali ma che nel campo dei beni culturali produce effetti particolarmente significativi, determinando una sottovalutazione delle esigenze e delle problematiche tipiche di questa categoria di beni, le quali divergono in maniera significativa da quelle generali dei beni e degli insediamenti "ordinari".

Si pensi, al riguardo, al caso dell'ordinanza n. 3274 del 2003, con cui si è disposta l'adozione di alcuni criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche, per l'adeguamento degli edifici esistenti alle problematiche sismiche ed anche per la progettazione dei nuovi edifici in zona sismica<sup>2</sup>. Risulta agevolmente comprensibile che il complesso di queste regole, al di là delle questioni specifiche del settore sismico, determina un problema di sottovalutazione dei rischi che sono legati alla conservazione dei beni culturali perché detta una serie di norme tecniche che non tengono nel benché minimo conto le esigenze di tutela di questa particolarissima categoria di beni e insediamenti.

Il terzo "sintomo" di questo "governo straordinario" dei beni culturali è, con ogni probabilità, quello più macroscopico, quello cioè che nell'esperienza degli ultimi anni più o meno tutti i cittadini italiani hanno avuto modo di percepire. Il riferimento è alla circostanza che attraverso la previsione di gestioni commissariali derogatorie si è programmata, si è progettata, ed in parte si è anche realizzata, una copiosa serie di relevantissimi interventi di conservazione e di restauro di alcune delle più importanti opere del nostro patrimonio storico e artistico. La massima espressione di questa

---

dall'altro il successivo co. 3 precisa che «la ripianificazione del territorio di cui al comma 2 tiene conto degli insediamenti abitativi realizzati con il progetto C.A.S.E., che il Vice-Commissario vicario gestisce a far data dal 1° febbraio 2010, fermo restando il completamento degli stessi in capo al Dipartimento della protezione civile mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie all'uopo stanziato».

<sup>2</sup> Ci si riferisce, segnatamente, all'O.P.C.M. 20 marzo 2003, n. 3274, *Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica*, in *G.U.*, 8 maggio 2003, n. 105, S.O., la quale ha introdotto, più in dettaglio, i «Criteri per l'individuazione delle zone sismiche, individuazione, formazione e aggiornamento degli elenchi nelle medesime zone», nonché le connesse «Norme tecniche per il progetto, la valutazione e l'adeguamento sismico degli edifici», le «Norme tecniche per progetto sismico dei ponti» e le «Norme tecniche per il progetto sismico delle opere di fondazione e sostegno dei terreni».

tendenza è, certamente, l'insieme delle opere e degli interventi che sono stati realizzati per la celebrazione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Essa, infatti, dimostra che è in atto una prassi del Governo tendente a considerare il ricorso alle gestioni commissariali derogatorie come una sorta di canale privilegiato per gestire in termini di "separatezza" rispetto al diritto ordinario alcuni interventi di manutenzione e restauro.

Vale la pena spendere qualche parola per chiarire in che senso si può parlare di "regime di separatezza" di questi interventi. Il ricorso a quest'espressione si giustifica se si considera quanto altamente discrezionale, se non addirittura arbitrario, è stato il criterio con cui questi interventi sono stati individuati come necessari per la realizzazione del «grande evento» connesso alle celebrazioni per l'Unità d'Italia e, quindi, sottratti al regime giuridico ordinariamente vigente, in termini di competenze, procedure e limiti sostanziali, per la loro realizzazione. In questo senso depone il rilievo che anche la prima ordinanza che ha disposto in merito all'organizzazione dell'evento attraverso l'esercizio dei poteri *extra ordinem* della protezione civile, ovvero l'ordinanza n. 3632 del 2007, ha tracciato un filo conduttore piuttosto labile tra gli interventi considerati necessari, la cui trama si riduce nella finalità di «assicurare la completa diffusione e testimonianza del messaggio di identità ed unità nazionale proprio delle celebrazioni» e nella circostanza che gli interventi in questione hanno ad oggetto iniziative, culturali e scientifiche, ed opere, anche infrastrutturali, accomunate dalla sola caratteristica di essere «allocate su tutto il territorio nazionale e, in particolare, nelle città di preminente rilievo per il processo di Unità d'Italia»<sup>3</sup>. A ciò si aggiunga che gli interventi e le iniziative da realizzare nelle varie città sono stati concretamente individuati solo in un secondo momento da un Comitato interministeriale appositamente costituito con decreto del Presidente del Consiglio, cui è stato affidato il compito di pianificare, preparare ed organizzare, in collaborazione con gli enti territoriali interessati, tutti gli interventi e le iniziative finalizzati alle celebrazioni<sup>4</sup>. Il controllo, la verifica e il monitoraggio sulla realizzazione delle misure previste, infine, sono stati demandati, in sede di decretazione d'urgenza<sup>5</sup>, a un «Comitato dei garanti, formato da personalità qualificate che garantiscano un orientamento politico e culturale pluralistico»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> O.P.C.M. 23 novembre 2007, n. 3632, *Disposizioni per lo svolgimento del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia*, in *G.U.*, 4 dicembre 2007, n. 282.

<sup>4</sup> Cfr. D.P.C.M. 24 aprile 2007, *Istituzione del Comitato interministeriale per le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia*, in *G.U.*, 28 maggio 2007, n. 122.

<sup>5</sup> Cfr. art. 36, co. 3, d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, *Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale*, in *G.U.*, 2 ottobre 2007, n. 229.

<sup>6</sup> Dopo una prima individuazione dei componenti, operata in sede di prima attuazione dall'art. 1, co. 2, O.P.C.M. 23 novembre 2007, n. 3632, cit., i membri del Comitato sono stati individuati dall'art. 1, D.P.C.M. 18 aprile 2009, in *G.U.*, 15 maggio 2009, n. 111 nelle persone dei Sig.ri Carlo Azeglio Ciampi (Presidente), Elena Aga Rossi, Ettore Albertoni, Giovanni Allevi, Walter Barberis, Ludina Barzini, Vittorio Bo, Roberto Bolle, Marta Boneschi, Pietrangelo Buttafuoco, Pierluigi Ciocca, Simona Colarizi, Giovanni Conso, Piero Craveri, Pasquale De Lise, Valeria Della Valle, Ernesto Galli della Loggia, Andrea Giardina, Louis Godart, Ugo Gregoretti, Dacia Maraini, Francesco Margiotta Broglio, Alberto Meloni, Lorenzo Ornaghi, Francesco Perfetti, Roberto Pertici, Gianfelice Rocca, Giuseppe Talamo, Giovanni Tassani, Marcello Veneziani, Gustavo Zagrebelsky. Da ultimo, con il successivo D.P.C.M. 12

Per apprezzare come sia difficile rinvenire quale sia il criterio che ha sorretto il ricorso alla qualificazione dell'anniversario dell'Unità d'Italia come «grande evento» è necessario, poi, tenere presente che su quest'articolato sistema si sono innestate ulteriori ordinanze di protezione civile, le quali, prendendo le mosse dall'inserimento di alcune opere tra le iniziative del programma predisposto dal Comitato interministeriale, hanno nominato commissari delegati e, spesso non contestualmente ma in successiva battuta, hanno conferito loro poteri derogatori per la realizzazione degli interventi e l'organizzazione delle manifestazioni. Questo, ad esempio, è quanto avvenuto in relazione ai lavori di restauro, ristrutturazione architettonica ed impiantistica del teatro San Carlo di Napoli<sup>7</sup>, ai lavori per la realizzazione del nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia<sup>8</sup> ed è anche quanto sarebbe dovuto avvenire per i lavori di adeguamento strutturale del complesso museale degli Uffizi di Firenze<sup>9</sup>. Quest'ultimo intervento, però, non ha avuto corso perché la gestione commissariale derogatoria è stata revocata dal Presidente del Consiglio dopo i noti scandali giudiziari connessi alle indagini della magistratura sull'affidamento di alcuni lavori.

Quali sono le caratteristiche essenziali di questo “governo straordinario” dei beni culturali? L'analisi della prassi consente di individuarne essenzialmente tre.

---

maggio 2010, *Nomina del prof. Giuliano Amato a presidente del Comitato dei garanti per la celebrazione del grande evento «150 anni dell'Unità d'Italia»*, in *G.U.*, 22 maggio 2010, n. 118 si è poi provveduto, in seguito alle dimissioni di quello originario, alla nomina di un nuovo Presidente. Anche Gustavo Zagrebelsky si è, poi, dimesso.

<sup>7</sup> Cfr. O.P.C.M. 5 settembre 2008, n. 3700, *Ulteriori disposizioni urgenti per lo svolgimento del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia. Teatro S. Carlo di Napoli*, in *G.U.*, 9 settembre 2008, n. 211, il cui art. 2 specifica che «gli interventi finalizzati alla messa in sicurezza del Teatro S. Carlo di Napoli sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità».

<sup>8</sup> Cfr. O.P.C.M. 30 aprile 2009, n. 3759, *Ulteriori disposizioni urgenti per la realizzazione, nell'ambito del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, del Nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia*, in *G.U.*, 5 maggio 2009, n. 102 con cui, posto che l'edificio è ricompreso nell'ambito delle iniziative finalizzate alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, si è previsto che il commissario delegato, già nominato ai sensi dell'art. 13 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3746 del 12 marzo 2009, provveda «all'espletamento di procedure selettive accelerate finalizzate alla dismissione e rifunzionalizzazione dell'Ospedale al mare ubicato nel territorio del medesimo comune e alla acquisizione dei conseguenti proventi per la realizzazione del Nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia».

<sup>9</sup> Cfr. O.P.C.M. 27 novembre 2009, n. 3829, *Disposizioni urgenti di protezione civile*, in *G.U.* 7 dicembre 2009, n. 285, la quale, sempre nell'ambito delle iniziative da porre in essere per lo svolgimento del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, aveva previsto che il commissario delegato per i lavori di realizzazione del nuovo Auditorium di Firenze, già nominato ai sensi dell'art. 2 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3632 del 23 novembre 2007, provvedesse ad assicurare «la realizzazione dei lavori di restauro architettonico e strutturale, nonché l'adeguamento strutturale e la realizzazione degli impianti meccanici, elettrici e speciali del complesso museale degli Uffizi di Firenze e degli interventi relativi al complesso Mozzi Bardini. Il commissario provvede altresì a realizzare gli interventi relativi ai lavori di adeguamento del Corridoio Vasariano». A seguito di alcuni noti scandali giudiziari, collegati alla diffusione di notizie su indagini in corso per la presunta commissione di reati nell'affidamento dei lavori, però, la gestione commissariale è stata recentemente soppressa dall'art. 11, O.P.C.M. 31 marzo 2010, n. 3863, *Disposizioni urgenti di protezione civile*, in *G.U.*, 9 aprile 2010, n. 82.

Innanzitutto, si tratta di un “sistema” che, come visto, opera attraverso ordinanze adottate in deroga alla legge ai sensi dell’art. 5 della legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile (l. n. 225 del 1992).

Ed è un “sistema” che, proprio perché opera attraverso ordinanze di protezione civile, ed è questa la seconda caratteristica, è imperniato sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, quindi, comporta l’accentramento di tutta le competenze dell’amministrazione statale in capo alla Presidenza del Consiglio, il che avviene essenzialmente a danno delle stesse amministrazioni statali che sarebbero ordinariamente competenti, primo fra tutti il Ministero per i Beni Culturali e le sue articolazioni territoriali, cioè le Sovrintendenze. Inoltre, proprio perché imperniato sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, esso determina anche una lesione delle sfere competenziali di autonomia delle Regioni e degli enti locali, che, invece, rappresentano gli enti esponenziali di quelle realtà che esprimono le esigenze e i bisogni che vengono soddisfatte attraverso l’ordinario governo dei beni culturali.

In terzo luogo, ed è anche questa una conseguenza dei profili strutturali prima sommariamente richiamati, si tratta di un “sistema di governo” che agisce in maniera del tutto autoreferenziale, perché il processo decisionale pubblico in materia di governo dei beni culturali si esaurisce non solo nel livello statale ma, addirittura, nel circuito ristretto della Presidenza del Consiglio e delle gestioni commissariali derogatorie, quindi con esclusione degli enti esponenziali delle realtà coinvolte e senza alcuna forma di partecipazione delle popolazioni interessate.

Proprio le caratteristiche appena evidenziate rendono evidente quanto la prassi che si è sommariamente ricostruita necessiti di essere “arginata” attraverso significativi interventi di “riattribuzione” del governo dei beni culturali alla gestione ordinaria. Perché ogni tentativo in tal senso non risulti velleitario è, però, necessario che esso muova da una attenta considerazione non solo delle caratteristiche di questo “sistema di governo” ma anche delle basi su cui si fonda e delle ragioni meno immediate che ne hanno propiziato l’instaurazione.

A proposito delle prime, in estrema sintesi, è possibile dire che gli elementi che sorreggono il “governo straordinario” dei beni culturali sono, da un lato, l’ampliamento delle funzioni della Protezione civile, dall’altro, il ricorso sistematico al potere di ordinanza al di fuori delle finalità e dei contesti tipici della realtà emergenziali in senso stretto. Quanto, invece, alle ragioni che ne costituiscono la linfa vitale, proprio le vicende del terremoto in Abruzzo e del 150° anniversario testimoniano che il presupposto implicito su cui si regge tutto il governo straordinario dei beni culturali è che vi sia un radicale *trade-off* fra legalità ed efficienza, cioè che per gestire in maniera efficiente i beni culturali sia necessario, se non violare la legge, per lo meno derogarla, il che vuol dire – si potrebbe affermare provocatoriamente – violarla con la forza del diritto.

Proprio l’esperienza dei beni culturali, però, ci insegna che questo *trade-off* è, in realtà, male impostato perché non è affatto vero che operare in deroga alla legge è di per sé una garanzia di efficienza. Lo dimostra la vicenda, divenuta di grande attualità in

occasione della discussione della mozione di sfiducia al Ministro dei Beni culturali<sup>10</sup>, della gestione del complesso archeologico di Pompei. Al riguardo, infatti, ciò che vale la pena sottolineare è che, mentre è diffusamente discusso sui giornali quali sono gli effetti negativi dell'amministrazione del sito archeologico di Pompei, stenta ad emergere che la gestione del sito, per lo meno dal 2008, avviene in regime derogatorio, cioè sulla base di una previa deliberazione dello stato di emergenza ed attraverso successive ordinanze di protezione civile di nomina di commissari che operano in deroga alla legge<sup>11</sup>.

Alla luce di queste sintetiche considerazioni, allora, quali prospettive è possibile trarre dall'esperienza del "governo straordinario" dei beni culturali? Una prima prospettiva è quella, ormai da più parti evocata, di intervenire drasticamente sulle competenze delle strutture di missione della Protezione civile per assicurare che queste si limitino agli interventi nei contesti emergenziali. Infatti, per quanto possa risultare problematico definire che cosa è l'emergenza e fino a quando dura l'emergenza, non si può certo ritenere che essa si possa estendere al governo ordinario del nostro patrimonio storico artistico.

C'è, però, anche un'altra prospettiva che merita di essere offerta al dibattito sul tema. Per definirla è necessario tenere presente che questa esperienza ci insegna che nei nostri ordinamenti, che sono ordinamenti pluralistici, ordinamenti complessi, è sempre più difficile distinguere le politiche sui beni culturali dalle politiche di governo del territorio. Non a caso abbiamo avuto modo di evidenziare che proprio le ordinanze di protezione civile, agendo in deroga alla legge, sovrappongono i due aspetti all'interno delle gestioni emergenziali. In proposito, mi pare di poter dire che di questo stato delle cose bisogna prendere atto perché riflette il modo in cui si è evoluta la maniera stessa di concepire il bene culturale, il monumento, che non è più semplicemente l'immagine di un'epoca passata, ma è ciò che riflette allo stesso tempo l'*ethos* e il *pathos* di un popolo, ciò che rappresenta la sua *costituzione*, ciò che tiene insieme gli individui in una data realtà, l'insieme dei valori in cui i medesimi si riconoscono in un dato momento storico.

Se questo è vero, allora, il sovrapporsi delle politiche dei beni culturali con quelle di governo del territorio non è necessariamente un male da demonizzare, ma può anche essere visto come un'opportunità, che impone però il ricorso ad un nuovo modo di concepire le politiche pubbliche. In particolare, la prospettiva più significativa

---

<sup>10</sup> Si tratta delle mozioni nn. 1-00491 e 1-00533, messe in discussione e respinte nella seduta della Camera dei Deputati del 26 gennaio 2011.

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, O.P.C.M. 30 luglio 2009, n. 3795, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei*, in *G.U.*, 10 agosto 2009, n. 184, che, nel fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei, ha previsto, al fine di assicurare l'ordinato svolgimento delle attività commerciali debitamente autorizzate nei luoghi di valore culturale circostanti l'area archeologica, che il commissario delegato provveda «anche in deroga alla normativa vigente in materia, [...] all'adozione di un Piano di individuazione e disciplina delle aree nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio». Ma già prima si vedano le prescrizioni di analogo tenore contenute nell'O.P.C.M. 11 luglio 2008, n. 3692, *Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei*, in *G.U.*, 22 luglio 2008, n. 170.

dell'esperienza del "governo straordinario" dei beni culturali può, forse, essere ricavata dal parallelo con i beni ambientali e con il rispetto del valore ambientale. Anche il valore ambientale tradizionalmente è stato considerato come qualcosa che doveva essere tutelato bilanciandolo "dall'esterno" rispetto alle altre politiche pubbliche, rispetto alle politiche energetiche, alle politiche infrastrutturali, alle politiche economiche. E' solo il diritto dell'Unione Europea che ci ha insegnato che il bene ambientale, il valore ambiente, non deve essere bilanciato "dall'esterno", ma deve essere integrato "dall'interno" con le altre politiche pubbliche, nel momento stesso in cui esse vengono elaborate: è questo il noto principio di integrazione, che, insieme al principio di precauzione, rappresenta l'asse portante dello sviluppo comunitario in materia di diritto dell'ambiente. Ebbene, mi pare di poter dire che la negativa esperienza di commistione fra governo dei beni culturali e governo del territorio possa essere di stimolo proprio per provare ad immaginare nuove regole, quindi nuove norme, nuove competenze, nuove procedure perché le politiche di tutela dei beni culturali, come già pacificamente deve avvenire per quelle ambientali, siano integrate nella realizzazione delle altre politiche pubbliche, a partire dal momento stesso della loro elaborazione.