

queste istituzioni

**Tutela preventiva, rischi,
emergenze e beni culturali:
dal codice dei beni culturali al PNRR**

Giuseppe Garzia

Numero 2/2021

30 luglio 2021

Tutela preventiva, rischi, emergenze e beni culturali: dal codice dei beni culturali al PNRR

di Giuseppe Garzia*

Sommario

1. Emergenze, rischi da calamità naturali e prevenzione nei beni culturali. – 2. Il quadro normativo interno e comunitario. – 3. (segue). La “prevenzione” dei beni culturali nel codice dei beni culturali e del paesaggio. – 4. Il problema della gestione dell’emergenza. La istituzione, all’interno del MIC, della “Direzione generale Sicurezza del patrimonio culturale”: struttura e competenze. – 5. Il *Recovery Art Conservation Project* previsto nel PNRR e le altre misure sulla sicurezza dei beni culturali. – 6. Riflessioni di sintesi; la “Carta del rischio” e il suo necessario aggiornamento.

Sintesi

I disastri ambientali (terremoti, inondazioni), aumentati di recente anche a causa del fenomeno dei cambiamenti climatici, rappresentano un grave rischio anche per il nostro vastissimo patrimonio culturale. Con il presente studio si intendono proporre alcune riflessioni riguardanti la nascita e l’evoluzione del principio di “prevenzione” nella materia dei beni culturali partendo dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006 (codice ambientale) e d.lgs. n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio) fino alle più recenti novità normative riguardanti la riorganizzazione del MIC (Ministero della cultura) e il programma di interventi previsti dal PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza). Infine si propone come ulteriore necessaria misura di prevenzione da adottare la progressiva estensione della c.d. “Carta del rischio”.

Abstract

Natural disasters such as earthquakes and floods have recently increased due to the climate change, representing a great threat for our cultural heritage. This study aims at exploring the origins and development of the principle of “prevention” within cultural heritage, starting from the set of provisions included in legislative-decrees n. 152/2006 and n. 42/2004, up to the most recent regulations about the Ministry of Cultural Heritage (MIC) along with the actions and interventions defined by the Recovery and Resilience Plan (RRP). Finally, the implementation of the so-called “Carta del rischio” (Risk Map in English) will be proposed as a further prevention measure.

Parole chiave

Rischio; prevenzione; sicurezza; beni culturali; Ministero della Cultura; PNRR.

* Professore aggregato di Legislazione dei beni culturali nell’Università di Bologna (Ravenna Campus).

1. Emergenze, rischi da calamità naturali e prevenzione nei beni culturali.

La direttiva del Ministero della cultura (MIC)¹ del 23 aprile 2015 riguardante le «Procedure per la gestione delle attività di messa in sicurezza e salvaguardia del patrimonio culturale in caso di emergenze derivanti da calamità naturali» prevede che «ogni evento naturale derivante da azioni esogene (pioggia, neve, escursione termica, vento, piene, alluvioni, frane) od endogene (sisma, eruzione vulcanica) che induca effetti straordinari, per estensione o per magnitudo del danno e classificabile pertanto come calamitoso, determina una situazione di emergenza che va affrontata con tempestività, attuando una serie di azioni finalizzate alla messa in sicurezza ed alla salvaguardia del patrimonio culturale coinvolto».

L'aumento dei fenomeni calamitosi di origine naturale avvenuto degli ultimi anni (terremoti, frane, inondazioni), dovuto, in parte, anche al grave problema del *climatechange*, si riflette, inevitabilmente, anche sulle azioni di tutela dei beni culturali, nel senso che esse sono chiamate, sempre più spesso e con maggiore efficacia, a muoversi non solo nell'ambito di una logica di tipo "repressivo" ma anche all'interno di una impostazione di carattere "preventivo/precauzionale"².

Non a caso anche la giurisprudenza utilizza l'emblematica espressione "amministrazione del rischio"³.

Con specifico riferimento al patrimonio culturale tale esigenza è di fondamentale importanza soprattutto in ragione del fatto in Italia vi sono almeno tre elementi di peculiarità che ne condizionano, in senso negativo, la sicurezza (e, di conseguenza, ne aumentano i rischi in caso di calamità naturali): l'altissimo numero di beni da tutelare, la loro capillare distribuzione sull'intero territorio nazionale⁴ e la notevole fragilità del suolo sia sotto il profilo sismico che su quello idrogeologico.

¹ Il MIC è subentrato al MIBACT, ai sensi dell'art. 6 del d.-l. 1 marzo 2021 n. 22, convertito, con modificazioni, nella l. 22 aprile 2021, n. 55. Quella prevista dal citato d.-l. n. 22 del 2021 costituisce l'ultimo atto di una serie di riforme che hanno caratterizzato la vita del Ministero fin dalla sua costituzione avvenuta negli anni settanta (d.-l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella l. 25 gennaio 1975, n. 5). In dottrina, per un'analisi di carattere storico-giuridico di tutte le diverse riforme del Ministero si veda L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 157 ss.

² In dottrina, per un'analisi di carattere generale sulla complessa tematica relativa ai rapporti tra esercizio dei poteri pubblici e i principi di prevenzione/precauzione, si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.

³ Da ultimo Consiglio di Stato, sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802, relativa al noto caso ILVA.

⁴ Questi aspetti fanno ritenere che il nostro patrimonio culturale sia assimilabile a una sorta di "museo diffuso", sia nel senso della sua distribuzione nel territorio nazionale, sia riguardo al legame indissolubile tra i beni e le loro cornici ambientali.

Tali ragioni impongono di intervenire, in primo luogo, con adeguati ed efficaci interventi di prevenzione. La cura che serve per mantenere e conservare un bene culturale è, infatti, direttamente proporzionale alla sua precarietà⁵.

Del resto, come dimostrano gli eventi sismici avvenuti negli ultimi anni, la riparazione dei danni conseguenti ad una calamità naturale, anche laddove possibile, è comunque molto complessa in quanto richiede costi e tempi notevolissimi.

Trattandosi di un bene culturale, inoltre, la sua eventuale perdita (o danneggiamento) non si limita solo all'aspetto "materiale" o "fisico" ma ricomprende, necessariamente, anche il valore e l'interesse che lo stesso bene rappresenta per l'intera collettività nazionale⁶.

Da qui la indubbia necessità di impostare azioni improntate a logiche di natura preventiva e di pronto intervento in caso di necessità.

Ciò premesso, spostando il ragionamento su un piano più generale, non può che condividersi la nota tesi di U. Beck secondo cui, oramai, viviamo nella c.d. «società globale della prevenzione e della precauzione»⁷, nel senso che, malgrado gli straordinari progressi della scienza e della tecnica, come ha dimostrato anche la recente pandemia da Covid-19 occorre prendere atto della inevitabile incertezza delle acquisizioni scientifiche, essendo esse soggette a continui processi evolutivi dovuti al raggiungimento di sempre nuovi risultati⁸.

In altre parole, nella odierna c.d. "società del rischio", emergenza, rischio e incertezza si manifestano come costanti e, quindi, devono essere in qualche modo regolate da un diritto che, per di più, deve anche scontare il fatto che l'ambiente, in modo sempre più frequente, si sta progressivamente trasformando da "aggredito" anche in "aggressore" (si pensi, ad esempio, ai casi, sempre più frequenti, di eventi alluvionali)⁹.

Sotto questo profilo, fermo restando la necessità di un'approfondita e adeguata analisi di carattere tecnico-scientifico che, necessariamente, deve porsi alla base di ogni decisione di natura politica¹⁰, va considerato che la scelta sul livello di rischio che un'intera società intende

⁵ In questo senso G. STRAZZA, *Saper salvaguardare il patrimonio culturale: cosa imparare dall'incendio di Notre-Dame*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 2, p. 442.

⁶ Com'è noto la caratteristica fondamentale che accomuna le diverse tipologie di beni culturali è proprio costituita dal loro "interesse pubblico"; «interesse oggettivo, riferibile a qualsiasi entità del mondo esterno in quanto portatrice di un valore tipico che nella specie è l'essere testimonianza materiale avente valore di civiltà» (M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, I, p. 23).

⁷ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (trad. it), Carocci, Roma, 2000.

⁸ Sul tema è fondamentale lo scritto di K. POPPER, *Logica della scoperta scientifica. Il carattere autocorrettivo della scienza* (trad. it), Torino, Einaudi, 1970. Sul punto si veda anche M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto nella scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Leo Olschky, Firenze, I, 1999, p. 58 ss.

⁹ In questo senso si rinvia a P. LOMBARDI, *La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, I, p. 63.

¹⁰ Sul punto si rinvia al successivo paragrafo n. 6.

soportare (anche nel settore dei beni culturali) non è una questione meramente scientifica, bensì di tipo “politico-amministrativo”.

Si tratta, quindi, di individuare qual è il “ragionevole” livello di rischio che si è disposti ad accettare e, conseguentemente, di adottare, anche attraverso una corretta ed esaustiva analisi costi/benefici, le misure di natura preventiva/precauzionale più idonee a tal fine¹¹.

Detto in altri termini, dato per presupposto che la situazione di rischio collegata ad un evento calamitoso non è in alcun modo eliminabile (com'è ovvio, anche in questa materia, l'obiettivo del rischio “zero” non è perseguibile), il problema principale diventa quello di cercare di gestire nel miglior modo possibile la situazione attraverso un'adeguata e costante politica di prevenzione basata su una corretta e aggiornata conoscenza dei dati e delle informazioni di carattere tecnico-scientifico.

La conoscenza delle suddette informazioni, almeno nei loro aspetti principali (e meno complessi), sarebbe inoltre opportuno che non rimanesse limitata all'interno degli apparati amministrativi preposti all'esercizio delle funzioni (primo tra tutti il MIC), bensì fosse diffusa tra la popolazione, la quale, come ha osservato il Consiglio di Stato¹², in tal modo potrebbe contribuire alla costruzione di un diritto “effettivo” del rischio, in linea con il modello della *responsible governance*.

In altre parole, anche la conoscenza dei rischi da parte dei cittadini può rappresentare un elemento di grande importanza nel realizzare efficaci azioni di prevenzione.

2. Il quadro normativo interno e comunitario.

In materia di tutela beni culturali le prime disposizioni che affermano, in termini generali, la necessità di osservare il principio di prevenzione risalgono ai primi anni di questo secolo e sono contenute all'interno del c.d. testo unico ambientale (d.lgs. n. 152 del 2006) e, soprattutto, nel codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004)¹³.

In primo luogo va menzionato l'art. 3 ter del d.lgs. n. 152 del 2006¹⁴ secondo il quale «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche e private,

¹¹ Del resto, com'è noto, «l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o l'inazione» costituisce uno dei fondamentali presupposti richiesti dal diritto unionale per la corretta applicazione del principio di precauzione (Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000). Sul punto, con specifico riferimento alla materia ambientale (ma si tratta di argomentazioni estensibili anche ai beni culturali), si veda L. BUTTI (a cura di), *The precautionary principle in environmental law. Neither arbitrary nor capricious if interpreted with equilibrium*, Giuffrè, Milano, 2007.

¹² Nella sentenza ILVA citata nella precedente nota n. 3.

¹³ Di seguito “codice”.

¹⁴ Articolo aggiunto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 4 del 2008.

mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva .. ».

Si tratta di un principio generale di notevole rilevanza che accomuna l'ambiente al patrimonio culturale e che trova, come si avrà modo di vedere¹⁵, con riferimento a quest'ultimo un'adeguata conferma anche in alcune fondamentali disposizioni del codice¹⁶.

In particolare è importante osservare che l'obbligo di garantire la tutela dei beni culturali non riguarda solo le pubbliche amministrazioni, ma coinvolge necessariamente anche i soggetti privati (persone fisiche e giuridiche) che siano proprietari o, comunque, in qualsivoglia forma detentori del bene¹⁷.

La necessità di adottare un approccio di carattere preventivo anche in materia di beni culturali vede, inoltre, alcune significative conferme anche a livello di ordinamento unionale, a conferma che la tematica in questione, sempre più di frequente, presenta aspetti e connotazioni di carattere "globale"¹⁸.

Del resto, pur essendo la tutela dei beni culturali materia di competenza statale, le linee generali riguardo le azioni di intervento, soprattutto in caso di calamità naturali, ben possono essere individuate in sede europea al fine di favorire la collaborazione e il coordinamento tra le diverse autorità nazionali competenti¹⁹.

Sotto questo profilo vengono in rilievo, soprattutto, la decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 «su un meccanismo unionale di protezione civile» e la c.d. «strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici»²⁰. La prima, il cui fondamento giuridico va individuato nell'art. 196 del TFUE²¹, si prefigge

¹⁵ Si veda il successivo paragrafo n. 3.

¹⁶ In realtà, pur essendo nella norma in questione accomunati sia l'ambiente che e i beni culturali, il principio di prevenzione (soprattutto collegato a quello di precauzione) è stato oggetto di indagini approfondite da parte della dottrina solamente in relazione alla materia ambientale (da ultimo si veda R. FERRARA, *Il principio di precauzione e il "diritto della scienza incerta": tra flessibilità e sicurezza*, in *Riv.giur.urb.*, 2020, 1, p. 14 ss.), mentre con riferimento ai beni culturali ha ricevuto molte meno attenzioni.

¹⁷ Anche questo principio è contenuto nel codice, nell'art. 30.

¹⁸ Sul diritto dei beni culturali come diritto "globale", si veda L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010.

¹⁹ Proprio in questo contesto si colloca il recente progetto comunitario "*Culture Cannot Wait: Heritage for Peace and Resilience 2019-2020*" il cui obiettivo è quello di facilitare il coordinamento tra le diverse autorità statali in caso di emergenza attraverso l'adozione di "*best practices*" comuni.

²⁰ La "strategia" è stata adottata con comunicazione della Commissione del 16 aprile 2013 successivamente modificata dalla comunicazione del 24 febbraio 2021 «Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici. La nuova strategia dell'U.E. di adattamento ai cambiamenti climatici».

²¹ «L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. L'azione dell'Unione è intesa a: a) sostenere e a completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione; b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali; c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile».

l'obiettivo di istituire un meccanismo unionale di protezione civile contro le catastrofi, prevenendone o riducendone gli effetti potenziali non solo rispetto alla salute umana ma anche nei confronti dell'ambiente e del patrimonio culturale. A tal fine vengono previsti una serie di obblighi (costituiti da "azioni di prevenzione") in capo sia alla Commissione Europea (come, ad esempio, quella concernente l'adozione di interventi per migliorare la conoscenza di base sui rischi da catastrofi) che agli Stati membri (ad esempio l'effettuazione delle valutazioni di rischio a livello nazionale o subnazionale appropriato)²². Inoltre il "meccanismo" è pensato per intervenire non solamente a favore degli Stati membri, ma anche di eventuali soggetti terzi colpiti da una calamità.

La seconda, attuata in Italia con il decreto direttoriale del MTE²³ del 16 giugno 2015 («Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici», in sigla SNAC), prende in esame anche gli effetti del *climate change* sul patrimonio culturale auspicando l'estensione di adeguate misure preventive nell'ambito dei piani di gestione esistenti o in corso di definizione²⁴.

Nello specifico la SNAC raccomanda alle istituzioni pubbliche e private preposte alla gestione del patrimonio culturale l'esigenza di favorire gli interventi di manutenzione dei beni culturali rispetto a quelli di restauro (avendo, i primi, una funzione tipicamente preventiva)²⁵, nonché di porre in essere misure quali la diffusione delle conoscenze esistenti, il monitoraggio continuo dei beni, la manutenzione ordinaria.

Si tratta di azioni di particolare importanza in quanto, com'è oramai pienamente accertato dalla scienza, il problema del *climate change* ha determinato un deciso aumento dei rischi di eventi calamitosi (alluvioni, frane), da qui la necessità di individuare adeguate azioni di carattere preventivo anche in relazione ai beni culturali.

Si pensi, ad esempio, alle sempre più frequenti alluvioni avvenute a Venezia negli ultimi anni (in particolare quella del 12 novembre 2019 ove l'acqua alta ha raggiunto il livello di 187 cm e ha provocato ingenti danni anche alla Basilica di S. Marco).

²² Accanto alle procedure di intervento l'Unione ha istituito anche sistemi di "allarme" sui rischi da eventi estremi, come, ad esempio, "*L'European Flood Awareness System*" (EFAS), creato nel 2002 su impulso della Commissione Europea e la cui funzione è quella di monitorare i fiumi transnazionali europei fornendo alle protezioni civili nazionali previsioni sui rischi di alluvioni ed esondazioni. In dottrina per un'analisi, anche di carattere storico, sul ruolo e i compiti dell'Unione in tema di protezione civile, si veda M. GESTRI (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive dell'Unione Europea e in ambito penale*, Giuffrè, Milano, 2016.

²³ Il MTE (Ministero della Transizione Ecologica) è subentrato al MATTM ai sensi dell'art. 2 del d.-l. n. 22 del 2021 (citato nella precedente nota n. 1).

²⁴ Oltre al livello "statale" vi è anche un ulteriore livello "regionale"; molte Regioni (ad esempio l'Emilia Romagna, delibera dell'Assemblea Legislativa n. 187 del 20 dicembre 2018) hanno, infatti, negli ultimi anni adottato strategie regionali di adattamento ai cambiamenti climatici.

²⁵ Per incentivare gli interventi di manutenzione viene, inoltre, suggerita anche l'adozione di misure come, ad esempio, la previsione di sgravi contributivi o di specifiche forme assicurative degli immobili che si trovino in particolari situazioni di rischio.

3. (segue). La “prevenzione” dei beni culturali nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Come si è detto, sul piano dell’inquadramento generale, le più importanti disposizioni concernenti la tutela “preventiva” dei beni culturali rispetto ai possibili rischi derivanti da calamità naturali (e non solo) sono state introdotte dal codice²⁶.

In particolare fondamentale è l’art. 29, comma 1°, secondo il quale «la conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro»; a sua volta la prevenzione viene definita come «il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto» (comma 2)²⁷.

È indubbio che siamo di fronte ad una disposizione di grande importanza e valore (anche sul piano simbolico) che conclude un lungo percorso di riflessione di carattere storico giuridico partito con la “Carta italiana del restauro” del 1972 la quale ha introdotto il termine “salvaguardia”, definita come l’insieme di quei provvedimenti conservativi che non implicano l’intervento diretto sull’opera²⁸.

Non a caso, proprio negli anni settanta, Giovanni Urbani auspicava una riforma della l.n. 1089 del 1939 (legge all’epoca vigente) che fosse ispirata ai principi della conservazione programmata, cioè un’attività di tutela incentrata sulla protezione dei beni culturali dai possibili rischi ambientali, al fine di evitarne il deterioramento, e quindi di limitare, al tempo stesso, la necessità di interventi di restauro²⁹.

L’art. 29 del codice, nel formulare l’elencazione dei diversi interventi di conservazione, si è indubbiamente ispirato ad una logica di “gradualità”, nel senso che l’intervento di “prevenzione” –essendo il meno impattante sul bene culturale – va considerato in via prioritaria rispetto a quelli di manutenzione e restauro, che, viceversa, normalmente comportano un intervento di carattere “fisico” sul bene.

Da un punto di vista più strettamente esegetico va inoltre osservato che il concetto di “prevenzione” di cui all’art. 29, da un lato, si riferisce in senso generico a tutte le tipologie di rischi (di origine antropica o naturale) che astrattamente possono riguardare il bene culturale,

²⁶ Infatti, il testo previgente (“Testo Unico” n. 490 del 1999), contemplava solo il “restauro” come unica tipologia di intervento normata (art. 34) e definito come «l’intervento diretto sulla cosa volto a mantenerne l’integrità materiale e ad assicurare la conservazione e la protezione dei suoi valori culturali». Si trattava, peraltro, di una lacuna evidenziata dalla dottrina (L. GALLUCCI, *Restauro e partecipazione finanziaria dello Stato*, in *Aedon*, 2000, 2) e che, come si è detto, è stata superata dalla previsione dell’art. 29 cit.

²⁷ Una definizione più generale di “prevenzione” è contenuta nell’art. 2, comma 3, del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 «Codice della protezione civile»: «La prevenzione consiste nell’insieme delle attività di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione».

²⁸ In dottrina, per un’analisi dell’art. 29 si rinvia al commento di S. VILLAMENA, sub *Art. 29*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 385 ss.

²⁹ Cfr. E. CAVALIERI, *La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 2, p. 476-477.

dall'altro, evidenzia il collegamento tra il bene e il contesto ambientale da cui provengono i “rischi” di deterioramento del bene stesso. Non a caso, tra gli interventi soggetti a preventiva autorizzazione, ai sensi del precedente art. 21, vi è anche quello concernente il suo semplice spostamento in altro luogo (anche temporaneo).

Come si è detto l'art. 29 costituisce una disposizione di carattere generale riguardante tutti i tipi di “rischi” relativi ai beni culturali indipendentemente dalla loro origine e natura (antropica o naturale).

Peraltro, vista la loro frequenza e potenzialità distruttiva, essa assume un particolare rilievo per quelli di natura sismica³⁰, e questo è chiaramente confermato dal comma 4, che, nel fornire la definizione di “restauro”, prevede che nel caso di beni immobili situati nelle zone a rischio sismico in base alla normativa vigente, esso comprenda anche l'intervento di miglioramento strutturale.

Inoltre, sotto altro profilo, va osservato che la prevenzione dai possibili rischi, in quanto intervento di “conservazione” dei beni culturali (art. 29), costituisce un'attività di natura doverosa per il proprietario, possessore e detentore dei beni culturali, sia esso soggetto pubblico o privato (art. 30, commi 1 e 3), il quale – pertanto – è tenuto a porre in essere tutte le misure necessarie a tal fine³¹.

Ciò comporterà, ove necessario, l'obbligo di ottenere la previa autorizzazione ministeriale ai sensi dell'art. 21 del codice nel caso in cui l'intervento di prevenzione rientri nell'ambito di applicazione di quest'ultima disposizione; si pensi, ad esempio, alla realizzazione ad una teca antisismica per la protezione di un'opera pittorica o di una scultura collocata in un ambiente che può presentare possibili rischi.

³⁰ È purtroppo noto che una delle cause più importanti di distruzione/danneggiamento dei beni culturali è costituita dagli avvenimenti di natura sismica, la cui possibile previsione, come ha mostrato la scienza, è quasi impossibile. È, infatti, oramai accertato che è alquanto problematico prevedere la grandezza, il luogo e l'ora di un evento sismico non essendo mai stati identificati dei “precursori deterministici”, cioè dei fenomeni la cui osservazione porterebbe con certezza al verificarsi dell'evento (sul punto vedi F. MULARGIA, *Che cosa è prevedibile dei terremoti? Precursori, probabilità e previsioni*, in E. GUIDOBONI, F. MULARGIA, V. TETI, (a cura di), *Prevedibile/Imprevedibile. Eventi estremi del prossimo futuro*, Rubbettino, Catanzaro, 2015, p. 259 ss.)

³¹ Si tratta, quindi, di un obbligo che segue il regime di appartenenza dei beni (soggetti pubblici o privati), anche se, come è stato messo in rilievo (M. UNGARI, *Art.30*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 141) la sua violazione non è collegata ad una specifica sanzione. È interessante inoltre osservare che un siffatto obbligo, nel vigore della precedente normativa, era stato ritenuto non sussistente mancando una specifica disposizione legislativa in tal senso (T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 355 ss.).

4. Il problema della gestione dell'emergenza. La istituzione, all'interno del MIC, della "Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale": struttura e competenze.

Oltre alla "prevenzione" in senso stretto, un secondo aspetto della problematica legata alla sicurezza dei beni culturali in caso di calamità naturali è quella che attiene alla gestione della fase di emergenza.

Si tratta di quella situazione nella quale l'evento calamitoso si è (in tutto o in parte) già realizzato e, di conseguenza, si pone il problema della gestione del c.d. "rischio residuo", cioè quella parte di rischio che non si è saputo (o potuto) evitare in via anticipata attraverso le misure di prevenzione.

In questa fase l'esigenza primaria è quella della messa in sicurezza del patrimonio culturale danneggiato dall'evento allo scopo di evitare ulteriori danni, e, a tal fine, sussiste la possibilità di adottare procedure di natura emergenziale che siano poste, se necessario, anche in deroga a quelle di carattere ordinario³².

Com'è del tutto evidente in tali situazioni è necessario agire con rapidità e efficacia, e, di conseguenza, risulta fondamentale, in primo luogo, poter contare su un quadro di competenze amministrative sufficientemente chiaro e privo di sovrapposizioni.

Proprio per tale ragione l'art. 17 del d.p.c.m. 2 dicembre 2019 n. 169³³ ha istituito, nell'ambito del MIC, la "Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale"; infatti, compito fondamentale della suddetta direzione, è quello di assicurare, nel rispetto degli indirizzi e delle direttive del Segretario generale, «l'ideazione, la programmazione, il coordinamento, l'attuazione e il monitoraggio di tutte le iniziative in materia di prevenzione dei rischi e sicurezza del patrimonio culturale e di coordinamento degli interventi conseguenti alle emergenze nazionali ed internazionali, anche in collaborazione con le altre amministrazioni competenti».

La istituzione della "Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale" di fatto segue, a brevissima distanza, quella della "Unità della sicurezza del patrimonio culturale" avvenuta con il d.p.c.m. 1 dicembre 2017, n. 238 e successivamente configurata dall'art. 12, comma 7, lett. b, del d.p.c.m. n. 76 del 2019 come ufficio dirigenziale generale operante presso il segretariato generale.

In sintesi il nuovo assetto organizzativo ministeriale risulta essere articolato in un duplice livello di competenze.

³² Lo strumento giuridico fondamentale, in queste situazioni, com'è noto, è costituito dalle "ordinanze di protezione civile" (art. 25 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, "Codice della protezione civile") adottabili al fine di coordinare l'attuazione degli interventi di emergenza. In dottrina, in termini generali, sulla struttura e i caratteri delle ordinanze contingibili e urgenti, si rinvia a M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.

³³ Recante «Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance».

Al vertice vi è il Segretario generale al quale è attribuito il compito di coordinare le iniziative in materia di sicurezza del patrimonio culturale nonché gli interventi conseguenti a emergenze di carattere nazionale e internazionale attraverso l'esercizio di poteri di indirizzo nei confronti della "Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale" e in collaborazione con le altre istituzioni competenti³⁴.

Al livello inferiore rispetto al Segretario generale vi è, per l'appunto, la nuova direzione generale alla quale l'art. 17 del d.p.c.m. n. 169 del 2019 assegna importanti compiti i sia di tipo normativo che di natura più strettamente amministrativa e operativa.

Tra questi vanno, in particolare, segnalati quelli concernenti lo svolgimento di tutte le funzioni al MIC riguardanti «gli interventi di messa in sicurezza in fase emergenziale e di ricostruzione, in coordinamento con le attività del Dipartimento della protezione civile e delle altre amministrazioni coinvolte nei medesimi interventi», nonché quelli relativi all'adozione di linee guida, in materia di sicurezza del patrimonio culturale rispetto ai rischi antropici e quelli concernenti le calamità naturali e l'incendio.

Infine il direttore generale è altresì titolare del potere di emanare, con riferimento ai beni culturali e paesaggistici coinvolti negli interventi di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi, i provvedimenti di cui al successivo art. 47. Si tratta di una serie di atti amministrativi di varia natura (autorizzazioni, dichiarazioni di particolare interesse culturale, etc.) che in via ordinaria sono di competenza della "Commissione regionale per il patrimonio culturale", ma che, in considerazione della situazione di emergenza in atto, debbono essere adottati dal direttore generale.

Per rendere possibile l'espletamento dei propri compiti si prevede, opportunamente, che la nuova direzione generale, da un lato possa avvalersi delle strutture periferiche del MIC (anche attraverso l'utilizzo di modelli appositamente previsti per le fasi emergenziali)³⁵; dall'altro, per acquisire le indispensabili conoscenze sul piano tecnico-scientifico, possa stipulare appositi accordi quadro con specifici enti e istituzioni³⁶.

In linea di principio l'istituzione della "Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale" costituisce, senza alcun dubbio, una innovazione di grande importanza in quanto viene creato un centro unitario di riferimento in grado di porsi come *focal point* di coordinamento di tutte le azioni da intraprendere in caso di emergenza.

³⁴ Art. 13, comma 2°, lett. f, del d.p.c.m. n. 169 del 2019.

³⁵ Art. 17, comma 1.

³⁶ Molto importante, in tal senso, è il recente «Accordo quadro per lo sviluppo e l'implementazione dei sistemi per la sicurezza del patrimonio culturale e per la gestione dell'emergenza per i beni culturali» del 9 luglio 2021 firmato con l'INGV (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia) e riguardante le attività di ricerca e di consulenza tecnico-scientifica inerenti la prevenzione, valutazione e sorveglianza del rischio sismico.

Del resto, come ha sottolineato la migliore dottrina³⁷, quello della forte “dispersione” tra le diverse amministrazioni di interventi simili o, comunque, strettamente connessi nelle situazioni di emergenza, costituisce uno degli aspetti di maggiore criticità del nostro sistema³⁸.

La direzione generale potrà quindi fungere come centro di coordinamento per una pluralità di soggetti quali il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, la Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del MIC, e, soprattutto, il “Servizio nazionale della protezione civile”, la cui struttura e funzionamento sono oggi disciplinate dal d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1³⁹.

Quest’ultimo, infatti, avendo competenza in ordine allo svolgimento di tutte le attività «volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento»⁴⁰, costituisce, evidentemente, l’interlocutore privilegiato della nuova direzione generale sia per ciò che riguarda la definizione delle norme da osservarsi durante la fase dell’emergenza che quella concernente gli interventi di carattere più propriamente “operativo”.

5. Il “Recovery Art Conservation Project” previsto nel PNRR e le altre misure sulla sicurezza dei beni culturali.

Oltre al tema relativo alle competenze amministrative un ulteriore importante aspetto dell’emergenza conseguente alla calamità naturale riguarda le procedure da adottarsi per salvaguardare (o limitare i danni) ai beni culturali coinvolti.

Dal punto di vista strettamente tecnico - operativo esse sono previste dalla direttiva del MIC del 23 aprile 2015 relativa, per l’appunto, alle «procedure per la gestione delle attività di messa in sicurezza e salvaguardia del patrimonio culturale in casi di emergenze derivanti da calamità naturali»⁴¹.

³⁷ M. CAMMELLI, *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, in *Aedon*, 2017, 2.

³⁸ M. CAMMELLI, *op.ult.cit.*, il quale individua come ulteriori elementi di criticità del sistema: 1. L’orientamento prevalentemente estetico-filologico proprio del personale del MIC rispetto a quello più sistemico proprio di discipline quali la fisica, la chimica o la geologia (con la conseguenza di mantenere inalterata la separazione tra i criteri della conservazione e i protocolli suggeriti dall’evoluzione scientifica e tecnologica); sul “problema” della formazione del personale del MIC, anche sotto un profilo storico, si veda anche S. AMOROSINO, *Strutture, culture e prassi amministrative del MIBAC e delle Soprintendenze*, in *Riv. Giur. ed.*, 2019, II, p. 391 ss.; 2. La crescente tensione tra regimi “speciali” (di volta in volta creati sulla base delle specifiche emergenze) e quelli di natura ordinaria.

³⁹ Cfr. C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 104.

⁴⁰ Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 24 del 2018. Il servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi (art. 16, comma 1). In dottrina, sul tema si veda U. ALLEGRETTI, *Il Codice di Protezione Civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 2018, 1; in una prospettiva anche di diritto comparato: V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 2020.

⁴¹ La direttiva è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 169 del 23 luglio 2015.

Nel complesso, la direttiva si ispira al principio del necessario coordinamento di tutti i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti dell'emergenza (MIC, Servizio nazionale di protezione civile, commissario straordinario, enti ecclesiastici) al fine di garantire la massima tempestività ed efficacia delle azioni funzionali alla messa in sicurezza del patrimonio culturale⁴².

In particolare le procedure prevedono: 1) il necessario coordinamento con le strutture esterne all'amministrazione deputate alla gestione dell'emergenza e fra le articolazioni centrali e quelle periferiche del MIC; 2) la partecipazione di tutte le articolazioni del MIC alla gestione dell'emergenza.

È evidente che le suddette procedure, emanate prima della istituzione della "Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale" (avvenuta, come si visto, con il dpcm n. 169 del 2019), dovranno ora essere necessariamente ricollegate con le funzioni e i compiti attribuiti a quest'ultima.

Con specifico riferimento ai beni di proprietà degli enti ecclesiastici (che, come è noto, costituiscono una parte rilevante nel nostro patrimonio culturale) il principio del coordinamento tra le diverse autorità trova una esplicita conferma nell'art. 6, comma 5, dell'intesa del 26 gennaio 2005⁴³, il quale prevede che – in caso di calamità naturali – il vescovo diocesano deve trasmettere al soprintendente competente per materia e per territorio ogni utile informazione al fine del sollecito accertamento dei danni e argomentate valutazioni circa le priorità di intervento legate alle esigenze di culto⁴⁴.

Inoltre gli organi ministeriali (quindi, *in primis*, la nuova direzione generale) dovranno accordarsi per garantire il deposito temporaneo dei beni culturali mobili presso musei ecclesiastici (se muniti di idonei impianti di sicurezza) o musei pubblici presenti sul territorio ovvero presso laboratori di restauro idonei, anche sotto il profilo della sicurezza, ad effettuare i necessari interventi conservativi⁴⁵.

⁴² In dottrina, pur un inquadramento generale dell'istituto del "coordinamento" nel diritto pubblico, rimangono fondamentali gli studi di V. BACHELET, tra cui la voce "Coordinamento", in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. X, 1962, p. 631 ss. Con specifico riferimento al coordinamento nei casi di emergenza derivanti da calamità naturali, si veda L. DE LEONARDIS, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Foro amm.*, 2005, X, p. 3118 ss.

⁴³ «Intesa intervenuta tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituti ecclesiastici». In dottrina sui beni culturali di interesse religioso si veda E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁴⁴ L'aspetto relativo alla trasmissione delle informazioni tra autorità statale e religiosa ha, nella fase dell'emergenza, un ruolo fondamentale. Sullo specifico tema si rinvia a V.M. SESSA, *La condivisione delle informazioni relative al patrimonio culturale ecclesiastico nella gestione dell'emergenza sismica*, in *Aedon*, 2017, 2.

⁴⁵ All'Intesa del 2005 hanno fatto seguito due protocolli (il primo del 2014, di carattere generale e il secondo del 2016, riguardante solo alcune regioni); sul punto si veda V.M. SESSA, *op.ult.cit.*

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto della gestione dell'emergenza si inserisce la recentissima novità, prevista dal PNRR (piano nazionale di ripresa e resilienza) e costituita dal “*Recovery Art Conservation Project*”⁴⁶.

Trattasi di un piano, i cui contenuti dovranno essere successivamente definiti, nell'ambito del quale è prevista la creazione di cinque depositi temporanei per la protezione di opere d'arte da utilizzare in caso di calamità naturali e dislocati in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale. Nello specifico si tratta della ex centrale nucleare di Bosco Marengo (Alessandria), della ex centrale nucleare di Caorso (Piacenza); della ex centrale nucleare di Garigliano (Caserta) della ex caserma Cerimant (Roma) e della ex casermette (Camerino).

L'obiettivo fondamentale del “*Recovery Art Conservation Project*” è, quindi, quello di individuare i siti idonei nei quali collocare e gestire i beni culturali coinvolti nell'emergenza in piena sicurezza adottando, se necessario, le prime misure urgenti di conservazione. Infatti, in caso di eventi calamitosi, l'esperienza di questi anni ha mostrato che è fondamentale provvedere, in via temporanea, al rapido allontanamento dei beni mobili dal luogo dell'evento, in quanto, sovente, gli stessi beni rimangono soggetti a gravi rischi quali quelli di natura meteorologica o quelli conseguenti a furti o danneggiamenti da parte di terzi.

Il “*Recovery Art Conservation Project*”, pur costituendo la più rilevante misura introdotta dal PNRR riguardo alla prevenzione e sicurezza dei beni culturali, non è comunque l'unica in quanto il piano prevede anche la costituzione di un centro per il controllo e il monitoraggio dei beni culturali⁴⁷ e la creazione di un programma di messa in sicurezza antisismica dei luoghi di culto e di restauro del patrimonio appartenente al FEC (Fondo edifici di Culto). Per tutti questi interventi si prevede un finanziamento complessivo di 800 milioni di euro.⁴⁸

La scelta, operata dal PNRR, di privilegiare gli edifici di culto rispetto alle altre categorie di beni culturali è, probabilmente, spiegabile sia con il loro altissimo numero nell'intero

⁴⁶ La versione ufficiale del PNRR è consultabile sul sito www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.

⁴⁷ Denominato CEFURISC«Centro Funzionale Nazionale per la salvaguardia dei beni culturali dai rischi di natura antropica e naturale».

⁴⁸ Va comunque precisato che gli interventi citati riguardanti la sicurezza del patrimonio culturale costituiscono solo uno degli ambiti relativi al settore “Turismo e cultura” in cui si articola il PNRR (per il quale è previsto uno stanziamento complessivo di 6,68 miliardi di euro). Esso, infatti, si divide in quattro segmenti principali divisi, a loro volta, in diversi capitoli: 1) Patrimonio culturale per la prossima generazione (che ricomprende, tra l'altro, un programma per la rimozione delle barriere fisiche e cognitive nei musei, biblioteche e archivi e per il miglioramento dell'efficienza energetica di cinema, teatri e musei); 2) Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale (all'interno del quale è, per l'appunto, previsto l'investimento riguardante «sicurezza sismica dei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto e siti di ricovero per le opere d'arte»). 3) Industria Culturale e creativa 4.0. 4) Turismo 4.0.

territorio nazionale, sia con il fatto che, solitamente, essi costituiscono una delle tipologie di beni che vengono più gravemente danneggiati nei casi di calamità naturali (soprattutto terremoti)⁴⁹.

Si tratta, quindi, di una scelta in linea di principio condivisibile e che si pone, tra l'altro, in un rapporto di logico collegamento con quella concernente la creazione dei depositi per i beni mobili prevista dal *“Recovery Art Conservation Project”*.

6. Riflessioni di sintesi; la *“Carta del rischio”* e il suo necessario aggiornamento.

Fermo restando che un giudizio definitivo, in questa fase iniziale di elaborazione del PRNN, appare ovviamente prematuro, rimane comunque il fatto che le innovazioni introdotte, almeno sul piano teorico, sembrano andare nella giusta direzione in quanto intervengono su tre degli aspetti di maggiore criticità presenti nel nostro sistema di protezione dei beni culturali nei casi di emergenza: la mancanza di un centro di coordinamento dei rischi a livello nazionale con funzioni di controllo e monitoraggio, l'individuazione di siti idonei ove ubicare i beni a rischio in caso di calamità e, soprattutto, la carenza di fondi destinati alla prevenzione⁵⁰.

Si tratta, quindi, di misure che possono essere considerate, almeno sulla carta, come un cambio di passo nelle azioni di prevenzione del nostro vastissimo patrimonio culturale (sia pubblico che privato).

Ciò premesso, un ulteriore aspetto che, in prospettiva, dovrebbe essere necessariamente valorizzato è quello concernente l'ambito più strettamente conoscitivo⁵¹, nel senso che un'adeguata politica di prevenzione e di pronto intervento in caso di emergenze non può che essere fondata su una solida conoscenza dei rischi esistenti (sia naturali che antropici) sul piano tecnico-scientifico anche sotto il profilo della loro evoluzione nel corso del tempo.

In questo senso anche lo sviluppo della tecnologia, in particolare quella *“3D”*, può fornire un supporto quanto mai rilevante⁵².

In realtà va comunque osservato che uno *“strumento”* idoneo a tal fine già esiste ed è costituito dalla *“Carta del Rischio del Patrimonio Culturale”* elaborata negli anni novanta del

⁴⁹ Si pensi che in conseguenza del sisma avvenuto in Abruzzo nel 2012 su 1400 immobili di interesse culturale danneggiati ben 900 erano edifici di culto.

⁵⁰ Negli ultimi anni sono state comunque approvate alcune disposizioni riguardanti il finanziamento degli interventi di prevenzione anche se si tratta di importi molto inferiori rispetto a quanto previsto dal PNRR; in particolare con l'art. 14, comma 4 del d.l. 28 settembre 2019 n. 109 (convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 109) sono stati stanziati 10 milioni di euro per gli anni 2019 e 2020, al fine di redigere «il piano straordinario nazionale di monitoraggio e conservazione dei beni culturali» (piano approvato con decreto del MIC n. 579 del 14 dicembre 2020).

⁵¹ In termini generali, sull'attività conoscitiva della pubblica amministrazione rimane ancora oggi fondamentale lo studio di F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967.

⁵² Sul ruolo della tecnologia nella tutela e valorizzazione dei beni culturali si veda M.F. CATALDO, *Preservare la memoria culturale: il ruolo della tecnologia*, in *Aedon*, 2020, 2.

secolo scorso dall'Istituto Centrale per il Restauro (ICR) e il cui fondamento giuridico è costituito dall'art. 1, comma 2, lett. b, della legge 19 aprile 1990, n. 84⁵³, il quale, nell'ambito delle attività e dei compiti istituzionali di catalogazione, inventariazione, prevenzione e salvaguardia dei beni culturali e ambientali, prevede che il «Ministero proceda all'elaborazione di una carta conoscitiva aggiornabile della situazione di rischio del patrimonio culturale pubblico e privato con relativa banca dati»⁵⁴.

La “Carta del rischio”, la cui gestione tecnico-amministrativa è ora affidata, del tutto opportunamente, alla “Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale” ed è costituita da un sistema di banche dati capace di raccogliere e gestire le informazioni e i dati relativi allo stato di conservazione dei beni culturali immobili nonché ai loro possibili rischi.

La “Carta” è attualmente consultabile sul web⁵⁵ tramite un sistema “GIS” realizzato dall'ICR.

Più in particolare essa documenta la vulnerabilità dei principali beni immobili di interesse archeologico e architettonico indicando per ciascuno di essi tre tipologie di rischi: 1) di pericolosità ambientale (erosione, annerimento), 2) di pericolosità antropica (spopolamento, pressione turistica), 3) di pericolosità statico – strutturale (vulcani, valanghe, frane, terremoti, esondazioni).

L'ambizioso obiettivo su cui si basa la “Carta” è quello di assumere e raffigurare tutta la complessità relativa al sistema dei rischi, all'interno del quale la pericolosità sismica (principale tipologia di rischio naturale) viene vista non in modo isolato ma in interazione con gli altri fattori di rischio⁵⁶.

Il Sistema Informativo Territoriale (SIT) della “Carta del rischio” è – quindi – lo strumento tecnico che permette di individuare e valutare le diverse tipologie di rischi a cui sono esposti i beni in rapporto alle loro condizioni di conservazione e alle caratteristiche del territorio cui i beni appartengono e, pertanto, consente di definire le misure di prevenzione più opportune da adottare.

Tutto ciò premesso, una importante misura di tutela preventiva da adottare, con effetti di lungo periodo, potrebbe essere quella di cercare di completare (e successivamente periodicamente aggiornare) la “Carta” sia dal punto di vista oggettivo (tipologie dei rischi), che soggettivo

⁵³ Recante «Piano organico di inventariazione, catalogazione ed elaborazione della carta del rischio dei beni culturali, anche in relazione all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo: primi interventi».

⁵⁴ In realtà, come ha osservato V. SESSA, *La Carta del Rischio del patrimonio culturale: l'esperienza della Lombardia*, in *Aedon*, 2000, 3, l'idea di realizzare uno strumento come la Carta del rischio deriva dal concetto di restauro preventivo coniato da Cesare Brandi ed è stato per la prima volta applicato da Giovanni Urbani su scala regionale attraverso il Piano pilota per la conservazione dei beni culturali in Umbria del 1975.

⁵⁵ Sul sito www.cartadelrischio.beniculturali.it.

⁵⁶ Sul punto si veda P. PETRAIOLA, *Carta del rischio: linee guida e normativa recente. Una lettura critica*, in *Economia della cultura*, 2014, 3-4, pp. 303 ss.

(numero degli immobili oggetto di studio)⁵⁷; in tal modo, infatti, gli enti preposti sarebbero in possesso di un quadro di conoscenze completo e affidabile che possa consentire loro di individuare le più opportune e efficaci azioni da intraprendere sia nell'ambito delle azioni di prevenzione (anche di lungo periodo) che di quelle concernenti la fase di emergenza.

In questo contesto anche l'istituendo centro per il controllo e il monitoraggio dei beni culturali, consentendo un utilizzo più sinergico delle tecnologie esistenti, se ben realizzato e coordinato con la "Carta", potrebbe avere, senza dubbio, un ruolo di fondamentale importanza.

⁵⁷ L'implementazione della Carta è suggerita anche da G. STRAZZA, *Saper salvaguardare il patrimonio culturale: cosa imparare dall'incendio di Notre-Dame*, cit. p. 444-445; in particolare l'Autrice propone di estendere tale strumento tecnico a livello internazionale in modo da realizzare una banca dati digitale "universale" del patrimonio culturale.