

## Il Parco tematico di Mutonia a Santarcangelo di Romagna. Valorizzazione del paesaggio, gestione di beni comuni e sviluppo dei territori: una lettura in prospettiva giuridico-manageriale<sup>1</sup>

*Carmen Vitale, Mara Cerquetti, Caterina Nanni*

**SOMMARIO:** 1. *Il parco tematico di Mutonia.* – 2. *Paesaggio e beni comuni nel dibattito giuridico: convergenze e implicazioni.* – 3. *Il paesaggio come bene comune nella prospettiva manageriale.* – 4. *Verso lo sviluppo sostenibile di Mutonia come paesaggio in trasformazione: qualche conclusione.*

### 1. *Il parco tematico di Mutonia*

In una cava abbandonata a circa due km dal centro di Santarcangelo di Romagna, in provincia di Rimini, su un terreno demaniale dato in concessione al Comune, si trova il villaggio-laboratorio della *Mutoid Waste Company*, una rete internazionale di artisti, *performers* e artigiani che creano opere d'arte e spettacoli, utilizzando rottami e altri materiali di scarto<sup>2</sup>.

L'amministrazione comunale ha accolto gli artisti e assegnato loro l'area (in assenza di specifica regolamentazione fino al 2003, e poi mediante un contratto di comodato d'uso gratuito), consentendo il protrarsi dell'insediamento per oltre vent'anni.

---

(1) Il saggio rappresenta una versione modificata di quello pubblicato, in inglese, con il titolo *Managing the landscape as a common good? Evidence from the case of "Mutonia" (Italy)*, sulla Rivista *Land Use Policy*, 87, September 2019, 104022, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837718319513>.

(2) Il nucleo originario dei Mutoid si è formato a Londra a metà degli anni '80, diramandosi poi in varie parti d'Europa. In Romagna i Mutoid arrivarono nel 1990 per partecipare al Festival Internazionale del Teatro in Piazza. Dopo una permanenza che doveva essere soltanto temporanea, il luogo ne divenne campo-base.

In questo arco di tempo Mutonia è diventata gradualmente una grande galleria di sculture a cielo aperto combinate con altre strutture che gli artisti utilizzano come officine e abitazioni, tutte rimovibili e realizzate con materiali di recupero. Lo spazio è stato concepito da subito come un luogo pubblicamente fruibile, a forte valenza etica, perché basato sul riuso creativo dei materiali e degli spazi abbandonati.

La permanenza della comunità di artisti ha inoltre generato spontaneamente un intenso sistema di relazioni sia umane che lavorative sul territorio, già noto per la sua vivacità culturale, e dato vita a numerose collaborazioni artistiche con l'amministrazione locale.

L'insediamento, tuttavia, era stato realizzato in violazione della regolamentazione urbanistica ed edilizia. Per questo, il TAR Emilia-Romagna<sup>3</sup>, in seguito al ricorso proposto dal proprietario di un terreno adiacente al Campo Mutoid, ordinava all'amministrazione di procedere alla qualificazione dei manufatti esistenti e di verificarne la compatibilità con le norme in materia urbanistica e ambientale, anche considerando che i manufatti insistevano su un'area sottoposta a vincolo paesaggistico (a meno di 150 metri dal fiume Marecchia). La pronuncia del TAR e l'urgenza di evitare lo sgombero dell'area offrivano all'amministrazione lo spunto per adottare un "Piano Operativo Comunale tematico", ovvero riguardante una porzione di territorio da assumere ad oggetto di un intervento di valorizzazione, che contemplasse esplicitamente tra i suoi obiettivi il mantenimento e la definitiva regolarizzazione del Campo Mutoid, trovando il modo di incardinare questa operazione nei margini fissati dalle previsioni del Psc, del PTCP e del PTR.

Il caso proposto rappresenta efficacemente il precario equilibrio e la difficile coesistenza tra interessi pubblici eterogenei<sup>4</sup> (rispetto della normativa urbanistica ed edilizia, valorizzazione del paesaggio, sicurezza pubblica, rigenerazione di aree dismesse, fruizione di diritti culturali) e interessi privati, la cui composizione viene rimessa allo strumento urbanistico.

---

(3) TAR Emilia-Romagna, sez. II, n. 334/2013.

(4) In proposito si rinvia a L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005.

Viene infatti approvato con delibera commissariale n. 94 del 2014 un Poc tematico (art. 30, l.r. 20/2000)<sup>5</sup> con valore di piano attuativo, che diventa strumento di tutela del Parco Artistico di Mutonia. Si regola in questo modo l'utilizzo dell'area, perché ciò produce benefici per la comunità, attribuendo all'area un «vincolo di destinazione artistica» a favore dei Mutoid (nel frattempo costituitisi come associazione), che include anche la funzione abitativa, in quanto strettamente connessa alle finalità artistiche e sociali perseguite dal gruppo.

In prospettiva più ampia, il Poc diventa lo strumento di tutela di una realtà artistica, che, pur se non qualificabile come bene culturale in senso proprio, viene ritenuta dalle amministrazioni preposte (sovrintendenze) meritevole di tutela.

In questo senso, la vicenda è interessante anche rispetto all'interpretazione di fenomeni più generali e complessi, quali in particolare la progressiva estensione della nozione di patrimonio culturale con le perplessità che ne derivano<sup>6</sup> e la parziale inadeguatezza e rigidità degli ordinari strumenti di tutela previsti dal Codice dei beni culturali<sup>7</sup>.

Ma non solo. Il Poc approvato persegue al tempo stesso due finalità: da un lato, la tutela del Parco e attraverso di essa la realizzazione di un più ampio progetto di valorizzazione di un'area di rilievo paesaggistico; dall'altro, lo sviluppo economico di un territorio. Si tratta, in altri termi-

---

(5) [http://www.comune.santarcangelo.rn.it/servizi/edilizia-e-strumenti-urbanistici/pianificazione-territoriale/piano-operativo-comunale/poc-tematico/1-relazione\\_m-22-5-2014.pdf](http://www.comune.santarcangelo.rn.it/servizi/edilizia-e-strumenti-urbanistici/pianificazione-territoriale/piano-operativo-comunale/poc-tematico/1-relazione_m-22-5-2014.pdf). Dal 1° gennaio 2018 è in vigore la legge regionale n. 24 del 21 dicembre 2017 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), nuova legge urbanistica regionale. A far data dal 1° gennaio 2018 i Comuni avevano tre anni di tempo per avviare il procedimento di approvazione del nuovo Piano urbanistico generale (PUG), ed ulteriori due anni per completarlo, sostituendo gli attuali strumenti urbanistici approvati ai sensi della l.r. 20/2000 o della previgente l.r. 47/1978. Al tema è dedicato il fascicolo 3, 2017 di *questa Rivista*, dal titolo *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*.

(6) Cfr., sul tema dell'eccessiva dilatazione della nozione di bene culturale, L. CASINI, *Ereditare il futuro*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 11.

(7) In proposito, di recente, A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. amm.*, 2, 2019, p. 223 ss.; A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon*, 2, 2019.

ni, di un fenomeno più generale in cui il diritto (del governo del territorio) viene “piegato” alle pressioni dei diversi attori locali<sup>8</sup>.

L’alta valenza paesaggistica dell’area<sup>9</sup>, esplicitata dalle prescrizioni del Psc, su cui il ricorso amministrativo proposto fa leva per richiedere la rimozione delle strutture create, diventa infatti la ragione, insieme alla riconosciuta rilevanza artistico-culturale dell’insediamento, per una diversa valutazione e ponderazione degli interessi che qualifica l’insediamento dei Mutoid non solo come perfettamente integrato in un contesto territoriale e paesaggistico riconosciuto e tutelato dalla pianificazione territoriale, ma addirittura funzionale al migliore perseguimento degli interessi generali.

Nondimeno, l’opportunità di regolamentare la già avvenuta rigenerazione della cava per opera della Mwc (che aveva comportato una sorta di occupazione “controllata” dell’area, preservandone la sicurezza) di fatto aveva contribuito a migliorare un paesaggio fortemente degradato in seguito all’abbandono dell’attività di escavazione.

Sotto altra prospettiva, infine, il Poc ha recepito un’istanza proveniente dal basso e fondata su un legame identitario dell’insediamento rispetto al territorio in un’ottica di reale condivisione delle scelte fondamentali di pianificazione territoriale tra amministrazione e cittadini.

L’area risulta ora ufficialmente destinata alla fruizione collettiva, secondo quanto prevede la Convenzione stipulata tra i Mutoid e l’amministrazione comunale seguita all’approvazione del Poc. Compete ai primi lo sviluppo della propria attività artistica e la cura degli spazi del parco, in modo da favorirne la pubblica fruizione; alla seconda la definitiva regolarizzazione dell’insediamento, le iniziative di sostegno finalizzate a migliorare l’accessibilità e la comunicazione del luogo, nonché il controllo dell’attività edilizia del gruppo e del rispetto degli accordi.

---

(8) Il fenomeno viene descritto da J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2 ed., 2016, p. 8.

(9) L’area in oggetto è infatti individuata nel Psc come Area di valore naturale (AVN) compresa nella rete ecologica di rilevanza regionale e provinciale individuata nel PRCP (Area di collegamento ecologico del fiume Marecchia), incluso a sua volta nel “Programma per il sistema regionale delle aree protette e dei siti Rete Natura 2000”.

Il giudizio di compatibilità condotto dall'amministrazione, sulla scorta delle valutazioni positive degli organi competenti, ha saputo tenere conto delle trasformazioni subite dal paesaggio nel tempo, a conferma che le funzioni di tutela e valorizzazione non possono prescindere dal carattere evolutivo della nozione stessa di paesaggio come risultato di un sistema di relazioni con le comunità di riferimento, e per questo soggetto a continua mutazione<sup>10</sup> e inevitabilmente condizionato nelle sue progressive trasformazioni dalla sua percezione da parte della comunità.

In questo contesto il paesaggio è "bene comune" in ragione della sua dimensione percettiva, che è intrinsecamente pubblica in quanto esso è pubblicamente visibile e fruibile. Si rileva infatti in esso una duplice natura: una riconducibile alla sua presenza materiale, fatta di elementi concreti, e sulla quale inevitabilmente ricadono materialmente anche beni di proprietà privata, e una che si ricollega alla relativa comunicazione di "senso", alla sua valenza culturale.

Può già anticiparsi qui, come si sia da più parti sottolineato il rischio di una eccessiva dilatazione della nozione di paesaggio<sup>11</sup> e di patrimonio culturale. Ciò se, da un lato, risponde evidentemente all'opportunità di adattare le suddette nozioni all'evoluzione del contesto socio-culturale, dall'altro, genera incongruenze tra oggetti di tutela e strumenti disciplinati dal Codice. A margine, peraltro, il caso proposto consente di richiamare l'ulteriore questione dell'inquadramento dell'arte contemporanea tra le disposizioni di tutela<sup>12</sup>.

Anticipando qualche conclusione, dunque, si concorda qui<sup>13</sup> con l'opportunità di una definizione di patrimonio culturale di interesse locale

---

(10) Cfr., art. 1 Convenzione europea del Paesaggio. Ma già A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, p. 3 ss.

(11) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'art. 131*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, p. 525.

(12) Cfr., l'art. 10, comma 5, del Codice e l'art. 1, comma 175, lett. a), n. 2), legge 4 agosto 2017, n. 124). Sul tema, A.L. TARASCO, *Ai confini del patrimonio culturale tra luoghi comuni e processi di produzione della cultura*, in *Aedon*, 1, 2018.

(13) A. LUPPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, cit.

e/o regionale che indichi ciò che, pur non potendo riconoscersi come bene culturale o paesaggistico ai sensi del Codice, è definibile attraverso processi dal basso, che tengano conto del contributo delle comunità. Dovrebbe derivarne la previsione di strumenti *ad hoc*, ad integrare il regime di tutela previsto dal Codice per il patrimonio culturale che potremmo definire “di interesse nazionale”.

Con più specifico riguardo alla relazione tra l'Associazione Mwc ed il Comune, invece, come meglio si dirà, la vicenda è caratterizzata, in una prima fase, da una sorta di “amministrazione accondiscendente”. L'avvio del procedimento di pianificazione segna poi il passaggio ad una fase nuova in cui il rapporto di collaborazione tra il Comune di Santarcangelo e la Mwc per la gestione dell'area nella quale insiste il Parco tematico può essere ricondotto ad una vera e propria ipotesi di “amministrazione condivisa” che culmina nell'approvazione del Poc e della Convenzione.

I Mutoid e l'amministrazione comunale condividono, infatti, la progettazione dell'intervento, indirizzando il procedimento di pianificazione alla piena soddisfazione delle istanze provenienti dalla comunità e definendo l'intervento di valorizzazione paesaggistica in una logica di integrale condivisione di compiti e responsabilità.

Il paesaggio dell'area lungo il fiume Marecchia, trasformatosi, a seguito della permanenza dei Mutoid, viene percepito come “bene comune” dalla collettività di riferimento nel momento in cui diviene percepibile, pubblicamente fruibile e in grado di comunicare valori nei quali la comunità si riconosce.

Lo stesso uso privato da parte dell'associazione Mutoid rimane comunque connesso allo svolgimento di un'attività di pubblica utilità, riconoscibile sia nella gestione del luogo come “parco di sculture” sia nell'azione di rigenerazione e mantenimento di un paesaggio degradato, pur se vincolato.

La collaborazione pubblico/privato è quindi funzionale a favorire la fruizione pubblica del luogo, la valorizzazione del contesto ambientale compatibilmente con le esigenze di tutela, in contropartita della regolazione della permanenza degli artisti nell'area.

## 2. *Paesaggio e beni comuni nel dibattito giuridico: convergenze e implicazioni*

Il caso descritto consente, dunque, qualche riflessione rispetto a tematiche più generali, tra le quali in particolare l'evoluzione del concetto di paesaggio, la relazione con la nozione di bene comune ed il rapporto tra valorizzazione del paesaggio e rigenerazione del territorio.

Con riguardo al primo aspetto, com'è noto, la Convenzione europea del paesaggio (2000)<sup>14</sup> ha riconosciuto la natura dinamica e relazionale del paesaggio come porzione di territorio il cui carattere deriva dall'azione e dall'interrelazione di fattori ambientali e umani (art. 1). Tale nozione comprende sia aspetti naturali che culturali e affida un ruolo centrale alle popolazioni che condividono, valutano e utilizzano il paesaggio. Secondo quest'approccio, il paesaggio esprime la loro *percezione* ed è modellato dalle loro *pratiche*<sup>15</sup>. Ne consegue che la stessa responsabilità in materia di pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile non deve circoscriversi solo ad un ristretto gruppo di esperti, ma a tutti coloro la cui attività contribuisce alla forma fisica e sociale del paesaggio e che possono partecipare alla sua salvaguardia anche attraverso forme di tutela attiva.

Più in generale, con riguardo al patrimonio culturale, il principio di responsabilità individuale e condivisa e del ruolo attivo delle comunità viene poi esplicitamente affermato nella Convenzione di Faro<sup>16</sup>, che segna in questo senso un deciso cambio di rotta rispetto al passato, legando il "diritto al patrimonio culturale" (ossia il beneficio per il singolo e per le comunità, derivante dall'accesso al patrimonio culturale, come strumento di partecipazione democratica) ai relativi obblighi di tutela e valorizzazione.

Non solo. Nel sistema delineato dalla Convenzione la nozione di patrimonio culturale si definisce "dal basso" e consiste in ciò che una determinata comunità ritiene meritevole di essere tutelato e valorizzato, per-

---

(14) [http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010\\_10\\_12\\_11\\_22\\_02.pdf](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf).

(15) K.R. OLWIG, *The practice of landscape "conventions" and the just landscape: The case of the European Landscape Convention*, in *Landscape Research*, 5, 2007, pp. 579-594.

(16) <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf>. In tema, C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 1, 2013.

ché funzionale a garantire uno sviluppo sostenibile della società (anche a prescindere dalla sua qualificazione normativa come bene culturale), secondo un processo “*bottom up*” molto simile a quello che caratterizza le iniziative di gestione di beni comuni che danno vita a forme di *governance* policentriche e condivise<sup>17</sup>.

In Italia, l'ordinamento giuridico nazionale ha ratificato nel 2006 la Convenzione europea del paesaggio<sup>18</sup>, attribuendo al paesaggio un valore complesso, che include il bisogno dei cittadini di stabilire una relazione sensibile con il territorio, di godere dei benefici derivanti da questa relazione e di partecipare alla determinazione delle sue caratteristiche qualitative. In questo modo, assumono un ruolo centrale tutti gli interessi sottostanti il paesaggio.

Tuttavia, a fronte di una più matura consapevolezza della rilevanza concettuale della nozione di paesaggio<sup>19</sup>, gli strumenti per la sua tutela e valorizzazione – in particolare quelli di pianificazione paesaggistica e urbanistica – sono ancora parzialmente inadeguati<sup>20</sup>.

Sotto diversa prospettiva, da un lato, il generale supporto concettuale da parte del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.)<sup>21</sup>, dall'altro, la progressiva difficoltà delle pubbliche amministrazioni di far fronte in maniera efficace ed efficiente alla molteplicità dei bisogni espressi dalla collettività (in particolare rispetto al tema della fruizione di luoghi fisici e virtuali come espressione dei diritti di cittadinanza) hanno aperto ulteriori varchi a varie forme di cooperazione tra pubblico e privato, con particolare riguardo, per quanto qui interessa, al tema della gestione e valorizzazione di spazi urbani, attraverso forme di ri-

---

(17) C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, p. 92.

(18) Non è stata invece ancora ratificata la Convenzione di Faro.

(19) Sul tema, G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 244 ss., con ampi riferimenti bibliografici.

(20) L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 210.

(21) Sul concetto di sussidiarietà, cfr., V CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà*, *Enc. Agg.* XII, 2004.



generazione del territorio<sup>22</sup> che non incidono sul disegno urbano complessivo<sup>23</sup>.

È questo l'*humus* nel quale si sono sviluppate le categorie di “bene comune” e di “amministrazione condivisa”, ad indicare strumenti (di tipo pattizio e convenzionale) e norme (di tipo regolamentare) che attribuiscono un ruolo ai cittadini e alle organizzazioni private nella gestione dei beni comuni.

Non può richiamarsi in questa sede l'integrale dibattito sviluppatosi in materia<sup>24</sup>; può osservarsi, tuttavia, che il tratto caratterizzante risulta esserne l'elemento finalistico, vale a dire, l'astratta idoneità dei beni comuni ad indurre un miglioramento della qualità della vita di una comu-

(22) Sul tema, si v., in particolare, F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto della città*, Bologna, 2017; E. FONTANARI, G. PIPERATA RUSCI (a cura di), *Agenda re-cycle*, cit.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018. Sullo stesso tema il fascicolo 3, 2017 di questa Rivista, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, cit., con contributi di T. BONETTI, G.F. CARTEI, R. DI PACE, M. DUGATO, G. TORELLI; M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2018.

(23) In questi termini, M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, p. 787 ss.

(24) La definizione di bene comune («cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona» e che «devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future») e l'avvio del relativo dibattito si devono, in particolare, alla proposta di riforma della disciplina dei beni pubblici ad opera della Commissione Rodotà, istituita presso il Ministero della giustizia nel giugno 2007 (art. 1, comma 3, lett. c), dell'articolo). Sul tema, si v., in particolare, G. ARENA, *Introduzione al Rapporto Labsus*, 2015, [http://www.labsus.org/wpcontent/themes/Labsus/media/Rapporto\\_Labsus\\_2015\\_Amministrazione\\_condivisa\\_dei\\_beni\\_comuni.pdf](http://www.labsus.org/wpcontent/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Amministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf); G. ARENA, C. IAJONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica e diritto*, 1, 2014; p. 3 ss.; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017; P. GROSSI, «Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative alla proprietà alla coscienza giuridica post unitaria», Milano, 2017; A. LALLI, *I beni pubblici-imperativi di mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015; A. LUCARELLI, *Beni comuni e funzione sociale della proprietà. Il ruolo del comune*, in L. SACCONI, S. OTTONE (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, 2015, p. 111 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Federalismi.it*, 2011; M.R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2012; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; E. VITALE, *Contro i beni comuni, una critica illuministica*, Roma-Bari, 2013.

nità. Ciò che definisce i beni comuni, insomma, oltre i differenti ambiti di applicazione e a prescindere dalla titolarità (pubblica o privata) degli stessi, è la loro strumentalità rispetto alla piena soddisfazione di diritti fondamentali dei cittadini, indistintamente, o di un gruppo più circoscritto.

A tal proposito è utile richiamare le note pronunce della Corte di Cassazione<sup>25</sup> in tema di beni comuni, che hanno contribuito in maniera decisiva a definirne gli elementi costitutivi. Relativamente all'individuazione dei beni demaniali (nel caso di specie le valli da pesca venete), la Corte ha precisato come non si possa prescindere dal richiamo alle disposizioni costituzionali (artt. 2, 9, 42), con la conseguenza che i beni comuni «sarebbero strumentali a consentire il pieno sviluppo della persona umana», esprimendo «un'esigenza non patrimoniale-proprietaria ma personale-collettivistica».

L'attenzione progressiva della dottrina e della giurisprudenza ha indotto il legislatore statale<sup>26</sup> e regionale<sup>27</sup> ad interessarsi ai beni comuni, contribuendo all'espansione della nozione, con il rischio anche di una progressiva perdita di significato (v. *infra*)<sup>28</sup>.

Oltre che sul piano normativo e giurisprudenziale, il crescente interesse per gli strumenti di governo dei beni comuni è percepibile nelle prati-

---

(25) Cass., sez. un., n. 2665/2011; Cass., sez. un., n. 3811/2011; Cass., sez. un., n. 3812/2011; Cass., sez. un., n. 3936/2011; Cass., sez. un., 3938/2011; Cass., sez. un., n. 3939/2011, n. 3939. In tema, F. CORTESI, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: La Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 1170.

(26) Cfr., ad esempio, legge 221/2015, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali; legge 107/2015 che detta norme per «la riforma del sistema nazionale di istruzione, formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti»; d.lgs. n. 154/2004, che contiene norme per «la modernizzazione del settore della pesca e dell'acqua coltura».

(27) Esemplificativo, in questo senso, l'art. 3, comma 1, lett. *h*) legge regionale Emilia-Romagna, 19/2014. Numerose sono le leggi regionali che contengono riferimenti al tema: legge regionale Sicilia, 19/2015; legge regionale Liguria, 1/2014; legge regionale Friuli Venezia Giulia, 5/2016; legge regionale Piemonte, 10/2016; legge regionale Emilia-Romagna, 3/2010; legge regionale Emilia-Romagna, 19/2014; legge regionale Lombardia, 36/2015; legge regionale Liguria, 14/2015.

(28) E. VITALE, *Contro i beni comuni*, cit.

che degli Enti locali<sup>29</sup>, che hanno prodotto atti di fonte regolamentare<sup>30</sup>, sul modello del regolamento del Comune di Bologna per la rigenerazione e la cura dei beni comuni urbani<sup>31</sup>.

Da un lato, dunque, l'evoluzione del concetto stesso di paesaggio, dall'altro il riconoscimento di beni che, in ragione della funzione alla quale assolvono, devono ritenersi comuni; per la gestione di entrambi e sulla base di presupposti teorici in parte analoghi diventa indispensabile il coinvolgimento diretto delle comunità che interagiscono con i soggetti pubblici attraverso l'attivazione di forme consensuali di amministrazione<sup>32</sup>.

Vi è, infine, un terreno ulteriore rispetto al quale la gestione dei beni comuni e la tutela e valorizzazione del paesaggio convergono, vale a dire quello della rigenerazione<sup>33</sup> come istanza prevalente delle politiche di governo territoriale.

La realizzazione di progetti per la rigenerazione di spazi urbani degradati<sup>34</sup> produce, infatti, effetti che nell'immediato consistono nel ripristino della funzionalità (o nell'attribuzione di funzioni nuove) di aree dismesse o abbandonate, ma che sul lungo periodo inducono, per progressiva imitazione di comportamenti virtuosi, una modificazione profonda dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, sviluppando un più incisivo senso di appartenenza alle comunità<sup>35</sup>, che trova inqua-

---

(29) A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., p. 111 ss.

(30) L'elenco dei comuni è disponibile su <http://www.labsus.org/2015/11/regolamenti-amministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

(31) Comune di Bologna, delibera di Consiglio PG n. 45010/2014 del 19 maggio 2014, «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani».

(32) Evidentemente ciò pone non poche questioni rispetto all'ampiezza, alle implicazioni (solo a titolo esemplificativo la scelta dei soggetti incaricati della gestione dei beni comuni oppure l'effettiva garanzia della libertà dell'accesso) di forme di amministrazione c.d. condivisa specie in ambiti particolari quali appunto la fruizione di diritti culturali o il governo urbano.

(33) Sul tema, si v. il fascicolo 3, 2017 di *questa Rivista*, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, con contributi di T. BONETTI, G.F. CARTEI, R. DI PACE, M. DUGATO, G. TORELLI, cit.

(34) Cfr., art. 23, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 conv. in l. n. 2/2009.

(35) Cfr., C. IAIONE, *Città e beni comuni*, 125, <http://labgov.city/commonspress/citta-e-beni-comuni-by-christian-iaione/>.

drammento giuridico nello strumento dei patti di collaborazione<sup>36</sup>. Se infatti in una dimensione “macro” la rigenerazione urbana è ascrivibile a progetti complessi di pianificazione territoriale, in una dimensione più circoscritta essa rappresenta, tra l’altro, una delle possibili applicazioni della gestione dei beni comuni<sup>37</sup>.

Laddove, poi, i beni o gli spazi oggetto dei suddetti interventi presentano anche una valenza culturale (artistica, storica, ecc.)<sup>38</sup>, la rigenerazione urbana si traduce, come detto, in un intervento di valorizzazione del patrimonio culturale ed in particolare del paesaggio<sup>39</sup>.

La diffusa necessità di rigenerare il territorio è dunque la finalità condivisa di progetti di valorizzazione del paesaggio ed esperienze di governo dei beni comuni.

Della valorizzazione del paesaggio, in particolare, la dottrina ha sottolineato il carattere aperto e dinamico, scomponibile in molteplici attività<sup>40</sup>, tra le quali proprio la riqualificazione (comma 5 dell’art. 131 del Codice dei beni culturali).

La valorizzazione del paesaggio è dunque «un’operazione di ripristino (come appunto nel caso della riqualificazione di contesti degradati), ma anche un intervento che crea nuovi valori paesaggistici ed è altresì attività diretta ad assicurarne la fruizione e l’uso»<sup>41</sup>.

Vi è, insomma, una correlazione necessaria tra valorizzazione del paesaggio e riqualificazione dei contesti degradati. In proposito, è stato tra

---

(36) Art. 5, Regolamento di Bologna.

(37) Cfr., R. DI PACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 627.

(38) Per i beni culturali in senso proprio, ex art. 12 del Codice vige, come noto, la regola dell’autorizzazione degli interventi (art. 21) con inevitabile effetto paralisi a causa del carico di lavoro delle sovrintendenze. Cfr., M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda re-cycle*, cit., pp. 60-61.

(39) Cfr., G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., p. 283.

(40) G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 263.

(41) L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 210.

l'altro opportunamente osservato<sup>42</sup> che, a prescindere dai diversi contesti nei quali vengono formulate (norme statali o regolamenti comunali) vi è un'evidente convergenza<sup>43</sup> di obiettivi e finalità tra la nozione di "rigenerazione" e quella di "riqualificazione" urbana, che consente di ricondurre la seconda all'ambito definitorio della prima<sup>44</sup>.

Guardando poi al dato normativo, un chiaro esempio della profonda correlazione tra riqualificazione, tutela dei beni comuni e valorizzazione del paesaggio è contenuta nella l. n. 158/2017 sull'insediamento nei piccoli Comuni (cfr. art. 1), nella quale si esplicita la necessità di un'azione che muova lungo le due direttrici della riqualificazione del territorio e della tutela dei beni comuni. Ciò sul presupposto che una migliorata vivibilità degli spazi urbani, attraverso la tutela e valorizzazione del paesaggio che ne consegue (specie rispetto ai diffusi rischi idrogeologici), possa produrre effetti benefici sul ripopolamento delle c.d. aree interne con ricadute positive in termini di sviluppo complessivo del Paese<sup>45</sup>.

Vi sono, dunque, almeno due possibili prospettive rispetto alle quali può reggere l'associazione del paesaggio alla mobile categoria dei beni comuni<sup>46</sup>. La prima è che, indubbiamente, il paesaggio condivide con la categoria dei beni comuni il dato finalistico, vale a dire il carattere di strumentalità rispetto alla tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (artt. 2, 9), come componente fondamentale del patrimonio culturale (art. 2, Codice dei beni culturali). La seconda prospettiva si colloca invece su un piano diverso, vale a dire che tanto la tutela del paesaggio che il governo dei beni comuni sembrano imporre, per le ragioni già richiamate, l'attivazione di forze sociali, «la vigilanza dei citta-

---

(42) E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 18.

(43) Cfr. l'art. 4, l. n. 158/2017.

(44) G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle*, cit., p. 28.

(45) In tema, sia consentito rinviare a C. VITALE, *La valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, in *Aedon*, 3, 2018.

(46) L'espressione si trova in S. SETTIS, *Il paesaggio, bene comune*, in Id., *La Costituzione. Perché attuarla è meglio che cambiarla*, Torino, Einaudi, 2016, p. 142.

dini più sensibili, quelli che si riuniscono in movimenti locali o associazioni nazionali (e) possono esercitare sorveglianza, avanzare proposte, salvaguardare i paesaggi<sup>47</sup>.

### ***3. Il paesaggio come bene comune nella prospettiva manageriale***

All'inizio del XXI secolo, sulla scia della Convenzione Europea del Paesaggio, si è definitivamente affermata una nozione innovativa e sistemica di paesaggio basata sui seguenti principi:

1) *apertura*. La protezione del paesaggio non è la protezione di "isole cristallizzate", ma della sua biodiversità e diversità culturale come insieme complesso. Come ormai riconosciuto dalla letteratura sull'argomento, il tradizionale sistema di conservazione, basato su "isole cristallizzate" immerse in un mondo in continuo mutamento, amplifica negativamente gli effetti dell'uso intensivo del suolo, del degrado ambientale e urbano e del processo di frammentazione determinato dall'attività umana. Queste isole di conservazione favoriscono il progressivo "indebolimento genetico" degli ambienti naturali e la schiacciante riduzione del loro livello di biodiversità. Paradossalmente, nonostante l'uso diffuso delle politiche di tutela dell'ambiente, la biodiversità aumenta laddove manca qualsiasi forma di protezione<sup>48</sup>;

2) *prevenzione e manutenzione*. Come conseguenza di una nozione aperta di conservazione, nelle politiche di tutela del paesaggio e dell'ambiente, la prevenzione assume un ruolo di primo piano rispetto ad ogni forma di intervento *post-factum*. Come già segnalato da Urbani oltre quarant'anni fa, in un paese come l'Italia, caratterizzato dalla capillare distribuzione del patrimonio culturale sul territorio, oltre che da un elevato rischio sismico e idro-geologico, particolare rilievo assumono la manutenzione e la conservazione programmata<sup>49</sup>;

---

(47) S. SETTIS, *Il paesaggio*, cit., p. 143.

(48) P. PITTALUGA, *Landscape as a "common": Collective protection and management*, in S. SERRELI (a cura di), *City Project and Public Space*, Dordrecht, Springer, 2013, p. 181.

(49) G. URBANI, *Premessa del progetto esecutivo*, in Istituto Centrale del Restauro, *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria. Progetto esecutivo*, in G. URBANI, *Intorno al restauro*, ed. curata da B. Zanardi, Milano, Skira, 2000, pp. 103-105.

3) *integrazione*. L'integrazione va intesa sia come collaborazione tra diversi soggetti, pubblici e privati, operanti a diversi livelli istituzionali, sia come tutela integrata di diverse tipologie di risorse naturali e culturali<sup>50</sup>;

4) *inclusività*. La sostenibilità della gestione del paesaggio dipende dalla partecipazione e dal coinvolgimento non solo degli attori pubblici e privati che insistono sul territorio, ma anche delle comunità locali nel processo decisionale, attraverso un approccio volontario e spontaneo, di tipo *bottom-up* in sostituzione o accanto ad uno di tipo *top-down*<sup>51</sup>.

5) *uso sostenibile*. L'erronea dicotomia tra tutela e valorizzazione viene oggi risolta da una visione che mette in luce la relazione virtuosa tra le due funzioni<sup>52</sup>. Tale approccio è il frutto di un cambio di paradigma – dalla conservazione in sé all'uso sostenibile del paesaggio –, fondato sull'assunto che la valorizzazione può essere di supporto alla tutela, non solo attraendo maggiori risorse da impiegare anche in attività di conservazione, ma anche aumentando la consapevolezza del valore del paesaggio in un numero più ampio di persone, così innescando un circolo virtuoso in grado di aumentare il benessere della popolazione e lo sviluppo locale.

Solo muovendo in questa direzione, è possibile conseguire quell'innovazione della “cultura della tutela” da più parti auspicata anche per il contesto nazionale: riguardo all'oggetto, che non deve più essere costi-

---

(50) In tema cfr. M. CERQUETTI, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale per lo sviluppo dei territori. Verso un nuovo paradigma gestionale*, in *Estrategia innovativas en la gestión y valorización del paisaje cultural: experiencias italianas y argentinas en comparación*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2015, pp. 9-24; P. PETRAROLA, *Il governo*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2006, 165-191; Id., *Modelli di governance per i beni culturali*, *Economia della cultura*, XVII (1), 2007, pp. 47-53.

(51) P. PITTALUGA, *Landscape as a “common”*, cit.

(52) Sul tema, M. MONTELLA, *Cultural Value*, in G.M. GOLINELLI (a cura di), *Cultural Heritage and Value Creation. Towards New Pathways*, Cham, Springer, 2015, pp. 1-51; P. PETRAROLA, *Tutela e valorizzazione*, in M. MONTELLA, P. DRAGONI (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione*, Bologna, CLUEB, 2010, pp. 43-54; Id., *La valorizzazione come dimensione relazionale della tutela*, in G. NEGRI-CLEMENTI, S. STABILE (a cura di), *Il diritto dell'arte*. 3. *La protezione del patrimonio artistico*, Milano, Skira, 2014, 41-49; M. SAVIANO, P. DI NAUTA, M.M. MONTELLA, F. SCIARELLI, *Managing protected areas as cultural landscapes: The case of the Alta Murgia National Park in Italy*, in *Land Use Policy*, 76, 2018, pp. 290-299.

tuito solo dalle *cose*, ma anche dai «contesti» in cui queste cose insistono; riguardo al soggetto, che non deve più essere solo «lo Stato», ma anche «la società civile»; riguardo alla procedura, che non deve più ridursi solo al «vincolo amministrativo», ma anche a quello che potrebbe essere definito «vincolo civico»; riguardo agli strumenti, che non debbono più ridursi a pratiche puntiformi di «restauro estetico», ma piuttosto alla «manutenzione programmata»<sup>53</sup>.

La recente letteratura ha però messo in luce come sia il pubblico che il privato abbiano fallito in questo processo: se, in certi casi, il pubblico non riesce a garantire la tutela e la manutenzione del paesaggio, in altri il privato rischia di sottrarre alle comunità locali il patrimonio per fini esclusivamente commerciali<sup>54</sup>. Per far fronte a queste carenze sono emersi nuovi modelli gestionali e di *policy* basati sulla *corporate governance*. Inizialmente concepiti come modelli per provvedere alla gestione collettiva di risorse naturali come pascoli o foreste<sup>55</sup>, questi modelli sono ora ampiamente utilizzati per gestire anche “oggetti culturali” più complessi.

Forniscono alcuni esempi di queste nuove forme di gestione collettiva la manutenzione di strade e parchi negli USA, la costruzione di giardini condivisi a Parigi (*jardins partagés*) e la coltivazione di terreni abbandonati nelle Cinque Terre, in Italia.

In linea con la teoria sui *commons* di Ostrom<sup>56</sup> questi beni sono gestiti da istituzioni endogene che condividono regole comuni. Conoscenza, fiducia e comunicazione tra i membri della comunità assicurano la gestione efficace delle risorse collettive a beneficio sia degli utilizzatori sia della sopravvivenza a lungo termine delle risorse.

(53) L. COVATTA, M. CAMELLI, *I beni e le attività culturali*, in ASTRID, *Per il governo del Paese. Proposte di politiche pubbliche*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2013, p. 295.

(54) P. PITTALUGA, *Landscape as a “common”*, cit., p. 184.

(55) Cfr. M. ŠMIDHRIBAR, D. BOLE, M. URBANČ, *Public and common goods in the cultural landscape*, in *Geografski Vestnik*, 2, 2015, pp. 43-57; H. VEJRE, J. ABILDTRUP, N. KÆRGAARD, B. FRITZBØGER, A.G. BUSCK, S.B. OLSEN, *Revitalisation of Common Use in Management of Modern Multifunctional Landscapes*, in *Landscape Research*, 6, 2012, pp. 637-657.

(56) E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; E. OSTROM, R. GARDNER, J.M. WALKER, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994.



Analizzando la gestione sostenibile dei beni comuni, Ostrom ha fornito un'efficace soluzione alle questioni critiche discusse nel 1968 da Hardin in *The Tragedy of Commons*, individuando 8 principi che assicurano la lunga durata delle risorse comuni (*common-pool resources* o CPRs): confini ben definiti, congruenza tra norme di appropriazione e fornitura e condizioni locali, accordi di scelta collettiva, monitoraggio, sanzioni graduali, meccanismi di risoluzione dei conflitti, minimo riconoscimento dei diritti di autorganizzazione, imprese nidificate<sup>57</sup>.

Da un lato, Ostrom ha spiegato che i beni comuni non sono beni ad accesso libero, ma spazi e risorse ben definiti, autogestiti da un gruppo limitato di persone, che condividono regole o istituzioni comuni; dall'altro, ha posto l'accento sull'importanza della conoscenza condivisa, dell'informazione e della comunicazione tra i membri della comunità come strumenti per risolvere i conflitti. Anche conosciuto come *management adattivo*<sup>58</sup>, questo modello si basa sulla flessibilità e sull'apprendimento istituzionale e la sua sostenibilità si fonda su un processo partecipativo di costruzione istituzionale che include gli utilizzatori delle risorse.

Seguendo questi principi, la gestione del paesaggio come bene comune innesca un processo co-evolutivo continuo tale da promuovere la partecipazione e il coinvolgimento delle persone che condividono, valutano e utilizzano determinate risorse. A tal proposito, se si adotta un approccio sistemico e olistico, da una parte non va trascurato che le stesse risorse paesaggistiche possono essere condivise da più comunità, dall'altra che una comunità non è un oggetto stabile, ma può cambiare nel tempo: possono cambiare le esigenze e le relazioni al proprio interno e conseguentemente i comportamenti e i relativi effetti. Per questo, soprattutto nel caso di beni comuni complessi, è necessario stabilire adeguate forme di regolamentazione<sup>59</sup>.

---

(57) E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, cit., p. 90.

(58) G. BRAVO, *Istituzioni e partecipazione nella gestione di risorse comuni*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, pp. 265-280.

(59) Sulle forme di regolamentazione si vedano: C. DONOLO, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2003; P.C. PALERMO, D. PONZINI, *Spatial Planning and Urban Development: Critical Perspective*, Berlin/Heidelberg/New York, Springer, 2010; D. PONZINI, *Despite the absence of the public sphere: How common goods can generate opportunities for the design of public spaces*, in S. SERRELI (a cura di), *City Project and Public*

Inoltre, come recentemente sottolineato, un approccio aperto e dinamico dimostra come la gestione del paesaggio come bene comune possa contribuire allo sviluppo del territorio, generando esternalità (materiali e immateriali) positive<sup>60</sup>. Innanzitutto, la tutela del paesaggio da parte della comunità aumenta il benessere per la comunità senza costi aggiuntivi: le persone che vivono nella stessa comunità beneficiano di una maggiore qualità dell'ambiente e dei servizi, con conseguente migliore qualità della vita. In secondo luogo, la gestione del paesaggio come bene comune può garantire da un lato aumento della biodiversità, maggiore cura dell'ambiente, consapevolezza del valore del paesaggio, fiducia, inclusività, dall'altro maggiore valore economico delle proprietà, aumento e sviluppo delle attività economiche sul territorio, così favorendo, in un circolo virtuoso, il vantaggio competitivo locale (fig. 1).

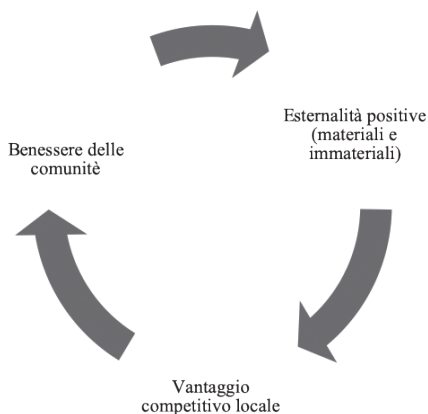


Fig. 1. La creazione di valore nella gestione del paesaggio come bene comune (Fonte: nostra elaborazione)

---

*Space*, Dordrecht, Springer, 2013, pp. 97-110.

(60) Cfr., G. BECATTINI, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Roma, Donzelli, 2015; R. CASELLI, *I cittadini che si prendono cura dei beni comuni creano ricchezza*, Labsus, luglio 2018, p. 3, <http://www.labsus.org/2018/07/i-cittadini-che-si-prendono-cura-dei-beni-comuni-creano-ricchezza/>; C. DONOLO, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, cit.; P. PETRAROIA, *La cura del patrimonio storico-culturale come leva di sviluppo del territorio. Una nuova frontiera dell'ottava legislatura*, *Confronti*, 3, 2005, pp. 43-55.

Come ampiamente argomentato da Predieri già nel 1969, il coordinamento tra tutela e sviluppo economico può trovare un efficace strumento di attuazione e gestione nella pianificazione urbanistica coordinata, «intesa come regolazione degli insediamenti umani nel territorio, e non solo come disciplina dello sviluppo delle città», ovvero interpretando la «tutela del paesaggio» come tutela e controllo degli interventi umani sul suolo e sull'ambiente» per farla coincidere «con la disciplina dell'uso del suolo o con la disciplina urbanistica»<sup>61</sup>.

Una possibile innovazione riguardante la *management* pubblico, foriera di possibili e rilevanti ricadute per il settore dei beni culturali, in Italia è stata introdotta dalla programmazione negoziata, a cui fin dalla fine degli anni '90, in assenza di una normativa in materia, è stata affidata la cooperazione tra amministrazioni statali e regionali, attraverso gli strumenti disciplinati dalla l. 662/1996 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») – intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro e accordo di programma –, alle cui disposizioni ha dato attuazione la delibera Cipe 21 marzo 1997 («Disciplina della programmazione negoziata») e, infine, l'art. 34 del d.lgs. 267/2000 («Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») in tema di «Accordi di programma». Come è stato già rilevato, tale sistema è, prima che una procedura, «un metodo di governo territoriale, che privilegia il confronto e l'incontro delle responsabilità istituzionali, in una logica di sussidiarietà e partenariato»<sup>62</sup> una cultura della corresponsabilità, dunque, i cui vantaggi risiedono, oltre che nella semplificazione delle procedure, nella capacità di raccordare in un unico atto obiettivi riconducibili a interessi pubblici diversi e il cui successo è subordinato «alla capacità di *leadership*, affidabilità professionale e capacità organizzativa dei soggetti attuatori»<sup>63</sup>.

---

(61) A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 3 ss.

(62) M. CAMMELLI, *Pluralismo e cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 183.

(63) P. PETRAROIA, *Modelli di governance per i beni culturali*, in *Economia della cultura*, XVII (1), 2007, p. 49.

Tale normativa di tipo pattizio, attraverso la cooperazione di una molteplicità di attori chiamati a negoziare obiettivi e strategie in funzione di un risultato condiviso, ben si adatta alla complessità della società attuale<sup>64</sup>. In particolare, nella gestione del paesaggio, la programmazione negoziata consente di «liberare, per la prima volta, energie “per” qualcosa da realizzare in modo condiviso»<sup>65</sup>, dando consistenza a «un processo di “abilitazione” dei soggetti istituzionali più vicini ai cittadini e ai loro bisogni»<sup>66</sup>.

Da un punto di vista manageriale, al fine di garantire la sostenibilità degli interventi umani sul paesaggio, seguendo il modello suggerito per la conservazione delle risorse naturali<sup>67</sup>, ulteriormente da stabilire sono infine i criteri, gli indicatori e i metodi di pianificazione.

Nell'era della democrazia partecipativa e della società della conoscenza, il valore, la creazione di valore e in particolare la co-creazione di valore sono infatti imperativi che richiedono la sperimentazione di nuovi approcci, capaci di misurare e valutare in modo efficace input, risultati e impatto delle azioni umane<sup>68</sup>.

---

(64) L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in *Aedon*, 4, 2000; P. PETRAROIA, *Il governo*, cit.; M. NICOLAI, *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, Milano, IPSOA.

(65) P. PETRAROIA, *La cura del patrimonio storico culturale*, cit., p. 50.

(66) *Ivi*, p. 51.

(67) P.J. JONES, E. ANDERSEN, C. CAPITANI, S. CARVALHO RIBEIRO, G.H. GRIFFITHS, I. LOUPA-RAMOS, L. MADEIRA, S.R. MORTIMER, M. L. PARRACCHINI, T. PINTO CORREIA; A.M. SCHMIDT, R. SIMONCINI, D.M. WASCHER, *The Eu societal awareness of landscape indicator: A review of its meaning, utility and performance across different scales*, in *Land Use Policy*, 53, 2016, pp. 112-122; R.H.G. JONGMAN, *Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks*, in *Landscape and Urban Planning*, 3, 1995, pp. 169-183.

(68) M. CERQUETTI (a cura di), *Bridging theories, strategies and practices in valuing cultural heritage*, Macerata, eum, 2017.

#### 4. Verso lo sviluppo sostenibile di Mutonia come paesaggio in trasformazione

Il caso di Mutonia esemplifica efficacemente l'approccio alla tutela del paesaggio citato nel paragrafo 1, basato su *apertura, prevenzione e manutenzione, inclusività, integrazione e uso sostenibile*.

Innanzitutto, a Mutonia si sono sviluppati nuovi comportamenti, modi di vivere e forme di libertà: «la città nomade si fonde con quella sedentaria, si nutre dei suoi rifiuti e offre in cambio la sua presenza come nuova natura, è un futuro all'abbandono spontaneamente prodotto dall'entropia della città»<sup>69</sup>. Mutonia può così essere considerata un "terzo paesaggio"<sup>70</sup> o un "*drosscape*"<sup>71</sup>, in cui la presenza dei Mutoid previene il degrado dell'ambiente e contribuisce alla riqualificazione di un'area abbandonata e all'aumento della sua biodiversità. La comunità dei Mutoid, inoltre, si prende cura del paesaggio in cui vive attraverso un'attività di manutenzione costante.

In secondo luogo, Mutonia è un esempio di democrazia partecipativa, che promuove il dialogo e la cooperazione tra diversi soggetti e comunità secondo un approccio *bottom-up*. Il Piano operativo comunale e la convenzione stipulata tra "*Mutoid Waste Company*" e amministrazione comunale definiscono un sistema di regole condiviso, volto a promuovere la collaborazione tra i soggetti interessati. Mutonia potrebbe essere considerata un grande "condominio orizzontale". Tuttavia, le regole non sono condivise solo dalla comunità Mutoid, ma anche dal Comune, allargando la prospettiva della comunità a tutta la città.

Di conseguenza, il Poc può essere considerato un innovativo modello *site-specific* che combina la necessità di rispettare il sistema giuridico nazionale e regionale con quella di garantire la flessibilità e la trasformazione del luogo. Il piano è, inoltre, il risultato di un approccio *mul-*

---

(69) La citazione di Francesco Carreri è riportata in *Transforming landscapes: Mutonia, from an abandoned industrial site to a community of artists*, video by Filippo Piva, Studio Pampa – Progetto Ambiente Paesaggio, <https://www.facebook.com/292509967518881/videos/733236346779572/>.

(70) G. CLÉMENT, *Manifeste du Tiers paysage*, Paris, Sujet/Objet, 2004.

(71) A. BERGER, *Drosscape: Wasting Land in Urban America*, New York, Princeton Architectural Press, 2006.

*ti-stakeholder* e di un processo partecipativo, che coinvolge non solo la comunità dei Mutoid, ma anche politici, tecnici e sovra-sistemi istituzionali (Regione e Provincia). Se si prende in considerazione il quadro giuridico italiano, lo si potrebbe considerare un esempio della già citata pianificazione urbana coordinata<sup>72</sup>.

Il metodo inclusivo e integrato si traduce anche nella costante e reciproca collaborazione per lo svolgimento di ulteriori attività: da un lato, i Mutoid partecipano a diverse iniziative organizzate dal Comune e dalle sue istituzioni culturali, come il museo locale; dall'altro, i cittadini e le associazioni culturali locali vengono coinvolte nelle attività organizzate dai Mutoid.

Infine, il caso tende a sfumare la dicotomia tra tutela e valorizzazione, o piuttosto dimostra la relazione positiva tra le due funzioni. Il parco artistico non contribuisce solo alla riqualificazione di una cava dismessa e alla protezione delle risorse naturali dell'area, ma anche alla valorizzazione del paesaggio fluviale. Il parco artistico è, infatti, una risorsa locale unica e distintiva che ha attirato artisti e visitatori internazionali dalla fine degli anni '90. Più recentemente, il percorso ciclabile che circonda il parco e il servizio di *bike sharing* hanno migliorato l'accessibilità all'area in modo che i cittadini possano condividere e fruire liberamente e deliberatamente del paesaggio. Il sito sta inoltre guadagnando un ruolo importante anche per lo sviluppo del turismo locale. Il Comune ha approvato una segnaletica specifica che indica Mutonia e promuove il parco attraverso il sito *web*, mappe turistiche e *brochure*<sup>73</sup>. Lo stesso fanno alcuni hotel della zona.

Infine, tra le esternalità positive generate da Mutonia, vanno evidenziate le caratteristiche specifiche dell'arte Mutoid: dato che i rifiuti raccolti in questo sito vengono riutilizzati per creare degli oggetti artistici, i Mutoid contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente attraverso il riciclo<sup>74</sup>.

---

(72) A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit.

(73) Si vedano: <http://www.santarcangelodiromagna.info/mutoid-waste-company/e> [http://www.santarcangelodiromagna.info/wp-content/uploads/santarcangelo/Brochure%20A3\\_Santarcangelo-it.pdf](http://www.santarcangelodiromagna.info/wp-content/uploads/santarcangelo/Brochure%20A3_Santarcangelo-it.pdf).

(74) Cfr. G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città. Attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle*, cit., p. 26.

Come confermato dalle interviste agli amministratori locali, accanto al riciclo, anche il loro stile di vita è un modello che promuove valori positivi come l'inclusione sociale, l'uguaglianza, la libertà e la creatività.

In conclusione, Mutonia risulta un paesaggio in trasformazione in maniera sostenibile e l'attività artistica svolta dai Mutoid contribuisce alla sua valorizzazione. Come già argomentato, dal punto di vista della gestione pubblica, la sostenibilità del suo sviluppo futuro dipende dalla capacità di coinvolgere tutti gli attori locali e di supportare la sua continua trasformazione attraverso la definizione di criteri e indicatori che misurino e valutino sia i risultati che l'impatto.

La strategia di gestione adottata a Mutonia potrebbe essere considerata un tentativo di mediazione tra la necessità di proteggere un insediamento con un valore culturale indipendente e la necessità di aumentare il valore di esistenza e d'uso dell'ambiente. Il parco artistico realizzato dalla comunità dei Mutoid è un oggetto ibrido, di confine, coinvolto in un processo di evoluzione continua. È un paesaggio contemporaneo, un laboratorio artistico e un insediamento dove convivono spazi privati, comuni e pubblici. È uno spazio aperto e inclusivo che ha generato e genera, anche se non intenzionalmente, externalità positive per una comunità più ampia, in particolare per i cittadini di Santarcangelo di Romagna, in termini di rigenerazione di uno spazio abbandonato e degradato, accresciuta e condivisa consapevolezza del valore del paesaggio e suo uso sostenibile, promozione dell'arte e della creatività, sostegno alla cultura del riciclo. In poche parole, è una buona pratica che attiva comportamenti positivi anche tra i cittadini.

Nonostante la sua particolare origine ed evoluzione, Mutonia ha conseguito gli stessi risultati ed effetti che i beni comuni possono generare. Mutonia possiede, infatti, gli elementi basilari del bene comune definiti dalla giurisprudenza: la natura comune come risultato di una relazione specifica tra una determinata comunità e un bene e la sua strumentalità rispetto al miglioramento della qualità della vita della comunità. Di conseguenza, può essere considerato un interessante caso di oggetto limite, che contribuisce al dibattito sulla *governance* dei beni comuni nella prospettiva della valorizzazione del paesaggio, oltre che un modello che può fornire raccomandazioni utili per la gestione sostenibile del

paesaggio, in particolare nelle periferie, nelle aree interne o fragili, soprattutto in termini di miglioramento della loro attrattività.

È infatti possibile affermare che questo caso genera effetti positivi come ci si aspetta che la gestione dei beni comuni faccia, attraverso:

- la possibilità di realizzare progetti su piccola scala (come ad esempio la riqualificazione di uno spazio urbano degradato);
- il miglioramento della qualità della vita e dell'attrattività del territorio e della sua offerta culturale;
- la capacità di supportare le amministrazioni pubbliche, a volte incapaci di prendersi cura dei beni comuni, per scarsa capacità di *governance*, oltre che per mancanza di adeguati fondi pubblici.

Inoltre, come i beni comuni, Mutonia ha effetti pedagogici ed etici<sup>75</sup>.

L'iniziativa, infatti, genera un positivo effetto moltiplicatore ed è oggetto di imitazione: i partecipanti sono influenzati dall'iniziativa attraverso un rafforzato senso di comunità e anche i non partecipanti (cioè gli abitanti del vicinato e gli altri cittadini) sono invitati a partecipare.

È chiaro, d'altra parte, che il caso in esame delinea un'ipotesi di cooperazione pubblico-privato "virtuosa", non automaticamente esportabile in altri contesti. Allo stesso modo non è scontato che la proficua relazione tra il Comune e l'associazione Mutoid sia destinata a durare nel tempo. Una diversa amministrazione comunale potrebbe ad esempio compiere scelte diverse; la stessa associazione potrebbe non ritenere più conveniente la collaborazione con il Comune.

Su un piano più generale, poi, la stessa associazione tra paesaggio e beni comuni non manca di suscitare anche qualche perplessità. In primo luogo, la stessa categoria di beni comuni sconta il rischio di una progressiva perdita di significato, conseguente alla sua incontrollata espansione.

Anche entro i dilatati confini della categoria non manca qualche ambiguità che, su un piano astratto e generale, pone qualche problema non secondario: come si seleziona, in concreto, il soggetto incaricato della gestione di un bene comune, in modo da non ledere analoghe pretese che in teoria o di fatto potrebbero essere espresse da altri? Cosa succe-

---

(75) C. IAIONE, *Governing the urban commons*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2015, pp. 170-221.



de alla gestione di un bene comune se la libera disponibilità di un gruppo di cittadini, di un'associazione si evolve e ad esempio viene meno? Vi sono, si vuol dire, problematiche non risolte nei singoli casi e probabilmente difficilmente risolvibili su un piano teorico e generale, ciò anche perché come detto tratto comune delle esperienze di gestione dei beni comuni urbani e è che il diritto in qualche modo segue e non precede il dato concreto, la prassi<sup>76</sup>.

Insomma, se non può negarsi come il ruolo attivo delle comunità sia oggi elemento imprescindibile per una adeguata e soddisfacente gestione dei beni comuni (anche, con qualche specifica cautela, per quelli appartenenti al patrimonio culturale<sup>77</sup>), analogamente può concludersi per la valorizzazione (e dunque tutela) del paesaggio.

Ancora più significativo in questo caso il fatto che un bene, pur se non giuridicamente riconoscibile come culturale (ma come tale percepito dalla comunità di riferimento), venga tutelato (assieme a al paesaggio circostante, quello sì rilevante in termini percettivi e giuridici) attraverso uno strumento pensato (anche) per altro.

Del resto, è stato già osservato come la linea di demarcazione tra paesaggio e governo del territorio sia diventata spesso invisibile, ad indicare non già separazione né contrapposizione di ambiti, ma, semmai, reciproca integrazione, a fronte di quello che, per parafrasare una locuzione, coniata dal giudice costituzionale, ad altri fini, rappresenta un «inestricabile intreccio di interessi»<sup>78</sup>.

Gli strumenti di governo del territorio potrebbero dunque (anche) alla funzione di individuazione e tutela di beni (appartenenti specificamente al patrimonio culturale immateriale o a quello paesaggistico), che proprio perché identitari<sup>79</sup> di un determinato contesto territo-

---

(76) G. PIPERATA, *Rigenerare i beni*, cit., p. 32.

(77) Al tema veniva dedicata la Conferenza internazionale "Patrimonio culturale come bene comune. Verso una governance partecipativa del patrimonio culturale nel terzo millennio", Venaria Reale, Torino, 23-24 settembre 2014, file:///E:/conferenza-patrimonio-culturale-come-bene-comune-torino-23-24-09-2014.pdf.

(78) Sono parole di C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, 2, 2007.

(79) Così E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, p. 57 ss.

riale possono essere definiti di interesse locale e pertanto inseriti in un più generale progetto di «uso accettabile del territorio»<sup>80</sup>. Ciò, peraltro, consentirebbe di superare la rigidità della disciplina codicistica, senza, al tempo stesso, contribuire a dilatarne eccessivamente i confini.

Ad ogni buon conto, in conclusione, non può immaginarsi una forte ed efficace azione civica in assenza di pubbliche amministrazioni (locali) in grado di esprimere adeguatamente il proprio ruolo<sup>81</sup>, soprattutto in termini di garanzia della parità tra i potenziali fruitori (e/o gestori) dei beni, per fugare il rischio che gli interventi di rigenerazione urbana finiscano per rivelarsi escludenti<sup>82</sup> e di individuazione di una adeguata cornice giuridica entro la quale virtuose esperienze concrete possano diventare un ordinario (alternativo) strumento di valorizzazione del paesaggio e di gestione di beni comuni.

---

(80) L'espressione è di M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 597 ss.

(81) M. CAMMELLI, *Musei e servizi di accoglienza. Ovvero: come due cose sbagliate non facciano una cosa giusta*, in *Aedon*, 2, 2008.

(82) Cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, cit., p. 39.