

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO PRIMO	7
I BENI CULTURALI	7
1.1 Tutela del patrimonio culturale: il diritto pubblico dei beni culturali.....	7
1.2 Il patrimonio culturale nella Costituzione Italiana e l'evoluzione normativa da essa derivata.....	18
1.3 Le tipologie di beni dichiarabili di interesse culturale	30
CAPITOLO SECONDO.....	36
<i>L'AZIONE PUBBLICA DI TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE.....</i>	<i>36</i>
2.1 I concetti di tutela e valorizzazione secondo il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio: normativa e problematiche interpretative	36
2.2 I processi di valorizzazione dei beni culturali: i diversi soggetti coinvolti tra istituzioni pubbliche e iniziativa privata	50
2.3 La circolazione dei beni culturali.....	71

CAPITOLO TERZO	84
PATRIMONIO CULTURALE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: FUNZIONI, PROCEDIMENTI ED ENTI COINVOLTI.....	84
3.1. Il modello italiano di gestione e valorizzazione del patrimonio culturale: il ruolo della pubblica amministrazione	84
3.2. Le funzioni del Ministero e il ruolo delle Regioni: il riparto delle funzioni amministrative	93
3.3. Le competenze comunitarie e il modello culturale europeo	99
3.3.1 I procedimenti ministeriali per la tutela dei beni culturali e paesaggistici.....	110
3.3.2. La riforma del titolo V e il ruolo degli enti locali	120
3.4. L'ammissibilità del ruolo del privato: importanza ed attuale assetto	122
 CAPITOLO QUARTO	 130
I MODELLI DI GESTIONI EUROPEI DEL PATRIMONIO CULTURALE IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA.....	130
4.1 Il patrimonio culturale e la sua tutela in Francia.....	131
4.2. Il ruolo dei privati in Gran Bretagna.....	138
4.3. Il modello americano di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale	144

CONCLUSIONI.....	150
------------------	-----

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Questo studio affronta sul terreno comparativo l'analisi dei principali modelli amministrativi della gestione dei beni culturali. Preliminarmente vengono richiamate le caratteristiche del modello italiano di gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, a partire da una analisi del ruolo di assoluta centralità che in esso riveste la pubblica amministrazione.

Come verrà messo in evidenza, è caratteristico del nostro ordinamento giuridico il riconoscimento del carattere di alto interesse pubblico che sempre deve essere connesso al bene culturale in quanto tale e nella accezione definitoria che ne offrono le fonti del diritto internazionale e di quello interno. Vengono illustrate le principali articolazioni amministrative e le funzioni del Ministero competente e ripercorsa l'evoluzione che ha condotto alla configurazione dell'attuale ruolo delle Regioni, analizzando la controversa materia relativa al riparto delle funzioni amministrative. Come verrà messo in luce, il riparto di competenze in tale materia rappresenta un oggetto che può essere considerato ancora in larga parte "in mutamento", in primo luogo in ragione delle interpretazioni dinamiche delle

norme vigenti da parte della dottrina e della giurisprudenza, ed, anche, per una progressiva evoluzione normativa registratasi con particolare intensità negli ultimi anni in materia di decentramento amministrativo. Importante è stata soprattutto in questo periodo, nella materia dei beni culturali e nelle modalità che si metteranno in luce, l'incidenza della giurisprudenza costituzionale.

Di seguito si approfondiscono i profili relativi alle competenze comunitarie e alla configurabilità di un "modello di gestione culturale europeo". Come si vedrà, per un certo periodo, il settore culturale è rimasto tra quelli "meno sviluppati" sul terreno della attribuzione di competenza da parte degli organismi comunitari, e di esso è rimasto in parte relativamente ignorato il ruolo in termini di potenziale contributo alla integrazione europea.

E ciò nonostante a diversi livelli le istituzioni comunitarie abbiano ribadito il loro impegno affinché il patrimonio culturale europeo debbano essere adeguatamente tutelati. In tale quadro il ruolo della Commissione si è declinato mediante l'avvio di varie attività a sostegno del settore culturale, e in discussioni e cooperazioni con le parti interessate al finanziamento di

iniziative nel settore stesso. Secondo il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, inoltre, spetta alla Commissione il compito promuovere il pieno sviluppo delle culture dei singoli Stati membri nel rispetto delle loro diversità “evidenziando al tempo stesso il patrimonio culturale comune”.

Alla luce di questo e di altri elementi normativi, viene in evidenza, come verrà illustrato, il ruolo che specificamente spetta agli organismi dell'Unione Europea nell'ambito di tale materia, e che si configura come il compito di sostenere e integrare le azioni degli Stati membri al fine di porre in essere politiche e programmi volti a tutelare e promuovere il patrimonio culturale europeo.

Viene quindi, analizzato, da ultimo, il ruolo che su tale sfondo occupa la attività e il contributo del soggetto privato, la sua importanza e l'attuale assetto.

L'attenzione si sposta quindi sui modelli di gestioni europei del patrimonio culturale in una prospettiva comparata, analizzando l'ordinamento del patrimonio culturale e della sua tutela in Francia, il ruolo dei privati nel modello anglosassone e in Gran Bretagna ed infine le caratteristiche del modello americano.

CAPITOLO PRIMO

I BENI CULTURALI

1.1 Tutela del patrimonio culturale: il diritto pubblico dei beni culturali

La tutela del patrimonio culturale, in una nazione come l'Italia, è manifestazione diretta della necessità da parte delle Istituzioni di garantire in primis la storia del Paese, la cultura, le tradizioni e quindi i singoli cittadini¹. Tale riflessione vale certamente non solo per il nostro Paese, ma per qualsiasi Stato, ma in Italia assume un ruolo di primaria importanza a causa della unica e speciale presenza, all'interno dei nostri confini, di un patrimonio artistico di inestimabile valore². Il patrimonio culturale è poi ricchezza certo del singolo Paese, ma anche (e soprattutto) dell'umanità, secondo una prospettiva ormai acquisita dalla

¹ CANTUCCI M., Definizione di "bellezze naturali", in *Novissimo Digesto italiano II*, terza edizione, Torino, 1957, p. 36 e ss.

² RAMACCI L, Uno sguardo d'insieme al nuovo Codice dei Beni Culturali e del paesaggio, in *Rivistambiente*, n. 5, 2004, p. 148 e ss.

coscienza collettiva e dal diritto internazionale. In fondo, già la Convenzione Unesco del 1972 sul patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità, con l'elenco dei siti che ne sortisce, supera in breccia l'idea di una dimensione meramente nazionale dei beni; e forse, sotto questo aspetto, il richiamo che l'art.1 co. 2 del nostro Codice dei beni culturali e ambientali, con riguardo alla funzione di tutela e valorizzazione, fa alla "memoria della comunità nazionale e del suo territorio" rischia di proporre una concezione alquanto restrittiva³. Queste non sono solo considerazioni astratte: poiché anche il valore estetico-culturale, elevato a valore costituzionale primario dalla nostra Corte costituzionale fin dalla metà degli anni Ottanta deve essere preso in considerazione, nei contenuti, secondo criteri di pluralismo e relatività assiologica, non strettamente dipendente cioè dall'evoluzione dei modelli estetici propri di una singola civiltà, essendo peraltro tutt'altro che oggettivo nella sua consistenza effettiva.

Invero, il concetto di "bello", al pari di quelli di "buono" o di "giusto" (o nel nostro contesto di "testimonianza culturalmente

³ ROSELLI F., *Atti di destinazione del patrimonio e tutela del creditore*, Roma, 2006, p. 163 e ss.

rilevante”), dipende essenzialmente dal soggetto che guarda e valuta e che si pone comunque come necessariamente figlio della propria cultura⁴. E più ampiamente, lo stesso concetto di cultura (o di arte) e dunque anche di “bene culturale”, sono in sé unbestimmte Begriffe (che diventano poi Rechtsbegriffe), la cui Konkretisierung percorre l'intero processo di positivizzazione del diritto, che muove certamente anzitutto, entro un continuum di operazioni programmanti e programmate (secondo il lessico di Luhmann)⁵.

La legislazione relativa ai beni culturali (o meglio alle cose di interesse storico, artistico e archeologico come attestate dalla l. n. 1089 del 1939) ha origini cronologicamente anteriori a quella urbanistica intervenuta solo con la l. n. 1150 nel 1942,

⁴ FERRETTI A., Il codice dei beni culturali, in *Diritto & Diritto*, n.5, 2004, p. 189 e ss.

⁵ LUHMANN N, *Organizzazione e decisione*, Milano, 2005, 214 ss., che distingue tra programmi condizionali, orientati agli inputs e formulati secondo lo schema “se..allora” e programmi di scopo, orientati agli outputs nel rapporto tra mezzi e fini verso un futuro indeterminato. Cfr. che distingue tra programmi condizionali, orientati agli inputs e formulati secondo lo schema “se..allora” e programmi di scopo, orientati agli outputs nel rapporto tra mezzi e fini verso un futuro indeterminato. Sulla Konkretisierung operata dall'interprete, con riferimento alle norme costituzionali, K. Hesse, *L'interpretazione della costituzione* (1999), tr.it. in DI MARTINO A., REPETTO G, *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, 2014, 85 ss.; ma si veda anche F. Modugno, *Interpretazione giuridica. I. L'oggetto*, Padova, 2015, spec. 88 ss

contribuendo ad una sovrapposizione temporale senza alcun coordinamento e collegamento tra le due discipline durato per lungo tempo. Come si avrà modo di constatare, in tale lasso di tempo, la disciplina urbanistica non ha previsto, al suo interno, alcun strumento di tutela del patrimonio culturale⁶.

La legge 1 giugno 1939 n. 1089 affermava all'art.1 che sono soggette alle norme della presente legge le "cose mobili e immobili che presentano interesse storico, artistico, archeologico, o etnografico" e inoltre sono ricomprese le cose che interessano la paleontografia, la preistoria, la numismatica, nonché manoscritti, carteggi, autografi, documenti, libri, stampe e incisioni aventi rarità, nonché ville parchi e giardini di interesse storico ed artistico. Mentre la legge 29 giugno 1939 n. 1497 fa riferimento alla espressione "beni naturali" , affermando all'art. 1 che sono soggette a questa legge : 1) cose immobili aventi caratteri di bellezza naturale, 2) ville giardini e parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza, 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente

⁶ ANGIONI M., Londra: il patrimonio italiano una ricetta c'è: è inglese e collaudata da 40 anni in "Il sole 24 ore" del 08/08/2005, Milano, 2005, p. 196 e ss.

valore estetico e tradizionali, 4) bellezze panoramiche considerate quadri naturali⁷.

Come sottolineeremo anche in seguito occorre puntualizzare che la nostra Costituzione conferisce alla nozione stessa di cultura un risalto notevole attribuendo, già nel quadro dei principi fondamentali, uno specifico interesse pubblico al patrimonio culturale della Nazione. Alludiamo all'articolo 9 che così recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione." E' da questa speciale qualificazione che possono derivare le speciali limitazioni dei diritti di proprietà come l'esproprio "per motivi di interesse generale." L'avvento della Comunità Economica Europea, ha inizialmente inciso ben poco sul sistema normativo italiano che regolava la materia dei beni culturali. L'articolo 30 (ex articolo 36) del Trattato istitutivo della Comunità Europea è sempre stato capace di garantire l'azione normativa italiana a difesa del patrimonio culturale

⁷ Per cui per le cose disciplinate dalla legge n. 1089 del 1939 è stato usato l'espressione "cose d'arte", comprendendo quindi solo beni significativi da un punto di vista "estetico" e solo beni materiali, mentre per quelle disciplinate dalla legge n. 1497 del 1939 la denominazione era "bellezze naturali". Cfr., ROLLA G., Beni culturali e funzione sociale, in Le regioni, Milano, 1988, pag. 55

nazionale⁸. Effetti sono stati invece provocati dalle norme del Titolo I della parte terza dello stesso Trattato, in materia di libera circolazione delle merci, ed in particolare il divieto di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente nonché il divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente⁹. Gli articoli in questione hanno inciso sulla normativa italiana, e più precisamente sulla legge n. 1089/39, che regolava la materia, per un suo aspetto: la tassa progressiva imposta sulle esportazioni di beni culturali. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha ritenuto, nella sentenza 7/68, che la tassa fosse incompatibile con il Trattato. Dopo aver accomunato i beni culturali alle merci, in virtù dell'essere entrambi pecuniariamente valutabili, la Corte ha sentenziato che la "tassa litigiosa", come è definita nella sentenza, "posto che essa frena l'esportazione dei beni di cui trattasi mediante un onere pecuniario che grava sul prezzo degli oggetti esportati, ricade sotto il divieto degli articoli del Trattato"¹⁰.

⁸ DI MARTINO A., REPETTO G, L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse, Napoli, 2014, 85 ss

⁹ ANGIONI M., Londra: il patrimonio italiano una ricetta c'è: è inglese e collaudata da 40 anni in "Il sole 24 ore" del 08/08/2005, Milano, 2005, p. 196 e ss

¹⁰ E' la causa 7-68, Repubblica Italiana c. Commissione delle Comunità Europee. Racc. Giur. Corte, 1968, pag.562. La Commissione sosteneva che

La legislazione degli anni Settanta in materia di beni culturali è molto complessa e affollata. Si hanno certamente modifiche alla legge 1089/39 e quindi alla disciplina della tutela delle cose di interesse culturale, mutandone l'impianto complessivo solo per quanto appena evidenziato (tassa sull'esportazione ed adeguamento alla sentenza della Corte di Giustizia). Tra tutta la produzione normativa possono essere segnalati due atti¹¹. Innanzitutto il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977. È un decreto volto ad attuare la delega ricevuta dal Governo per realizzare il trasferimento alle Regioni di funzioni, in particolare amministrative, nelle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione. L'importanza di questo atto sta nel rappresentare un passo verso quel federalismo sempre più invocato, il passo verso il coinvolgimento pieno delle regioni

anche "agli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnologico cui si riferisce la legge italiana 1° giugno 1939 n. 1089, vanno applicate le disposizioni relative all'unione doganale". Al contrario l'Italia sosteneva che "gli oggetti in questione non possono venir assimilati ai "beni di consumo o di uso comune" e quindi non sono soggetti alle disposizioni del Trattato applicabili ai comuni oggetti di scambi." In più la Commissione riteneva che la tassa all'esportazione prevista dalla legge 1089/39 era una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale all'esportazione; l'Italia, invece, riteneva che essa perseguisse uno scopo particolare, cioè "garantire la protezione e la salvaguardia del patrimonio artistico, storico ed archeologico esistente nel territorio nazionale."

¹¹ ROSELLI F., *Atti di destinazione del patrimonio e tutela del creditore*, Roma, 2006, p. 163 e ss.

nella “gestione” dei beni culturali. Un tema, quello dei rapporti Stato-Regioni destinato comunque a ritornare in discussione negli anni successivi con riferimento non soltanto ai progetti di riforma costituzionale ma alla stessa tematica della protezione dei beni culturali¹².

In generale si può affermare che l'evoluzione della normativa di tutela dei beni culturali dagli anni Ottanta ad oggi ha senza dubbio realizzato significativi progressi. È stata perfezionata la disciplina della valorizzazione, sia rafforzandone la pianificazione, sia regolamentando la partecipazione dei privati, specie in materia di sponsorizzazioni culturali¹³.

Sviluppi consistenti si sono registrati anche in tema di tutela del paesaggio, in particolare a seguito dell'introduzione della Vas e delle modifiche apportate nel 2006 e nel 2008 alla disciplina dei piani paesaggistici. Si è accresciuta inoltre la sensibilità per le esigenze legate alla conservazione e al recupero dei centri storici.

¹² ANGIONI M., Londra: il patrimonio italiano una ricetta c'è: è inglese e collaudata da 40 anni in “Il sole 24 ore” del 08/08/2005, Milano, 2005, p. 196 e ss

¹³ CAVALIERI E., La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani, Riv Trim. Dir. Pub., 2011,II, p. 473 e ss.

Vi sono tuttavia altri aspetti della proposta di Urbani che non sembrano aver trovato la stessa attenzione da parte del legislatore. Ci si riferisce in particolare alla conservazione programmata, che nel complesso appare oggi ancora trascurata. Allo stesso modo non sembra possibile affermare che l'individuazione del patrimonio artistico pubblico sia stata recepita quale obiettivo primario nell'ambito della tutela¹⁴. Anche per quanto riguarda il potenziamento del ruolo della catalogazione così come auspicato da Urbani, cioè in funzione della conservazione programmata, molto resta ancora da fare¹⁵.

Del resto, in dottrina¹⁶, è stato in linea con quanto sostenuto da Urbani¹⁷, giustamente avvertito quanto sia difficile enucleare dei principi generali in ordine al coordinamento tra assetto del territorio e interessi differenziati, dovendosi ricercare all'interno di ciascuna disciplina di settore i relativi moduli di composizione. La dottrina più risalente¹⁸, rispetto agli attuali

¹⁴ ROSELLI F., *Atti di destinazione del patrimonio e tutela del creditore*, Roma, 2006, p. 163 e ss.

¹⁵ DI MARTINO A., REPETTO G, *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, 2014, 85 ss

¹⁶ PALMA G, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, pag. 333 e ss

¹⁷ CAVALIERI E., *La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani*, Riv. Trim. Dir. Pub., 2011,II, p. 473 e ss.

¹⁸ GRISOLA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1981, pag. 202

assetto che approfondiremo nei capitoli a seguire, si era in base a quanto sino ad ora riportato, solamente si era solo limitata a classificare il regime delle cose di antichità e d'arte nella vasta categoria delle limitazioni amministrative della proprietà senza considerare la presenza della proprietà pubblica delle cose soggette alla legge n. 1089. Quindi la dottrina trascurava la specificità della condizione giuridica delle cose assoggettate al regime di tutela artistico-storica e si dedicava esclusivamente a considerare le limitazioni delle facoltà del proprietario. Diversamente altra parte della dottrina¹⁹ qualifica le cose di interesse artistico e storico come beni "funzionali", per i quali l'Amministrazione è dotata di poteri che servono ad assicurare direttamente la loro destinazione pubblica. Da qui l'utilizzo dei termini diritto pubblico dei beni culturali in quanto i reperti e comunque qualsiasi opera in grado di testimoniare un legame indissolubile con la storia del Paese e quindi hanno una rilevanza di interesse pubblico e pertanto oggetto di speciale disciplina con la funzione di assicurare loro una destinazione che di per sé soddisfa il pubblico interesse, senza il necessario

¹⁹ ALIBRANDI T, Beni culturali e ambientali, in Enc. Giurid, Treccani, Volume IV, Roma, 1995, pag. 3 e ss

intervento del proprietario. Per una classificazione di ordine giuridico dei beni pubblici il presupposto alla base è la diversità di regime giuridico del bene in sé e non la diversità di disciplina della situazione del soggetto e delle sue azioni²⁰.

²⁰ DI MARTINO A., REPETTO G, L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse, Napoli, 2014, 85 ss

1.2 Il patrimonio culturale nella Costituzione Italiana e l'evoluzione normativa da essa derivata

In Italia, dopo le legislazioni preunitarie, disorganiche e sporadiche, le prime discipline compiute compaiono agli inizi del '900 (l. 17 luglio 1904, n. 431 e l. 20 giugno 1909, n. 364, nota come "legge Rosadi") e trovano un punto di riferimento importante nel periodo fascista, con il corpus delle leggi del 1° giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497 ("leggi Bottai"), tecnicamente apprezzabili benché accompagnate dalla forte impronta autoritaria che il fascismo impose alla politica culturale²¹. Nella prima legge si evidenziano moltissime cose che

²¹ La legge 1° giugno 1939, n. 1089, alla cui redazione aveva contribuito in misura notevole Santi Romano, faceva parte di una normativa che introduceva, per la prima volta, un programma complessivo di politica della cultura, e costituiva senza dubbio un «modello di tecnica giuridica» «una delle migliori espressioni della sensibilità politica e giuridica dei nuovi tempi», non a caso imitata da altri ordinamenti. Col tempo cominciò peraltro ad essere avvertita l'esigenza di una revisione della disciplina dei beni culturali, che, anche a seguito dell'ampliamento della nozione di patrimonio culturale, tenesse conto dei nuovi interessi da tutelare e introducesse una nuova disciplina delle funzioni. Dall'istituzione della Commissione Franceschini, con la l. 26 aprile 1964, n. 310, sono stati numerosi i tentativi di riforma che, sia pure infruttuosamente, si sono succeduti. In particolare, l'impianto fondamentale della legge del 1939 è rimasto sostanzialmente immutato sino all'adozione del testo unico del 1999 e del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004. Il sistema delineato dalla l. n. 1089/1939 integrava un approccio di tutela di tipo giuridico-

non hanno alcun valore artistico, ma anche altre che hanno pregi che sono espressamente previsti dalla legge (storico, archeologico ,etnografico), mentre nella seconda legge¹⁷⁸ su quattro categorie di beni che disciplina vi sono la seconda e la terza categoria che non sono bellezze naturali, ma entità create dall'uomo, mentre l'ultima categoria può essere sia naturale che creata dall'uomo²². Le due leggi del 1939, che ancora disciplinano sostanzialmente gran parte della materia, non definiscono i beni soggetti a tutela ma forniscono un'elencazione di cose che, dato il loro specifico interesse, vengono sottoposte al regime legislativo sociale²³.

amministrativo piuttosto che tecnico-scientifico, riferito a classi generiche di beni e consistente nella limitazione o nel divieto. Attraverso la procedura di notifica, rimessa all'iniziativa discrezionale del Ministero, era possibile estendere le misure di tutela previste dalla normativa a beni di proprietà privata. Urbani era consapevole dell'impossibilità di prescindere, per la tutela dei beni culturali privati, da uno strumento di tipo procedimentale. Tuttavia la notifica non avrebbe dovuto essere considerata un mero atto fine a se stesso, quanto piuttosto il presupposto per l'esercizio effettivo di una concreta attività di tutela, calibrata sulla realtà differenziata dei singoli beni che ne costituivano l'oggetto, e i cui contenuti fossero definiti in modo sufficientemente preciso dalla legge. CAVALIERI E., La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani, Riv Trim. Dir. Pub., 2011,II, p. 473 e ss.

²² ROSELLI F., Atti di destinazione del patrimonio e tutela del creditore, Roma, 2006, p. 163 e ss.

²³ ROSELLI F., Atti di destinazione del patrimonio e tutela del creditore, Roma, 2006, p. 163 e ss.

Il problema di una chiara riaffermazione di libertà in questo settore fu dunque sentito dai Costituenti, che <<intuirono le potenzialità della cultura e della sua promozione come luogo di identità e, insieme, di democrazia e di pluralismo, sebbene dai lavori preparatori non emerga, da alcuni interventi che addirittura ritenevano “superflua” una norma costituzionale in materia, una consapevolezza sempre piena dell'importanza del tema. Comunque, la norma che sarebbe diventata l'art. 9 del testo finale fu posta, programmaticamente e dinamicamente, quale apice di tutta la Costituzione culturale italiana: essa definisce i settori di promozione e tutela (cultura, ricerca, paesaggio, patrimonio storico-artistico), consentendo anche un'interpretazione estensiva verso direzioni (come la tutela dell'ambiente) che non furono inserite nella sua formulazione letterale>>²⁴ La nostra “Costituzione culturale”, delineata, oltre che dall'art. 9, dagli articoli 33, 34, 117 e 118 è da considerare molto complessa anche in una interpretazione sistemica della cultura da intendere nelle sue molte forme, come fattore

²⁴ RIMOLI F., La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per un rilettura, in Riv Giur Ed., 2016, V, 505

essenziale di integrazione politica e sociale entro il paradigma della democrazia pluralista

La tutela dei beni culturali, in una prospettiva che possiamo definire costituzionale è da considerare come funzione della promozione di un'entità sempre in fieri, ossia di un insieme di beni e soprattutto di attività che sono, o si tradurranno, in un ulteriore arricchimento materiale e spirituale di quella collettività e ben più ampiamente dell'intera umanità, almeno ove si attingano certi livelli qualitativi. In questa prospettiva, il patrimonio esistente è insieme fattore di ricchezza presente, ma soprattutto di ricchezza futura, <<poiché la sua conoscenza non si esaurisce in un mero godimento estetico attuale, ma incentiva e orienta alla creazione di nuova cultura, di nuova arte e dunque di nuovo patrimonio, materiale e immateriale. Inoltre, il patrimonio materiale è davvero "ricchezza" in senso stretto, come entità economica e potenziale fonte di entrate: il mercato dei beni culturali e delle cose d'arte muove interessi enormi e ciò richiede estrema attenzione>>²⁵. Il profilo mercantile rischia certo di condizionare e infine snaturare il fenomeno, ma dev'essere

²⁵ RIMOLI F., La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per un rilettura, in Riv Giur Ed., 2016, V, 505

considerato un elemento centrale del problema: c'è qui l'interesse dei singoli Stati e specialmente delle cosiddette source nations, alla ritenzione dei beni e al controllo della loro circolazione: e c'è anche l'enorme problema della natura anfibia, pubblica e privata, del bene culturale, luogo di condensazione di categorie affatto diverse, cui si connette ora anche una sua più recente collocazione entro la peraltro incerta categoria dei "beni comuni".

Abbiamo visto, seppur limitatamente nel corso di queste brevi trattazioni, come una visione volta alla salvaguardia dei beni culturali si è sviluppata in Italia solo di recente e quindi relativamente tardi rispetto agli altri paesi. I giuristi tendono a rivalutare o ad interpretare estensivamente la normativa esistente a partire dalla Costituzione.

L'art. 9 Cost., come detto, delinea la centralità del fenomeno culturale e dell'attività di ricerca scientifica e tecnica nel contesto dei principi fondamentali della Carta, imponendone alla Repubblica, ossia allo Stato-ordinamento in ogni sua articolazione, nell'interpretazione ormai comunemente accolta

(benché non del tutto univoca nei lavori preparatori), una promozione finalizzata allo sviluppo²⁶.

Norma quindi anzitutto da intendere come rivolta al futuro, cui accede, quale necessario complemento e sostegno rivolto alla tradizione (in senso etimologico) del passato, il secondo comma, ove — con lungimiranza e sensibilità — il Costituente ha saputo tutelare il paesaggio e il “patrimonio storico e artistico della Nazione” (locuzione circoscritta che in sé, come si dirà oltre, non esaurisce il concetto di “patrimonio culturale”, potenzialmente assai più ampio): scelta, questa, doverosa in un Paese ricchissimo di cultura e di arte, eppure non così scontata in un clima come quello postbellico, ove la popolazione era afflitta piuttosto dall'urgente necessità di soddisfare bisogni ben più immediati²⁷. Da parte della dottrina²⁸ c'è stato sempre una sorta di attenzione sul secondo comma è dovuta non solo alla maggiore gravità dei problemi legati all'ecologia e alla disgregazione del patrimonio

²⁶ ROSELLI F., *Atti di destinazione del patrimonio e tutela del creditore*, Roma, 2006, p. 163 e ss.

²⁷ DEGRASSI L., *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, p. 189 e ss.

²⁸ GUIDI G., *L'interazione tra Stato e Imprese per la rivalutazione dei beni ambientali e culturali*, Roma, 2006, p. 96 e ss.

storico artistico nazionale, ma soprattutto alle implicazioni organizzative e istituzionali²⁹.

Non è però sufficiente ricavare dalla disciplina costituzionale la semplice legittimità dei vincoli imposti ai beni paesaggistici e ai vincoli imposti ai beni culturali di proprietà privata, occorre infatti modificare la situazione legislativa esistente. La recente tendenza a valorizzare il principio fondamentale della Costituzione enunciato dal secondo comma dell'articolo 9 è costituito dal recente D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, introduttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Tra i riferimenti normativi devono enunciarsi anche l'art. 41 Cost. da un lato, e l'art. 32 Cost. dall'altro. In effetti quello che può essere un secondo livello consiste nelle disposizioni di cui agli articoli 33 e 34 Cost. oltre che dell'articolo 32: correttamente il primo comma dell'art. 33 lega il fenomeno culturale a quelli, strettamente connessi, della creazione artistica e della ricerca scientifica (poste con altre come "materie privilegiate", secondo la nota e dibattuta tesi di Sergio Fois e dunque esenti dal limite

²⁹ MORANDI E., Gli atti di destinazione nell'esperienza degli Stati Uniti d'America, in Fondazione italiana per il notariato, Milano, 2006, p. 24 e ss.

del buon costume proprio delle manifestazioni di pensiero di cui all'art. 21, co. 6, Cost.)³⁰.

(24) Il riferimento è a S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 48 ss.; in senso opposto però si veda P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 429 ss.; sul punto sia permesso rinviare a F. Rimoli, *La libertà dell'arte*, cit., 285 ss..

e definisce il profilo dell'attività come fattore genetico essenziale del bene culturale, in una dimensione affatto unitaria che non sempre è stata adeguatamente percepita dal legislatore ordinario. Ma non meno importanti sono i commi successivi, che, nel definire i principi fondamentali dell'attività di insegnamento a ogni livello (non posso qui dilungarmi in merito) pongono tuttavia in evidenza l'aspetto centrale della tradizione della cultura e della educazione alla cultura, nel quadro di quella complessiva *Bildung* del cittadino che, preparandone la capacità di fruizione mediante un affinamento di sensibilità, costituisce in

³⁰ FOIS S, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 48 ss.; in senso opposto però si veda BARILE P, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 429 ss.

realtà il presupposto più profondo di ogni tutela dei beni, esistenti e futuri³¹.

L'accenno all'articolo 32 non deve considerarsi casuale in quanto deve essere inquadrato in una forse più attuale – rispetto ad altre considerazioni – visione del patrimonio culturale come bene da tutelare, visione che comprende anche il concetto stesso di ambiente. Occorre seppur brevemente accennare al fatto che esiste una stretta connessione tra il diritto alla salute, sancito come “diritto soggettivo perfetto” dall'art. 32 Cost., che impegna la Repubblica a proteggere la salute come “*fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*”, e la tutela dell'ambiente, in quanto, la salute riceve protezione se si impedisce ogni attività che ne pone in pericolo la tutela; in particolare ogni attività inquinante deve essere inibita o disciplinata per contenere il degrado ambientale.

In tal senso è da considerare il significato dell'art. 41 Cost. là dove garantisce la protezione dell'iniziativa economica privata solo

³¹ MURA A, artt. 33-34, in Commentario della Costituzione a cura di BRANCA G., Bologna-Roma, 1976, 227 ss

nella misura in cui essa non si svolga in contrasto con l'utilità sociale e non leda la libertà, la sicurezza e la dignità umana³².

Il terzo livello della "Costituzione culturale" italiana è infine << quello organizzativo, inerente alla distribuzione delle competenze in materia culturale: qui, lasciando il campo relativo all'istruzione e tornando a ciò che concerne la protezione, in senso lato, del patrimonio inteso come insieme materiale di beni, bisogna anzitutto ricordare che gli articoli 117 e 118 Cost. furono toccati dall'assai poco perspicua riforma costituzionale del 2001 e lo sarebbero di nuovo da quella ora sottoposta a referendum>>³³.

Nel testo vigente, la tutela dei beni culturali (associata a quella dell'ambiente e dell'ecosistema) è attribuita in via esclusiva allo Stato (art. 117, co. 2, lett.s), mentre alla potestà concorrente sono affidate la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" nonché la "promozione e organizzazione di attività culturali" (art. 117, co. 3); l'art. 118 co. 3 prevede <<poi "forme di intesa e coordinamento" nella materia della tutela dei beni culturali,

³² CAMMELLI M, Il codice dei beni culturali e del paesaggio, Bologna, 2004, p. 478 e ss.

³³ RIMOLI F., La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per un rilettura, in Riv Giur Ed., 2016, V, 505

secondo un principio di leale collaborazione che si traduce in principio di sussidiarietà³⁴. Al livello della legislazione ordinaria recente, importante è peraltro l'inclusione, in attuazione dell'art. 9 Cost., di tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali tra i "livelli essenziali delle prestazioni" di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), operata dal d.-l. 146 del 2015 (conv. nella l. n. 182 del 2015) ai fini dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore>>³⁵.

La "concorrenza" di Stato, Regioni ed enti locali nella funzione di conservazione dei beni, già disposta dall'art. 149 co. 2 del d. lgs. 112/98 (ancora in vigore) nel quadro della definizione delle funzioni statali di tutela, è recepita anche dal Codice, che all'art. 1 co. 3 pone in capo a tutti gli enti territoriali il compito di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale materiale, a fini di fruizione e agli artt. 4 e 5 definisce i compiti di tutela statali, nonché i modi in cui il loro esercizio è conferibile alle Regioni con intese e coordinamenti, nel quadro di una cooperazione complessiva tra Stato, Regioni ed enti locali³⁶. A tal

³⁴ CAMMELLI M., La nuova disciplina dei beni ambientali e culturali, Bologna, 2000, p. 96 e ss.

³⁵ RIMOLI F., La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per un rilettura, in Riv Giur Ed., 2016, V, 505

³⁶ Peraltro, un obbligo di conservazione dei beni culturali spetta anche ai privati possessori (artt. 30 co. 3 del Codice) e l'attività di valorizzazione a iniziativa privata è riconosciuta come attività socialmente utile, che può

proposito la dottrina³⁷ ha costantemente richiamato l'attenzione sulla necessità di armonizzare il gioco delle competenze. In particolare, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sembrerebbe opportuno perseguire una più efficace programmazione nella conservazione e nella valorizzazione dei beni culturali, concentrando al livello centrale le funzioni di quadro normativo, di acquisizione dei dati e circolazione delle informazioni, di regolazione e di elaborazione di standard, di vigilanza e controllo, di regole per la cooperazione³⁸.

altresì, previo accordo, beneficiare del sostegno di Stato, regioni ed enti pubblici territoriali in relazione a beni dei privati stessi (artt. 111 co. 4 e 113 del Codice).Cfr. CECCHETTI M, art. 9, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, Torino, 2006, 217 ss

³⁷ CAMMELLI M., La nuova disciplina dei beni ambientali e culturali, Bologna, 2000, p. 96 e ss.

³⁸ CAVALIERI E., La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani, Riv Trim. Dir. Pub., 2011,II, p. 473 e ss.

1.3 Le tipologie di beni dichiarabili di interesse culturale

La legge n. 352 del 8 ottobre 1997 ha gettato le basi per l’emanazione di un testo unico nel quale fossero “riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali ed ambientali”. Con l’entrata in vigore del testo unico, nelle previsioni del legislatore, sarebbero state abrogate tutte quelle precedenti disposizioni in materia indicate dal Governo nell’atto stesso³⁹. A derivarne fu dunque il decreto legislativo n. 490 del 29 ottobre 1999 che rappresenta la sistemazione in un unico testo legislativo di fattispecie fino ad allora divise fra tante leggi. Il recente Codice dei Beni Culturali e

³⁹ ALIBRANDI T., FERRI P., I beni culturali e ambientali, Milano, 1978; 258 e ss.

del Paesaggio ha a sua volta abrogato questo decreto legislativo risistemando tutta la disciplina della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale: è perciò evidente che accanto alle innovazioni ed ai miglioramenti, ci sono numerosi aspetti già menzionati sviscerando leggi pregresse ed ai quali non potremo che rimandare. L'iter legislativo comincia nel luglio 2002 quando il Parlamento, con l'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002 n. 137 delegava il Governo ad adottare un decreto legislativo per la codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali: su questa base, il 16 gennaio 2004, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo recante il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio". Il Codice è una riforma organica della disciplina della protezione dei beni culturali, un'azione non solo compilativa come era avvenuto con il Testo Unico del 1999 ma capace di incidere in una materia sulla quale non erano stati compiuti significativi interventi dal 1939⁴⁰. L'individuazione dell'oggetto della disciplina è evidentemente basilare: si definiscono come beni culturali "le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici

⁴⁰ CANTUCCI M, Definizione di "bellezze naturali", in *Novissimo Digesto italiano II*, terza edizione, Torino, 1957, p. 289 e ss.

territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fini di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”⁴¹; ma la conseguente classificazione è davvero molto ricca, decisamente più corposa di quella compiuta nel decreto legislativo 490/99, e di essa non si possono che menzionare solo alcuni esempi come raccolte museali, beni archivistici e librari, oggetti con interesse numismatico o particolarmente importanti per la storia politica, militare, della cultura in genere. Attenzione specifica è dedicata ai beni culturali di interesse religioso; è evidente che essendo la proprietà di enti o istituzioni religiose, il Ministero e le regioni agiranno in accordo con le rispettive autorità⁴². Per la definizione di status di bene pubblico vi sono due criteri: uno soggettivo di appartenenza del bene ad un ente pubblico, l’altro oggettivo della capacità del bene di realizzare

⁴¹ ALIBRANDI T., FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1978; 258 e ss.

⁴² Esplicito è il riferimento al quadro normativo entro cui si muoveranno questi rapporti: il Concordato Lateranense così come modificato dall’Accordo di Villa Madama del 1984, per la Chiesa Cattolica, e le leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte per quanto riguarda le altre confessioni religiose. Al Ministero per i beni e le attività culturali è affidata, di concerto con le regioni e gli altri enti territoriali, la catalogazione dei beni culturali: essi coordineranno le loro attività individuando insieme le metodologie di censimento del patrimonio storico ed artistico nazionale.

“direttamente” un pubblico interesse, tali criteri non possono essere considerati separatamente⁴³. La considerazione del solo elemento oggettivo verrebbe ad identificare la vasta categoria dei beni pubblici in senso stretto, identificando come tali, oltre le cose di interesse artistico e storico di proprietà privata e alle bellezze naturali, una vasta gamma di beni privati. Da altri ancora viene definita la demanialità storico-artistica come “proprietà collettiva demaniale”, rilevando che la destinazione pubblica consiste nel libero godimento del bene pubblico da parte della collettività. Il passaggio dalle “cose di interesse artistico o storico” ai beni culturali segna un cambiamento nel modo di considerare la natura, i modi di tutela e le forme di valorizzazione del nostro patrimonio culturale, in particolare esprime una differente visione dell’assetto proprietario e del rapporto che si instaura tra situazione di appartenenza e funzione sociale di tali beni⁴⁴.

⁴³ CAIA G., *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*, Milano, 2000, p. 74 e ss.

⁴⁴ Ad esempio, la verifica dell’interesse culturale dei beni di proprietà di regioni, province, comuni (ed in generale degli enti pubblici territoriali) e delle persone giuridiche private senza scopo di lucro, è rimasto per lungo tempo avvolto in una sorta di limbo, in quanto tradizionalmente è stato fatto dipendere dalla mera natura pubblica e non lucrativa del soggetto proprietario. Richiamando quanto detto in precedenza, a tutt’oggi può pacificamente essere affermato che non vi siano elenchi certi dell’universo di

Del resto la Commissione Franceschini del 1966 aveva fornito una nozione di "bene culturale" concreta, definendola "ogni bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà". La nozione di bene culturale come testimonianza materiale avente valore di civiltà può essere assunta come nozione giuridica pur restando sempre una nozione minimale, cioè una nozione che la normativa giuridica non dà un propria definizione ma per altri aspetti giuridici, opera mediante un rinvio a discipline non giuridiche. Una definizione di "bene culturale", si ha nel nostro ordinamento giuridico con il decreto legislativo 112/1998, art. 148, comma primo, lettera a), dopo che l'espressione era entrata nell'uso corrente ed era stata utilizzata

questi beni, ovverosia che non esiste ancora un inventario attendibile ed esaustivo di ciò che appartiene ai differenti enti pubblici territoriali; l'inventario conservato presso il demanio è, infatti, assolutamente parziale e per di più solo occasionalmente correlato con i criteri d'apprezzamento propri del Ministero per i beni e le attività culturali. Questa situazione è largamente imputabile al fatto che le amministrazioni dei beni culturali e del demanio hanno lavorato per compartimenti stagni, applicando criteri propri di ciascun dicastero, senza mai tentare una fondata politica di concertazione. Questo stato di indeterminatezza è riconducibile anche al fatto che i beni di proprietà pubblica non sono assoggettati a provvedimenti di tutela esplicita, ossia non sono vincolati con un dispositivo specifico né esiste la trascrizione del provvedimento di tutela presso la Conservatoria dei registri immobiliari, come accade invece per i beni di proprietà privata. Cfr. DIVIZIA P., Nuova disciplina del silenzio e regime giuridico dei beni di interesse culturale appartenenti ad enti pubblici e persone giuridiche prive di scopo di lucro, Foro amm. TAR, fasc.9, 2005, p. 3027

nella normativa a partire dagli atti istitutivi del Ministero per i Beni culturali ed ambientali⁴⁵. La dottrina giuridica sui beni culturali aveva mostrato i limiti della impostazione della l. 1089/39, incentrata sulle "cose d'arte" , che, da un lato, esprime una "visione estetizzante" idonea solo per una parte dei beni in questione; dall'altro rimane ancorata al bene materiale e mal si adatta alle interpretazioni che ritengono le "attività culturali" parte della generale categoria dei beni culturali⁴⁶.

⁴⁵ ALIBRANDI T., FERRI P., I beni culturali e ambientali, Milano, 1978; 258 e ss.

⁴⁶ CAIA G., Il testo unico sui beni culturali e ambientali, Milano, 2000, p. 74 e ss.

CAPITOLO SECONDO

L'AZIONE PUBBLICA DI TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

2.1 I concetti di tutela e valorizzazione secondo il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio: normativa e problematiche interpretative

La vigente normativa sui beni culturali è principalmente intesa a disciplinare due ambiti di interesse: l'assetto delle competenze - legislative e amministrative - e la loro ripartizione tra Stato, regioni (e, limitatamente alle funzioni amministrative, enti locali) e la definizione delle funzioni e servizi in senso lato serventi alla cura dei beni stessi. Tra le due categorie di disposizioni normative esiste un nesso di strumentalità, posto che la corretta

allocazione delle competenze, sia legislative sia amministrative, richiede una previa identificazione della «funzione» da allocare⁴⁷.

Il codice dei beni culturali mutua, in vero non senza alcune evidenti aporie e contraddizioni, il modello proprietario ed è dunque diretto ad esplicitare il carattere della proprietà privata dei beni culturali. Possiamo affermare che da un punto di vista cronologico il Codice Culturali e del Paesaggio D Lgs 22 gennaio 2004, n. 42, è l'ultima raccolta organica, in ordine di tempo, di tutte le norme riguardanti la tutela, la conservazione e la valorizzazione del Patrimonio storico- artistico nazionale. Il Codice, nel linguaggio legislativo, è la raccolta organica, di <<tutte le disposizioni relative ad una stessa materia.^[1]E' suddiviso in libri, titoli, capi e sezioni. Gli articoli lunghi sono divisi in commi, con inizio in ogni capoverso>>⁴⁸. Nel codice l'obiettivo del legislatore è stato sicuramente quello di andare rispondere alla duplice esigenza di tutelare e di valorizzare.^[1]Il bene culturale deve aver assicurata la concreta conservazione, nonché la fruizione integrata nello sviluppo culturale, civile e

⁴⁷ SANDULLI M. A. (a cura di), Codice dei beni culturali e del paesaggio, Milano, Giuffrè Editore, 2006, p. 812 e ss.^[1]

⁴⁸ A.A.V.V. Enciclopedia del Diritto De Agostini, Milano, 2010, p. 1448 e ss.

sociale. L'art. 9 della Costituzione Italiana, ricorda che esiste la duplice valenza dei beni, da preservare nei valori e da rendere come risorse e servizi al pubblico dei fruitori.^[1] Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio D lgs 22 gennaio 2004, n. 42, con le varie definizioni e disposizioni, cerca di centrare l'obiettivo.

Introduco gli articoli 1 e 2, per focalizzare meglio i principi cardine relativi ai beni del Patrimonio culturale e gli articoli 10 e 11, inerenti alle disposizioni di tutela sui beni culturali.

Con una materia così vasta e importante, certamente sono nate incongruenze fra l'articolo di legge e le realtà particolari.^[2] Il contesto in cui i beni culturali sono conservati, gli organi che devono promuoverli e la società che li deve accogliere, sono sempre in continua dialettica. Il Codice definisce la fruizione del bene culturale come l'insieme dei compiti e delle funzioni, con le attività e le operazioni che costituiscono il servizio pubblico d'offerta al pubblico godimento del bene, creando, al contempo, le basi giuridiche e materiali, necessarie per la realizzazione di tal fine⁴⁹. Il servizio di fruizione accomuna tutela e valorizzazione, attraverso la gestione condivisa tra Stato, Regioni

⁴⁹ TAMIOZZO R. (a cura di), Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Milano, 2005, p. 852 e ss.^[3]

ed enti locali dei beni culturali, con la partecipazione dei soggetti privati, <<definendo che la fruizione costituisce il fine della tutela e della valorizzazione e che, a sua volta, la tutela costituisce il limite della fruizione>>⁵⁰. Il testo, quindi, dedica il Titolo primo della parte seconda alla “tutela” mentre il secondo lo riserva non solo alla “valorizzazione” ma anche alla “fruizione”, affidandone la disciplina a due distinti capi (“Fruizione dei beni culturali” e “Principi della valorizzazione dei beni culturali”)⁵¹.

Il Codice ha voluto creare delle distinzioni nette ma, allo stesso tempo, si è preoccupato di coniugare la tutela con la valorizzazione. Ed il punto di sutura di questa divaricazione, capace di ricondurre a coerenza la discussione sulla valorizzazione dei beni culturali, è stato individuato nella posizione di centralità data alla nozione di “fruizione” dei beni culturali. Quindi, la fruizione precede logicamente la valorizzazione, che interviene su di un bene già conservato, di regola già fruibile. Il testo anche nella sua Relazione esplicativa considera distintamente le due funzioni affermando che la

⁵⁰ TARASCO A.L. Beni patrimoni e attività culturali attori privati e autonomie funzionali Editoriale Scientifica, Milano, 2003 p. 236

⁵¹ PALIERI M. S., Il governo apre la caccia al tesoro (del Belpaese), in “L’Unità”, 17 novembre 2005, p. 941 e ss.^[1]

fruizione è collegata inscindibilmente alla tutela, della quale rappresenta lo sbocco necessario. Mentre riguardo alla valorizzazione gli esperti ministeriali hanno sottolineato che essa rappresenta un "*quid pluris*". Cioè attiene ai modi attraverso i quali si incrementa la conoscenza del bene e si accresce il livello qualitativo e quantitativo della sua fruizione.

Autorevole dottrina⁵² ha sostenuto che la fruizione può essere definita sia come una funzione che come servizio pubblico: è funzione poiché realizza e mantiene le condizioni per consentire l'utilizzazione pubblica del bene culturale; è servizio pubblico in quanto ingloba le attività idonee a consentire che il valore culturale del bene sia godibile dalla collettività. Ne consegue che con la nozione di fruizione si intende indicare una funzione di organizzazione e gestione del servizio di offerta alla pubblica fruizione del bene culturale⁵³. La fruizione assume quindi i connotati di una funzione che si pone accanto a tutela e valorizzazione, pensata dal legislatore soprattutto per attenuarne le contrapposizioni. Infatti, se la tutela tende alla

⁵² SALVIA BEVILACQUA, Manuale di diritto urbanistico, Wolter Kluwer, 2017, 283, ss.

⁵³ SEVERINI G., Le nuove prospettive di valorizzazione dei beni culturali, dicembre 2004, disponibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it

pubblica fruizione del bene, come sancito nell'art. 3, comma 1, del Codice, a sua volta la valorizzazione mira ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio (art. 6, c. 1, Codice). Ciò significa che allo Stato competono non solo le funzioni tipiche di tutela ma anche l'insieme di attività necessarie per garantire livelli minimi di utilizzazione pubblica.

Tale scelta di *policy* induce, coerentemente con quanto prima osservato, a riconsiderare la reale compatibilità, e più ancora, l'idoneità degli istituti tradizionali inseriti nel codice civile a regolare situazioni e beni rispetto ai quali l'ordinamento esprime altre norme ispirate all'esigenza di salvaguardia, tutela, conservazione e valorizzazione. Ed, infatti, Pugliatti⁵⁴ che citeremo in seguito in merito alla circolazione dei beni culturali punta a ricordare con grande lungimiranza rispetto al presente, che la rilevanza di un bene è data non soltanto dalla titolarità dell'interesse nel quale si sostanzia e nella protezione riservata al titolare, ma anche dalla tutela del bene riservata a terzi qualificati che ricavano comunque un'utilità, non necessariamente

⁵⁴ PUGLIATTI S., La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera), in Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario, Palermo, 19-23 ottobre 1952, Milano, 1954, p. 12 e ss..

economica, dalla sua conservazione: tali ultime osservazioni, in una prospettiva marcatamente evolutiva, ben si attagliano oggidi alla fenomenologia giuridica del bene culturale, classico esempio di prevalenza dell'interesse pubblico (se si vuole esistenziale) su quello patrimoniale posto a fondamento ontologico del bene stesso. Andando ad espandere la riflessione sul codice dei beni culturali ed in generale sulla protezione degli stessi beni si può affermare che nell'ordinamento italiano, anche dopo l'approvazione del Codice, le sue modifiche e la ripartizione delle competenze in materia di tutela si sia materialmente operata una distinzione fondamentale. Distinzione che tra le altre cose è anche tracciabile nell'evoluzione storica della normativa che abbiamo trattato nel corso del primo capitolo. Tale distinzione ovvero protezione dei beni culturali si articola su tre concetti: obblighi, doveri delle persone e poteri della pubblica amministrazione. Nel genus << "patrimonio culturale" s'individuano normalmente due species: i beni culturali (storici, artistici, etnoantropologici, archeologici) e quelli paesaggistici e si afferma che la protezione della libertà

comprenda sia l'attività sia il suo risultato>>⁵⁵, tanto il “bene immateriale opera dell'ingegno”; quanto la “cosa bene culturale”, la conservazione e la fruizione, essenziale sia alla libertà di apprendere sia alla libertà d'insegnamento⁵⁶. La fruizione del bene culturale <<è l'oggetto di un diritto soggettivo proprio, che lo distingue dalla proprietà o altro diritto reale o di godimento sul bene; anzi lo stesso assume rilievo in presenza di una proprietà aliena sul bene culturale e a prescindere dal regime di proprietà pubblica o privata>>⁵⁷. È noto che la protezione del bene culturale è ricondotta a due funzioni amministrative: quella di tutela e quella di valorizzazione dei beni culturali, contrapposte sino al punto di essere classificate come oggetto di rispettive distinte competenze legislative dello Stato e delle Regioni. Se la tutela è volta a impedire che il bene possa degradarsi o corrompersi nella sua struttura, la valorizzazione è invece essenzialmente possibilità di fruizione del bene. Oltre la gestione pubblica dei beni culturali si sono affermati negli ultimi

⁵⁵ PERIN CAVALLO R., Il diritto al bene culturale, Dir. Amm., 4, 2016, P. 496 E SS.

⁵⁵ Ibidem, p. 497 e ss.

⁵⁶ PERIN CAVALLO R., Il diritto al bene culturale, Dir. Amm., 4, 2016, P. 496 E SS.

⁵⁷ Ibidem, p. 497 e ss.

anni le sponsorizzazione di privati, ma la gestione di tipo aziendale o il mecenatismo non sono affatto incompatibili con la qualità pubblica o privata dell'ente gestore fermo restando la vigilanza sulla conservazione del bene da parte del Ministero⁵⁸. Occorre poi sottolineare che secondo l'articolo 117 comma 3, Cost., spetta allo Stato di determinare solo i principi fondamentali della legislazione concorrente regionale nella materia della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione ed organizzazione di attività culturali e non anche quelli per la fruizione⁹⁴. Ciò ha indotto alla distinzione della fruizione dalla valorizzazione, in quanto non compresa tra le materie di competenza regionale, e per la quale appunto spetta allo Stato porre norme di dettaglio come avvenuto con il Capo I del Titolo II del Codice. Ciò che preme sottolineare è che, comunque, dal punto di vista legislativo, "valorizzazione" e "fruizione" trovano nel Codice una disciplina separata ma informata ai medesimi principi e modelli organizzativi. La parte più importante della disciplina delle due funzioni è costituita da alcune norme identiche. Stando agli art. 102 e 112, infatti, tanto

⁵⁸ MERUSI F, Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali, in *Dir. amm.*, 2007, 1, 1258 e ss.

l'una che l'altra, con riferimento ai beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura, sono assicurate dallo Stato, dalle Regioni, dagli altri enti pubblici territoriali e da ogni altro ente ed istituto pubblico, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal Codice. Inoltre, sempre nel rispetto di tali principi, la disciplina di entrambe da parte del legislatore regionale può riguardare soltanto beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità. Infine, sia la valorizzazione sia la fruizione dei beni culturali pubblici al di fuori degli istituti e dei luoghi della cultura sono subordinate alla compatibilità con lo svolgimento degli scopi istituzionali cui detti beni sono destinati. Le uniche diversità nelle disposizioni degli artt. 102 e 112 in materia di fruizione e valorizzazione si registrano nei commi successivi, riguardanti le forme di cooperazione tra Stato, regioni ed altri enti pubblici territoriali.

Sempre in una prospettiva che possiamo definire storico-evolutiva si può affermare che anche rifacendoci all'articolo 9 della Costituzione si possa individuare un concetto di base ed un principio guida che possa ispirare il legislatore all'uniformità di disciplina, anche all'interno della stessa categoria dei beni di

interesse culturale di titolarità pubblica il regime giuridico non è mai stato unitario ed il sovrapporsi della normativa del codice civile alla l. n. 1089 del 1939 ha reso ancor più complessa la ricostruzione dogmatica del regime giuridico di questi beni, in quanto si sono ivi sovrapposti il profilo dell'« interesse artistico » con il carattere della « demanialità ».

In particolare, il codice civile opera una distinzione attribuendo ad alcuni beni di interesse culturale il carattere puro della « demanialità » e riservando ad altri il carattere, più attenuato, della « indisponibilità » attraverso la creazione - come accennato - di una parziale riserva di dominio pubblico⁵⁹.

Sotto il primo profilo, il codice civile include nel genus del demanio pubblico « gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche » nella misura in cui siano di titolarità dello Stato (art. 822, c.c.), delle province e dei comuni (art. 824, c.c.) ed anche delle regioni. In buona sostanza viene individuata una categoria di beni culturali (principalmente beni immobili e universalità di mobili

⁵⁹ SALVIA BEVILACQUA, Manuale di diritto urbanistico, Wolter Kluwer, 2017, 283, ss.

appartenenti ad enti pubblici territoriali), c, cui si applica un regime giuridico (quello demaniale) differenziato rispetto alla generalità dei beni di interesse culturale in mano pubblica. Del resto, come sottolinea Salvia già con la legge n.1187/1968 si riconosceva in sostanza che <<i>Comuni ,attraverso gli strumenti urbanistici, possono tutelare luoghi e beni che, pur non rivestendo grande rilievo per l'arte e la storia nazionale, hanno tuttavia importanza per custodire la memoria di quelle più limitate comunità di cui i medesimi sono espressione : c.d. tutela delle "identità minori" >>⁶⁰.

Sotto il secondo profilo, l'art. 826, c.c. attribuisce carattere di indisponibilità alle cose di interesse storico-artistico da chiunque ritrovate nel sottosuolo. In questo caso, diversamente da quanto detto sinora, ci si trova dinanzi ad una categoria di beni culturali individuati in base ad elementi estrinseci, i quali appartengono in via esclusiva allo Stato e vengono assoggettati al regime intermedio della indisponibilità patrimoniale. Il Codice, avendo previsto diverse, anche se convergenti, discipline per la valorizzazione e la fruizione, sembra quindi

⁶⁰ SALVIA F., Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici, in scritti in memoria di Antonio Romano Tassone, Editoriale Scientifica Napoli, 2017, p. 25 e ss.

aver voluto conferire a quest'ultima funzione una vera e propria autonomia rispetto alla valorizzazione e alla stessa tutela. Ma nonostante le intenzioni dei compilatori, vari motivi inducono a ritenere che l'articolazione delle norme del Codice non permettano di sostenere la distinzione: ad esempio, non vi è un completo allineamento della disciplina della fruizione a quella dettata in tema di valorizzazione. Come autorevolmente sostenuto, inoltre, "il configurare la fruizione come vera e propria funzione avrebbe richiesto che venissero disciplinate le forme di svolgimento dell'attività con cui assicurare il godimento pubblico dei beni culturali". Ciò però non si è verificato poiché l'art. 115 del Codice ha previsto le modalità di gestione riferite però alla sola valorizzazione. Ciò induce a ritenere che la fruizione resta, sul piano sistematico, solo un aspetto della valorizzazione, più esattamente una finalità che questa deve perseguire.

Nella misura in cui si condivide questa ripartizione, va da sé che, al di fuori delle categorie espressamente indicate dal codice civile, le cose di interesse culturale di proprietà di enti pubblici siano da considerarsi pertanto soggette solamente alla disciplina di settore (codice dei beni culturali, per intendersi), mentre, nel

quadro della classificazione civilistica, debbono ritenersi genericamente incluse nel patrimonio dell'ente pubblico senza vincoli o peculiari caratterizzazioni d'uso. In particolare, i beni culturali diversi da quelli espressamente indicati come « demaniali » o come « patrimoniali indisponibili », in seno agli artt. 822 e 828, c.c., non possono ritenersi ex se inclusi - in considerazione del loro profilo di interesse culturale - nel patrimonio indisponibile dell'ente proprietario, nemmeno ai sensi delle disposizioni generali degli artt. 828 e 830, c.c.; per questo motivo detti beni, nell'ottica del codice del 1942, dovrebbero confluire sempre nel patrimonio disponibile dell'ente, a meno che in concreto essi non siano stati resi « indisponibili » in forza di un altro titolo (ad es. perché destinati, con specifico provvedimento, a sede di uffici pubblici oppure utilizzati come beni strumentali per l'erogazione di un pubblico servizio).

2.2 I processi di valorizzazione dei beni culturali: i diversi soggetti coinvolti tra istituzioni pubbliche e iniziativa privata

La gestione e l'organizzazione del territorio osservano modalità oggi rimesse interamente alla discrezionalità del legislatore regionale e alla pianificazione adottata dalla stessa regione e sviluppata dagli enti locali. A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, tuttavia, il panorama normativo non sembra affatto più nitido per quanto concerne il riparto di competenze.

Il crescente interesse e la maggiore consapevolezza nei confronti dei nostri beni culturali emersa, in questi ultimi tempi, all'attenzione anche del giurista ed il riassetto delle diverse competenze a livello istituzionale con le recenti riforme, hanno dato motivo per un ripensamento globale delle funzioni amministrative per assicurare una piena ed adeguata tutela e

valorizzazione del patrimonio stesso. Una esigenza, oggi largamente condivisa, ha indotto a sottolineare che i beni culturali acquisiscono importanza e significato in quanto sono intimamente connessi al tessuto storico e sociale della civiltà in cui essi hanno rilievo e di cui anzi costituiscono espressione e testimonianza⁶¹.

La Costituzione italiana pone norme, anche di dettaglio, che hanno ad oggetto il diritto soggettivo all'istruzione, contornate da altre che disciplinano l'obbligo dei genitori di garantire un'adeguata educazione ai figli minori. Più in generale si può affermare che il diritto soggettivo alla fruizione della cultura è anzitutto dell'individuo come persona umana che ne definisce la cittadinanza, sicché il diritto soggettivo in tal senso configurato è secondo la protezione tradizionale propria delle libertà. Le riforme iniziate nel 2004 con l'ampio progetto di riforma denominato "Urbani" hanno poi fatto registrare nel nostro Paese sviluppi molto importanti sfociati nel Codice dei Beni culturali al quale abbiamo accennato e chiaramente anche a cambiamenti importanti all'interno del Ministero dei Beni Culturali, la cui

⁶¹ CROSETTI A., Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione, Riv. Giur Edil, 2018,II, 81 e ss.

articolazione principale è stata definita proprio nel contesto dell'anzidetta Riforma Urbani. Ed in effetti, sin dal 2004 il riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale e la promozione della cultura urbanistica costituiscono delle importanti novità tanto da aver portato il legislatore a modificare la stessa denominazione del Dicastero (si è sostituita la parola *ambientali* con la locuzione *attività culturali*).

L'ampiezza delle attribuzioni dell'organo centrale ha richiesto, naturalmente, una suddivisione dei compiti nell'ambito dello stesso Ministero e, in conformità alle linee guida contenute nel d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 che introduceva nel nostro ordinamento la distinzione delle sfere di competenza e di responsabilità tra politica e amministrazione, al Ministro sono stati conferiti essenzialmente compiti di indirizzo e verifica. La distinzione operata tra politica ed amministrazione ha avuto quindi ripercussioni sulla stessa struttura del dicastero, richiedendo una diversa regolamentazione per gli apparati di supporto del Ministro. A tal proposito un ruolo primario lo ha svolto il d. lgs. 300/1999 il quale ha attuato la riorganizzazione generale dei vari Ministeri, imperniandola su un modello dipartimentale, cioè con una struttura di livello dirigenziale

generale con compiti di coordinamento degli uffici, per intervenire in grandi aree di materie omogenee. Facendo un piccolo passo indietro e per dirla con Salvia⁶², «il lungo cammino che, nel nostro Paese, ha portato al riconoscimento del “patrimonio culturale urbanistico-edilizio storico” come bene da salvaguardare e tramandare”, non è stato né semplice né privo di contraddizioni. Tracce di queste discrasie si riscontrano in particolare nelle principali leggi regionali sull’urbanistica di ultima generazione»⁶³. La differenza di tematiche da disciplinare e da attribuire in termini di competenze ha nei fatti creato ministeri, uffici e normative spesso molto confusionarie, sovrapposte e non sempre chiare in materia di competenze. Lo stesso D.Lgs 300/1999 distingueva le strutture di *staff* da quelle di *line* ed individuava i principi e i criteri direttivi della materia, da attuare con successivo regolamento adottato ai sensi dell’art. 17, comma 4 *bis*, della l. 23 agosto 1988, n. 400. Per il MiBAC venne così emanato il

⁶² SALVIA F., Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici, in scritti in memoria di Antonio Romano Tassone, Editoriale Scientifica Napoli, 2017, p. 25 e ss.

⁶³ SALVIA F., Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici, in scritti in memoria di Antonio Romano Tassone, Editoriale Scientifica Napoli, 2017, p. 25 e ss.

regolamento organizzativo degli uffici di diretta collaborazione del Ministro con il d. P. R. 6 luglio 2001, n. 307, il cui art. 2 disponeva che gli uffici di diretta collaborazione avevano “competenze di supporto dell’organo di direzione politica e di raccordo tra questo e ‘amministrazione”. Nello specifico, l’articolo 2 prevedeva che tali uffici dovessero costituire il Gabinetto ed essi erano in numero di 6: ufficio di gabinetto, segreteria del ministro, ufficio legislativo, ufficio per la stampa e la comunicazione, servizio di controllo interno, segreterie dei sottosegretari di Stato. In questo quadro, particolare rilievo assume la figura del Capo di Gabinetto che “coordina le attività affidate agli uffici di diretta collaborazione, riferendone al Ministro e assicurando il raccordo fra le funzioni di indirizzo del ministro e i compiti del segretario generale” (art. 3, comma 2). Per una riorganizzazione complessiva del Ministero, eccezione fatta del Dpr del 26 novembre 2007, n. 233 occorre appunto prendere in considerazione il regolamento di riorganizzazione da esso derivato improntato a rendere effettive misure di maggiore razionalizzazione, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione, che introduce significative innovazioni mirate a esaltare l’azione di tutela, valorizzazione e

fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo restituisce centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti. Tra le principali novità, infatti, vi è l'istituzione della Direzione Generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale, che consentirà maggiore incisività nella. Nel 2013 il governo Letta affida le competenze del turismo al Ministero che assume dunque l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo con la conseguente riorganizzazione del 2014 attraverso il nuovo regolamento n. 171 che ha nei fatti spianato la strada all'autonomia dei principali musei, avvenuta nel 2016. Musei che possono scegliere i direttori attraverso dei bandi internazionali. La spinta impressa dal legislatore è quindi stata nel tempo orientata a dotare di autonomia, sotto l'egida del controllo statale, i singoli poli di interesse culturale come del resto già si poteva evincere dalla valutazione degli effetti della Riforma del Titolo V sulla gestione dei beni culturali.

Abbiamo accennato nel corso del capitolo precedente al fatto che nella materia «beni culturali» lo Stato dispone infatti sia di competenza esclusiva sia del potere di dettare principi, mentre alla Regione resta soltanto la normazione di dettaglio: per tale

motivo le regioni hanno sollecitato, fin dall'entrata in vigore della L. cost. n. 3 del 2001, l'individuazione di una serie di attività riconducibili alla nozione di tutela da ritagliare all'interno della stessa e da sottrarre alla competenza esclusiva dello Stato. Si deve ricordare che la disciplina legislativa avente ad oggetto le funzioni e le attività culturali e la disciplina legislativa (e successivamente costituzionale) sul riassetto delle competenze tra amministrazione statale e amministrazioni locali sono guidate da differenti ragioni giuridiche e debbono essere contemperate là dove possibile⁶⁴. Da un punto di vista generale e per tentare di mettere ordine si può ravvisare una dicotomia tra funzioni di tutela che comportano l'esercizio di un potere da parte dell'amministrazione (atti di conformazione della proprietà privata - vincoli - ed atti di ablazione - espropriazioni) e attività di gestione e di valorizzazione, che possono rientrare tra le attività allora definite «sociali». Con un chiarimento in ordine agli effetti di tali attività: da un lato verso la maggiore fruizione pubblica dei beni e, dunque, verso l'arricchimento culturale dei cittadini e, dall'altro, in via strumentale, verso la

⁶⁴ DE GIORGI CEZZI, Il diritto all'identità minore – beni culturali e tutela degli status, in Scritti in onore di Mazzarolli, Cedam, 2007, Vol. III, 219

valorizzazione economica che la stessa attività di gestione può produrre. Il superamento della distinzione tra attività sociale e attività giuridica è stato graduale, ed in un primo momento la stessa distinzione è stata riproposta in dottrina con modalità attenuate, senza riconoscerne rilevanza per la determinazione della natura giuridica dell'attività amministrativa, perché quest'ultima sarebbe stata espletata in entrambi gli ambiti (giuridico, da un lato, e sociale, dall'altro), anche se regolata diversamente. E' altrettanto noto oltre che importante ricordare che il legislatore costituzionale con la riforma del 2001 ha distinto la materia dei beni culturali in due segmenti sottoposti a regimi differenti: *tutela* da una parte e *valorizzazione* dall'altra.^[11] Non ci sono ragioni di dubitare che nei primi interventi legislativi dell'Italia post unitaria con il termine tutela si venisse ad indicare l'insieme degli istituti e dei compiti inerenti ai beni culturali: in poche parole l'ordinamento faceva propria una "concezione totalizzante" della tutela. Obiettivo di quella legislazione era soprattutto il proteggere il patrimonio storico ed artistico, conservarlo nella sua integrità. Da qui la scelta del vocabolo "tutela" che in sé racchiudeva tutti i connotati rappresentativi del fine che l'azione pubblica avrebbe dovuto perseguire.^[12] Del

resto una prima definizione di valorizzazione⁶⁵ comparve dunque nella sede del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni. Fu sostenuto in merito che questa scissione tra tutela e valorizzazione «era sorta [essenzialmente nel rapporto Stato – regioni quale *modus vivendi* perché queste potessero trattare di beni culturali senza esercitare poteri autoritativi loro non trasferiti né delegati. Valorizzazione, nella pratica, era così divenuta l'attività non autoritativa esercitata dalle regioni»⁶⁶. Alle buone intenzioni del legislatore delegato non fece però riscontro una soluzione adeguata in quanto l'eccesso di sforzo definitorio mostrato in sede di redazione degli articoli del decreto riguardanti i beni culturali condusse, paradossalmente, ad esiti confusi e perciò criticati⁶⁷. Se questo era il quadro della situazione sul finire degli anni '90, certo è che l'interesse a fare chiarezza sui concetti di tutela e valorizzazione è però divenuto improcrastinabile alla luce della riforma costituzionale del 2001.

⁶⁵ SEVERINI G, I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 5, 2004, p. 472

⁶⁶ SEVERINI G, I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 5, 2004, p. 472

⁶⁷ ARMAO F, Il "netto storico" nella pianificazione urbanistica alla ricerca di una qualificazione legislativa, Relaz. Introduttiva al Seminario "Netto storico e disciplina urbanistica", Palermo 8 novembre 2014;

Nel nuovo scenario offerto dal legislatore, la distinzione tra le funzioni in seno alla materia dei beni culturali è stata elevata al rango costituzionale in modo tale da risultare rilevante non solo ai fini di riparto, tra i vari livelli di governo, delle semplici attività amministrative ma soprattutto nella prospettiva legislativa. Si è pertanto passati da un semplice apparato di norme di carattere organizzativo (d. lgs. 112/1998) a vere e proprie norme di carattere sostanziale.

Una individuazione dei concetti di "tutela" e "valorizzazione" oggi presenti nell'art. 117 Cost. deve partire da un caposaldo imprescindibile: al contrario di quanto prevedeva il d. lgs. 112/98, il testo costituzionale nomina espressamente le due funzioni attribuite ai diversi soggetti interessati. Non si assiste più, quindi, ad una definizione della sola "tutela" da riservare allo Stato contrapposta, in via residuale, alla generalità innominata degli altri profili della materia stessa. Ci troviamo, invece, di fronte a due nozioni, tutela e valorizzazione, nominate entrambe dal legislatore, che hanno il bisogno di essere spiegate e delineate nei loro reali confini per evitare sovrapposizioni di competenze legislative. Per far ciò non si è escluso il ricorso anche ai principi di cui al d. lgs. 112/98, se non altro in ossequio

al criterio, seguito anche dalla giurisprudenza costituzionale in base al quale, nella definizione delle materie ai fini del riparto delle potestà legislative e amministrative tra i livelli istituzionali, occorre fare riferimento al significato loro attribuito dall'ordinamento vigente⁸². Il nuovo sistema introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001 non è andato esente da critiche. In particolare, contro la nuova distinzione delle competenze si sono scagliati quelli che approntano una difesa estrema delle prerogative dello Stato, ribadendo che "le due funzioni sono imprescindibilmente legate"⁸³. Inoltre, la stessa Corte costituzionale⁶⁸ è stata più volte chiamata a pronunciarsi nel momento in cui è entrata in vigore la riforma per far fronte ai vari problemi di coordinamento delle competenze tra gli organi di governo. Ad ogni modo, nonostante lo sforzo di puntualizzazione definitiva compiuto dai compilatori del Codice, i confini tra tutela e valorizzazione continuano a restare incerti a causa della naturale impossibilità di separare rigidamente i profili conservativi da quelli di valorizzazione. Tra

⁶⁸ Con la sentenza n. 26 del 20 gennaio 2004, la Corte Costituzionale faceva ricorso al criterio dominicale per risolvere alcuni conflitti di competenze sorti tra Stato e Regioni alla luce del nuovo riparto di materie e funzioni introdotto con la riforma del 2001, in *Giur. Cost.*, 2005, II, 158 e ss.

coloro che hanno criticato la scelta della distinzione c'è chi ha parlato di una "inscindibile endiadi, che esprime un unico concetto"⁶⁹.^[1]^[2]^[3]^[4]^[5]^[6]^[7]^[8]^[9]^[10]^[11]^[12]^[13]^[14]^[15]^[16]^[17]^[18]^[19]^[20]^[21]^[22]^[23]^[24]^[25]^[26]^[27]^[28]^[29]^[30]^[31]^[32]^[33]^[34]^[35]^[36]^[37]^[38]^[39]^[40]^[41]^[42]^[43]^[44]^[45]^[46]^[47]^[48]^[49]^[50]^[51]^[52]^[53]^[54]^[55]^[56]^[57]^[58]^[59]^[60]^[61]^[62]^[63]^[64]^[65]^[66]^[67]^[68]^[69]^[70]^[71]^[72]^[73]^[74]^[75]^[76]^[77]^[78]^[79]^[80]^[81]^[82]^[83]^[84]^[85]^[86]^[87]^[88]^[89]^[90]^[91]^[92]^[93]^[94]^[95]^[96]^[97]^[98]^[99]^[100]Questo perché anche a causa del processo di decentramento è nota la teoria in forza della quale ogni ente pubblico avrebbe potuto «formare beni demaniali» ogni volta in cui la soddisfazione diretta ed immediata dei bisogni collettivi per mezzo di beni poteva essere ammessa come una sua «funzione pubblica»⁷⁰. Ed in effetti basti pensare all'introduzione del vincolo a tutela delle zone a carattere storico e paesaggistico tra i contenuti necessari del piano regolatore generale (P.R.G.), a sensi dell'art. 1 della citata l. 1187 del 1968, come già anticipato, in quanto espressione di subordinazione dei profili urbanistici a quelli culturali, si è, per lungo tempo, <<concretizzato esclusivamente con il mero recepimento dei vincoli individuati dallo Stato da parte del Comune in sede di formazione del piano stesso. Il piano comunale era, infatti, così chiamato a svolgere una funzione meramente ricognitiva inserendo tali previsioni vincolistiche all'interno del piano in modo automatico, trattandosi, come è stato rilevato, di un

69

70

contenuto eteronomo al P.R.G. La doverosità del recepimento da parte del Comune in sede di P.R.G. dei vincoli preposti a tutela di beni culturali è stata ripetutamente riconosciuta in giurisprudenza che ha ritenuto illegittima una previsione di piano incompatibile con tali vincoli>>⁷¹. L'orientamento della giurisprudenza sui rapporti tra pianificazione comunale del territorio e tutela dei beni culturali è stato, ancora recentemente, univoco nel ritenere che l'imposizione unilaterale da parte del Comune di vincoli su singoli beni non già sottoposti a tutela della competente Autorità statale, non possa essere legittimamente consentito ed anzi integri un esercizio abusivo dei poteri di pianificazione urbanistica comunale⁷². Tale normativa chiaramente molto significativa ai fini di una migliore articolazione delle competenze non può non essere ascritta ed inserita nel più ampio quadro dei principi costituzionali. Come ben noto, il quadro istituzionale è stato profondamente innovato con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la L. costituzionale n. 3 del 2001, la quale, <<non solo sotto il profilo

⁷¹ CROSETTI A., Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione, Riv Giur Edil, fasc.2, 2018, p. 85 e ss.

⁷² Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2016 n. 519 in questa Rivista, 2016, 4, 486 con nota di BANDERA E, Pianificazione del territorio e tutela urbanistica dei beni di particolare interesse

lessicale, ha abbandonato il termine urbanistica con l'utilizzazione dell'espressione più adeguata e comprensiva di governo del territorio ma soprattutto ha introdotto i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con conseguente importante ricaduta sui rapporti tra i diversi livelli di governo, in una prospettiva di cooperazione istituzionale che non ha potuto non interessare anche la tutela del patrimonio culturale>>⁷³. Anche in dottrina, del resto, non è mancato⁷⁴ il tentativo di difendere questa scelta facendo ricorso alla natura stessa del patrimonio culturale del nostro Paese⁸⁷. Esso è diffuso, vastissimo, e capillarmente intessuto nel territorio, con emergenze monumentali e archeologiche che vanno ben al di là delle raccolte museali. Con la conseguenza che se è logico, in altri Paesi (si pensi, ad es. agli Stati Uniti d'America), che la tutela e la valorizzazione siano un tutt'uno e facciano capo ad un'unica istituzione, allorché il patrimonio culturale è in buona sostanza racchiuso in istituzioni museali che cumulano la funzione di tutela con quella di valorizzazione, non sarebbe meno logico, in

⁷³ CROSETTI A., Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione, Riv Giur Edil, fasc.2, 2018, p. 85 e ss.

⁷⁴ CROSETTI A., Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione, Riv Giur Edil, fasc.2, 2018, p. 85 e ss.

una realtà come l'Italia, in cui il patrimonio culturale è dappertutto, una suddivisione e redistribuzione territoriale, secondo un criterio di sussidiarietà verticale, dei compiti e delle funzioni ad esso afferenti, con allocazione ai diversi livelli territoriale di governo. All'interno del codice, il confine tra competenze statali ed attribuzioni degli enti locali si radica lungo il crinale che distingue le funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Evidente, dunque, l'importanza della precisazione dell'alveo semantico delle due nozioni, «al fine di tracciare il discrimen tra le rispettive sfere di attribuzione dello Stato e dei poteri decentrati. Appare in tal senso significativa la particolare enfasi con la quale il legislatore delegato abbia precisato la questione, in sede di Relazione di accompagnamento»⁷⁵, ove infatti si afferma essersi «provveduto ad introdurre per la prima volta nella normativa sostanziale di settore le nozioni di tutela e valorizzazione, dando loro un contenuto chiaro e rigoroso», precisandone il contenuto rispetto alla formulazione di cui all'art. 148 d.lg. 31 marzo 1998, n. 122. Nel nostro Paese la valorizzazione dei beni culturali

⁷⁵ RESTA F., Codice dei beni culturali e del paesaggio. Quali limiti alla tutela penale in materia di danneggiamento di beni culturali, Giur. merito, 9, 2005, pag. 2004, p. 1258 e ss.

attiene anche alla gestione del territorio e perciò vi è un inevitabile intreccio delle competenze.

D'altra parte il bene culturale sovente riveste un rilievo di grande importanza sia per il territorio in cui è collocato, sia per il patrimonio nazionale, sia per il suo possibile valore universale.

Occorre, dunque, creare meccanismi di gestione che riescano a tenere insieme armonicamente questi diversi livelli di rilevanza del bene culturale. Questo ragionamento è stato condiviso dal Codice, che si è fatto carico di rinvenire un punto di equilibrio e che è stato individuato nel principio dell'intesa, quale cerniera capace di dare elasticità alla dinamica della sussidiarietà.

Tuttavia, dall'esame della littera legis emerge come anche guardando al Codice dei Beni culturali. Dispone infatti l'art. 3, comma 1, del codice, che la nozione di tutela consiste «nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione».

Al contrario, ai sensi del primo comma dell'art. 6, la valorizzazione consiste «nell'esercizio delle funzioni e nella

disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale», dovendosi peraltro attuare «in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». Ne deriva pertanto come la funzione di tutela comprenda il «riconoscere, conservare e proteggere», ove la prima attività appare ineliminabile presupposto delle seguenti; l'una consistente nella preservazione del bene - con particolare riferimento all'usura cui il tempo lo sottopone - in una prospettiva di fruizione prolungata ed intergenerazionale; l'altra nella protezione dello stesso << bene dagli attacchi esterni, provocati soprattutto da interventi artificiali, dall'inquinamento e dall'opera umana. Diversamente, la funzione di valorizzazione comprende ogni attività teleologicamente orientata al miglioramento delle condizioni di conoscenza e pubblica fruizione del bene; il che rende meno chiaro il collegamento funzionale - pur presente nel dettato normativo di cui all'art. 6 del codice - tra tali attività e quelle di conservazione del bene culturale.

L'attività di conservazione, pertanto, benché non definita espressamente nel suo contenuto dal legislatore delegato - se non quale modalità di realizzazione della funzione di tutela e, ad un tempo, scopo del compito di valorizzazione - compare in chiave di elemento costitutivo all'interno delle due norme di disciplina>>⁷⁶.

L'emanazione del Codice e la rivisitazione della struttura del ministero chiudono un periodo per i beni culturali. Alle riforme compiute segue ora la loro attuazione. Andare «oltre il Codice», potrebbe dirsi, per sintetizzare la fase che si è aperta e per delineare, sia pure schematicamente, qualche risposta ai problemi del momento. Anzitutto va manifestata l'esigenza che i nuovi assetti, sostanziali e organizzativi, siano implementati, messi a regime e ne sia verificata l'idoneità. Si avverte il bisogno di una sorta di «moratoria» normativa. È possibile che le modifiche già intervenute nel corpo del Codice (art. 1, commi 303-305, l. 311/2004, in tema di beni culturali; art. 1, comma 36, l. 308/2004 in tema di beni paesaggistici) rispondessero a pressanti necessità di innovazione. Tuttavia non va trascurato il fatto che

⁷⁶ RESTA F., Codice dei beni culturali e del paesaggio. Quali limiti alla tutela penale in materia di danneggiamento di beni culturali, Giur. merito, 9, 2005, pag. 2004, p. 1258 e ss.

tanto le discipline sostanziali sono state rivalutate nel tempo. La fase dell'individuazione degli obiettivi e delle strategie prevede il raccordo diretto tra Stato, Regioni e autonomie locali, che ne sono i titolari esclusivi; mentre, in relazione alla fase della pianificazione, gli enti interessati possono anche ricorrere alla costituzione di un apposito soggetto giuridico, cui affidare l'elaborazione dei piani strategici di valorizzazione culturale e il loro sviluppo, dove c'è la possibilità di intervento delle fondazioni. Per l'ultima fase, quella attuativa della valorizzazione, quando non è svolta direttamente dalle amministrazioni attraverso le proprie strutture interne, è previsto l'affidamento in concessione a terzi, con i sistemi dell'evidenza pubblica.

Con la novella del marzo 2006 si è quindi ridisegnato lo schema delle strategie e delle attività di valorizzazione configurando un dispositivo discendente a tre livelli di integrazione, funzionale ad una migliore programmazione concertata e orientata a ridefinire il ruolo assegnato al partenariato istituzionale pubblico – privato.

L'analisi condotta, con l'intento di concludere per ora la trattazione, la disciplina sulla tutela e valorizzazione del

patrimonio culturale in Italia — del Codice dei beni culturali e del paesaggio e prima ancora quella del 1939, come visto nel primo capitolo, — evidenzia posizioni soggettive di dovere, d'obbligo o d'onere delle persone fisiche o giuridiche che essenzialmente sono rivolte alla pubblica amministrazione e ai poteri di quest'ultima nel fare valere i primi⁷⁷.

La prospettazione accredita l'idea di una tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico della Nazione cui provvede senz'altro la Repubblica italiana (art. 9, Cost.), senza legittimazione degli individui a “pretendere” avanti al giudice la fruizione del bene culturale come specificazione di un diritto della personalità. L'argomentazione negativa colpisce in particolare ove si ponga mente alla ratio delle fonti normative a tutela del bene culturale che la prevedono a presidio dell'identità della Nazione, enunciato che è non a caso posto tra i principi fondamentali e non può essere inteso in modo soggettivamente irrilevante, poiché la Nazione-Repubblica italiana è costituita dal cittadino-sovrano.

⁷⁷ PACE A, Il diritto all'istruzione in tempo di crisi - Costituzione, educazione e scuola pubblica, in *Dir. e soc.*, 2013, 33 ss

La tutela e la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione <<sono perciò in tutta evidenza elementi essenziali della protezione soggettiva cittadino-sovrano; perciò appare irrinunciabile una sfera soggettiva a tutela della personalità del cittadino-sovrano che, oltre al nome e alla capacità (art. 22 Cost.), sia inclusiva della sua identità culturale individuale e collettiva.>>⁷⁸

⁷⁸ PERIN CAVALLO R., Il diritto al bene culturale, *Dir. Amm.*, 4, 2016, P. 496
E SS

2.3 La circolazione dei beni culturali

I contrasti dottrinali⁷⁹ legati alla definizione di bene culturale sono decisamente molto copiosi e soprattutto in merito alla possibilità di un loro inquadramento nelle categorie della proprietà pubblica e della proprietà privata.

Ci si è concentrati in particolare sui beni di proprietà privata, posto che l'affidamento alla mano pubblica rappresentava, fino ai più recenti interventi normativi, la destinazione più garantistica in termini di tutela. Oggi si ammette la dismissione dei beni, <<si incentiva l'intervento dei privati nella gestione dei beni e dei servizi, riconoscendo loro poteri di decisione

⁷⁹ FOA S., Gestione e alienazione dei beni culturali, Dir. amm., fasc.2, 2004, pag. 349 ed anche MONTELLA M, La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana, in Il capitale culturale, Supplementi O5, 2016, 13, PIPERATA G, Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015, in Aedon.it, 2015;

addirittura in ordine alle priorità degli interventi da effettuare e, dunque, dei beni da tutelare»⁸⁰.

Con riferimento alla proprietà privata di beni culturali si individuava l'intento del legislatore già prima della l. n. 1089 del 1939, cit. nella creazione di «un singolare regime giuridico relativo ad una determinata categoria di cose rispondenti a certi requisiti, a certe qualità obiettive ad esse intrinseche, e cioè il pregio e interesse storico , artistico, di modo che le peculiari norme ed i gravi vincoli da queste apportati, che profondamente restringono il diritto di disponibilità del privato, prendono direttamente e immediatamente il loro impero per forza di legge, in quanto nelle cose esistono di fatto le enunciate qualità obiettive». La disposizione legislativa che prevedeva l'intervento pubblico sul bene culturale privato e la conseguente attività amministrativa rappresentavano null'altro che «il regolamento normale della proprietà su una determinata specie di immobili»⁸¹. Non vi sarebbe stata una limitazione all'ordinario diritto di proprietà, quanto piuttosto un tipico diritto di proprietà o un

⁸⁰ FOA S., Gestione e alienazione dei beni culturali, Dir. amm., fasc.2, 2004, pag. 349

⁸¹ PACE A, Il diritto all'istruzione in tempo di crisi - Costituzione, educazione e scuola pubblica, in Dir. e soc., 2013, 47 ss

diritto reale sui generis di natura «assai più circoscritta e vincolata rispetto alla proprietà sulle cose di pregio comune». Il convincimento secondo cui il bene culturale avrebbe avuto ab origine una propria fisionomia giuridica non discendente da vincoli imposti per causa pubblica al diritto di proprietà si è affermato anche con riferimento al sopravvenuto dettato costituzionale.

In una prospettiva più ampia e restando sempre focalizzati sulla normativa italiana occorre sottolineare che l'aspetto delle vicende circolatorie del bene culturale o del bene pubblico, *lato sensu* inteso, potrebbe implicare anzitutto un inquadramento sistematico e uno sforzo di categorizzazione che trascende i confini nazionali (si pensi, per esempio, all'individuazione di correnti di circolazione tra Paesi importatori e Paesi esportatori), coinvolgendo dunque anche il panorama delle fonti internazionali, e che interessa i diversi settori dell'esperienza (la sociologia, l'archeologia, l'antropologia, l'estetica, ecc.) e della tradizione giuridica (il diritto civile, amministrativo, penale, internazionale, europeo)⁸².

⁸² LONGOBUCCO F., Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati: quando la proprietà obbliga, *Politica del Diritto*, 2016, IV, p. 547 e ss.

Del resto lo stesso Codice dei Beni culturali affrontando la questione della circolazione si pone l'obiettivo di definire in maniera chiara i limiti dell'alienazione del demanio pubblico, escludendo i beni di particolare pregio artistico, storico, archeologico e architettonico. Ciò è compiuto affermando innanzitutto il principio che i beni culturali appartenenti al demanio dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali non possono essere alienati o formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi previsti dal Codice stesso; sulla base di tale principio si è poi provveduto ad individuare un nucleo di beni culturali sottratti in modo assoluto alla circolazione, fra cui le opere ultracinquantennali e di autore non più vivente fino a quando non sia intervenuta la prevista verifica del loro effettivo interesse culturale. Fissato l'ambito di ciò che non può essere alienato il Codice provvede a disciplinare condizioni e modi per l'alienazione degli altri beni culturali attraverso un sistema fondato sull'autorizzazione del Ministero: chiunque intenda trasferire la proprietà o la detenzione di beni culturali deve farne denuncia al Ministero indicando tutte le informazioni circa il bene, la sua ubicazione presente e futura, i dati dell'alienante e dell'acquirente, le condizioni dell'alienazione. E l'assenso

ministeriale può essere rilasciato solo se dalla vendita non ne derivi danno ai beni culturali e siano indicate destinazioni d'uso compatibili con il carattere storico ed artistico degli immobili. Il Ministero autorizza l'alienazione ma ha la facoltà di acquistare i beni culturali alienati allo stesso prezzo dell'atto di vendita. Al ministero è dunque confermato (visto che lo prevedeva la legge 1089) il diritto di prelazione, esercitabile entro sessanta giorni dalla denuncia; in questo arco di tempo l'alienazione è inefficace⁸³.

In questo contesto la nozione di bene culturale deve essere individuata non soltanto nell'ordinamento italo-comunitario (e internazionale) eterointegrato, ma altresì alla luce della più moderna teoria dei beni, in base alla quale la *res* si fa *funzione* e dunque diventa oggetto di determinati interessi. Soltanto in tal guisa può comprendersi il *perché* il bene culturale è soggetto ad

⁸³ Se si seziona il procedimento della prelazione si può notare che le regioni e gli altri enti pubblici territoriali nel cui territorio si trova il bene, ricevuta comunicazione dell'alienazione dal soprintendente, possono formulare le loro proposte di prelazione, e quindi il loro intento di acquistare il bene, al Ministero; questi qualora rinunci in prima persona all'acquisto può lasciare il diritto di prelazione all'ente interessato. E' anche da aggiungere che specifica sezione è dedicata al commercio di beni culturali: chiunque eserciti un simile commercio è obbligato a denunciare tale attività ed a riportare quotidianamente in un registro le operazioni effettuate, nonché certificare, con attestati, l'autenticità e la provenienza delle opere e degli oggetti. Cfr

uno statuto proprietario del tutto particolare, ovvero ad una proprietà «altra» e «diversa» rispetto a quella tradizionale⁸⁴. Già la stessa nozione normativa di bene culturale conferma la c.d. visione pluralista della proprietà, accreditando la concezione autorevole di Salvatore Pugliatti⁸⁵ del modello dominicale: non esiste un'unica proprietà, ma tante proprietà ed eterogenee discipline proprietarie (il nostro ordinamento conosce, per esempio, la proprietà immobiliare, la proprietà terriera, la proprietà temporanea, o, più recentemente, la proprietà destinata)⁸⁶. Il regime di proprietà si distingue in base al *bene* che ne è oggetto e in base al *soggetto* che ne è titolare e, in questa direzione, la proprietà del bene culturale – data l'indubbia funzione sociale che la contraddistingue *ex art. 42 Cost.* – è sagomata dal legislatore in via del tutto specifica. A tal proposito occorre puntualizzare che lo stesso codice Urbani ha adottato una tecnica regolamentare molto evidente. Le norme si

⁸⁴ MATTEI U, REVIGLIO E, RODOTÀ S (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007 p. 189 e ss.

⁸⁵ PUGLIATTI S., *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, in *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, Palermo, 19-23 ottobre 1952, Milano, 1954, p. 12 e ss..

⁸⁶ SCOZZAFAVA O. T, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Milano, 1982, pp. 92 ss.

incentrano sulla procedimentalizzazione dell'attività privata e agli schemi tradizionali del godimento e della disposizione, si sommano quelli infatti quelli degli obblighi in chiave plurirelazionale e plurilaterale (di cui sono destinatari tanto i privati quanto i soggetti pubblici) – forse obblighi a protezione di un superiore interesse oltre la logica della mera appartenenza individuale che conformano i rapporti e modulano la stessa redazione degli atti. Il titolare di un bene culturale non è dunque un proprietario *tel quel*, ma è soggetto a una serie di limitazioni, è titolare di una serie di situazioni di soggezione o situazioni passive, accanto alle facoltà attive, che si giustificano in vista della particolare categoria di bene su cui insiste «la titolarità» e in ragione della funzione che il bene è stesso chiamato a realizzare. In generale, è bene dunque tener distinti il profilo dell'interesse culturale tout court di un bene dalla sua destinazione a pubblico servizio, rilevando nell'un caso la qualità intrinseca dell'oggetto e nell'altro il criterio di ordine strettamente funzionale. Del resto, l'applicazione del regime demaniale ai beni culturali di appartenenza pubblica è storicamente legata all'esigenza di assicurare l'integrità e la <<conservazione del patrimonio pubblico, intese non tanto come

tutela del valore intrinseco ed immateriale del bene quanto piuttosto come conservazione della consistenza patrimoniale dei beni pubblici di interesse culturale>>⁸⁷.

Il tratto peculiare di una eventuale riconduzione al concetto di « demanialità » dei beni culturali, per citare una ulteriore interpretazione del concetto di bene culturale in relazione alla sue vicende circolatorie, appare come un elemento estraneo ed ulteriore al regime originario dei beni culturali pubblici, introdotto dal codice civile solo per alcune categorie di beni, in relazione ai quali si verifica un'alterazione del regime di appartenenza ed una sovrapposizione della tutela codicistica (i cui contenuti sono fundamentalmente indicati dall'art. 823, c.c.) a quella delineata dalla legge di settore. Anche il recente codice dei beni culturali conferma questo approccio metodologico che distingue le modalità di identificazione del bene in ragione della natura del titolare. Può a tal proposito sinteticamente essere ricordato che per le cose immobili e mobili in mano pubblica <<ovvero in proprietà di persone giuridiche prive di scopo di lucro è stabilita un'automatica estensione della disciplina di

⁸⁷ DIVIZIA P., Nuova disciplina del silenzio e regime giuridico dei beni di interesse culturale appartenenti ad enti pubblici e persone giuridiche prive di scopo di lucro, Foro amm. TAR, fasc.9, 2005, p. 3027

tutela fino alla verifica dell'interesse culturale (in tal senso dispone l'art. 12, codice qualora le stesse « siano di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni ») per contro, quando detti beni siano in mano a privati, si riafferma la necessità dell'intervento di una formale dichiarazione dell'interesse culturale (l'art. 13 parla espressamente di una dichiarazione che « accerta la sussistenza dell'interesse culturale) nei modi e con le formalità procedurali previste dagli artt. 14, 15 e 16 del codice»⁸⁸. L'impianto normativo, così articolato in maniera duale, appare sostanzialmente lineare ed innovativo; nella nuova disciplina <<è introdotto un profilo di grande novità giacché con riferimento al patrimonio pubblico si abbandona il ricorso alla « discutibile presunzione generale di culturalità precedentemente legata alla pratica degli elenchi e si opta per un ragionevole sistema imperniato sulla estensione ex lege non della qualificazione del bene culturale ma, solo a titolo cautelativo, della relativa disciplina fino a quando, d'ufficio o su richiesta degli interessati»⁸⁹, non è effettuata la verifica di

⁸⁸ FOA S., Gestione e alienazione dei beni culturali, Dir. amm., fasc.2, 2004, pag. 349

⁸⁹ DIVIZIA P., Nuova disciplina del silenzio e regime giuridico dei beni di interesse culturale appartenenti ad enti pubblici e persone giuridiche prive di scopo di lucro, Foro amm. TAR, fasc.9, 2005, p. 3027

interesse culturale richiesta dall'art. 12, codice: se gli esiti di quest'ultima sono positivi, si ha un bene culturale a tutti gli effetti; se sono negativi, il bene torna all'ordinaria disciplina dei beni in mano pubblica fuoriuscendo dal regime speciale dettato dal d.lg. n. 42 del 2004. Il «diritto culturale» inteso come pretesa ad ottenere determinate prestazioni e a godere di determinati beni, come desumibile dall'art. 9 Cost., pare così rientrare nel novero dei diritti sociali la cui realizzazione dipende in primo luogo dalla previsione del legislatore e, in secondo luogo, dal provvedimento amministrativo finalizzato alla destinazione pubblica del bene culturale. Testimonia questa impostazione e quindi la rilevanza del diritto alla cultura anche il divieto di uscita dal territorio della Repubblica di un determinato bene. L'esportazione di beni culturali è soggetta ad autorizzazione, occorre cioè denunciarla agli uffici di esportazione per ottenere l'attestato di libera circolazione. Il decreto legislativo regola poi la validità di questo attestato (triennale), i tempi di rilascio, ed il caso di rifiuto degli uffici di esportazione con il conseguente possibile ricorso dell'interessato e le modalità di risoluzione della controversia. E' confermato inoltre l'obbligo

per gli uffici di sentire il parere della regione (vincolante se negativo) nel caso di beni culturali di sua proprietà o di enti sottoposti alla sua vigilanza⁹⁰.

Occorre però che sia sempre garantita l'integrità e la sicurezza dei beni e comunque è vietata l'uscita per i beni che potrebbero subire danni nel trasporto o rimanendo in condizioni ambientali sfavorevoli, e per i beni che costituiscono la parte principale della sezione di un museo, galleria, biblioteca o collezione. L'uscita del bene è possibile solo con l'assenso del Ministero che detterà le prescrizioni ed in particolare il termine massimo per il rientro del bene (prorogabile ma comunque mai superiore a diciotto mesi). Per ottenere l'autorizzazione è necessario che i beni siano assicurati e che l'uscita sia garantita mediante una cauzione, incamerata dallo Stato in caso di mancato rientro nel territorio nazionale nel termine stabilito⁹¹. Tali limitazioni oltre ad avere dei rilievi importanti di natura pratica non fanno altro che

⁹⁰ Un particolare tipo di esportazione è l'uscita temporanea: i beni culturali per i quali opera il divieto possono uscire temporaneamente dal territorio nazionale per manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale. Cfr.

⁹¹ Per le manifestazioni promosse direttamente dal Ministero o comunque con partecipazione statale, l'assicurazione può essere sostituita dall'assunzione dei relativi rischi da parte dello Stato; per i beni appartenenti allo Stato ed alle amministrazioni pubbliche non si applica la cauzione

confermare l'adesione di comportamenti, prassi e normative al dettato Costituzionale che all' art. . 9, comma 1, Cost. non limiterebbero il proprio contenuto alla mera pretesa di conservazione del patrimonio culturale complessivamente considerato, <<ma tenderebbero a coincidere più concretamente con la formazione intellettuale dell'individuo attraverso un processo educativo, inteso nel senso più ampio, comprensivo dell'acquisizione di ogni valore culturale ancorché puramente estetico>>⁹². La tutela dei beni culturali conseguentemente non sarebbe altro che un corollario della norma fondamentale dello sviluppo della cultura, e l'utilizzazione diretta dei beni stessi da parte della collettività dovrebbe essere intesa quale «strumento di cultura»⁹³. Stiamo quindi parlando di un diritto, generale certamente, a godere della cultura certo come bene materiale o immateriale che le popolazioni identificano come espressione di valori, credenze, conoscenze e tradizioni”⁹⁴ , che sono nell'essenza l'identità di una Nazione. Identità nazionale ogni qualvolta ritrovata o ridefinita in ragione delle esperienze

⁹² FOA S., Gestione e alienazione dei beni culturali, Dir. amm., fasc.2, 2004, pag. 349

⁹³ AA.VV., Titolarità pubblica a regolazione dei beni, Annuario Aipda 2003, Milano, 2004, p. 96 e ss.

⁹⁴ Convenzione sul valore dell'eredità culturale, cit., art. 5, § 1°, lett. a

maturate da un popolo, delle consistenze definite dai diversi flussi migratori da e verso altri territori, ma anche dei differenti bisogni di soddisfazione di sicurezza o libertà di una popolazione⁹⁵. Il diritto soggettivo di ciascuno a godere dei beni culturali «è perciò oggetto di una tutela di principio della Repubblica italiana, che nell'essenza vale identità di quel popolo che si è organizzato e costituito in sovranità invocando a tal fine la Nazione (artt. 1 e 9, Cost.)»⁹⁶.

Nazione che va intesa come elemento identitario di coesione sociale a fondamento della Sovranità degli Stati, ma che è parte essenziale di quel retaggio comune che è l'identità d'Europa a fondamento del relativo ordinamento giuridico europeo ("common cultural heritage": art. 167, co. 1°, T.U.F.E.). In chiusura è opportuno sottolineare che la circolazione in ambito internazionale parte importante è quella atta a disciplinare la circolazione fra i paesi dell'Unione europea. La legge n.88 del 30 marzo 1998 ha regolamentato questa materia riprendendo pienamente i contenuti della Direttiva CEE 93/7: il nuovo Codice,

⁹⁵ VITALE C., La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo, in *La globalizzazione dei beni culturali*, a cura di L. Casini, Bologna, 2010, 171.

⁹⁶ PERIN CAVALLO R., Il diritto al bene culturale, *Dir. Amm.*, 4, 2016, P. 496 E SS

abrogando il decreto legislativo 490/99 che aveva inglobato queste disposizioni, non ha fatto altro che inserire al suo interno quegli articoli e quei contenuti.

CAPITOLO TERZO

PATRIMONIO CULTURALE E PUBBLICA

AMMINISTRAZIONE: FUNZIONI,

PROCEDIMENTI ED ENTI COINVOLTI

3.1. Il modello italiano di gestione e valorizzazione del patrimonio culturale: il ruolo della pubblica amministrazione

Tanto il termine “beni culturali” che quelli ad esso normalmente associati (“patrimonio culturale”, “interesse culturale”, ecc.) , hanno una amplissima diffusione a vari livelli della comunicazione e del dibattito pubblico, anche se è largamente verosimile che in pochi casi chi fa riferimento a queste nozioni sia anche in grado di fornirne una definizione formalmente corretta⁹⁷.

⁹⁷Cfr. V. BALDACCI, *Il sistema dei beni culturali in Italia*, Giunti, Firenze-Milano, 2004, pp. 18 e ss.

Le politiche culturali, a causa della loro relativa novità e delle loro caratteristiche, non sono dotate di specifici modelli di gestione che li identificano in modo inequivocabile rispetto ad altre attività della vita sociale.

Altri settori della vita sociale come l'assistenza sanitaria, il sistema educativo, ecc. hanno configurato modelli riconoscibili, consolidati e regolamentati che consentono una percezione del loro funzionamento. Per la loro importanza economica e sociale sono stati studiati e descritti con grande profusione negli studi e nella ricerca specializzata.

Questo aspetto di una scarsa definizione di modelli di riferimento può essere considerato uno svantaggio per la gestione culturale, ed è evidente che la mancanza di definizione in questa dimensione può mettere i professionisti della cultura in una posizione meno "comoda" rispetto ad altri settori.

D'altra parte è possibile considerare la libertà e la mancanza di modelli di gestione eccessivamente regolamentati come un elemento utile un migliore adattamento delle politiche ai diversi obiettivi della cultura.

Ad esempio, al livello giuridico-concettuale, che interessa più da vicino questo approfondimento, le fonti normative che si sono

occupate della materia dei “beni culturali” fino al *Testo Unico sui beni culturali* risalente al 1999, non hanno ritenuto di fornire un concetto astratto di carattere formale di questa nozione.

Si ritiene evidentemente che di una tale classificazione di ordine definitorio non vi sia effettivamente esigenza, in quanto il bene culturale rappresenta un elemento di per sé auto-evidente, in grado da solo di affermare la sua qualità e il suo carattere in modo immediato e diretto per chiunque⁹⁸. Se ciò può valere nell'ambito del discorso e della comunicazione informale, è evidente che una carenza di questo tipo è suscettibile di determinare ambiguità e incertezze in sede interpretativa, laddove sia necessario fornire una lettura adeguata di atti legislativi o giudiziari che fanno riferimento a questa nozione “indefinita” di bene e patrimonio culturale.

Peraltro, la definizione di “cultura” e quella ad essa strettamente connessa di “arte”, la quale ultima viene prepotentemente in considerazione in riferimento a la materia di “patrimonio

⁹⁸W.CORTESE, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, III ed., Cedam, Padova, 2007, pp. 16 e ss.

culturale”, pongono sul terreno propriamente teorico problemi che sono di non piccolo conto⁹⁹.

Tra questi, quello di assumere una concezione eccessivamente “relativista” del concetto di cultura e di quello di arte, sottraendosi così alla necessità di fornirne uno univoco del quale il diritto e la legislazione possano servirsi, assecondando visioni inclini a rimettere il contenuto di tali nozioni all'andamento mutevole dei tempi, tale per cui ciò che è oggi considerato bene culturale potrebbe non esserlo più domani.

Rimettere ad una concezione eccessivamente “ondivaga” e relativista il concetto di cultura e quello di arte, espone a rischio in primo luogo gli oggetti stessi della tutela e della salvaguardia, dei quali si rende in quel modo arduo se non impossibile rinvenire una classificazione e una identificazione¹⁰⁰.

Le norme internazionali vengono in questo senso in aiuto: nel 1954, durante la Convenzione dell’Aja sulla protezione dei beni culturali in caso di guerra, comparve per la prima volta il

⁹⁹Cfr.CANDELA G., SCORCU A.E, Economia delle arti, Zanichelli, Bologna 2004. B.S. Frey, The Rise and Fall of Festivals. Reflections on Salzburg Festival, Working paper n. 48, Università di Zurigo 2000, p. 70 e ss.

¹⁰⁰Cfr.S. LORUSSO, La gestione del rischio nel settore dei beni culturali: musei, biblioteche, archivi, edizioni Mimesis,2014 pp. 10 e ss.

termine “patrimonio culturale”, invece di quello di “cose di interesse storico, artistico, archeologico e le bellezze ambientali” che si rinviene ad esempio nell’art.1 della legge 1089 del 1° giugno del 1939 “Tutela delle cose di interesse artistico e storico”, e che esprimeva una visione ancora profondamente estetizzante della materia e delle nozioni ad essa relative, in massima parte ereditata dal clima culturale dell’età romantica¹⁰¹.

La semplice introduzione a livello normativo della nozione di “patrimonio culturale” apriva finalmente il campo ad una estensione del concetto di “bene culturale” anche oltre la semplice dimensione delle “cose” e degli “oggetti”, in una materia, quella della legislazione in tema di protezione dell’“arte”, connotata da sempre dalla centralità dei “beni materiali” su ogni altra forma di espressione artistica di contenuto “immateriale”.

Un forte richiamo alla “materialità” accompagna nel 1967 la comparsa, per la prima volta in un atto ufficiale italiano, del concetto di “patrimonio culturale”, nel documento conclusivo della “Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione

¹⁰¹Cfr. V. BALDACCI, *Il sistema dei beni culturali in Italia*, Giunti, Firenze-Milano, 2004, pp. 24 e ss.

del patrimonio storico, artistico, archeologico e del paesaggio” (la cosiddetta “Commissione Franceschini”). Si legge infatti nel documento: “Patrimonio culturale della Nazione Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà”¹⁰².

Peraltro, lo stesso testo conclusivo della Commissione esprime poco oltre una definizione apparentemente più precisa, ma di fatto avente una natura “aperta” del concetto di “bene culturale”, rinviando ad appositi interventi legislativi per una puntuale identificazione di talune categorie di “beni culturali”.

Si legge infatti al titolo III, la *dichiarazione XXXIII*: “I beni artistici e storici. Salvo quanto previsto dagli altri titoli di queste dichiarazioni, sono beni culturali d' interesse artistico o storico le cose mobili o immobili di singolare pregio, rarità o

¹⁰²Il testo è disponibile all'indirizzo <http://www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/franceschini.pdf>, accesso effettuato luglio 2018.

rappresentatività, aventi relazione con la storia culturale dell'umanità.

La legge provvederà a stabilire particolari criteri valutativi per talune categorie di tali beni, se tecnicamente necessario, in modo che si possa provvedere a pertinente tutela non solo dei beni aventi riferimento all'arte, ma altresì di quelli, a titolo di esempio, aventi riferimento alla storia, all'etnografia, alla numismatica, all'epigrafia, all'arredamento, alle arti applicate, al costume, alla storia della scienza e della tecnica.

Con sue dichiarazioni generali il Consiglio di amministrazione potrà stabilire che determinati beni culturali siano considerati come beni dichiarati, per la sola presenza di definiti caratteri, senza che sia necessario apposito atto di dichiarazione¹⁰³.

La nozione di "bene culturale" si precisa dunque come si vede in primo luogo in ambito giuridico all'interno della problematica legata all'opera di tutela e di valorizzazione, alla luce del legame con la dimensione delle "cose" e degli "oggetti" che pertengono alla storia e alla cultura¹⁰⁴.

¹⁰³Il testo è disponibile all'indirizzo <http://www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/franceschini.pdf>, accesso effettuato luglio 2018.

¹⁰⁴P. PETRAROIA, La valorizzazione come dimensione relazionale della

Il quadro si rende però assai complesso nel momento in cui la nozione di “cultura” viene fatta interagire con la dimensione propriamente “economica”, definendo il campo di quella “ibrida” disciplina nota come “economia culturale”. Lo “sfruttamento” economico, o se si preferisce, la “valorizzazione” a fini economici di “beni culturali” per ora generalmente intesi, pone infatti l'esigenza di estendere il campo degli “oggetti di cultura” e dunque dei “beni”, connessi alla dimensione culturale, oltre la mera dimensione “materiale”, per includervi anche quelle “attività”, produzioni e processi che implicano in qualche misura un legame con la storia, l'arte, la civiltà¹⁰⁵.

Il tema, come si vede, anche solo dal punto di vista definitorio e della individuazione di nozioni di carattere univoco, è assai scivoloso e complesso, e profondamente interdisciplinare in quanto incrocia la critica e la filosofia dell'arte con le ricerche in campo del diritto, della economia politica, della microeconomia¹⁰⁶.

tutela, in *Il diritto dell'arte. III La protezione del patrimonio artistico*, a cura di G. Negri-Clemente e S. Stabile, Milano, Skira, 2015, 41 ss

¹⁰⁵P.A. ALENTINO, *L'arte di produrre arte: sintesi dell'indagine e indicazioni per le politiche di settore*”, *Economia della cultura*, n.3, il Mulino, Bologna, 2013, pp.357- 363 (A)

¹⁰⁶MONTALTO V., *L'economia culturale e creativa*, Europa ed Italia a

In ogni caso, viene nettamente in evidenza il carattere di alto interesse pubblico che sempre deve essere connesso al bene culturale in quanto tale e nella accezione definitoria che ne offrono le fonti del diritto internazionale e di quello interno. In stretta relazione con il rilievo conferito a tale interesse, si staglia l'importanza e la centralità del ruolo della Pubblica Amministrazione rispetto alla sua tutela e alla sua salvaguardia: le autorità dello Stato sono dunque sempre investite in misura eminente di tali finzioni, che rappresentano un obiettivo indiscutibile della cura del bene pubblico rimesso in quanto tale ai pubblici poteri¹⁰⁷.

confronto, Studi e ricerche, Il giornale delle fondazioni, 2016, luglio, p. 21 e ss.

¹⁰⁷.A. ALENTINO, L'arte di produrre arte: sintesi dell'indagine e indicazioni per le politiche di settore", Economia della cultura, n.3, il Mulino, Bologna, 2013, pp.357- 363 (A)

3.2. Le funzioni del Ministero e il ruolo delle Regioni: il riparto delle funzioni amministrative

L'originario Ministero per i Beni Culturali e Ambientali fu istituito con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, **convertito nella** legge 29 gennaio 1975, n. 5, pubblicato nella **G.U.** 14 febbraio 1975, n. 43.

A tale istituzione fu affidata la gestione del patrimonio culturale e dell'ambiente "al fine di assicurare l'organica tutela di interesse di estrema rilevanza sul piano interno e nazionale"¹⁰⁸.

Le competenze e le materia confluite sotto la responsabilità dell'organismo derivarono da quelle precedentemente assegnate a diverse altre istituzioni governative, vale a dire il Ministero della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche), il Ministero degli Interni (Archivi di Stato) e la

¹⁰⁸Cfr. Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali con **D.P.R. n. 805 del 3 dicembre 1975**

Presidenza del Consiglio dei Ministri (Discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura).

Le competenze dell'originario Ministero per i Beni e le Attività Culturali furono in seguito trasferite, con Decreto Legislativo n. 368 del 20 ottobre 1998, nel nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali, accanto ai compiti della promozione dello sport e della impiantistica sportiva e la promozione delle attività dello spettacolo. Tali competenze di ambito sportivo sono state in seguito con **Decreto-legge del 18 maggio 2006 n. 181** assegnate al nuovo Ministero per le Politiche Giovanili e Attività sportive.

La struttura interna dell'organismo, a partire dalla fine del 2006, ha visto la sostituzione dei Dipartimenti da parte del Segretariato Generale, nel quadro di un assetto entro il quale il Segretario generale, per quanto attiene all'attuazione delle linee programmatiche dell'Area, si avvale delle competenze dei Direttori Generali, dei Dirigenti dei servizi, e, con funzioni di consulenza su temi specifici, dei Dirigenti Generali. Al 2013 risale l'affidamento al Ministero anche delle competenze del turismo, e l'istituzione assumer l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Articolo 1, comma 2

e 3 della **LEGGE 24 giugno 2013, n. 71** pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2013, entrata in vigore il 26 giugno 2013)¹⁰⁹. A partire dal **26 marzo 2016 è in seguito** entrato in vigore il DM 44 del 23/01/2016 *a norma del quale* principali musei statali sono divenuti istituti autonomi, e vengono istituiti **7 poli museali regionali**, unificando inoltre le responsabilità di tutela nella sola **Soprintendenza per l'Archeologia, le Belle Arti e il Paesaggio**, con un contestuale aumento dei presidi sul territorio.

Nuove misure di carattere organizzativo sono infine state introdotte con il recente **D.L. 12 luglio 2018, n. 86** (Nuova struttura e denominazione del Ministero "*Ministero per i beni e le attività culturali*"), recante "*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità*", pubblicato sulla GU Serie Generale n. 160 del 12-07-2018. Il provvedimento è entrato in vigore dal 13 luglio 2018¹¹⁰.

¹⁰⁹Cfr.<http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/index.html>, consultazione gennaio 2019.

¹¹⁰Cfr.<http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/index.html>, consultazione gennaio 2019.

Se queste appena richiamate rappresentano le evoluzioni nelle competenze e nelle articolazioni organizzative dell'organismo deputato alla tutela e alla salvaguardia del patrimonio culturale nel nostro paese, più complesso è il tema rappresentato dal riparto delle competenze in tema di beni culturali tra le diverse istituzioni dello Stato, vale a dire governo, Regioni ed Enti locali¹¹¹.

Il riparto di competenze in tale materia rappresenta un oggetto che può essere considerato ancora in larga parte “in mutamento”, in primo luogo in ragione delle interpretazioni dinamiche delle norme vigenti da parte della dottrina e della giurisprudenza, ed, anche, per una progressiva evoluzione normativa registratasi con particolare intensità negli ultimi anni in materia di decentramento amministrativo¹¹².

Importante è stata soprattutto in questo periodo, nella materia dei beni culturali e nelle modalità che si metteranno in luce, l'incidenza della giurisprudenza costituzionale.

¹¹¹Cfr..A. ALENTINO , *L'arte di produrre arte: sintesi dell'indagine e indicazioni per le politiche di settore*”, *Economia della cultura*, n.3, il Mulino, Bologna, 2013, pp.357- 363 (A)

¹¹²BALDACCI V., *Il sistema dei beni culturali in Italia*, Giunti, Firenze-Milano, 2004 , pp. 26e ss

Il punto di partenza dal punto di vista normativo in ordine al tema della ripartizione delle competenze è rappresentato dalla indicazione dell'articolo 9 della Costituzione, in base al quale "la Repubblica italiana tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della nazione". Il tema delle ripartizioni di competenze tra i diversi livelli del governo dello Stato nell'ambito del più ampio processo di decentramento amministrativo è oggetto come è noto delle previsioni di regolamentazione contenute nell'articolo 117 del nuovo Titolo V della Carta. Con riferimento in particolare alla materia dei beni culturali, tale articolo, al secondo comma, lett. s), annovera la "tutela dei beni culturali" tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (prevedendo, altresì, la possibilità di attivare, su iniziativa della regione interessata, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.).

Se la tutela rappresenta dunque entro tali limiti una materia attinente alla competenza esclusiva dello Stato, lo stesso art. 117, terzo comma, Cost., ha rimesso invece la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" tra le materie rientranti nella cosiddetta "legislazione concorrente".

Si deve inoltre, all'art. 118, terzo comma, Cost., l'attribuzione alla legge statale del mandato di offrire la disciplina per eventuali *“forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”* tra Stato e autonomie locali¹¹³.

Se tale è l'indicazione delle norme introdotte dal legislatore costituzionale, approvate in via definitiva il 16 novembre 2005, è noto che proprio la materia del cosiddetto *“federalismo”* al centro di tale riforma ha rappresentato, e tuttora continua a rappresentare, uno degli aspetti dell'ordinamento nel quale più necessaria è stata in questi anni l'opera di intervento e di chiarimento da parte della Corte Costituzionale, che ha ripetutamente, come accennato, fornito indicazioni per districare la sovrapposizione di competenze determinatasi a seguito della riforma del Titolo V.

¹¹³Cfr.A. ALENTINO , *L'arte di produrre arte: sintesi dell'indagine e indicazioni per le politiche di settore*”, *Economia della cultura*, n.3, il Mulino, Bologna, 2013, pp.357- 363 (A)

3.3. Le competenze comunitarie e il modello culturale europeo

Con riguardo alle competenze degli organismi sovranazionali facenti capo all'Unione Europea in materia di beni culturali, è necessario primariamente richiamare come questa competenza è generalmente ritenuta assai limitata nel quadro delle complesse ripartizioni di funzioni tra tali organismi e le istituzioni nazionali dei singoli Stati membri¹¹⁴.

Il discorso sulla estensione all'Unione in quanto tale di qualche tipo di competenza in questa materia, la quale presenta di per sé stessa in modo caratteristico, come si è visto, una strettissima connessione con la tutela di fondamentali interessi pubblici, si intreccia inoltre con il complesso dibattito relativo al tema dei "beni pubblici europei".

Il livello sostanzialmente inefficace dell'offerta di beni pubblici all'interno della UE va messo più in generale in rapporto con il grave *deficit* partecipativo e democratico che deve registrarsi in

¹¹⁴ ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, IV ed., Milano 2001, pp. 8 ess.

questa fase del processo di integrazione continentale. Deve quindi auspicarsi che nuove modalità di partecipazione e di integrazione dei diversi attori coinvolti possano rilanciare il progetto europeo ampliando contemporaneamente lo spazio della produzione e della fornitura dei beni pubblici¹¹⁵.

Per adesso il rapporto tra Beni Pubblici Europei e beni pubblici nazionali -locali dei diversi paesi dell'Unione, è analogo a quello descrivibile più in generale per i cosiddetti "Beni Pubblici Globali" e i Beni Pubblici Europei.

I Beni Pubblici Europei, cioè, completano e integrano i beni pubblici nazionali, senza che tra di essi si crei un rapporto di indipendenza e di alternatività. Si instaura una complementarità vicendevole, consentendo ai paesi membri una progressiva internalizzazione dei benefici esterni relativi ai BPE, nell'ambito di tutto lo spazio UE, o in sub-contesti regionali di volta in volta adeguatamente individuati.

A questo riguardo, è importante riferirsi a quanto stabilito dalla Costituzione Europea, laddove essa assegna alcuni "Beni Pubblici" alla competenza concorrente dell'Unione e dei Paesi

¹¹⁵. LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006 pp. 12 e ss.

Membri. Rispetto ad esse, si stabilisce per l'una e per gli altri un rapporto di collaborazione.

L'art. 4 del Trattato Fondativo dell'Unione, il cui testo riprende ad amplia il contenuto dell'art.14 del Trattato della Comunità Europea, contiene dunque l'elenco di tali importanti ambiti. Il secondo comma assegna alla competenza concorrente dell'Unione e degli Stati le seguenti materie:

1. Il mercato interno;
2. Le politiche sociali, con riguardo ai profili di cui alla Parte III dello stesso testo;
3. Politiche in materia di coesione economica, sociale e territoriale;
4. Politiche inerenti agricoltura e pesca, con l'esclusione della conservazione dell'ambiente marino;
5. Politiche ambientali;
6. Politiche a protezione dei consumatori;
7. Trasporti;
8. Reti transeuropee;
9. Energia;

10. Tutela della libertà, sicurezza e giustizia;
11. Politiche inerenti affari comuni agli stati membri in materia di sicurezza e sanità pubblica, con riguardo ai profili di cui alla parte III del Trattato¹¹⁶.

Nello stesso articolo, il terzo comma fa riferimento alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e allo spazio, mentre il quarto comma alla cooperazione, allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. In particolare, qui si legge a tale riguardo: "l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro"¹¹⁷.

Sebbene un tale elenco abbia, sul piano della prassi e delle politiche concretamente messe in campo, un valore, evidentemente, soltanto indicativo e di massima, esso ha tuttavia un'importanza rilevante, rappresentando di fatto un vero e proprio manifesto e programma dell'Unione in materia di Beni Comuni, frutto di una più che decennale elaborazione.

Come si vede, la materia dei beni culturali strettamente intesi,

¹¹⁶Cfr..A. ALENTINO , *L'arte di produrre arte: sintesi dell'indagine e indicazioni per le politiche di settore*", *Economia della cultura*, n.3, il Mulino, Bologna, 2013, pp.357- 363 (A)

¹¹⁷Trattato fondativo UE.

nell'accezione cioè di beni rientranti nel patrimonio artistico, architettonico, monumentale e ambientale dei diversi stati membri, non è inclusa nell'elenco dei beni pubblici europei rimessi dal Trattato alla competenza concorrente dell'Unione e degli Stati¹¹⁸.

Anche per questa ragione, per un certo periodo, il settore culturale è rimasto tra quelli “meno sviluppati” sul terreno della attribuzione di competenza da parte degli organismi comunitari, e di esso è rimasto in parte relativamente ignorato il ruolo in termini di potenziale contributo alla integrazione europea¹¹⁹.

E ciò nonostante a diversi livelli le istituzioni comunitarie abbiano ribadito il loro impegno affinché il patrimonio culturale europeo debbano essere adeguatamente tutelati. In tale quadro il ruolo della Commissione si è declinato mediante l'avvio di varie attività a sostegno del settore culturale, e in discussioni e cooperazioni con le parti interessate al finanziamento di iniziative nel settore stesso.

Come si legge sul sito della Commissione, inoltre: “Il patrimonio

¹¹⁸ LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006 pp. 26 e ss.

¹¹⁹ ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, IV ed., Milano 2001 pp. 18 e ss.

culturale dell'Unione europea è un mosaico ricco e diversificato di espressioni culturali e creative, eredità delle generazioni che ci hanno preceduto e lasciato alle generazioni future.

Include siti naturali, edificati e archeologici, musei, monumenti e opere d'arte, centri storici, opere letterarie, musicali e audiovisive e le conoscenze, tradizioni e costumi dei popoli europei (...).

Il patrimonio culturale arricchisce la vita individuale dei cittadini, è una forza trainante per i settori culturali e creativi e contribuisce a creare e rafforzare il capitale sociale dell'Europa.

Rappresenta anche un'importante risorsa per la crescita economica, l'occupazione e la coesione sociale, offrendo la possibilità di rivitalizzare le aree urbane e rurali e di promuovere un turismo sostenibile¹²⁰.

Ad esempio, rientrano all'interno delle concrete attività poste in essere specificatamente dalla Commissione, azioni e iniziative come l'istituzione della Capitale europea della cultura o le Giornate europee del patrimonio; il varo di "Programmi quadro", come Europa Creativa; il sostegno alle diverse forme di

¹²⁰https://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/cultural-heritage_it, consultazione gennaio 2019.

cooperazione politica internazionale; consultazioni e dialogo con le parti interessate.

Inoltre, la Commissione europea rappresenta gli interessi dell'Unione europea nelle iniziative internazionali, come quelle promosse dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco)¹²¹.

Quello che è considerato come il “principale traguardo” in materia di impegno comunitario sul fronte dei beni culturali è rappresentato inoltre dall'applicazione del programma Cultura nel periodo 2007-2013.

In tale periodo sono stati investiti 3.200 milioni di Fondo europeo di sviluppo regionale, 1.200 milioni di Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e circa 100 milioni nel Settimo programma quadro di ricerca¹²².

La Commissione europea ha inoltre istituito una rete di specialisti della cultura e ha pubblicato relazioni e studi sul sostegno al settore.

¹²¹Cfr. ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, IV ed., Milano 2001, pp. 16 e ss.

¹²²Cfr. https://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/cultural-heritage_it, consultazione gennaio 2019.

La Commissione è poi attualmente impegnata a sostenere in diversi modi il settore culturale, specialmente attraverso il capitolo cultura del menzionato programma Europa creativa.

Essa intende inoltre realizzare una esauriente cartografia del settore culturale a livello continentale e individuare modi innovativi per evitare il traffico di beni culturali.

La Commissione incoraggia inoltre in vari modi le differenti forme di collaborazione tra gli Stati membri e quanti operano a vario livello nell'ambito della difesa e della tutela del patrimonio culturale¹²³.

In ambito di tutela del patrimonio culturale devono essere menzionate tra le iniziative poste in essere in questi anni, oltre alle già citate Giornate Europee del Patrimonio, anche il premio per i Beni Culturali della UE e il marchio del patrimonio europeo.

Come si è detto, nel quadro del processo di integrazione europea, la politica culturale rappresenta in primo luogo una materia di competenza degli Stati nazionali e delle loro articolazioni locali.

¹²³. LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 6 e ss.

Tuttavia, come accennato l'UE è in vari modi impegnata nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale europeo attraverso una serie di azioni concrete e di programmi¹²⁴.

Il ruolo che in tale orizzonte spetta specificamente alla Commissione è regolato dal dettato dell'articolo 3, paragrafo 3 del Trattato di Lisbona, il quale stabilisce che “l'Unione rispetta la ricchezza della diversità culturale e linguistica e garantire la conservazione e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo”.

Secondo il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, inoltre, spetta alla Commissione il compito promuovere il pieno sviluppo delle culture dei singoli Stati membri nel rispetto delle loro diversità “evidenziando al tempo stesso il patrimonio culturale comune” (articolo 167 TFUE).

Alla luce di questi elementi normativi, viene dunque in evidenza il ruolo che specificamente spetta agli organismi dell'Unione Europea nell'ambito di tale materia, e che si configura come il compito di sostenere e integrare le azioni degli Stati membri al fine di porre in essere politiche e programmi volti a tutelare e promuovere il patrimonio culturale europeo.

¹²⁴Cfr. ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, IV ed., Milano 2001

Nel maggio 2014 inoltre, i ministri della cultura dei vari governi degli Stati membri dell'UE hanno avanzato la richiesta che si procedesse alla “integrazione del patrimonio culturale nelle politiche nazionali ed europee”, con l'obiettivo di “sviluppare un approccio strategico sul patrimonio culturale” a livello continentale.

In seguito a tale appello, nel luglio 2014 la Commissione europea ha adottato la comunicazione *Verso un approccio integrato del patrimonio culturale europeo*. Come si legge nell'introduzione del documento: “Il patrimonio culturale, materiale e immateriale, dell'Europa è la nostra ricchezza comune: il retaggio delle generazioni di europei che ci hanno preceduto e il nostro lascito ai posteri.

Si tratta di un patrimonio di conoscenze insostituibile e di una risorsa preziosa per la crescita economica, l'occupazione e la coesione sociale, che arricchisce la vita di centinaia di milioni di persone, è fonte di ispirazione per pensatori e artisti e forza trainante per le nostre industrie culturali e creative.

Il nostro patrimonio culturale e le modalità secondo cui lo preserviamo e valorizziamo sono un fattore determinante nel definire la posizione dell'Europa nel mondo e la sua attrattiva

quale luogo per vivere, lavorare e da visitare. Il patrimonio culturale è una risorsa condivisa e un bene comune. Come accade per altri beni, può essere vulnerabile allo sfruttamento eccessivo e alle carenze di finanziamento, che possono condurre all'incuria, al degrado e, in alcuni casi, all'oblio.

Proteggere questo nostro patrimonio è dunque una responsabilità comune. Mentre la protezione del patrimonio culturale è essenzialmente di competenza delle autorità nazionali, regionali e locali, all'Unione europea è demandato un ruolo da rivestire in linea con i trattati dell'UE e nel rispetto del principio di sussidiarietà¹²⁵.

¹²⁵Il testo è disponibile online all'indirizzo <http://www.europafacile.net/Scheda/Documento/11930>, consultazione gennaio 2019.

3.3.1 I procedimenti ministeriali per la tutela dei beni culturali e paesaggistici

Con il menzionato “Codice dei Beni Culturali” del 2004 il legislatore ha introdotto alcune importanti misure in materia di procedimenti per la tutela dei beni culturali. In primo luogo, anche alla luce di un dibattito come si è visto assai articolato e complesso in materia di definizione e di messa a punto sul piano teorico della nozione di “beni culturali”, le nuove norme stabiliscono quali siano i “beni appartenenti alla Pubblica Amministrazione”, anche descrivibili come beni “facenti parte della cosa pubblica”, che sono contenuti anche nel dettato dell’art. 10, comma 2 lettere a) e c), il quale include le cose mobili ed immobili appartenenti allo Stato e agli altri Enti Pubblici territoriali. L’art. 38 del “Codice” stabilisce inoltre che gli immobili sottoposti ad interventi conservativi con il concorso totale o parziale dello Stato siano resi accessibili al pubblico, e assegna inoltre al Ministero per i beni e le attività culturali, una specifica potestà relativa alle prescrizioni circa le modalità di fruizione di tali beni. Tale potestà si esercita tra l’altro a tutela delle “condizioni di ambiente e di decoro” per come disciplinate

dall' art. 45 dello stesso Codice. Le norme stabiliscono le modalità di attuazione del procedimento per la tutela indiretta¹²⁶, il quale viene avviato dal sovrintendente su richiesta anche della regione o di altri enti pubblici territoriali interessati.

Del procedimento viene data comunicazione al proprietario, possessore o detentore del bene in oggetto, individuando con precisione l'immobile su cui viene emesso il provvedimento, e il contenuto delle prescrizioni che si intende adottare in materia di

¹²⁶Cfr. in materia di tutela indiretta Consiglio di Stato sez. VI, 11/05/2018, n.2839 (Conferma Tar Puglia, Lecce, sez. I, n. 2451/2013). Bellezze naturali (tutela delle) - Vincoli - Paesaggistici e ambientali - Vincolo indiretto - Imposizione - Modalità e poteri della P.A., Beni culturali - Vincolo - Indiretto - Imposizione - Modalità e poteri della p.A: "In tema di prescrizioni di tutela indiretta dei beni culturali previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 45 attribuisce all'Amministrazione la funzione di creare le condizioni affinché il valore culturale insito nel bene possa compiutamente esprimersi, senza altra delimitazione spaziale e oggettiva che non quella attinente alla sua causa tipica. Ne deriva che il limite di legittimità in cui si iscrive l'esercizio di tale funzione deve essere ricercato nell'equilibrio che preserva, da un lato, la cura e l'integrità del bene culturale e, dall'altra, che ne consenta la fruizione e la valorizzazione dinamica. Il cd. "vincolo indiretto" non ha contenuto prescrittivo tipico, per essere rimessa all'autonomo apprezzamento dell'amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all'ottimale protezione del bene principale, no all'ineducabilità assoluta, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall'obiettivo di prevenire un vulnus ai valori oggetto di salvaguardia (integrità dei beni, difesa della prospettiva e della luce, cura delle relative condizioni di ambiente e decoro), in un ambito territoriale che si estende no a comprendere ogni immobile, anche non contiguo, la cui manomissione si stimi potenzialmente idonea ad alterare il complesso delle condizioni e caratteristiche sicche e culturali connotanti lo spazio circostante".

tutela e di fruizione¹²⁷. Si prevede tra le altre cose che, in caso di complessi immobiliari, la comunicazione d'avvio del procedimento da parte della competente articolazione territoriale del Ministero sia data anche al Comune e alla città metropolitana nel cui territorio ricade il bene oggetto della misura di tutela.

La legge prevede inoltre alla luce del principio di tutela amministrativa della posizione soggettiva del destinatario del provvedimento di tutela indiretta, che tale procedimento sia

¹²⁷Cfr. ANGIULI A. e CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 30 e ss. Come ha stabilito una recente sentenza del Consiglio di Stato sez. VI, 02/03/2015, n.1003 ANTICHITÀ E BELLE ARTI - Imposizione del vincolo e notificazione Sentenza (RiformaTarVeneto Venezia, sez. II, n. 734/2012). Antichità e belle arti - Imposizione del vincolo e notificazione - Valutazione della P.A. - Caratteri: "Se è vero che l'apprezzamento circa l'importanza dell'interesse culturale di un immobile e la conseguente necessità di sottoporlo al regime di tutela proprio dei beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3 lettera a) del d.lg. n. 42 del 2004 e che siano, quindi, dichiarati beni culturali, appartiene alla valutazione propria dell'Amministrazione a ciò preposta, è anche vero che la valutazione non può prescindere, a pena di una astrazione pericolosa per la stessa sopravvivenza in concreto della cosa che costituisce il bene culturale, dalla considerazione delle concrete coordinate di spazio e di tempo in cui esso è calato. La valutazione dell'Amministrazione deve necessariamente tener conto di un complesso e integrato sistema attinente all'interesse pubblico in concreto, nel quale la concreta sopravvivenza della testimonianza culturale deve inevitabilmente collegarsi alla necessità di preservare, con il valore culturale, la stessa esistenza materiale e la vitalità del contesto del quale il bene stesso è parte integrante".

necessariamente notificato all'interessato, e che solo in seguito a tale notifica sia possibile provvedere anche alla trascrizione del provvedimento nei registri immobiliari¹²⁸.

Il menzionato codice dei beni culturali e ambientali individua agli artt. 10, 12, 13 e 14 la procedura di vincolo per i beni culturali, sia che essi appartengano a soggetti pubblici che a soggetti privati.

Il Codice all'art. 10 individua le categorie di beni interessati, beni mobili e immobili che presentano interesse archeologico, sancendo contemporaneamente per essi l'obbligo di conservazione, il divieto di demolizione, di modifica o di uso non compatibile con il loro carattere specifico.

¹²⁸Cfr. ALIBRANDI T. e FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, IV ed., Milano 2001, pp. 10 e ss. Come ha stabilito una sentenza del Consiglio di Stato sez. VI, 16/07/2015, n.3560 ANTICHITÀ E BELLE ARTI - Imposizione del vincolo e notificazione Sentenza Riforma TAR Campania Napoli, sez. VII, n. 1771/2014. Antichità e belle arti - Imposizione del vincolo e notificazione - Motivazione del provvedimento di tutela : "In caso di bene appartenente a ente pubblico o a persona giuridica privata senza ne di lucro - Caratteri. A fronte di procedimenti volti alla verica dell'interesse storico-artistico di un bene che appartiene ad un ente pubblico o a persona giuridica privata senza ne di lucro, e che dunque è presunto bene culturale in ragione di tale appartenenza, la motivazione del provvedimento di tutela non deve dar conto della presenza di un interesse particolarmente importante, che deve invece caratterizzare la cosa oggetto di dichiarazione di bene culturale quando appartenga a privati".

L' imposizione di un provvedimento di tutela implica la dichiarazione dell'interesse culturale del bene determinato a cui esso si riferisce, e rappresenta l'esito di una attenta istruttoria che viene compiuta da un apposito funzionario.

L'iniziativa della dichiarazione di interesse culturale spetta alla persona del Soprintendente, e da questi deve esserne data comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo¹²⁹.

Il provvedimento di imposizione del vincolo è invece emanato dalla Direzione Regionale nella forma di Decreto Dichiarazione di interesse culturale e di esso è prevista la notifica al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo del bene in oggetto.

Dal **provvedimento derivano** una serie di obblighi e disposizioni a carico del proprietario, possessore o titolare¹³⁰.

Tra questi deve essere menzionato ad esempio cui, per esempio, il divieto di trasferimento delle opere all'estero, la denuncia di trasferimento per cambio di residenza o di detenzione, l'esercizio da parte dello Stato del diritto di prelazione e la possibilità da

¹²⁹Cfr. LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 30 e ss.

¹³⁰CHIARANTE G. e D'ANGELO V. (a cura di), *Beni culturali, nuovo codice e riforma del Ministero*, Roma, 2004, pp. 16 e ss.

parte dello stesso di comminare sanzioni in caso di inadempienze o manifeste violazioni.

Ogni tipo di intervento su beni sottoposti al vincolo archeologico deve essere subordinato al rilascio di autorizzazione da parte della Soprintendenza territoriale competente, a norma degli artt. 20 e 21 del codice¹³¹.

Secondo l'articolo 30, "lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico hanno l'obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di loro appartenenza". Grava inoltre anche sui privati proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di beni culturali che devono di garantire la conservazione del bene.

Nel caso di un intervento di carattere conservativo avviato da un privato, è necessario che si pronunci il soprintendente per valutare se l'intervento è ammissibile o meno, e informa contemporaneamente il destinatario del provvedimento delle eventuali agevolazioni tributarie o delle concessioni previste.

Il Ministero ha inoltre facoltà di imporre gli interventi necessari per assicurare la conservazione di un determinato bene,

¹³¹Cfr. LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 32 e ss.

incaricando il soprintendente di redigere una relazione tecnica relativa alla necessità degli interventi.

Il testo viene inviato ai proprietari che entro 30 giorni hanno l'onere di presentare un progetto e segnare una data di inizio dei lavori. In caso di inadempienze, la sovrintendenza è tenuta a procedere con l'esecuzione diretta degli interventi e, in caso ciò sia necessario, ad adottare immediatamente le misure conservative più adeguate¹³².

In materia di espropriazione, va poi rilevato come a norma del codice "I beni culturali immobili e mobili possono essere espropriati dal Ministero per causa di pubblica utilità, quando l'espropriazione risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione dei beni medesimi".

L'autorizzazione può essere concessa dal Ministero alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico stante la motivazione della 'pubblica utilità'.

L'espropriazione per fini strumentali (disciplinata dall' art. 96), si distingue dalla espropriazione per interesse archeologico (art. 97). Nel primo caso, a norma dell'articolo 96, possono essere

¹³²ANGIULI A. e CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 16 e ss.

espropriati per causa di pubblica utilità edifici ed aree “quando sia necessario per isolare e restaurare monumenti, assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l’accesso”. Nel secondo caso, invece, a norma dell’articolo 97 l’espropriazione può anche avvenire al fine di eseguire interventi di interesse archeologico o ricerche per il ritrovamento di cose.

L'espropriazione ha corso sempre a seguito di un’indennità, la quale “consiste nel giusto prezzo che il bene avrebbe in una libera contrattazione di compravendita all’interno dello Stato”. Il proprietario del bene ha in sostanza diritto a ricevere dallo Stato il prezzo di mercato del bene che viene ceduto.

L'imposizione di vincolo storico-artistico rappresenta un provvedimento della Pubblica Amministrazione qualificato da ampia discrezionalità, e munito inoltre di natura contenziosa, con precise garanzie di carattere sostanziale e procedimentale a tutela del titolare del bene che si intende assoggettare a tutela. La tutela dei beni culturali immobili riguarda in genere manufatti (cioè realizzazioni dell'uomo), ma il vincolo paesaggistico e il vincolo culturale possono coesistere, come ha evidenziato una importante sentenza del **Consiglio di Stato** in materia di rapporti fra vincolo paesaggistico/ ambientale e vincolo culturale /

archeologico, a norma delle previsioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio)¹³³. La sentenza Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2016, n. 399 evidenzia come il vincolo paesaggistico e vincolo archeologico sono funzionali all'attuazione di una diversa tipologia di tutela: la salvaguardia dei beni di interesse archeologico, e la tutela del contesto territoriale in cui essi sono inseriti.

Il provvedimento di vincolo storico - artistico - archeologico indicare in modo tecnicamente preciso il bene oggetto del vincolo e, se indiretto, le cose in funzione delle quali il vincolo è imposto. Esso esplicita inoltre in che modo le misure limitative siano connesse con il fine pubblico perseguito. Questo tipo di attività della pubblica amministrazione non è in alcun modo assimilabile ai vincoli espropriativi o di inedificabilità relativi a beni singoli, in quanto essa ha carattere di limitazione legale della proprietà ed incide in modo negativo sul valore di mercato dei beni oggetto di tutela. Il decreto viene emanato in conseguenza di una valutazione tecnica che ha in quanto tale un carattere discrezionale, e che non è pertanto sindacabile in sede di legittimità. L'omessa trascrizione del provvedimento di vincolo non ha

¹³³Cfr. LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 20 e ss.

effetti sulla validità degli atti di imposizione, ma ha solo funzioni di pubblicità verso i terzi¹³⁴.

Il provvedimento d'imposizione di un vincolo storico - artistico - archeologico indicare con precisione il bene oggetto del vincolo, individuandolo con atti posti in essere dall'autorità preposta alla tutela del vincolo. Il provvedimento di imposizione del vincolo non ha natura recettizia, in quanto la notifica in forma amministrativa ai privati proprietari, possessori o detentori delle cose in oggetto ha natura meramente informativa e non svolge una funzione costitutiva del vincolo stesso.

¹³⁴CHIARANTE G. e D'ANGELO V. (a cura di), *Beni culturali, nuovo codice e riforma del Ministero*, Roma, 2004, pp. 16 e ss.

3.3.2. La riforma del titolo V e il ruolo degli enti locali

Come si è detto il tema dell'attribuzione di responsabilità e funzioni tra Stato ed enti locali a seguito della menzionata riforma del Titolo V della Costituzione è stato tra quelli che più di tutti si sono imposti, in questi anni, all'attenzione e alla necessità di intervento da parte della Corte Costituzionale¹³⁵.

La materia del riparto delle competenze tra Stato e regioni è infatti oggetto di sentenze della Corte che si occupano in termini generali del tema dello sviluppo della cultura (sent. n. 478 del 2002 e 307 del 2004), con le quali la Corte ha ribadito l'inclusione di tale materia tra quelle considerate "di interesse generale", "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni di cui all'art. 117 della Costituzione", ribadendo in tal modo una linea giurisprudenziale già risalente nell'ambito delle pronunce costituzionali, anche precedente alla riforma del Titolo V¹³⁶. In materia di definizione concettuale tra le due fondamentali

¹³⁵Cfr. AUTIERI T., DE PAOLIS M., LUMETTI M.V. e ROSSI S., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli, Rimini, 2007.

¹³⁶Cfr. LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 30 e ss.

nozioni sopra richiamate di “tutela” e “valorizzazione”, deve poi essere richiamata la sentenza n. 9 del 2004 con cui la Corte definisce la tutela come attività “diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale”; mentre la valorizzazione è definita come attività “diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest’ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa”. Poste tali definizioni la Corte ha limitato la riserva di competenza statale alla materia della tutela dei beni culturali “anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt’uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato”¹³⁷.

¹³⁷Cfr. . LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 18 e ss.

3.4.L'ammissibilità del ruolo del privato: importanza ed attuale assetto

Come è noto, esistono a livello internazionale molte esperienze di *partnership* pubblico-privato nella materia della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, conosciute in inglese come PPP (*public-private-partnership*), sia nel patrimonio archeologico che storico-artistico e monumentale¹³⁸.

La formula, evidentemente, non è nuova. In paesi come i Paesi Bassi, ad esempio, in anni recenti il progresso economico in particolare dei musei e dei teatri pubblici è stato notevole attraverso un quadro istituzionale che condiziona l'erogazione di sussidi all'ottenimento di risultati da parte di gestori privati¹³⁹.

Tuttavia, la partecipazione privata alla gestione del patrimonio non risolve tutti i suoi problemi e di solito si concentra su casi molto specifici: dove la redditività è sicura o l'interesse è adeguato a un programma stabile di responsabilità sociale.

¹³⁸AUTIERI T., DE PAOLIS M., LUMETTI M.V. e ROSSI S., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli, Rimini, 2007, pp. 10 e ss.

¹³⁹CHIARANTE G. e D'ANGELO V. (a cura di), *Beni culturali, nuovo codice e riforma del Ministero*, Roma, 2004, pp. 16 e ss.

In tal senso, l'investimento privato non sostituisce mai l'investimento pubblico, ma lo integra. Inoltre, è ovviamente possibile che l'ingresso dell'operatore privato nell'ambito della gestione dei beni culturali generi effetti negativi come un eccessivo sfruttamento commerciale, il danno o la perdita di valore culturale a vantaggio degli obiettivi di business o la privatizzazione di benefici economici a scapito dell'interesse comune¹⁴⁰. La letteratura specializzata sull'argomento suggerisce che i partenariati pubblico-privato per avere successo, devono trovare un equilibrio tra il valore culturale e il valore economico del bene culturale, e inoltre tra gli interessi di tutte le parti coinvolte per quanto riguarda i tre componenti in gioco rappresentati da risorse, responsabilità e rischi. Ciò richiede che il settore pubblico sia in grado di rendere praticabile e regolare il ricorso agli investimenti privati, in modo che essi possano offrire un servizio migliore ai cittadini, senza che lo stato sia costretto a sostenere i costi assai elevati della tutela e della valorizzazione¹⁴¹.

Quindi la discussione non dovrebbe concentrarsi su se il settore

¹⁴⁰AUTIERI T., DE PAOLIS M., LUMETTI M.V. e ROSSI S., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli, Rimini, 2007, pp. 20 e ss.

¹⁴¹CHIARANTE G. e D'ANGELO V. (a cura di), *Beni culturali, nuovo codice e riforma del Ministero*, Roma, 2004 pp. 26 e ss.

privato dovrebbe gestire le attività o no, ma su quali condizioni esso dovrebbe farlo, nel quadro di quali competenze pratiche e giuridiche che consentano al governo mediante il Ministero di attuare tale “ricorso al privato” all'interno di un piano strategico e soprattutto di indirizzare e controllare l'intero processo.

In ogni caso, l'alta supervisione dello Stato appare sempre come un requisito imprescindibile¹⁴².

Per questo motivo, per garantire il successo di alleanze di questo tipo, non è solo necessario discuterne il campo di applicazione prima di intervenire con iniziative concrete. E' anche importante invertire le carenze operative da parte dell'amministrazione in questo settore.

Inoltre l'investimento privato non può essere confuso con la “privatizzazione”, tanto quanto l'intervento pubblico può esserlo con la “nazionalizzazione”.

Nella politica culturale, come in altri casi, entrambi i riduzionismi danno origine per lo più a discussioni sterili che distolgono l'attenzione da un fatto centrale: il bene pubblico non è garantito che da uno stato in grado di esercitare le sue

¹⁴². LEONE G. e TARASCO A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 10 e ss.

fondamentali funzioni di protezione e di tutela dell'interesse collettivo¹⁴³.

Non si deve inoltre sottovalutare il ruolo che la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale gioca, o dovrebbe giocare, soprattutto in un paese come il nostro, sul terreno del rilancio dello sviluppo e dell'economia, della riduzione del tasso di disoccupazione e della moltiplicazione delle opportunità di crescita¹⁴⁴.

Inoltre la creatività come intersezione tra la dimensione della "produzione" e quella dei "beni culturali", può e deve rappresentare un importante indicatore per il modello di sviluppo di un paese come l'Italia, che sulla base della "cultura" alimenta da sempre il "valore aggiunto" della sua identità¹⁴⁵.

Secondo alcune analisi, all'interno del vasto ambito della "produzione culturale" un ruolo specifico spetta al patrimonio storico e artistico della Nazione nel suo complesso. Esso incarna

¹⁴³AUTIERI T., DE PAOLIS M., LUMETTI M.V. e ROSSI S., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli, Rimini, 2007.

¹⁴⁴ANGIULI A. e CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 16 e ss.

¹⁴⁵P.A. ALENTINO, *L'arte di produrre arte: sintesi dell'indagine e indicazioni per le politiche di settore*, *Economia della cultura*, n.3, il Mulino, Bologna, 2013, pp.357- 363 (A)

l'eredità di "capitale culturale" lasciatici dalla creatività delle generazioni passate, insieme alla produzione artistica delle generazioni presenti.

Si tratta dunque in tale accezione della nozione di "patrimonio culturale" di quell'insieme di beni che include "i musei, i monumenti, gli archivi e le biblioteche è la vetrina della cultura italiana e può avere un notevole impatto sulle attività economiche a esso connesse, in particolare sul turismo culturale"¹⁴⁶.

All'interno di questo ambito, anche l'arte e l'architettura contemporanee producono a loro volta beni "ad alto contenuto simbolico", secondo logiche proprie solo in parte riferibile a quelle che governano la produzione industriale, ed in realtà più affini alla cosiddetta "logica neoartigianale".

In tale comparto devono essere inclusi anche la musica e lo spettacolo come parti del "patrimonio storico e artistico" in quanto essi producono "beni culturali" grazie al lavoro dei compositori, dei teatri e dei festival, attuando uno stretto legame tra espressione e creazione artistica e processi economici¹⁴⁷.

¹⁴⁶MiBAC, *Libro bianco sulla creatività*, a cura di W. Santagata, Roma 2008. p.20

¹⁴⁷Cfr. CANDELA G., SCORCU A.E, *Economia delle arti*, Zanichelli, Bologna 2004. B.S. Frey, *The Rise and Fall of Festivals. Reflections on Salzburg Festival*,

Il patrimonio culturale materiale e immateriale ha dunque stretti collegamenti con l' economia, al punto di essere considerato generalmente un importante “attore” di un aggregato economico.

Il patrimonio culturale è inoltre oggi in vario modo utilizzato come supporto materiale e naturale per i festival di arti performative, luci e suoni, teatro, concerti, ricostruzioni storiche, mostre, seminari, hotel, ecc. ed è anche un generatore di specifici “prodotti culturali”, classificati oggi all'interno delle “industrie culturali”.

Inoltre, l'interazione continua tra il sistema di valori determinato dall'identità culturale -che ha la sua radice anche nel patrimonio culturale- e le istituzioni, consolida la trasmissione di *know-how* tra le piccole e medie imprese, giocando un ruolo importante nell'innovazione tecnologica.

Inoltre, ovviamente, va richiamato il ruolo del turismo come fonte di contributi formidabili in grado di fornire allo sviluppo economico un impulso decisivo, coinvolgendo una vasta gamma di aziende, mestieri, piccole e medie realtà produttive, offrendo

Working paper n. 48, Università di Zurigo 2000, p. 189 e ss.

importanti fonti di occupazione che si sviluppano attorno al patrimonio culturale e naturale¹⁴⁸.

Infine, sul terreno dell'interazione tra entrambi gli aspetti della nozione di "patrimonio", culturale ed economico, va rilevato che le attività volte alla conservazione dei beni culturali a loro volta costituiscono una fonte di risorse economico per professionisti, aziende e artigiani.

Quando si tratta di pensare a come dovrebbe essere gestito il patrimonio culturale, è innanzitutto necessario considerare che questo possiede come si è detto in misura eminente le caratteristiche di ciò che in economia è conosciuto come "bene pubblico". I beni pubblici hanno due proprietà di base. Innanzitutto, non costa nulla per una persona godere dei vantaggi offerti dalla loro fruizione. Formalmente, il fatto che un individuo in più goda del bene pubblico ha un costo marginale nullo.

In secondo luogo, in generale, è difficile o impossibile impedire o limitare il godimento di un bene pubblico.

Non può evidentemente essere limitato il godimento ad esempio

¹⁴⁸BALDACCI V., *Il sistema dei beni culturali in Italia*, Giunti, Firenze-Milano, 2004

di un centro storico per coloro che desiderano fruirne. In sintesi, i benefici del patrimonio per la società nella sua totalità sono superiori ai loro costi di mantenimento, ma i benefici per un individuo o società sono inferiori ai costi che si devono affrontare per la loro conservazione. Allo stesso modo, si può ritenere che la tutela di patrimonio naturale e culturale, materiale e immateriale, generi ciò che è noto come “esternalità positive”: essa in altri termini non solo è in grado di fornire benefici per coloro che sfruttano economicamente questo patrimonio, ma genera utili anche per un insieme più ampio di soggetti, come ad esempio quanti approfittano economicamente dell'economia del turismo, e in sintesi per la società nel suo insieme¹⁴⁹.

In questo senso, il dibattito politico-istituzionale ed economico-teorico in Italia non sembra all'altezza dell'urgenza mediatica pure così intensamente percepita attorno a questi temi e al valore che essi assumono nell'attuale configurazione di un modello di sviluppo per il nostro paese nell'ambito della globalizzazione economica, soprattutto se confrontiamo gli sviluppi dell'analogo dibattito sul piano internazionale¹⁵⁰.

¹⁴⁹AUTIERI T., DE PAOLIS M., LUMETTI M.V. e ROSSI S., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli, Rimini, 2007.

¹⁵⁰G. PASSARELLI, *L'ordinamento del credito e il ruolo delle fondazioni*

CAPITOLO QUARTO

I MODELLI DI GESTIONI EUROPEI DEL

PATRIMONIO CULTURALE IN UNA

PROSPETTIVA COMPARATA

filantropiche negli Stati Uniti D'America, in *Fondazioni e banche: modelli ed esperienze in Europa e negli Stati Uniti*, (a cura di) G. C. F. Torino Giappichelli 2011, pp. 188 e ss.

4.1 Il patrimonio culturale e la sua tutela in Francia

Nel quadro delle politiche culturali elaborate nei decenni precedenti, i governi francesi degli ultimi due decenni hanno introdotto nuovi importanti misure relative alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale francese in tutte le sue diverse accezioni¹⁵¹.

In termini di politica culturale, la Francia è stata, e rimane per moltissimi versi tuttora, un riconosciuto modello. Come succede con il “modello scandinavo” nell'ambito della protezione sociale, o con il “modello tedesco” in quello della formazione professionale o ancora con il “modello americano” di istruzione superiore e ricerca, il “modello francese” rappresenta quasi un luogo comune di eccellenza e di esemplarità nel sentire comune, se viene fatto un confronto delle politiche culturali a livello internazionale.

E ciò che rende la Francia un punto di riferimento nel settore si

¹⁵¹Cfr. per una versione aggiornata dell'organigramma del ministero la versione disponibile su <http://www.culturecommunication.gouv.fr/content/download/42837/341508/version/13/file/Organigrammeinstitutionnel_2016_f%C3%A9vrier_11.pdf>, aggiornato a febbraio 2016

concretizza in un impegno dello Stato nella tutela della cultura a tutti i livelli in coerenza con una tradizione che viene da lontano, una spesa pubblica elevata, un gran numero di istituzioni pubbliche prestigiose e onnipresenti, un atteggiamento dei decisori istituzionali tradizionalmente fornito degli attributi della volontà politica e dell'attribuzione di risorse al settore culturale in tutti i suoi comparti¹⁵².

Di questa tendenza, culminata come si vedrà nella creazione di un ministero espressamente responsabile per la gestione della cultura, si dice spesso che essa corrisponde a una tradizione di "stato forte" caratteristica della storia francese, e anche più caratteristica del periodo gollista. Secondo questa tesi, la politica culturale a sarebbe dovuta ad una forma di volontarismo di Stato, che si sarebbe tradotto in due aspetti: un allargamento dello stato sociale verso l'offerta di beni e servizi culturali; e la volontà del regime di controllare un nuovo settore della vita sociale.

¹⁵²Y. ABDULQUAWI A. (editor) Standard-setting in UNESCO, Normative Action in Education, Science and Culture, Essays in Commemoration of the 60th Anniversary of UNESCO 2007

Tuttavia, va precisato che la genesi della politica culturale contemporanea in Francia è tutto meno risultato di una storia lineare, valutazione che invita alla prudenza in ordine ad una ricostruzione della continuità troppo ovvio per non essere deviante.

Se consideriamo come indicatori l'uso del termine "Politica culturale" da parte degli agenti storici, l'oggettivazione di tale politica nelle strutture istituzionali specifiche e la loro incarnazione nella funzione politica e amministrativa, possiamo associare l'emergere della politica culturale in Francia all'istituzione del Ministero degli affari culturali nel 1959. Questa istituzione avrebbe progressivamente assunto un significato peculiare nel panorama politico-istituzionale francese. Essa è inoltre essenzialmente dovuta a una serie di condizioni congiunturali. L'anno 1958 è segnato dal ritorno al potere del generale de Gaulle, nel mezzo della guerra d'Algeria, in seguito all'istituzione della Quinta Repubblica Francese, la cui costituzione è ratificata in ottobre.

Con il generale de Gaulle arriva un gruppo politico in parte nuovo, di cui fa parte André Malraux, famoso scrittore e apprezzato dalla sinistra lasciato, soprattutto per il suo impegno

Repubblicano durante la guerra civile spagnola ma anche propagandista del partito gollista *Rassemblement du Peuple Français* (RPF).

Con il cambio di regime un periodo di intense riforme si inaugura, avviando una azione governativa rafforzata e modernizzata rispetto al passato, e l'implementazione di nuove politiche.

Con riguardo in particolare alla nascita e allo sviluppo delle importanti istituzioni culturali governative francesi, è importante ricordare il decisivo ruolo svolto, tra gli altri, da André Malraux nell'ambito di queste innovazioni.

Malraux, ministro dal giugno 1958, ha avviato un lavoro di riorganizzazione amministrativa il cui obiettivo è, in primo luogo, costituire un ministero commisurato alle esigenze di una importante presenza dello Stato nella "gestione" della cultura nazionale, riorganizzazione da cui il Ministero degli affari culturali è nato nel luglio 1959¹⁵³.

In sintesi, se il dibattito sull'idea di definizione di "una politica culturale di Stato" iniziò in Francia alla fine del XIX secolo, si è

¹⁵³GERSTENBILTH, *Patty Art, cultural heritage, and the law : cases and materials* 2004, pp. 20 e ss.

di fatto dovuto attendere fino all'inizio della Quinta Repubblica alla fine come si è visto degli anni '50 per giungere al momento della fondazione di un vero e proprio Ministero della Cultura. Il processo si è dunque sviluppato, attraverso fasi alterne e complessità di segno diverso, lungo un'innovazione istituzionale il cui sviluppo ha percorso quaranta anni di politica culturale nazionale.

A partire da questi sviluppi, e in seguito ad una evoluzione progressiva che attraversa gli ultimi decenni, attualmente assai articolato è il quadro generale dei soggetti pubblici coinvolti nelle politiche culturali in Francia, sia a livello nazionale e regionale che locale. A livello regionale e locale, le strutture decentrate dell'amministrazione statale (come le direzioni regionali per gli affari culturali e le unità per la cultura collegate alle Prefetture, che operano a livello di dipartimento e le cui funzioni sono state recentemente ridimensionate per evitare duplicazioni con i Consigli generali del Dipartimento, che sono amministrazioni locali) e le amministrazioni locali e regionali derivano da successive fasi di un progressivo processo di decentramento¹⁵⁴.

¹⁵⁴Cfr. per una versione aggiornata dell'organigramma del ministero la

Una particolarità del caso francese, derivata in parte dall'elevato numero di comuni (oltre 36 000), è inoltre l'elevato numero di strutture di cooperazione intercomunale (più di 2100 secondo alcuni studi), alcuni dei quali, ma non tutti, intervengono in modo diretto nella gestione di diversi tipi di agenzie culturali (servizi bibliotecari, musei o mostre, educazione artistica, ecc.).

L'attuale struttura del Ministero della cultura e della comunicazione deriva dalle riforme introdotte nella pubblica amministrazione francese negli ultimi anni, che hanno cercato di semplificare l'organigramma dei servizi centrali dello stato.

Quindi, il Ministero della Cultura e Comunicazione hanno adottato nel 2010 una struttura che combina due servizi di natura trasversale (gabinetto del ministro e segretariato generale) e quattro grandi ree tematiche, strutturazione che è stata mantenuta fino ad oggi. Accanto al Gabinetto del Ministro, composto da consulenti tecnici, completano l'organigramma centrale una serie di servizi e consulenze specializzate consulenti, incluso il Consiglio superiore della proprietà

versione disponibile su <[http://www.culturecommunication.gouv.fr / content / download / 42837/341508 / version / 13 / file / Organigrammeinstitutionnel_2016_f% C3% A9vrier_11.pdf](http://www.culturecommunication.gouv.fr/content/download/42837/341508/version/13/file/Organigrammeinstitutionnel_2016_f%C3%A9vrier_11.pdf)>, aggiornato a febbraio 2016

Letteraria e artistica, il Comitato di storia del Ministero della cultura e delle Istituzioni culturali, la Commissione per i settori nazionali sottoposti a tutela (*Commission nationale des secteurs sauvegardés*, che è responsabile della protezione della qualità architettonica di edifici, paesaggi e patrimonio culturale e la valorizzazione degli antichi centri abitati e dei quartieri storici), la Commissione di controllo sui depositi di opere d'arte, la missione interministeriale per la qualità delle costruzioni pubbliche, l'alto funzionario della difesa e sicurezza e l'alto funzionario per la promozione della parità tra uomini e donne¹⁵⁵.

Il Segretariato Generale ha come funzioni principali il supporto al Ministro nella gestione del ministero e il coordinamento delle politiche culturali e delle questioni trasversali come lo sviluppo sostenibile, il coordinamento delle politiche culturali, i sistemi di informazione o azione territoriale.

La gestione generale del patrimonio include, tra gli altri, il servizio di Architettura, il servizio di archivi interministeriali e il servizio dei musei Nazionali. La Direzione Generale delle Arti Creative include, tra gli altri, il Servizio di arti plastiche e le

¹⁵⁵Cfr. Y. ABDULQUAWI A. (editor) Standard-setting in UNESCO, Normative Action in Education, Science and Culture, Essays in Commemoration of the 60th Anniversary of UNESCO 2007 , pp .10 e ss.

delegazioni di teatro, musica e danza.

La Direzione generale dei media e delle industrie culturali comprende il Servizio dei libri e letture, il servizio media e la sottodirezione Sviluppo ed economia della cultura, tra gli altri.

Infine, la delegazione generale per la lingua francese svolge funzioni relative alla diffusione della lingua francese in Francia e all'estero¹⁵⁶.

4.2. Il ruolo dei privati in Gran Bretagna

L'*Arts Council* del Regno Unito (ora *Arts Council England, ACE*) è considerato nel paese il principale organo amministrativo in

¹⁵⁶Cfr. per una versione aggiornata dell'organigramma del ministero la versione disponibile su <http://www.culturecommunication.gouv.fr/content/download/42837/341508/version/13/file/Organigrammeinstitutionnel_2016_f%C3%A9vrier_11.pdf>, aggiornato a febbraio 2016

materia culturale ad agire autonomamente in rapporto con il governo (“*arm’s lenght*”), ed è la pietra angolare del modello di amministrazione culturale che prevale nei paesi anglosassoni come il Canada, gli Stati Uniti, l’ Australia e la Nuova Zelanda¹⁵⁷. Esso rappresenta inoltre il prototipo di una amministrazione fortemente decentrata attraverso le diverse agenzie adottate da parte del Regno Unito a canalizzare l’intervento pubblico nella cultura. Nel 1992, un governo conservatore ha creato per la prima volta un ministero con competenze specifiche nel campo dell’ arte, tutela del patrimonio culturale, biblioteche, musei, sport, turismo e media, un “Dipartimento per il patrimonio nazionale”, che, nel 1997, con l’ arrivo al potere del partito laburista fu ribattezzato Dipartimento per la cultura, i media e Sport (“DCMS”), nome che mantiene ancora oggi¹⁵⁸. Nel 1965, diverse agenzie, che si sono formate all’interno dell’amministrazione del Tesoro, sono diventati dipendenti dal Dipartimento della Scienze e dell’ Istruzione. Negli anni, successivamente, il *budget* del *Arts Council of Great Britain* andò

¹⁵⁷J. BLAKE, On defining the cultural heritage / Janet Blake In: *The international and comparative law quarterly* 2000, vol. 49, issue 1, p. 61-85

¹⁵⁸Y. ABDULQUAWI A. (editor) *Standard-setting in UNESCO, Normative Action in Education, Science and Culture, Essays in Commemoration of the 60th Anniversary of UNESCO 2007*, pp. 30 e ss.

enormemente aumentando. Esso assunse quasi la forma di un piccolo ministero, responsabile delle politiche di progettazione generale delle iniziative culturali, e con importanti poteri regolatori.

L'esecuzione di tali poteri così come la realizzazione delle politiche in aree specifiche, è responsabilità di un gran numero di agenzie, che sono anche responsabili per l'allocazione di fondi da parte di fonti pubbliche e agenti privati e agenzie culturali di natura diversa¹⁵⁹. Questa organizzazione persegue materialmente l'obiettivo di un decentramento delle politiche della cultura, dell'indipendenza degli agenti culturali in relazione al potere politico, della vicinanza dell'amministrazione agli amministrati e della maggiore efficienza e competitività attraverso la nomina di professionisti qualificati come membri delle suddette agenzie¹⁶⁰.

Questo modello decentralizzato, tuttavia, è attualmente almeno in parte in fase di revisione, C'è una tendenza ad aumentare il controllo politico, principalmente attraverso una maggiore

¹⁵⁹J. BLAKE, On defining the cultural heritage / Janet Blake In: The international and comparative law quarterly 2000, vol. 49, issue 1, p. 61-85

¹⁶⁰Y. ABDULQUAWI A. (editor) Standard-setting in UNESCO, Normative Action in Education, Science and Culture, Essays in Commemoration of the 60th Anniversary of UNESCO 2007 , pp. 10 e ss.

supervisione della gestione di queste entità e la definizione degli obiettivi delle attività culturali da parte dei diversi governi. D'altra parte, a questa decentralizzazione materiale e "gestionale" si deve aggiungere un altro tipo di decentralizzazione, quella "territoriale" caratteristica della divisione del Regno Unito in Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord, la quale necessariamente si riflette nell'organizzazione amministrativa del settore culturale nel suo complesso¹⁶¹.

In termini di finanziamenti pubblici nel campo della cultura, la modesta allocazione che aveva caratterizzato, agli inizi, l'avvio dell'attività ministeriale, è stato nel corso dei decenni considerevolmente aumentata, anche se ha attraversato vari ridimensionamenti in base agli alti e bassi dell'economia del paese.

Nel sistema giuridico del Regno Unito, sono numerose le disposizioni che influenzano la cultura in generale e la gestione dei beni culturali in particolare. Questa normativa si caratterizza per le seguenti specificità:

¹⁶¹G. CARDUCCI *The Growing Complexity of International Art Law: Conflict of Laws, Uniform Law, Mandatory Rule, UNESCO Resolutions and European Regulations* In: *Art and Cultural Heritage*, ed. by Barbara Hoffmann 2006, pp. 28 e ss.

1.- Assenza di un quadro o riferimento costituzionale: come è noto, il Regno Unito non ha una costituzione formale, sebbene ci siano una serie di norme che vengono considerate costituzionali. Non ci sono riferimenti alla cultura o alla protezione dei beni culturali nelle principali norme di rango costituzionale, fino alla più recente legge di recezione

della Convenzione europea sui diritti umani del 1998¹⁶².

2.- Dispersione territoriale: nel Regno Unito, le competenze culturali non sono attribuiti esclusivamente al governo, ma anche il Parlamento Scozzese e l'Assemblea dell'Irlanda del Nord possono legiferare a vari livelli in materia di cultura, compreso nell'area fiscale.

Da parte sua, l'Assemblea nazionale del Galles detiene l'autorità di regolamentazione in questa materia e la capacità di allocare i fondi pubblici¹⁶³.

¹⁶²GERSTENBILTH, *Patty Art, cultural heritage, and the law : cases and materials* 2004 , pp. 16 e ss.

¹⁶³Y. ABDULQUAWI A. (editor) *Standard-setting in UNESCO, Normative Action in Education, Science and Culture, Essays in Commemoration of the 60th Anniversary of UNESCO* 2007 , pp. 26 e ss.

A fronte di questo quadro articolato e complesso dell'attività dello Stato nell'ambito della gestione dei beni culturali, diverse entità di carattere locale e di natura privata esercitano azioni costanti di vario tipo per la promozione della cultura¹⁶⁴.

Nell'ambito della tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali, infatti, nel panorama sociale del Regno Unito sono in primo luogo i soggetti privati a rivestire una responsabilità fondamentale, esercitando un ruolo decisivo all'interno di una stretta collaborazione con lo Stato.

I soggetti privati esprimono il loro impegno fondamentale nell'ambito della valorizzazione del patrimonio culturale, tutelando tali beni, promuovendone la fruizione e la conoscenza presso il pubblico. All'interno di questo "universo privato" che opera in questo ambito in vari livelli e sotto diverse forme e modalità, si distaccano le molte associazioni e fondazioni di diritto privato, che fanno capo nella gran parte dei casi ai modelli delle *charities* o del *trust*¹⁶⁵.

¹⁶⁴ GERSTENBILTH, *Patty Art, cultural heritage, and the law : cases and materials* 2004 , pp.10 e ss.

¹⁶⁵J. BLAKE, *On defining the cultural heritage / Janet Blake* In: *The international and comparative law quarterly* 2000, vol. 49, issue 1, p. 61-85

La prima ha largo riscontro in particolare in Inghilterra e Galles e si connota per essere una organizzazione a base volontaria senza fini di lucro, statutariamente indipendente da qualsiasi tipo di agenzia governativa.

L'azione di questo tipo di soggetti a partire dalla metà del XIX secolo in particolare nel settore culturale è stata storicamente decisiva e caratterizza intrinsecamente il modello britannico di gestione del patrimonio. Nel 2006 nuove norme sono state da ultimo dettate in riferimento all'attività delle *charities* nell'ambito della gestione e della tutela dei beni culturali¹⁶⁶.

4.3. Il modello americano di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale

Le caratteristiche di un accentuato decentramento e di un

¹⁶⁶Y. ABDULQUAWI A. (editor) Standard-setting in UNESCO, Normative Action in Education, Science and Culture, Essays in Commemoration of the 60th Anniversary of UNESCO 2007 , pp. 26 e ss.

tendenziale protagonismo dei soggetti privati come *charities* e *trust* nell'ambito della gestione dei beni culturali che caratterizza il modello britannico si riflette, se possibile accentuandosi ulteriormente, nel modello americano.

Il modello anglosassone si basa come si è visto sul fatto che lo stato non sovvenziona direttamente le entità culturali o sociali, ma concede in uso edifici pubblici o esenzioni fiscali, sovvenzioni e altri vantaggi, ad organizzazioni che lavorano in un ambito che viene considerato di interesse generale.

Così sono i soggetti privati gestori stessi che devono competere per attrarre i donatori per finanziare le loro attività.

L'altro lato della medaglia del sostegno statale all'attività dei soggetti privati nell'ambito culturale nei paesi anglosassoni è la detrazione fiscale che può arrivare fino al 100% in certe circostanze, a vantaggio financo del singolo donatore certificato da allegata dichiarazione dei redditi annuale.

I vantaggi del modello anglosassone sono rappresentati fondamentalmente dal fatto che lo stato di fatto non si immischia in massima parte all'interno delle materie attinenti alla politica culturale, lasciandole per lo più nelle mani degli stessi cittadini, che con il loro sostegno mantengono le organizzazioni che

meglio corrispondono alle loro idee e dimostrano di saper gestire nel modo migliore le risorse affidategli. La “cessione” di questa quota del potere politico conferisce maggiore spazio di libertà ai membri della società,, che poi vedono il proprio impegno ripagato in una riduzione delle tasse e in un aumento del prestigio sociale¹⁶⁷.

D'altra parte, il modello anglosassone presenta uno svantaggio evidente rappresentato dal fatto che lo stato può fare poco per cercare di incoraggiare un particolare settore se la società in primo luogo non se ne preoccupa spontaneamente, e c'è anche una fortissima competizione per raccogliere fondi per ogni attività, come è evidente dai lunghi elenchi di raccolte di fondi che si trovano generalmente nel libro paga di questo tipo di organizzazioni¹⁶⁸.

E' noto in ogni caso come la nascita delle principali istituzioni culturali americani, specialmente i grandi musei d'arte, si debba principalmente a grandi personalità di capitalisti filantropi che,

¹⁶⁷GERSTENBILTH, *Patty Art, cultural heritage, and the law : cases and materials* 2004 , pp. 18 e ss.

¹⁶⁸G. CARDUCCI *The Growing Complexity of International Art Law: Conflict of Laws, Uniform Law, Mandatory Rule, UNESCO Resolutions and European Regulations* In: *Art and Cultural Heritage*, ed. by Barbara Hoffmann 2006, pp. 46 e ss

a partire dalla seconda metà del XIX secolo hanno impegnato importanti risorse per dare vita a realtà quali il *Metropolitan Museum of Art di New York*, il *Boston Museum of Fine Arts*, o il *Philadelphia Museum of Art*.

All'apice di queste istituzioni siede generalmente un consiglio d'amministrazione (board of trustees) che gestisce attività che sono finanziate da fondi privati.

Possono essere citati tra queste grandi figure John Pierpont Morgan, Henry Clay Frick, William T. Blodget, Charles Long Freer, John H. Hirshhorn.

Le importanti iniziative provenienti da soggetti privati vedono presto l'adesione e la collaborazione delle autorità municipali, delstatali o federali, il cui ruolo si determina nell'erogazione di fondi o nella disponibilità di siti o edifici per i musei.

Un esempio classico del modello americano di gestione privata del patrimonio culturale è rappresentato dalla *Smithsonian Institution* con sede a Washington che, in seguito ad una legge emanata dal Congresso degli Stati Uniti nel 1846 con cui veniva destinato all'iniziativa un importante lascito privato, ha dato origine al più esteso insieme museale esistente, nel quale sono confluiti tutti i musei nazionali presenti negli Stati Uniti

d'America.

A capo dell'amministrazione della *Smithsonian Institution* siede un Board of Regents eletto direttamente dal Congresso. Pubblici sono anche il 70% dei fondi del bilancio dell'istituzione, mentre il resto ha origine dalle donazioni di enti privati¹⁶⁹.

In questo modo viene in evidenza come nei paesi di cultura "continentale", come la Francia o l'Italia, la struttura amministrativa si basa fundamentalmente sulla predominanza dell'iniziativa statale rispetto all' iniziativa sociale.

Al contrario è come si è visto il modello britannico del *Council of Arts* a rappresentare lo *specimen* della centralità del ruolo del privato, fondandosi sul sistema del Quango *Quasi-Autonomus Non Governement Organisation*.

Si tratta come si è sottolineato di un organismo non politico basato sull'iniziativa e la richiesta di agenti privati e che è responsabile per l'assegnazione di fondi pubblici e della gestione diretta di *budget* e politiche culturali, sulla base dell'iniziativa e richiesta di individui o agenti privati.

¹⁶⁹GERSTENBILTH, *Patty Art, cultural heritage, and the law : cases and materials* 2004 , pp. 10 e ss.

D'altra parte , negli Stati Uniti esiste l'idea del servizio pubblico, ma essa ha una storia abbastanza diversa da quella europea; lì, volontarismo e filantropia (di natura sociale e culturale) godono di una lunga tradizione e, di conseguenza, come si è visto il servizio

il pubblico è identificato con interventi privati, generalmente individuali e generati dall'interno della vita della comunità e non con direttamente dallo stato¹⁷⁰.

Dal punto di vista della politica fiscale, come si è visto, questo modello è fortemente supportato e gli incentivi sono articolati in modo che, come detto, i donatori spesso sono esclusi del tutto dal pagamento delle tasse e il governo sceglie di non raccogliere denaro in cambio della promozione di società che effettuano donazioni a organizzazioni senza scopo di lucro.

In questo modo si può comprendere il gran numero di istituzioni culturali private, e le ingenti somme di denaro stanziato per progetti culturali gestiti da parte di organizzazioni private senza

¹⁷⁰G. CARDUCCI *The Growing Complexity of International Art Law: Conflict of Laws, Uniform Law, Mandatory Rule, UNESCO Resolutions and European Regulations* In: *Art and Cultural Heritage*, ed. by Barbara Hoffmann 2006, pp. 68 e ss.

scopo di lucro di tutte le dimensioni¹⁷¹.

Nonostante ciò il modello presenta evidentemente un rischio consistente nel fatto che gran parte della struttura del sistema culturale è rimessa di fatto esclusivamente alla generosità degli operatori del mercato, rischio collegato in modo diretto al fatto di non aver sviluppato un vero settore pubblico.

CONCLUSIONI

¹⁷¹J. BLAKE, On defining the cultural heritage / Janet Blake In: The international and comparative law quarterly 2000, vol. 49, issue 1, p. 61-85

Come è emerso nel corso di questo approfondimento, nei paesi di cultura “continentale”, come la Francia o l'Italia, la struttura amministrativa della gestione del comparto culturale si basa al contrario fondamentalmente sulla predominanza dell'iniziativa statale rispetto all' iniziativa sociale.

In stretta relazione con il rilievo conferito all' interesse collettivo nella tutela dei beni culturali, si staglia l'importanza e la centralità del ruolo della Pubblica Amministrazione rispetto alla sua tutela e alla sua salvaguardia: le autorità dello Stato sono dunque sempre investite in misura eminente di tali finzioni, che rappresentano un obiettivo indiscutibile della cura del bene pubblico rimesso in quanto tale ai pubblici poteri.

Il modello anglosassone di gestione dei beni culturali si basa invece sul fatto che lo stato non sovvenziona direttamente le entità culturali che sorgono e si sviluppano all'interno della società, ma concede ad esse in uso edifici pubblici o esenzioni fiscali, sovvenzioni e altri vantaggi, promuovendo lo sviluppo di organizzazioni che lavorano e si impegnano in un ambito che viene considerato di interesse generale.

In tale quadro, sono i soggetti privati gestori stessi che devono competere per attrarre i donatori per finanziare le loro attività.

L'altro lato della medaglia del sostegno statale all'attività dei soggetti privati nell'ambito culturale nel modello adottato dai paesi anglosassoni è la detrazione fiscale a vantaggio financo del singolo donatore certificato da allegata dichiarazione dei redditi annuale. I vantaggi del modello anglosassone sono rappresentati fondamentalmente dal fatto che lo stato di fatto non si immischia in massima parte all'interno delle materie attinenti alla politica culturale, lasciandole per lo più nelle mani degli stessi cittadini, che con il loro sostegno mantengono le organizzazioni che meglio corrispondono alle loro idee e dimostrano di saper gestire nel modo migliore le risorse affidategli.

La "cessione" di questa quota del potere politico conferisce maggiore spazio di libertà ai membri della società, che poi vedono il proprio impegno ripagato in una riduzione delle tasse e in un aumento del prestigio sociale.

D'altra parte, il modello anglosassone presenta uno svantaggio evidente rappresentato dal fatto che lo stato può fare poco per cercare di incoraggiare un particolare settore delle politiche culturali se la società in primo luogo non se ne preoccupa spontaneamente. Inoltre, il modello anglosassone determina una fortissima competizione per raccogliere fondi per ogni

attività, come è evidente dai lunghi elenchi di raccolte di fondi che si trovano generalmente nel libro paga di questo tipo di organizzazioni.

Come si è visto il modello britannico del *Council of Arts* a rappresentare lo *specimen* della centralità del ruolo del privato, fondandosi sul sistema del Quango *Quasi-Autonomus Non Governement Organisation*.

Si tratta come si è sottolineato di un organismo non politico basato sull'iniziativa e la richiesta di agenti privati e che è responsabile per l'assegnazione di fondi pubblici e della gestione diretta di *budget* e politiche culturali, sulla base dell'iniziativa e richiesta di tali soggetti.

BIBLIOGRAFIA

AICARDI N., L'ordinamento amministrativo dei beni culturali, Torino 2002

AINIS M., FIORILLO M., L'ordinamento della cultura, Giuffrè Editore, Milano 2003, pag. 56 ss

ALBANO A, LANZARDO A., PECORARO M.L., Legislazione Internazionale e Comunitaria dei Beni Culturali, Simone, Napoli, 2005

BARBATI C., La valorizzazione del patrimonio culturale, in Aedon, 2004, 1

BARBATI C., Le forme di gestione, in Il diritto dei beni culturali, a cura di C. Barbati, M. Cammelli e G. Sciullo, Bologna 2002

BARBATI, La valorizzazione del patrimonio culturale in Aedon 1/2004.pag.3

BARBERA A., BASSANINI F, I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali, Milano, Giuffrè, 1978

BESSONE M, Sul ruolo delle Regioni nell'amministrazione dei beni culturali. Prospettive di riforma, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1975

BILANCIA P., La valorizzazione dei beni culturali, Franco Angeli, 2006, pag. 23 e ss

CAMMELLI M., Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione, in Aedon, 2004,

CAMMELLI, M., Il decentramento difficile, AEDON. Rivista di arti e diritto on line. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1998.

CANTUCCI M, La tutela giuridica delle cose d' interesse artistico e storico, Padova, Cedam, 1953, p. 18

CASINI L., La valorizzazione dei beni culturali, in Riv. Trim. dir. Pubbl. 2001

CECCHI R., GASPAROLI P., Prevenzione e manutenzione per i beni culturali edificati. Con 1 tavola. Procedimenti scientifici per lo sviluppo delle attività ispettive, Alinea, 2010

CHITI, M. P.; "La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche." En: AEDON. Rivista di arti e diritto on line. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1998.

DUGATO M., Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali". En: AEDON. Rivista di arti e diritto on line. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2014

EMILIANI A, Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani 1571-1860, Bologna, Nuova Alfa Editoriale, 1996

FERIOLI E.A., Belgio, in Diritto costituzionale comparato, a cura di P. Carozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, Laterza, Bari, 2009.

FERRETTI A, Diritto dei beni culturali e del paesaggio, Simone, Napoli, 2007

FERRI, Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo, in Digesto Discipline pubblicistiche 1987 ,Vol.II pag.233

FRIGO M,, La circolazione internazionale dei beni culturali, Giuffrè Editore, 2007

GENTILI A., La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale, Giuffrè Editore, 2008,

GIANNINI, M. S. I Beni Pubblici, Bulzoni Ed. Roma. 1963

MANSI A., La tutela dei beni culturali e del paesaggio, Cedam, Padova, 2004, pag. 34 ss

MARCHI G., I beni e le attività culturali nelle scelte del legislatore regionale, in *Aedon*, 2000

MARINI F.S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002

MAUGERI A.M., *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale penale. Crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, Giuffrè, Milano, 2008, II, 987 e ss.

MEZZETTI, *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995,

MORETTI A, *Stato e Regioni alla ricerca di una politica dei beni culturali*, in *Le Regioni*, 1975,

NARDELLA D, *I beni culturali tra Stato e Regioni e la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, 2002, pag. 692

PALERMO F, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi – M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 51 e ss

PASTORI G., *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2004, 1

PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon* 1/2004

PETRAROIA P., *Il ruolo delle Regioni per la tutela, la valorizzazione e la gestione dei beni culturali: ciò che si può fare e ciò che resta da fare*, in *Aedon*, 2001, n. 3

PINNA G., *Patrimonio Culturale, musei e il Codice dei Beni culturali. En el colectivo: Lo stato aculturale. Intorno al Codice dei Beni Culturali*. Editoriale Jaca Book. Milano. 2005

PIZZOLETTO F., Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana, Vita e pensiero, 1999, pag. 45 e ss.

PORTIER J.M., La disciplina dei beni culturali nell'ordinamento giuridico francese, in Diritto e gestione dell'ambiente, 2002

SANDULLI M.A., Il Codice dei beni culturali e paesaggistici, Giuffrè, Milano, 2006

SANVITI G, Accordi di collaborazione e contratti di sponsorizzazione, Milano, 1998,

SCIULLO G., Beni e attività culturali nei primi progetti di legge regionali di attuazione del decreto legislativo n. 112/1998, in Aedon, 1998, 2, par. 1

SERRA A., Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica. En: AEDON. Rivista di arti e diritto on line. 2.Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1999, p. 89 e ss.

SPERONI M, La tutela dei beni culturali negli stati preunitari, in L'età delle riforme, I, Milano, Giuffrè,1988

TORCHIA L., Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali. AEDON. Rivista di arti e diritto on line. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2001.

URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti, Giappichelli, Torino, 2013

URBANI P., Le nuove frontiere del diritto urbanistico, Giappichelli editore, Torino, 2014

URBANI P., Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato, Giappichelli, Torino, 2007

