



Capitolo 3

**La gestione del patrimonio culturale in Italia:
inquadramento normativo ed istituzionale**

Il crescente interesse per la fruizione dei beni culturali pone problemi di gestione che prima non esistevano, e nello stesso tempo determina la percezione del bene culturale come risorsa, capace quindi di produrre una ricaduta economica.

Il cambiamento di prospettiva si riflette nelle recenti disposizioni legislative in materia, dalle quali emerge la consapevolezza che alla semplice tutela conservativa del bene culturale debbano aggiungersi la sua corretta gestione, la sua valorizzazione e la promozione delle attività ad esso connesse; in altri termini una gestione attiva, che implica una progettualità, si sostituisce ad una strategia preventiva di tipo interdittivo, incentrata su vincoli da apporre a modifiche ritenute lesive.

La concezione attuale, che assegna ai beni culturali un nuovo ruolo, è maturata nel tempo attraverso un processo di rimeditazione che ha coinvolto la società, la politica e le istituzioni, e che ripercorreremo molto brevemente in alcuni passaggi fondamentali e nelle loro espressioni legislative.

3.1. Origini della legislazione sui beni culturali in Italia

Il primo ed organico provvedimento di protezione artistica e storica e di catalogazione degli oggetti di antichità ed arte fu emanato nell'Italia pre-unitaria dal

Governo Pontificio. Si tratta dell'editto del cardinale camerlengo Pacca sugli scavi e sulla conservazione dei monumenti, emanato nel 1820 principalmente per impedire la distruzione e la dispersione delle ricchezze dell'arte e dei resti archeologici ed introdurre un controllo di polizia sulla conservazione di cose d'antichità e d'arte di proprietà della Chiesa. È interessante rilevare le ragioni addotte dall'editto per giustificare la necessità di una legislazione sui monumenti e le cose d'arte: l'attrazione che spinge gli "stranieri ad ammirarle" (quello che oggi definiremmo "turismo culturale"), l' "erudita curiosità degli antiquari" e lo stimolo alla "nobile emulazione di tanti artisti". L'editto del cardinale Pacca, oltre ad imporre una sorta di catalogazione degli oggetti d'arte dei "pubblici stabilimenti ecclesiastici e secolari", istituiva una amministrazione degli scavi, monumenti e cose d'arte articolata in due livelli: uno centrale, in seno alla Commissione di belle arti, l'altro periferico, con le Commissioni ausiliarie nelle province, dotate di poteri ispettivi e titolari del potere di rilascio di licenze di scavo e di esportazione.

Al provvedimento del cardinale Pacca si ispirarono gli altri Stati italiani, primo fra tutti il Regno di Napoli, che già nel secolo precedente aveva emesso una disciplina sugli scavi archeologici di Pompei.

La maggior parte di questi interventi legislativi pre-unitari ebbe natura cautelare – tesa ad evitare la dispersione e la fuoruscita del patrimonio archeologico e artistico dai confini statali – ma mancavano regole per la conservazione e il restauro dei beni e sulle modalità di accertamento della consistenza degli stessi.

Dopo l'unificazione il nuovo Regno non manifestò una specifica propensione ad occuparsi della protezione dei beni artistici e storici extrademaniali. Lo Statuto Albertino, infatti, era fortemente influenzato dall'ideologia liberista che riteneva un abuso ogni ingerenza pubblica che condizionasse la commerciabilità dei beni di proprietà privata. Nell'imponente opera d'unificazione legislativa del 1865 non furono, quindi, comprese norme sul patrimonio artistico-storico ma rimasero in vigore le norme dei preesistenti ordinamenti dei singoli Stati pre-unitari²². Di fronte alle difficoltà di

²² La legge 28 giugno 1871 n. 286 stabiliva che "finché non sia provveduto con legge generale, continueranno ad avere vigore le leggi ed i regolamenti speciali attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte" (art.5).

amministrare con graduale uniformità la composita eredità dei patrimoni culturali degli Stati pre-unitari e alle resistenze localistiche a spostare nei capoluoghi del nuovo Regno d'Italia collezioni d'arte ed antichità (o singoli capolavori), lo Stato unitario non si pose il problema di istituire un museo centrale della nazione italiana riunificata ma si limitò in taluni casi ad adottare episodiche disposizioni transitorie o d'urgenza, quali quella che prevedeva la possibilità di espropriare i monumenti appartenenti a privati, qualora fossero mandati in rovina per incuria²³ o quella che prevedeva l'alienazione delle cose d'arte e d'antichità a solo vantaggio dello Stato²⁴.

Per effetto della politica anticlericale, peraltro, aumentava la massa di beni culturali di proprietà pubblica in quanto i beni immobili degli ordini religiosi, via via soppressi, entrarono a far parte del demanio e furono posti sotto l'amministrazione del Ministero della Pubblica Istruzione. Allo stesso modo, i beni delle opere pie vennero laicizzati e passarono sotto la vigilanza prefettizia.

La legislazione dei primi quarant'anni di unità nazionale fu caratterizzata, quindi, dal permanere di una disciplina territorialmente differenziata dei beni culturali e dalla tendenziale piena libertà dei proprietari privati di fare qualsiasi uso delle cose d'arte. Negli ultimi venti anni dell'Ottocento però, già iniziava a svilupparsi una crescente attenzione verso la protezione del patrimonio artistico, sebbene solo nel 1902 fu promulgata una prima legge nazionale di tutela: la legge 12 giugno 1902 n. 185 (*legge Nasi*) istitutiva del "Catalogo unico" dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico di proprietà statale, poi modificata e sistematizzata con la legge 20 giugno 1909, n. 364 (*legge Rosadi-Rava*).

La moderna disciplina sui beni culturali deve proprio alla *legge Rosadi* e al suo regolamento applicativo del 30 gennaio 1913 n. 363 (tuttora in vigore) i propri principi fondanti. Essa, infatti stabiliva il principio dell'inalienabilità (e il divieto di manomissione) dei beni di "interesse storico, archeologico o artistico" dello Stato e degli enti pubblici e privati, istituendo una vigilanza sull'esportazione e sulla circolazione dei beni privati e dando facoltà alla pubblica amministrazione di espropriare opere appartenenti a privati qualora fosse necessario inserirle nel sistema dei monumenti e

²³ Legge n. 2359 del 1865.

²⁴ Legge n. 1461 del 1883.

musei pubblici. Inoltre la pubblica amministrazione poteva sottoporre a vincolo di tutela opere di proprietà privata considerate di “importante interesse” attraverso l’istituto della “notifica”, forma di controllo diretto sul bene da parte dello Stato, che era comunque chiamato ad esprimere un parere riguardo ad ogni possibilità di gestione da parte del proprietario dello stesso.

La legge delineava compiutamente anche un’organizzazione e un’amministrazione, articolate su due livelli – centrale e periferico –, deputate alla conservazione e alla tutela dei beni culturali che prevedeva come organi operanti le sovrintendenze ai monumenti e le sovrintendenze archeologiche e alle gallerie.

Il fine che la *legge Rosadi* si proponeva era la ricostruzione e il mantenimento della memoria storica di un popolo, ossia di quell’insieme di testimonianze esemplari, cioè uniche e irripetibili, a cui si attribuisse preventivamente un pregio estetico e che illustrassero la cultura di un popolo, dalla sua genesi ai suoi sviluppi più o meno recenti. Il patrimonio era inquadrato dunque come mezzo in vista di un fine conoscitivo, del quale lo Stato doveva farsi garante, attraverso politiche mirate di protezione e di diffusione delle conoscenze acquisite.

3.2. La legislazione organica del periodo fascista

Nel 1939, sotto il governo fascista, si giunse alla prima vera riforma in tema di tutela del patrimonio culturale, il cui promotore e garante fu il Ministro dell’Educazione Nazionale Giuseppe Bottai.

Con la legge 22 maggio 1939 n. 823 vennero in primo luogo affrontati i problemi della riorganizzazione degli organi periferici, distribuendo le sovrintendenze – revisionate territorialmente – sulla base delle prevalenti specializzazioni di archeologi, architetti e storici dell’arte e rinsaldando l’autorità dell’amministrazione centrale.

Furono poi emanate la legge 1 giugno 1939 n. 1089 (“Norme in materia di tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico”) e la legge 29 giugno 1939 n. 1497

(“Norme in materia di protezione delle bellezze naturali”) che costituivano il corpus normativo della riforma Bottai, rimasto in vigore, senza variazioni o adattamenti, per sessant’anni. La riforma riprendeva la legislazione precedente e la ricomponeva su un impianto razionale, integrandola con criteri fino ad allora non contemplati o trascurati. Nelle intenzioni della riforma il patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale era il centro intorno a cui si costruisce e si raccoglie l’identità e l’unità di un popolo.

La tutela del patrimonio artistico e delle bellezze naturali, attuata con strumenti vincolistici, si fondava su giudizi relativi alla qualità estetica ed era finalizzata ad una utilizzazione esclusivamente elitaria e contemplativa, nella linea dell’idealismo crociano che postulava la separazione del bello dall’utile, mentre non si prevedeva una diversa considerazione del loro uso nella prospettiva degli interessi concreti della collettività. Ne conseguiva che l’attenzione fosse rivolta soprattutto alla conservazione, mentre gli aspetti della fruizione venissero scarsamente considerati. Il complessivo impianto della politica per i beni culturali venne a coincidere quindi con l’azione di tutela, la cui finalità era quella di proteggerli da ogni minaccia alla loro integrità. Questo compito era svolto, in qualità di primo attore, dallo Stato centrale che, in virtù del potere assegnatogli dalla legge, gestiva la contrapposizione tra interessi patrimoniali privati e diritti della collettività alla fruizione attuale e futura dei beni stessi. Se il consenso da parte della società nel suo insieme era in linea di principio scontato, la domanda individuale di tutela era in questa fase storica poco sentita, perché le istanze di protezione erano ancora fragili e scarsamente diffuse, mentre i privati si configuravano spesso come antagonisti, in quanto detentori di interessi che venivano minacciati.

In un simile contesto, i parametri di individuazione dei beni da proteggere dovevano essere precisi e poco contestabili. La legge n. 1089 delineava l’oggetto della tutela come “tutto ciò che presenta interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché le testimonianze di civiltà , tra cui monete, documenti, libri, stampe, codici di rarità e pregio, e infine ville, parchi e giardini artisticamente e storicamente rilevanti”, sia esso di proprietà pubblica o privata. Su di esso confermava l’istituto della “notifica”, stabiliva le disposizioni per la conservazione, l’integrità e sicurezza dei beni, istituiva la “pubblica godibilità” – nel senso di ammissione alla visita da parte del pubblico sia per i beni

statali sia per quelli privati coperti da riconoscimento del pubblico interesse – e riconosceva l'eventuale appartenenza delle opere d'arte contemporanea al patrimonio artistico dello Stato, purché gli autori non fossero viventi o l'esecuzione risalisse ad almeno cinquanta anni.

Nella riforma Bottai erano quindi già inseriti i concetti e i termini base dell'odierna disciplina conservativa e di tutela.

La legge n. 1497 sulla Protezione delle bellezze naturali introduceva invece una disciplina organica della protezione del paesaggio, inteso come "bello appartenente alla natura".

Alle due leggi principali della riforma si aggiunsero, nel 1942, la prima legge nazionale di pianificazione urbanistica e territoriale e gli articoli 822 e 824 del Codice civile che, ricollegandosi alla riforma Bottai, includono nel demanio dello Stato gli immobili riconosciuti di interesse storico, artistico e archeologico e le raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche.

3.3. Il patrimonio culturale nell'Italia repubblicana

La funzione pubblica di tutela del patrimonio culturale e ambientale assurge alla massima dignità legislativa con l'introduzione, nella Costituzione repubblicana, di un articolo ad essa dedicato. L'art. 9 (commi 1 e 2), infatti, afferma che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Con l'introduzione di questo articolo l'Assemblea costituente ha adottato il preciso indirizzo di assumere tra i compiti essenziali dello Stato la promozione, lo sviluppo e l'elevazione culturale della collettività, nel cui quadro s'inserisce come componente primaria la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, non più considerato esclusivamente per il suo valore strettamente patrimoniale. Inoltre, se è vero che, come recita il riformato art. 114, comma 1 della Costituzione, la Repubblica è "costituita dai

Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato”, traspare una volontà di non riservare una competenza esclusiva del potere centrale, con l’apertura, nella prospettiva di un decentramento, alla condivisione del compito di tutela con le Regioni.

Attraverso l’enunciazione della libertà dell’arte e della scienza e del relativo insegnamento, sancita dall’art. 33, trovano poi indirettamente garanzia costituzionale anche la conservazione la fruizione del bene culturale, intesa, quest’ultima, come una forma di acquisizione di conoscenze che genera apprendimento. Dalla carta costituzionale, quindi, non si evince nessuna particolare opzione sul regime di proprietà (pubblico o privato) del bene culturale, ma se ne desume la garanzia della libera fruizione.

Al di là dei principi costituzionali, però, durante il primo ventennio di vita repubblicana si è registrata una scarsa attenzione per i sempre più emergenti problemi della tutela del patrimonio storico artistico e delle bellezze paesaggistiche, lasciando il patrimonio culturale, così come quello ambientale, in balia dell’espansione urbana e dello sviluppo industriale perseguiti secondo un’ottica prevalentemente quantitativa, in assenza di una politica di uso del territorio. La legge urbanistica del ‘42, peraltro spesso disattesa nell’urgenza della ricostruzione, non aveva affrontato infatti il problema del coordinamento con le leggi del ‘39, determinando due logiche operative differenti, l’una rivolta all’uso del suolo a fini urbani, l’altra alla conservazione dell’ambiente naturale e costruito, con frequenti situazioni di conflitto, in particolare in relazione agli interventi sui centri storici. Proprio dalla consapevolezza di questi problemi prenderà il via il dibattito in merito ad una revisione dell’organizzazione del settore e, terminato il periodo della ricostruzione, i beni culturali entreranno a far parte dei programmi di governo.

Solo nel 1964, con la legge 26 aprile n. 310, venne istituita una “Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d’interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio” (la commissione Franceschini) che, individuando le carenze nella gestione pubblica, delineasse alcuni criteri fondamentali per la tutela. Il documento conclusivo prodotto dalla commissione, dal significativo titolo “Per la salvezza dei beni culturali in Italia, segnalando lo stato di abbandono e il deterioramento del nostro

patrimonio”, formulava proposte concrete per una nuova disciplina della materia, proposte che però non ebbero alcuno sbocco legislativo. Nella relazione della commissione venne adottata per la prima volta in Italia la locuzione bene culturale definito come “testimonianza materiale avente valore di civiltà”. Mentre la sostituzione della parola “cosa” – adoperata nella terminologia precedente – con il termine “bene” indicava che si stava cominciando a prendere atto della nozione di valore implicita nell’oggetto in questione (Coppola, 1997, p. 24), la definizione “testimonianza avente valore di civiltà”, sottolineando che il bene non è un capolavoro isolato ma legato al contesto sociale, prospettava il riconoscimento della valenza storico-antropologica del patrimonio culturale, la cui consistenza si ampliava quindi notevolmente.

Se l’esigenza di una riforma legislativa che consentisse nuove linee di intervento nella politica di tutela espressa dalla commissione Franceschini venne disattesa, più fortuna ebbe la proposta che scaturì dai lavori della successiva commissione Papaldo, per l’istituzione di un ministero apposito: mentre si attendeva che il Parlamento elaborasse una nuova disciplina della materia, si fece, almeno formalmente, un passo avanti nel senso della riorganizzazione amministrativa del settore con l’istituzione, nel 1975, del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali²⁵ – che raccoglieva le competenze e le funzioni in materia che erano prima del Ministero della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche), del Ministero degli Interni (Archivi di Stato) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura) – con il compito della gestione unitaria del patrimonio culturale e dell’ambiente al fine di assicurarne l’organica tutela.

Nella denominazione del Ministero l’espressione “Antichità e belle arti” venne mutata in “Beni culturali”, rendendo quindi ufficiale il passaggio dalla protezione di singoli monumenti a strategie di conservazione “contestuali”, cioè da una protezione per punti ad una per aree, nell’idea di un governo globale del territorio che superasse l’approccio settoriale e congiungesse, almeno a livello propositivo, scelte urbanistiche e principi di tutela, benché nella pratica questo rapporto resti tuttora problematico e determini il sovrapporsi di azioni non coordinate.

²⁵ D.L. 14 dicembre 1974 n. 657 convertito con legge 29 gennaio 1975 n. 5.

L'ampliarsi della categoria concettuale di bene culturale aveva comportato l'estendersi della attività di tutela ad un numero sempre maggiore di beni e di contesti ponendola, da un lato, in rapporto con le politiche riguardanti l'assetto del territorio e determinando, dall'altro, un conseguente aumento del peso finanziario della politica in materia e quindi dei costi per la collettività. Contemporaneamente, anche l'area ricettiva si era allargata: la domanda di beni culturali, che proveniva in precedenza dalle classi più colte, grazie alla mobilità di massa, all'aumento dei livelli di scolarità ed alla diffusione delle informazioni indotta dalla rivoluzione mass-mediatica, interessava ora tutti i ceti sociali, mettendo in primo piano la tematica della fruizione.

Questo complesso di fattori determinò la consapevolezza della valenza anche economica del bene culturale, profilatasi già nelle proposte della commissione Franceschini: il bene culturale diventava una risorsa capace di produrre reddito e occupazione e valorizzarlo significava renderlo suscettibile di attrarre nuovi segmenti di domanda.

Accanto alla funzione della tutela, venne quindi attribuita al nuovo Ministero anche quella della valorizzazione, intesa come insieme di atti volti a migliorare lo stato fisico del patrimonio o la sua fruizione, e contraddistinti dal fatto di "comportare necessariamente erogazioni finanziarie, attività di progettazione, prestazioni lavorative" (L. Bobbio, 1992, p. 178).

Questa nuova fase, con lo spostamento da un'ottica prevalentemente regolativa ad una posizione di progettualità, determinò un cambiamento nello scenario decisionale. Se, infatti, la tutela era, per sua natura, svolta necessariamente da un potere pubblico autorevole – in Italia fondamentalmente centralizzato – la possibilità di valorizzazione di un bene richiedeva l'intervento di più fattori, e cioè competenze tecniche, possibilità finanziarie, capacità imprenditoriale, per cui doveva essere necessariamente interattiva. Maturavano quindi le condizioni per la partecipazione di altri attori tra i quali i poteri locali e gli operatori economici pubblici e privati. Nella direzione di un maggior coinvolgimento dei privati si muoveva la legge 512/82, con la quale le sponsorizzazioni della cultura, legittimate come strumento pubblicitario, si affermavano anche in Italia, in

particolare nel settore del recupero e valorizzazione dei beni artistici e storici e soprattutto da parte delle imprese.

In una situazione di impreparazione politica, tuttavia, le richieste sempre più complesse che provenivano dalla società civile, con l'ingresso sulla scena di razionalità multiple, rendevano più difficili le scelte tra priorità diverse, tra le differenti modalità di intervento e tipologie di finanziamento determinando, negli anni '80, una serie di interventi a pioggia, tendenzialmente dispersivi, in quanto privi di un disegno strategico, attuati con il ricorso alla legislazione straordinaria e guidati dalla ricerca del consenso o da una logica di tipo esclusivamente economico. Non decollò quindi una effettiva politica di valorizzazione e, in mancanza di una visione strategica complessiva, venne compromesso lo stesso ruolo economico del bene culturale, che non riuscì a sganciarsi dal finanziamento pubblico e a produrre ricchezza in modo autonomo. In particolare dopo il 1988, esauriti i canali del finanziamento straordinario, la congiuntura economica e le conseguenti misure di ristrutturazione della spesa pubblica determinarono una concorrenza sempre più forte tra investimenti nei beni culturali e utilizzazioni alternative. Le motivazioni degli interventi, travalicando i confini del settore, investivano altri campi, ed anzi: "...quanto più i loro benefici sono estesi al di là della sfera culturale, tanto più è probabile che gli interventi stessi vengano effettivamente intrapresi, vincendo la concorrenza con impieghi alternativi delle risorse" (L. Bobbio, 1992, p. 179).

Risulta evidente da tutto ciò come la politica di valorizzazione si andasse orientando in termini produttivi, il che suscitava comprensibili timori in relazione al fatto che l'approccio patrimoniale potesse non tenere sufficientemente conto sia dei problemi della conservazione – intesa come protezione della integrità del patrimonio – sia della equità sociale.

Nel nostro Paese l'approccio scelto dal Parlamento si concretizzò nella legge 352 dell'8 ottobre 1997 (la cosiddetta legge Veltroni) che, prendendo atto della grande disponibilità delle imprese ad investire in un settore che diventava sempre più promettente, regolava l'intervento dei privati, italiani e stranieri, alle attività culturali dello Stato.

Ricerca
La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

La partecipazione alla realizzazione di attività culturali avveniva secondo un calendario triennale di iniziative proposte, oltre che dal Ministero, anche "da Regioni, enti locali, istituzioni ed altri enti interessati".

Lo Stato si riservava quindi il compito di guida e di indirizzo degli interventi, con l'obiettivo di razionalizzarli e coordinarli, anche per il timore che i privati potessero muoversi in un'ottica esclusivamente mercantile, ed alla lunga privilegiare i grandi monumenti con un ritorno di immagine immediato, adottando la logica ormai superata di separazione tra singoli monumenti e contesto territoriale.

L'efficacia della nuova impostazione venne verificata, con la stessa legge, in un'area archeologica che per il suo stato di abbandono suscitava (e suscita ancora oggi) l'allarme mondiale, quella di Pompei, la cui Soprintendenza, per la prima volta in Italia, venne dotata di autonomia scientifica, organizzativa e finanziaria, nel tentativo di superare le pastoie del tanto deprecato centralismo burocratico. Al bilancio della Soprintendenza affluirono perciò sia gli introiti derivanti dai biglietti d'ingresso agli scavi, che le somme assegnate dal Ministero o da qualsiasi altro soggetto esterno allo scopo di finanziare le attività di recupero, restauro ed adeguamento strutturale e funzionale. La valorizzazione del sito poteva essere realizzata anche mediante accordi di programma con gli enti locali e con gli altri soggetti, pubblici e privati.

In cambio della assunzione delle spese necessarie per il restauro, tanto ai privati che ai soggetti pubblici, era concessa per non più di tre anni l'utilizzazione dell'immagine di un singolo bene facente parte dei complessi archeologici. Veniva sollecitata quindi la crescita di una imprenditorialità culturale, ma incanalandola in un quadro regolamentare che impedisse un'utilizzazione commerciale a discapito della tutela del patrimonio culturale.

La legge inoltre prometteva una riorganizzazione globale del settore, imponendo al Governo l'emanazione, entro un anno, di un decreto legislativo contenente un Testo Unico che riunisse e coordinasse tutte le leggi vigenti in materia di beni culturali ed ambientali, abrogando le precedenti disposizioni in materia.

Con il d. lgs. 20 ottobre 1998 n. 368 venne ristrutturata l'amministrazione centrale dei beni culturali, con la nuova denominazione di "Ministero per i Beni e le Attività

Culturali”. Il nuovo nome rifletteva l’idea che i beni di per sé sono ben poca cosa, se non “dinamizzati” nel contesto di un’attività; in altri termini attribuiva al Ministero l’obiettivo di attuare politiche volte alla promozione e alla valorizzazione, anche in termini gestionali ed economici, dei beni culturali nazionali, tanto più che la stessa legge prevedeva anche tutte le competenze relative alla promozione dello sport e dell’impiantistica sportiva e alla promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti²⁶.

3.4. Il Testo Unico dei “Beni Culturali e Ambientali”

Nel 1999, a sessant’anni dalle leggi Bottai, si giunse al riordino di tutta la normativa vigente con l’approvazione del *Testo unico sui beni culturali* (d. lgs. n. 490 del 1999), emesso in concomitanza con numerose altre innovazioni d’ambito amministrativo.

Il *Testo unico* accoglieva in sé tutta la precedente disomogenea normativa in materia di tutela del patrimonio, tentando di ripensarla, armonizzarla e attualizzarla. La prima e importante questione affrontata in sede di dibattito nel corso dell’iter di elaborazione ed approvazione è stata quella della definizione del concetto di “bene culturale”, per poi approdare ad una visione ampia e aperta per cui sono beni culturali tutte le testimonianze aventi valore di civiltà.

Il *Testo* era composto da due titoli, che concernevano rispettivamente i beni culturali (artt. 1-137) e i beni ambientali (artt. 138-166). La materia dei beni culturali si presentava notevolmente allargata, con alcune aperture a settori fino ad allora trattati altrove, come la gestione museale²⁷, le procedure d’intervento conservativo, il campo dell’arte contemporanea.

²⁶ Il successivo Decreto-legge del 18 maggio 2006 n. 181 assegnerà poi le competenze dello sport al nuovo Ministero per le Politiche Giovanili e Attività sportive.

²⁷ La gestione dei musei è ampiamente affrontata dagli articoli dal 99 al 113, con alcuni passaggi specifici riferiti alla visita pubblica dei beni culturali, alla fruizione da parte delle scuole, ai servizi di base e aggiuntivi, alla riproduzione dei beni culturali.

Maggiormente individuati appaiono, nel *Testo unico*, la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alle attività di tutela e di conservazione dei beni (art. 11), le procedure di catalogazione e inventariazione del patrimonio nazionale (art. 16), il coordinamento degli archivi (artt. 9, 30, 40), le convenzioni internazionali (art. 20). Vi si trovano altresì importanti indicazioni sul tema del restauro e della conservazione (artt. 34-38), sui finanziamenti relativi (artt. 41-46), sulla tutela degli “studi d’artista”, sul commercio in botteghe site in aree di valore culturale (art. 53); alcuni aggiornamenti sulla circolazione delle opere nell’ambito dell’Unione Europea (artt. 71-75) e sulla definizione di «pubblica godibilità» in riferimento al Codice civile (art. 98).

Tuttavia, il *Testo unico* non ha esaurito la questione della protezione e divulgazione dei beni culturali né ha chiarito la distribuzione delle effettive competenze nella gestione del patrimonio tra Stato e Regioni.

3.5. La riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali

Nel 2002 il Ministro Urbani – avvalendosi delle disposizioni della legge n. 137 del 2000 che delegavano il Governo ad apportare modifiche o correzioni ai decreti legislativi per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche già emanati ai sensi della legge Bassanini n. 59 del 1997 – ha impostato la ristrutturazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, articolandolo in quattro dipartimenti, da cui dipendevano le Direzioni Generali:

- un Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, da cui dipendevano le Direzioni Generali per l’Archeologia, per i Beni Artistici e Storici, per l’Architettura e l’Arte Contemporanea e quella per i Beni Architettonici e il Paesaggio;
- un Dipartimento per gli archivi e le biblioteche, da cui dipendevano la Direzione Generale per gli Archivi e quella per le Biblioteche e gli Istituti culturali;
- un Dipartimento per lo Spettacolo e lo Sport, da cui dipendevano le Direzioni generali per lo Spettacolo dal Vivo e per il Cinema;

Ricerca
La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

- un Dipartimento per la Ricerca e Innovazione, suddiviso in Direzione Generale delle Risorse Umane e Formazione e Direzione Generale dell'Innovazione Tecnologica e Promozione, che voleva essere il cuore della riforma.

È stato osservato che tale modifica delle norme organizzative del Ministero – che si sostanzialmente in un possibile depotenziamento delle Direzioni Generali specialistiche (accorpate nei Dipartimenti) e nella creazione di Direzioni regionali che avrebbero potuto comprimere le soprintendenze specialistiche – tendeva allo sviluppo in senso manageriale della dirigenza pubblica dei beni culturali a scapito del ruolo degli specialisti (storici dell'arte e archeologi) e alla creazione di future “soprintendenze uniche”.

In questo scenario si inquadrava anche la norma regolamentare che prevedeva che la direzione delle cosiddette Soprintendenze autonome²⁸ potesse essere affidata a rispettivi direttori regionali (funzionari amministrativi o architetti).

Con il DPR 2 luglio 2009 n. 91 viene disposto il nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i Beni e le Attività Culturali improntato a 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 dovrebbe consentire maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore, con lo scopo di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali. Importante anche la costituzione della Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea.

²⁸ Oggi le Soprintendenze autonome sono sei: Soprintendenze archeologiche di Pompei e di Roma e Soprintendenza ai poli museali di Firenze, Roma, Napoli e Venezia.

3.6. Le innovazioni introdotte dal Codice dei beni culturali e del paesaggio

La necessità di una legislazione unitaria per il patrimonio storico-artistico e paesaggistico insieme all'urgenza di adeguare il diritto dei beni culturali e ambientali al processo di progressiva riforma dello Stato hanno portato all'elaborazione del nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio²⁹, entrato in vigore il 1 maggio 2004 in sostituzione del *Testo unico* del 1999.

Il Codice offre una rilettura complessiva della normativa di tutela dei beni culturali, cercando di passare da un sistema dualistico, caratterizzato dalla contrapposizione tra amministrazione centrale ed autonomie locali, da un lato, e tra tutela e valorizzazione dall'altro, ad un sistema integrato.

In realtà le principali novità sono inserite in un contesto di disposizioni che riprendono il precedente corpus legislativo complesso e articolato, dal quale non era possibile prescindere. In particolare i "beni culturali" mantengono l'accezione normativa e reale, già presente nella legge Bottai e nel *Testo unico*.

Tuttavia il Codice ha una portata innovativa dirompente: amplia il novero dei beni oggetto di tutela³⁰ e dei destinatari della disciplina in esso contenuta; riorganizza la disciplina dell'alienazione dei beni culturali pubblici e il regime di circolazione dei beni; semplifica il regime di conservazione e restauro; estende il patrimonio fruibile attraverso misure di valorizzazione come il comodato di beni appartenenti a privati.

Lungi dal prendere una posizione netta e definitiva nell'ambito della annosa e mai sopita disputa dottrinarica sulla nozione di bene culturale, il Codice abbraccia una visione ampia che, nell'includere anche il paesaggio³¹, porta inevitabilmente a legare la singola

²⁹ Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137"

³⁰ Si deve, però, segnalare che nel nuovo Codice manca qualsiasi riferimento a beni ambientali che sono invece essenziali nel paesaggio urbano, quali i centri storici, che invece sono tutelati negli ordinamenti di altri paesi europei.

³¹ Il Codice segna l'abbandono del termine e del concetto di "bene ambientale" e il riuso del termine "paesaggio" (di cui all'art. 9 Cost.) e, dal punto di vista sostanziale, la rinuncia a fissare per legge (come per prima fece la legge Galasso n. 431 del 1985) un vincolo di tutela a protezione dei fondamentali elementi costitutivi del paesaggio, quali le coste marine o lacustri, i fiumi, le montagne, le foreste, i parchi naturali, i ghiacciai, ecc. Tali vincoli vengono infatti prorogati dal Codice solo fino all'approvazione dei piani paesaggistici, i quali non soltanto possono prevedere diversi livelli di tutela, ma possono modificare gli

risorsa all'intero contesto territoriale in cui è ubicata. Una base concettuale di tal genere non può che richiedere un radicale cambiamento anche nell'impostazione delle politiche di gestione e valorizzazione del patrimonio. Il Codice lascia intravedere prospettive normative nuove e più avanzate, come la consapevolezza della necessità di una forte integrazione tra i vari livelli di governo per la buona attuazione delle politiche culturali. Solo se si tratta di custodire oggetti, possibilmente musealizzati o musealizzabili, infatti, può avere un senso la gestione amministrativa del patrimonio culturale. Mentre se oggetto della tutela è l'intero contesto in cui le risorse sono collocate – vale a dire il territorio – diventa inevitabile adottare principi di tutela attiva, che postulano cooperazione inter-istituzionale e autorità di vigilanza organizzate secondo criteri tecnico-scientifici.

Il nuovo statuto, quindi, non pone tanto l'accento sulla proprietà del patrimonio, quanto sulla regolazione amministrativa di beni qualificati da valenza storico-artistica, assoggettati ad un regime di limitazione in vista di un interesse conservativo – per le future generazioni – reputato superiore alla libera e totale disponibilità del proprietario.

Quanto all'individuazione del bene culturale la più rilevante innovazione concerne i beni immobili e mobili in mano pubblica per i quali non vige più la “presunzione generale di culturalità” legata alla pratica degli elenchi dei beni compilati dagli enti pubblici, ma si afferma la necessità che intervenga una specifica e singola “verifica” dell'interesse culturale che, se negativa, può dar luogo alla sdemanializzazione del bene.

Anche relativamente alla circolazione dei beni culturali le innovazioni riguardano i beni culturali pubblici, che passano da una condizione di generale inalienabilità – perché considerati dalla legge Rosadi del 1909 bene comune di tutti i cittadini e fondamento dell'identità nazionale – ad un sistema differenziato a tre livelli:

1. *beni assolutamente inalienabili* (art. 54, commi 1 e 2: immobili e aree archeologiche, monumenti nazionali, raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche, archivi, altri beni immobili di interesse storico particolarmente importante);

effetti dell'inclusione di un'area in una delle categorie di bene paesistico annullando, in pratica, i vincoli di tutela (art. 149 Codice beni culturali modificato con D.Lgs. 24 marzo 2006 n. 157).

2. *beni immobili del demanio culturale alienabili previa autorizzazione* del Ministero dei beni culturali condizionata ad obblighi di godimento pubblico e destinazione d'uso (art. 55);

3. *beni mobili culturali alienabili con semplice autorizzazione* (art. 56).

Sui beni culturali alienati permangono, comunque, i vincoli diretti ad assicurare la tutela, la valorizzazione e il pubblico godimento, ma viene lasciato cadere l'automatico annullamento della vendita e ritorno del bene alla proprietà pubblica nel caso di mancato rispetto, da parte degli acquirenti, degli impegni di restauro assunti.

Il nuovo sistema dei beni culturali, infatti, deve confrontarsi con le innovazioni costituzionali e sociali relative ai rapporti di sussidiarietà verticale tra Stato e Regioni e con il crescente spazio assunto dalla sussidiarietà orizzontale, che registra l'affidamento ai privati di compiti gestionali inerenti a beni culturali pubblici.

La questione della distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali resta, peraltro, presente nell'impostazione del nuovo Codice e allineata alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, il quale distingue tra i compiti di tutela, assegnati allo Stato, e quelli di valorizzazione, affidati alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, ma secondo il regime proprietario, per cui sarà lo Stato a dettare norme sulla valorizzazione dei propri beni.

Il Codice definisce quali sono le funzioni di tutela e quali quelle di valorizzazione. La tutela consiste "nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione" (art. 3, comma 1). Nel concetto è quindi inclusa anche l'attività normativa e amministrativa tesa a garantire e a migliorare la fruizione pubblica dei beni culturali. Nell'art. 6, comma 1 la valorizzazione è definita come "l'esercizio delle funzioni e la 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, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura". Nello stesso articolo è precisato che "essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale". Come appare chiaro, dunque, le due funzioni

tendono a compenetrarsi concettualmente, rischiando più di stimolare la conflittualità tra Stato e Regioni che di favorire l'intesa e la collaborazione suggerite dalle stesse norme.

Nel Codice, infatti, si stabilisce che le funzioni di tutela sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, che le esercita anche sui beni «in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero», mentre «la valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata», anche se questo chiaro riferimento al privato viene depotenziato da una successiva disposizione, la quale definisce la valorizzazione ad iniziativa privata come un'attività socialmente utile, riconoscendone solamente la finalità di solidarietà sociale. Insomma, la valorizzazione privata dei beni pubblici non sembra essere intesa in termini economici e in rapporto a potenziali profitti, ma solo in relazione ai temi dell'utilità e della solidarietà sociale. D'altra parte lo stesso Codice chiarisce che la valorizzazione va attuata in forme compatibili con la tutela stabilendo una sorta di subordinazione della prima rispetto alla seconda: laddove fosse impossibile far convivere le due funzioni, deve evidentemente prevalere il fine della protezione del bene.

La struttura creata dal Codice è:

- lo Stato, le Regioni, le città metropolitane, le Province e i Comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione;
- gli altri soggetti pubblici assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale;
- i privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione.

Si tratta di una struttura a piramide rovesciata in cui nel passaggio dal pubblico al privato e dall'alto verso il basso diminuiscono gradualmente le competenze attribuite.

L'anello di raccordo tra tutti i soggetti appare essere il Ministero: "Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e coordinamento" (art. 4, comma 1). Tuttavia, già in

questo articolo si prospetta l'opportunità non tanto di decentrare alcune funzioni, quanto di stabilire forme di cooperazione inter-istituzionale, in particolare con le Regioni. Nel Codice viene dunque ipotizzato un sistema policentrico dei beni culturali in cui lo Stato ha facoltà, da un lato, di decentrare funzioni alle regioni e agli enti locali, mediante "nuove forme di cooperazione", di accordi e intese politiche; dall'altro, può mantenere, con la società finanziaria in mano ministeriale (Arcus s.p.a.), il controllo degli investimenti del settore; infine può cogestire, assieme ai poteri e alle forze economiche locali, servizi museali di eccellenza.

Rientra in quest'ultima evenienza l'introduzione della figura organizzativa delle "fondazioni miste partecipate", cui lo Stato conferisce importanti complessi museali che intende co-gestire con poteri locali, fondazioni bancarie e grandi imprese private operanti sul territorio. Le fondazioni diventano, quindi, un *surrogato* del trasferimento ai poteri locali della proprietà di musei e biblioteche statali e una forma di coinvolgimento dei privati. In buona sostanza quella che viene definita come "gestione privatizzata" dei beni culturali pubblici si riduce ad un semplice restringimento dei compiti esercitati dall'amministrazione statale per quel che riguarda la gestione dei musei di proprietà dello Stato e, correlativamente, nella possibilità di affidamento "a terzi" dei servizi di fruizione dei beni di proprietà pubblica.

Il D. Lgs. 24 marzo 2006 n. 156, relativo ai beni culturali, e il D.Lgs. 24 marzo 2006 n. 157, relativo al paesaggio, hanno apportato delle correzioni e integrazioni al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Le maggiori modifiche realizzate sul versante dei beni culturali concernono la riscrittura delle disposizioni in materia di "valorizzazione" dei beni culturali. In primo luogo viene confermato il principio costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni sulla base del criterio dominicale: in tal modo viene sottratta alle Regioni ogni competenza legislativa – anche a livello di dettaglio – sulla valorizzazione dei beni presenti negli istituti e luoghi della cultura di appartenenza statale. In secondo luogo si ripartisce in tre fasi l'insieme delle funzioni di valorizzazione:

Ricerca
La valorizzazione del patrimonio culturale in Italia

- 1) individuazione della strategia, con raccordo diretto tra Stato, Regioni e autonomie locali (in mancanza di accordo vige il principio di effettiva disponibilità del bene);
- 2) programmazione, eventualmente affidata a consorzi partecipabili dai privati proprietari di beni culturali coinvolti e figure soggettive private senza attività lucrative (es. fondazioni bancarie);
- 3) attuazione della valorizzazione eventualmente affidabile mediante concessione a terzi.

Vengono, altresì, ridisegnate le forme di gestione dell'attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica, attraverso la semplificazione e razionalizzazione dei relativi modelli che vengono ridotti a due: la gestione in forma diretta – svolta tramite strutture organizzative interne alle Amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e di idoneo personale tecnico, oppure attraverso forme consortili pubbliche – e quella in forma indiretta attuata mediante concessione, nella forma di contratto di servizio, a soggetti terzi delle attività di valorizzazione (esternalizzazione o outsourcing) sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti.

La vicenda complessiva delle “riforme” del settore organizzativo dei beni culturali (a partire dal 1975 e sino al 2007) mostra un percorso frammentato, con ripetute innovazioni di vertice dell'apparato pubblico, modifiche e ripensamenti, spesso nominalistici, acuiti dalla ormai decennale ambiguità della distribuzione di competenze tra Stato e Regioni e dal sostanziale ripiegamento delle strutture amministrative tradizionali, non effettivamente sostituite dalla invocata sussidiarietà orizzontale dei privati.

Il corollario normativo a completamento del Codice dei beni culturali e del paesaggio

Al *Codice dei beni culturali e del paesaggio* e ai provvedimenti di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali si accompagnano altri provvedimenti in materia di beni culturali, che completano il disegno avviato dal Ministro Urbani. Si tratta del:

- D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 30, di modifica alla disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali;

- D. Min. Beni e attività culturali (di concerto con l'Agenzia del Demanio) 6 febbraio 2004, concernente criteri e modalità di "verifica" dell'interesse culturale di beni immobiliari di proprietà pubblica, relativamente alla sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico (di cui all'art. 12 del Codice dei Beni Culturali).

Altri interventi legislativi d'iniziativa governativa concernenti le attività culturali curate dal Ministero si rivolgono allo spettacolo, in generale, e alla cinematografia in particolare:

- D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 28 di "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche" che propone un testo unico delle disposizioni in materia e che vuole razionalizzare il finanziamento alla produzione e semplificare le procedure di erogazione;

- D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 38 di riordino della "Fondazione sperimentale di cinematografia".

Relativamente al teatro (per il quale, già nel 2003, era stato adottato il D.M. 27 febbraio che semplificava l'erogazione dei finanziamenti) con D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 33 viene parzialmente modificato il D. Lgs. n. 20 del 1998 che aveva trasformato in fondazione di diritto privato l'Istituto Nazionale per il dramma antico, con sede in Siracusa.

Riguardo alla musica gli artt. 3 bis e 3 ter del D. L. n. 72 del 2004, così come inseriti dalla legge di conversione 21 maggio 2004 n. 128, riformano ulteriormente le Fondazioni lirico-sinfoniche facilitando l'ingresso di soci privati (con apporto annuo non inferiore all'otto per cento) e modificando i criteri di assegnazione dei contributi dal Fondo Unico per lo Spettacolo, istituito dalla legge n. 163 del 1985.

Sempre il D.L. 22 marzo 2004 n. 72, convertito con modificazioni dalla Legge 21 maggio 2004 n. 128 adotta misure di contrasto alla diffusione telematica abusiva di opere cinematografiche e musicali; misure consistenti nella previsione di nuovi illeciti (penali e amministrativi) a carico sia di coloro che procedono alla diffusione abusiva sia dei fornitori di connettività e di servizi internet.

Con la legge 15 aprile 2004 n. 106 vengono rinnovate le norme della legge 2 febbraio 1939 n. 374 sulla consegna obbligatoria degli stampati, introducendo il "deposito legale" di ogni tipo di documento (stampati, fotografie e film, documenti sonori e video, documenti diffusi su supporto informatico e tramite rete informatica) non più per preminenti esigenze di polizia della stampa, ma al fine di conservare "la memoria della cultura e della vita sociale italiana". Con il "deposito legale" di tutte le opere immateriali la nuova legge si propone l'obiettivo di raccogliere non solo la produzione editoriale nazionale (documenti cartacei tradizionali conservati nelle biblioteche) ma di acquisire e conservare anche i documenti digitali, sia su supporto fisico sia diffusi su rete informatica.

La legge 15 novembre 2005 n. 239 (Disposizioni in materia di spettacolo) interviene dopo la mancata conversione del D. L. 17 agosto 2005 n. 164 in materia di attività cinematografica e di beni culturali e si limita a stabilire che i contributi alle attività dello spettacolo dal vivo sono adottati d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali.

Il D. M. Beni e attività culturali 28 settembre 2005 n. 222 (di modifica del D. M. 11 dicembre 1997 n. 507 sul biglietto d'ingresso nei musei, monumenti e scavi) enuclea i "servizi di biglietteria" e stabilisce le relative modalità di affidamento e di gestione. In particolare generalizza la possibilità di abbinare detto biglietto d'ingresso con l'accesso ad altri siti culturali ovvero con la fruizione di attività anche non espositive.

Nel primo semestre del 2006 il disegno riformatore è completato e rettificato dal Ministro Buttiglione con il "Riassetto delle scuole di specializzazione nel settore della tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale" (D. Interministeriale 31 gennaio 2006), con le "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco" (legge 20 febbraio 2006 n. 77) e con il "Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico" (D.P.R. 3 maggio 2006 n. 252, attuativo della legge n. 106 del 2004).