



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA IN  
GIURISPRUDENZA**

*Tesi di laurea in Diritto Amministrativo*

**“LA TUTELA DEI BENI CULTURALI:  
NUOVI SVILUPPI”**

Relatore:

*Chiar.mo Prof. Giovanni Acquarone*

Candidato:

*Marta Murru*

Anno accademico 2023-2024

A chi da sempre viaggia al mio fianco,  
a chi mi ha accompagnata attivamente in questo percorso e  
a chi mi seguirà in altri “viaggi”

# INDICE

<b><i>IL PATRIMONIO CULTURALE</i></b> .....	<b>5</b>
1.1 L'importanza di tutelare, valorizzare e conservare il patrimonio culturale in Italia.	6
1.2 L'evoluzione del termine "patrimonio culturale" .....	9
1.2.1 Il bene culturale.....	9
1.2.2 Il significato giuridico e concreto del bene culturale.....	10
1.2.3 Il concetto giuridico di "bene culturale" .....	12
1.2.4 La definizione riportata nel codice del 2004.....	15
1.3 Equità di tutela tra enti privati non lucrativi ed enti privati .....	17
1.4 I requisiti di tutela .....	18
<b><i>LA LEGISLAZIONE ITALIANA DEI BENI CULTURALI</i></b> .....	<b>21</b>
2.1 Le disposizioni sul patrimonio culturale nel regime precostituzionale .....	21
2.2 L'interesse culturale nei lavori dell'assemblea costituente e in Costituzione .....	26
2.2.1 L'articolo 9.....	27
2.2.2 L'articolo 33 .....	29
2.3 L'articolata suddivisione di competenze tra Stato e Regioni: la riforma del Titolo V .....	30
2.3.1 L'articolo 117 .....	31
2.3.2 L'articolo 118 e il principio di sussidiarietà .....	32
2.4 La corte circa i confini delle competenze .....	34
<b><i>LE NOVITA' NEL MONDO DEI BENI CULTURALI</i></b> .....	<b>40</b>
3.1 L'immaterialità.....	40
3.2 Il nuovo assetto organizzativo del Ministero della Cultura .....	44
3.3 Bellezza e dovere civico .....	46
3.4 Il patrimonio culturale come "bene di lusso"?.....	48
<b><i>CONCLUSIONI</i></b> .....	<b>50</b>
<b><i>BIBLIOGRAFIA</i></b> .....	<b>53</b>
<b><i>SITOGRAFIA</i></b> .....	<b>55</b>

# INTRODUZIONE

Questo breve elaborato si propone di ripercorrere la storia della normativa di tutela dei beni culturali in Italia non solo per richiamare l'attenzione sulla legislazione e suoi contenuti, ma soprattutto per creare la consapevolezza dell'importanza civile del patrimonio storico-artistico.

È importante tutelare i beni culturali come valore di civiltà che contraddistingue l'agire umano nella sua storia.

È compito delle nuove generazioni custodire e valorizzare il patrimonio culturale, affinché possa continuare a essere un punto di riferimento e un elemento unificante per la comunità.

Il passato deve essere rispettato e salvaguardato affinché il cittadino possa comprendere a pieno il proprio ruolo nel presente e progettare obiettivi comuni per il futuro.<sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>

Duplici è dunque l'intento di questo lavoro: analizzare la normativa e, attraverso le sue disposizioni, sottolineare che la "bellezza" del patrimonio italiano è un bene comune, il cui valore va ben oltre la sua dimensione economica, radicandosi nella storia e nella cultura del nostro Paese.

Nel contempo mi preme evidenziare come la bellezza, valore intrinseco e fondamentale del concetto stesso di cittadinanza, debba essere fruibile a tutti, non può essere relegata a "bene di lusso".

# **IL PATRIMONIO CULTURALE**

## **1.1 L'importanza di tutelare, valorizzare e conservare il patrimonio culturale in Italia**

La storia della tutela del patrimonio in Italia ha sin dall'inizio rappresentato una risposta alla distruzione e dispersione dei beni culturali, causate sia da agenti atmosferici e dal trascorrere del tempo, sia da interventi umani (come il saccheggio di marmi antichi, il recupero e riutilizzo di materiali da edifici storici, e la separazione e vendita delle collezioni nobiliari, ecc.). Si parla di conservazione e di protezione.

Si tende a riassumere la salvaguardia del patrimonio culturale con l'espressione "conoscere, conservare, proteggere". La salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale si fondano su una solida base di conoscenze, acquisite attraverso la ricerca scientifica e la creazione di strumenti di documentazione come inventari e cataloghi.

È essenziale, infatti, l'operazione di catalogazione, regolata dall'art.17 del codice dei beni culturali e del paesaggio, assicurata dal Ministero con il concorso delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali. Specificamente, il regolamento di organizzazione del Ministero della Cultura (il D.P.C.M. 2 dicembre 2019 n. 169, modificato dal D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 123, e successivamente dal D.P.C.M. 15 marzo del 2024, n.57) prevede, tra gli uffici dotati di autonomia speciale (autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile), l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione e l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale. Il Titolo I della Parte II del codice del 2004, dedicato alla "Tutela", distingue, nel Capo III (intitolato "Protezione e conservazione"), una Sezione I riservata alle "Misure di protezione" (artt. da 20 a 28, che si riferiscono principalmente alle funzioni autoritative autorizzatorie) e una Sezione II dedicata alle "Misure di conservazione" (artt. da 29 a 44). Tra le strategie di conservazione, la "conservazione programmata", prevista dall'articolo 29, riveste un'importanza primordiale, sia per ragioni logiche che temporali.

La tutela del patrimonio culturale è garantita attraverso un'attività di prevenzione, manutenzione, restauro e ricerca che siano conformi, collegate e pianificate.

Si ritiene che il restauro sia una soluzione estrema, da adottare solo quando la mancanza di una adeguata manutenzione ha compromesso lo stato di conservazione del bene.

È ovviamente necessario separare la tutela come attività tecnica di intervento manutentivo sul bene culturale (come le tecniche di conservazione programmata, il

restauro, ma anche la ricerca scientifica, la catalogazione, ecc.) dalla tutela come funzione amministrativa (autoritativa), che trova la sua definizione nell'art. 3 del codice del 2004. La tutela riguarda l'attuazione di funzioni e la regolamentazione delle attività destinate ad identificare i beni che costituiscono il patrimonio culturale e ad assicurare la loro conservazione e protezione per finalità di fruizione pubblica.

L'Italia detiene il numero più elevato di siti culturali e paesaggistici inclusi nella lista dell'Unesco dei beni patrimonio dell'umanità, con 59 siti in totale, di cui 9 naturali e 50 culturali (quasi alla pari con la Cina, che tuttavia possiede un numero maggiore di siti naturali). Questi dati hanno un significato chiaro e offrono una visione utile per comprendere la mia ricerca. L'Italia occupa una posizione di punta nelle classifiche riguardanti il furto di beni archeologici. L'Italia è in questo senso un paese "esportatore", come molti altri paesi (es: Grecia, Medio Oriente, Siria, Egitto) dai quali i paesi cd "importatori" (come Germania, Francia, Paesi nordamericani e anglosassoni), che possono contare su importanti collezionisti sia privati che pubblici, hanno "estratto" e acquisito, in modo più o meno legittimo, beni del patrimonio culturale. "Noi" esportiamo, mentre altri paesi, benestanti ma meno dotati di opere d'arte o reperti archeologici, acquistano e importano, realizzando musei che fungono da "scatole architettoniche" progettate ad hoc per inserire all'interno tutto ciò che il mecenate (e dopo di lui il curatore del museo) ha acquistato in giro per il mondo. Ciò che è l'esatto contrario dei musei italiani, che sono strettamente legati al loro territorio e fanno parte integrante del nostro "museo diffuso", che caratterizza le città d'arte e il nostro paesaggio storico. È evidente che queste due realtà storiche, economiche e sociali così diverse, con esigenze opposte, abbiano portato alla creazione di modelli giuridici differenti nel trattamento dei beni culturali<sup>1</sup>.

È chiaro che i paesi ricchi e importatori adottano e promuovono un modello liberale, in cui le opere d'arte possono essere scambiate come qualsiasi altra merce, con i prezzi stabiliti dal mercato attraverso la libera circolazione.

I paesi esportatori, come il nostro, cercano di bilanciare il diritto di proprietà individuale con l'interesse collettivo alla conservazione del patrimonio culturale,

---

<sup>1</sup> Marini F.S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002.

limitando la libertà di esportazione dei beni che rivestono un particolare valore storico e artistico.

In considerazione di ciò, nel 2008, è stato emanato il secondo decreto legislativo correttivo e integrativo del codice (D.lgs. n. 62 del 2008), si ritenne di inserire, tra i principi in materia di circolazione internazionale, il nuovo art. 64-bis, il cui comma 1 stabilisce che la tutela del patrimonio culturale passa anche attraverso un rigoroso controllo delle esportazioni, e il cui comma 3 afferma chiaramente che i beni culturali non possono essere trattati come semplici oggetti commerciali, ma richiedono una tutela specifica.

Fin dai tempi degli Stati preunitari e dello Stato Pontificio, è stato chiaro che la tutela del patrimonio culturale andava oltre le pure questioni giuridiche, coinvolgendo aspetti culturali, sociali e politici: difesa della dignità, dell'identità, della bellezza, del decoro della città pubblica; capacità dei tesori d'arte di attrarre visitatori e studiosi d'ogni parte del mondo; funzione di modello e stimolo per la crescita delle arti.

Un pensiero, questo, che è racchiuso oggi nell'art. 9 della Costituzione, nella dialettica dinamica tra i suoi due (originari) commi: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" (comma 1); "La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione" (comma 2).

È grazie a questo senso del decoro civico, della memoria storica, del pubblico interesse, che ha caratterizzato l'intera storia italiana, che si è sviluppata nei secoli una lunga e ricca tradizione giuridica di tutela.

Questo discorso vale specularmente e parallelamente anche per la tutela del paesaggio, che è nata in connessione con quella per le cose d'arte.

*In Italia, questo concetto si concretizzò con la legge Rava-Rosadi n. 411 del 16 luglio 1905, intitolata "per la conservazione della Pineta di Ravenna", che aveva come obiettivo principale la difesa dei luoghi cantati nella Divina Commedia da Dante ["la divina foresta spessa e viva" del Canto XXVIII del Purgatorio, luogo narrativo poi ripreso anche dal Boccaccio nella novella di Nastagio degli Onesti del Decamerone.*

Questo iter ha portato infine alle leggi Bottai del 1939, in particolare alla legge n. 1089 del 1° giugno 1939 "Norme in materia di tutela delle cose d'interesse storico, artistico e archeologico", e alla legge del 29 giugno 1939 n. 1497 "Norme in materia di protezione delle bellezze naturali". Entrambe frutto della visione estetica dell'idealismo crociano,

che associava le “bellezze naturali”, intese quali espressioni di eccellenza estetica della forza creatrice della natura, alle cose d’arte, espressioni di eccellenza estetica della capacità creatrice dell’uomo.

L'articolo 9 della Costituzione ha riconosciuto e rafforzato il principio, già affermato dalle leggi del 1939, secondo cui il patrimonio culturale è un bene comune da tutelare<sup>2</sup>.

## **1.2 L’evoluzione del termine “patrimonio culturale”**

### **1.2.1 Il bene culturale**

La locuzione “bene culturale” è di recente introduzione. Infatti, come si evince nelle 3 leggi sotto citate tale locuzione non è presente:

la legge “Nasi” del 1902, è dedicata alla tutela e conservazione dei monumenti ed oggetti aventi pregio d'arte o di antichità

- la legge “Rosadi”, si riferisce alle *“cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico”*
- la legge “Bottai” del 1939, tutela *“le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico”*, formulazione che, come vedremo, resta sostanzialmente immutata ancora oggi, nell’art. 10 del codice del 2004.

Pare che il primo uso a livello internazionale del termine “bene culturale” sia dovuto alla Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, firmata all’Aia il 14 maggio 1954.

In Italia, dobbiamo attendere il 1966 per avere la prima dichiarazione della Commissione d'indagine (presieduta dall’onorevole Franceschini) per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, la quale specifica i beni culturali come “quelle cose che appartengono”.

In questo contesto, l'articolo 2, comma 2, del codice del 2004 chiarisce che “sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico, nonché le

---

<sup>2</sup> Sull’art.9 Cost. (testo originario, ante riforma del 2023), oltre ai vari commentari al codice di settore del 2004: Marini F.S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*.

altre cose identificate dalla legge o in base alla legge come testimonianze aventi valore di civiltà”.

Analogamente il primo comma dell’art. 10, afferma che “Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”. Alla stessa stregua il comma 3 dell’art. 10 recita: “Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante...”. L’art. 11 tratta di “Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela”. L’art. 13, sulla Dichiarazione dell'interesse culturale, dice, nel comma 1, che la dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3”.

Questa osservazione chiarisce il dibattito riguardo alla natura “dichiarativa” dei provvedimenti di vincolo, che vengono appunto definiti “di dichiarazione dell'interesse culturale”. Ciò significa che tali provvedimenti hanno una funzione ricognitiva e rivelatrice dal punto di vista giuridico, evidenziando la dimensione culturale intrinseca del bene in questione.

### **1.2.2 Il significato giuridico e concreto del bene culturale**

La Commissione Franceschini<sup>3</sup>, attiva tra il 1964 e il 1966, introducendo la Dichiarazione I, ha fornito la celebre definizione di “bene culturale” come “testimonianza materiale avente valore di civiltà”. La Dichiarazione I si concentra sul Patrimonio culturale della Nazione, definendo che appartengono al patrimonio culturale nazionale tutti i beni aventi valore di civiltà.

Si tratta di una concezione socio-antropologica e “aperta” di bene culturale, che sostituisce l’idea estetico-crociana delle cose d'interesse artistico e storico, prodotto della creatività artistica dell’uomo.

---

<sup>3</sup> “Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio” istituita dalla legge 26 aprile 1964, n.310, presieduta dall’onorevole Franceschini.

Si fa riferimento all'idea storico-antropologica secondo cui ogni manufatto, o, più precisamente, ogni traccia materiale che attesti la civiltà umana, può essere considerato un bene culturale potenziale.

La definizione di bene culturale proposta dalla Commissione Franceschini è molto concreta, in quanto pone l'accento sul fatto che un bene culturale è un oggetto tangibile, con caratteristiche fisiche specifiche.

Contro questa concezione si è sviluppato nel tempo un vivace movimento culturale, volto a richiedere un ampliamento della definizione legale di “bene culturale”, includendo i cosiddetti “beni culturali immateriali”. Questi ultimi fanno riferimento, ad esempio, alle espressioni di identità culturale collettiva, come definite dalle Convenzioni dell'UNESCO per la tutela del patrimonio culturale immateriale e per la sua salvaguardia e la valorizzazione delle diversità culturali, adottate a Parigi il 3 novembre 2003 e il 20 ottobre 2005, così come dalla Convenzione di Faro del 2005, che sottolinea l'importanza dell'eredità culturale per la società. Inoltre, si considerano anche i beni culturali immateriali inclusi nella “Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale” dell'UNESCO.

Questa linea di pensiero apre un varco normativo alla fine degli anni '90 con le leggi Bassanini che tolsero impropriamente l'aggettivo “materiale”. In seguito ad un approccio più riflessivo sulla questione, l'attuale codice del 2004 ha reintrodotta tale aggettivo.

In altre parole, si può dire che il diritto italiano relativo al patrimonio culturale ha tradizionalmente focalizzato la propria attenzione sugli oggetti materiali, sugli edifici e sulle cose tangibili, piuttosto che sulle pratiche e sulle espressioni culturali immateriali. Ciò ha prodotto due conseguenze rilevanti: la prima è stata quella di trascurare in modo significativo la disciplina delle istituzioni della cultura, come per esempio i musei, gli archivi e le biblioteche. La seconda conseguenza è stata quella di produrre una netta predilezione verso il patrimonio tangibile e un ritardo dell'Italia nell'accogliere, regolare, tutelare e valorizzare anche il patrimonio culturale intangibile.

### 1.2.3 Il concetto giuridico di “bene culturale”

Sono stati proposti fondamentalmente tre modelli ricostruttivi di teoria del diritto intorno alla nozione giuridica di “bene culturale” (modelli, peraltro, non antitetici e tra loro in parte sovrapponibili):

- la teorica delle limitazioni amministrative al diritto di proprietà, ovvero delle servitù pubbliche (Zanobini, Cantucci)<sup>4</sup>;
- la nozione funzionale dei “beni di interesse pubblico”, caratterizzati da limiti alla proprietà privata per ragioni di interesse pubblico (Grisolia, Sandulli)<sup>5</sup>;
- la nozione della proprietà divisa, “oggetto di due diritti dominicali, l’uno del privato, l’altro dello Stato” (Giannini)<sup>6</sup>, ossia un dominio eminente dello Stato che convive con un dominio utile del titolare del diritto patrimoniale.

A queste impostazioni si è poi aggiunta più di recente la teorica dei beni comuni.

La tesi più diffusa è quella del Giannini, poi variamente declinata, con la distinzione tra *corpus mechanicum* e *corpus mysticum* e la teorizzazione della compresenza nella medesima cosa di un bene patrimoniale, oggetto di diritti di proprietà e di altri diritti reali, e di un “bene culturale”, come bene immateriale.

La tesi del Giannini ha caratterizzato il dibattito sulla nozione di “bene culturale” anche sotto il profilo della valorizzazione dell’elemento immateriale.

La tesi della natura “immateriale” dei beni culturali – in uno alla commistione con il diverso tema del valore economico immateriale ritraibile dai beni culturali – ha alimentato (tra gli altri formanti) la tesi dell’estensione della nozione di “bene culturale” oltre i caratteri della “materialità” e della “legalità”, verso una nozione che includa i beni culturali immateriali (ossia le tradizioni tramandate oralmente, le lingue, le danze, i riti, le feste, le conoscenze sulla natura, l’artigianato e tutto ciò che esprime l’identità culturale di un popolo).

Tutto ciò può condurre alla confusione tra patrimonio culturale e cultura in senso antropologico e che non ha alcun senso pretendere di includere queste espressioni di

---

<sup>4</sup> Cantucci M., *La tutela giuridica delle cose d’interesse storico e artistico*, Padova, Cedam, 1953.

<sup>5</sup> Grisolia M., *La tutela delle cose d’arte*, Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 1952; Sandulli M.A., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffè, 2019, 3 ed.

<sup>6</sup> Giannini M.S., *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963.

identità culturale nel codice del 2004, poiché nessuno degli istituti giuridici di tutela ivi previsti si attaglia in qualche modo a questa eterogenea congerie di “beni immateriali”, che abbisognano non di tutela (se non in senso commerciale, di marchio o di brand territoriale), ma di sostegni economici, di incentivi e di libertà di espressione (garantita, quest’ultima, dalla Costituzione). Ratione per cui, contrariamente a una diffusa critica sollevata in Dottrina, la formulazione dell’art. 7-bis del codice del 2004, aggiunto dal secondo decreto correttivo e integrativo del 2008 (d.lgs. n. 62 del 2008), secondo la quale le predette espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle varie convenzioni internazionali “sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l’applicabilità dell’articolo 10”, è perfetta, perché opera un’opportuna *actio finium regundorum* tra due insiemi di fenomeni giuridici affatto diversi, per natura ontologica e per bisogno di diritto (ossia per il trattamento giuridico che richiedono).

La normativa più recente conferma in modo evidente che i fenomeni culturali che consideriamo sono estremamente eterogenei, pur rientrando nell’ambito più ampio della cultura.

Per quanto sopra, si fa riferimento alla legge 27 dicembre 2023, n. 206, recante Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy, che (art. 21, rubricato Promozione della valorizzazione e della tutela del patrimonio culturale immateriale) demanda al Ministero della cultura e, per i profili di competenza, al Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e alle altre amministrazioni competenti, il compito di promuovere “la valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, quale insieme di beni intangibili espressione dell’identità culturale collettiva del Paese” [operando le necessarie integrazioni e modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sostituendo, in particolare, nell’articolo 53, comma 1, lettera b), le parole: «del patrimonio culturale» con le parole: «anche economica, del patrimonio culturale materiale e immateriale»]. Da segnalare anche l’art. 22 della legge n. 206 del 2023, che riguarda la Registrazione di marchi per i luoghi della cultura, ai sensi del codice della proprietà industriale n. 30 del 200537. L’articolo 23 prevede inoltre misure per potenziare la protezione dei domini internet associati al patrimonio culturale e l’articolo 25 ripropone la solita tematica delle imprese culturali e creative, una delle tante “invenzioni” del diritto dell’Unione europea,

che anche in ciò si mostra del tutto incapace di pensare il valore del patrimonio culturale in sé, al di fuori delle solite logiche di mercato, business as usual.

È da segnalare altresì che l'art. 5, lettera a), di questo art. 25 include una definizione di "beni culturali" che fa riferimento in modo appropriato al codice: "Ai fini del presente articolo, si definiscono: a) «beni culturali»: i beni culturali di cui all'articolo 2, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Dalla lettura d'insieme di questa nuova legislazione risulta evidente come ormai la tematica dei beni culturali immateriali sia sempre più attratta nell'orbita del commercio e della promozione del turismo, e abbia sempre meno relazione con i beni culturali in senso stretto (intesi come definizione legale e materiale). In altre parole, si riferisce a marchi collettivi che identificano un'origine geografica secondo quanto previsto dall'articolo 11, comma 4, del codice della proprietà industriale o, come detto, di marchi aventi ad oggetto elementi grafici distintivi tratti dal patrimonio culturale, storico, architettonico o ambientale del territorio, ex art. 19, comma 3, del predetto d.lgs. n. 30 del 2005.

Occorre poi considerare anche il testo unificato A.C. 799-988 adottato il 16 novembre 2023, in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Governo per l'adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, approvato dall'assemblea della Camera dei deputati il 20 febbraio 2024 e passato quindi all'esame del Senato.

Di tale disegno di legge si segnala l'art. 13, che intende introdurre principi relativi al patrimonio culturale immateriale, il cui testo è: " Lo Stato riconosce il patrimonio culturale immateriale come componente del valore identitario e storico per gli individui, le comunità locali e la comunità nazionale, assegnando rilievo alle prassi, alle rappresentazioni, alle espressioni, alle conoscenze, alle competenze, come pure agli strumenti, agli oggetti, ai manufatti e agli spazi culturali associati agli stessi, che le comunità, i gruppi e gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale", mentre l'art. 14 propone di conferire al Governo la Delega di emanare il Codice per la salvaguardia dei patrimoni culturali immateriali, anche al fine di adeguarla alla Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale adottata il 17 ottobre 2003 ratificata dall'Italia con la legge 27 settembre 2007, n. 167, per garantire una salvaguardia più efficace di questi patrimoni, assicurando la massima

partecipazione delle comunità coinvolte e promuovendo la trasmissione delle conoscenze relative ai patrimoni alle generazioni più giovani, attraverso l'enunciazione di vari principi e criteri direttivi.

#### **1.2.4 La definizione riportata nel codice del 2004**

Se leggiamo l'art. 10 del codice vigente e ne assembliamo i “pezzi” secondo un criterio logico-tipologico, notiamo in primo luogo la definizione generalissima di due macro-gruppi di “beni culturali”, differenziati sotto il profilo soggettivo e della gradazione dell'interesse culturale richiesto: beni in appartenenza pubblica o di enti morali non lucrativi; beni in appartenenza a soggetti privati, persone fisiche o persone giuridiche con fini di lucro.

Questa prima definizione è riportata, rispettivamente, nei commi 1 e 5 dell'art. 10 (in combinato disposto con l'art. 12), e nei commi 3 e 5 del medesimo art. 10 (in combinato disposto con l'art. 13).

Il comma 2 dell'art. 10 individua un sotto-gruppo dei beni menzionati nel comma 1, mentre il comma 4 fornisce una definizione più specifica, riferita a tutti i beni inclusi nell'articolo, con un valore esemplificativo e non limitativo (con l'aggiunta, inoltre, di alcune specificazioni in ordine alla gradazione dell'interesse culturale richiesto, in termini, ad esempio, di rarità o di pregio, per alcune tipologie particolari).

Il primo gruppo è costituito dai beni in appartenenza pubblica o di enti morali non lucrativi<sup>7</sup> (comma 1: “Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”), rispetto ai quali i beni del comma 2 rappresentano una sottocategoria [“a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; c) le raccolte

---

<sup>7</sup> Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2023, n.7542.

librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616”].

Con la precisazione che le cose di cui al comma 2 sono “beni culturali” per legge, con presunzione assoluta, a prescindere da ogni indagine sull’interesse culturale di tali cose, che è tipizzata dalla legge (mentre i beni di cui al comma 1 sono soggetti a una presunzione “semplice” di “interesse culturale”, che deve essere poi verificata con il procedimento previsto dall’art. 12 del codice).

I beni del primo gruppo (pubblici e “para-pubblici”), di cui al comma 1, sono caratterizzati da un interesse culturale “semplice”. I beni del secondo gruppo (privati) sono caratterizzati da un interesse culturale “particolarmente importante” (“eccezionale” in alcuni casi, ad esempio, per le raccolte librerie e le collezioni private).

Il comma 4, come già accennato, oltre a offrire un esempio non esaustivo delle “cose menzionate al comma 1 e al comma 3, lettera a)”, introduce, per alcune categorie specifiche, un’ulteriore caratteristica dell’interesse culturale richiesto: per le cose di interesse numismatico è necessario il carattere della rarità o del pregio; per i manoscritti nonché i libri sono richiesti entrambi i caratteri; mentre per le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico è previsto che debbano essere “testimonianze dell’economia rurale tradizionale”.

Un ruolo a sé hanno le cose contemplate nella lettera d) del comma 3, le quali presentano un interesse “storico-relazione”. Si tratta di una tipologia particolare di beni culturali, introdotta per la prima volta con la legge n. 1089 del 1939, quali, ad esempio, lo scoglio di Genova Quarto dei mille o la casa di Garibaldi, che hanno un interesse legato al significato assunto in relazione a eventi o personaggi del passato.

L’interesse culturale, pur essendo specificamente menzionato per i beni privati al terzo comma, può tranquillamente essere riconosciuto anche ai beni pubblici e a quelli di enti non profit, come previsto dal primo comma.

### **1.3 Equità di tutela tra enti privati non lucrativi ed enti privati**

Il regime giuridico peculiare e, in alcuni casi, più stringente, applicabile ai beni degli enti non lucrativi del Libro I del Codice civile e degli enti del Terzo settore, trova le sue radici storiche in due principali fattori. In primo luogo, è innegabile l'importanza che, nel contesto del patrimonio culturale nazionale, hanno sempre rivestito i beni appartenenti agli enti morali, in particolare a quelli ecclesiastici. La dissoluzione e le trasformazioni subite nel tempo da tali enti hanno reso necessario un intervento normativo volto a tutelare il loro patrimonio. La seconda spiegazione consiste nel forte controllo pubblicistico cui la legislazione del periodo fascista (e del Codice civile del 1942) assoggettava gli enti morali, avvertiti come vicini, per regime giuridico, agli enti pubblici, soprattutto sotto il profilo della vigilanza e dei controlli statali molto stringenti su di essi esercitati.

Da qui il parallelismo con gli enti pubblici. A causa di questi motivi, spesso storici, i beni degli enti morali sono trattati come quelli degli enti pubblici, con tutte le limitazioni e i controlli che ne derivano (come la verifica dell'interesse culturale e le restrizioni all'alienazione).

A proposito dei beni culturali “*ope legis*” (art. 10, comma 1, e art. 12), deve essere oggetto di particolare riflessione la sorte del patrimonio culturale nel contesto delle trasformazioni giuridiche degli enti pubblici, ivi incluse le privatizzazioni, al fine di garantire la sua adeguata salvaguardia.

Al riguardo un'imprecisa formulazione del comma 9 dell'art. 12 del codice, che intendeva regolare questa fattispecie (“Le disposizioni del presente articolo si applicano alle cose di cui al comma 1 anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica”), aveva portato a pensare erroneamente che la norma si applicasse solo alle modifiche successive alla data di entrata in vigore del codice, mentre tutte le “privatizzazioni” anteriori (ferrovie, poste, etc.) non sarebbero state sottoposte a tale previsione, (e ciò perché la disposizione ha fatto uso del congiuntivo presente, “qualora mutino”, senza aggiungere il tempo passato, “o abbiano mutato”).

In altre parole, la privatizzazione degli enti pubblici ha sottratto i loro patrimoni alla presunzione di interesse culturale, con la conseguenza che questi beni non sono più soggetti, in via provvisoria, alle misure di tutela previste per i beni culturali (fino a eventuale verifica negativa), salvo il potere del Ministero di procedere alla dichiarazione

dell'interesse particolarmente importante per ciascun singolo bene, con conseguente notifica e trascrizione nei registri immobiliari.

La tesi è stata saggiamente confutata dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato nel parere n. 4 del 2011, nato da una richiesta di parere dell'Ufficio legislativo del Ministero<sup>8</sup>.

#### **1.4 I requisiti di tutela**

Per tutte le tipologie suindicate di “beni culturali”, oltre ovviamente all'interesse culturale, occorre che ricorra il duplice requisito della ultrasettantennalità e della non vivenza dell'autore, ad eccezione dei beni che hanno un interesse relazionale-esterno, come le raccolte librerie e gli archivi privati, esplicitamente menzionati alla lettera d) del comma 3 sopra esaminato.

Il comma 5 dell'articolo 10 fissa un limite temporale preciso: per essere soggetta alla tutela prevista dalla legge, un'opera d'arte deve essere stata realizzata almeno da settanta anni, salvo le eccezioni previste per le opere cinematografiche. Questo requisito di “storicizzazione” è una costante del nostro ordinamento giuridico. Già l'editto 1° ottobre 1802 Doria Pamphilj – che nominò Canova Ispettore generale di tutte le Belle Arti - lasciava libera la circolazione delle opere degli autori viventi e di quelle non di pregio. La legge Nasi del 1902, al pari della normativa attuale, introduceva un limite temporale per l'applicazione delle misure di tutela, escludendo le opere d'arte di autori viventi e quelle realizzate da meno di cinquant'anni.

La ratio di tale previsione consiste nel rispetto del principio della libertà dell'arte e del mercato degli autori viventi. Essa risiede nell'esigenza di assicurare una stabilizzazione del giudizio critico sull'opera d'arte e di evitare che la tutela legale possa distorcere il mercato dell'arte a favore degli artisti contemporanei.

---

<sup>8</sup> Questo fondamentale parere chiarì che l'interesse storico-artistico di un immobile già di proprietà dello Stato permane anche dopo che esso, a conclusione delle procedure prescritte dalla legge, è transitato nel patrimonio del neo nato ente privatizzato, atteso che non è tanto l'appartenenza del bene ad influire sul riconoscimento dell'interesse storico- artistico, ma sono le sue caratteristiche intrinseche a giustificare la permanenza del vincolo sullo stesso, indipendentemente dal passaggio dall'uno all'altro regime domenicale.

La stessa nozione storico-sociale di “bene culturale” introdotta dalla citata Commissione Franceschini ingloba in sé, evidentemente, l’idea che il “bene culturale” sia testimonianza “storica” di civiltà. Sotto altro, ma convergente profilo, si tratta evidentemente di una soluzione di compromesso politico, che definisce un delicato punto di equilibrio nella continua lotta tra tutela (autorità, interesse generale) e proprietà privata.

Negli ultimi decenni, al fine di evitare una tutela indiscriminata di beni privi di effettivo interesse culturale, il legislatore ha provveduto ad elevare da cinquanta a settant'anni il termine entro il quale un'opera d'arte può essere considerata di interesse storico e, pertanto, soggetta alle misure di tutela previste.

La normativa che prevede i termini di 50 o 70 anni è stata concepita principalmente per disciplinare la tutela dei beni culturali mobili, e non è del tutto aderente alle peculiarità dei beni immobili, per i quali, peraltro, la legge n. 633 del 1941 sul diritto d’autore aveva previsto una (sia pur minimale) tutela (la dichiarazione di particolare valore artistico prevista dall’art. 20), tutta incentrata sulla persona fisica dell’architetto progettista, norma che, nonostante alcuni sforzi interpretativi rivelatisi vani e fallaci, conserva un ambito applicativo puramente privatistico<sup>9</sup>.

La soglia temporale di 50 o 70 anni, imposta per l'applicazione delle misure di tutela, è stata oggetto di forti perplessità, soprattutto nel settore dell'architettura contemporanea, che ne risulta fortemente penalizzata. A sostegno di tali critiche si è evidenziato come altri ordinamenti giuridici europei, quali quello francese e quello britannico, non prevedano analoghi vincoli temporali, pur adottando sistemi di tutela differenti. Il diritto dell'Unione europea, inoltre, pur stabilendo talvolta soglie di età minima, presenta una notevole eterogeneità in tal senso. La Convenzione UNESCO, infine, non fissa alcun limite temporale, concentrandosi su siti di ampia estensione per i quali un simile requisito risulterebbe difficilmente applicabile.

La normativa europea in materia di tutela dei beni culturali, come il Regolamento (CE) n. 116/2009 e la Direttiva 2014/60/UE, prevede soglie temporali differenziate a seconda della tipologia di bene. Ad esempio, per i reperti archeologici è richiesto un'età

---

<sup>9</sup> Carpentieri P., *La tutela dell’architettura contemporanea tramite il vincolo storico relazionale previsto dalla lettera d) del comma 3 dell’art.10 del codice del 2004*, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, a LXVI, Giuffrè, 2023.

superiore ai cento anni, mentre per le carte geografiche stampate sono richiesti duecento anni.

# **LA LEGISLAZIONE ITALIANA DEI BENI CULTURALI**

## 2.1 Le disposizioni sul patrimonio culturale nel regime precostituzionale

Nell'antichità non vi era una particolare attenzione per i beni culturali pertanto non erano state create leggi al riguardo. L'Italia si è distinta proprio per essere stata una delle prime nazioni a preoccuparsi di tale ambito a livello giuridico grazie all'immenso patrimonio culturale, fattore di memoria storica e d'identità.

Tale sensibilità verso questa materia si è formata lentamente ed è stato oggetto di sviluppo nei secoli<sup>10</sup>

Nel periodo romano era presente un sentire incontestabile del pensiero di monumento come prova di una memoria collettiva, ma mancava una legge di tutela per tali beni dato che il popolo era maggiormente concentrato nel tentativo di esaltare l'idea di essere la dimostrazione di una storia inimitabile e continua.

Con l'avvento del Medioevo, la valorizzazione del patrimonio classico cedette il passo a una nuova visione imposta dalla Chiesa, che portò alla distruzione e al riutilizzo indiscriminato di molti edifici e opere d'arte dell'antichità, considerati pagani.

La riscoperta del mondo classico, propria del Rinascimento, suscitò un fervore senza precedenti per l'archeologia. Tuttavia, l'avidità di collezionisti e mercanti, unitamente a pratiche di scavo spesso incontrollabili, minacciarono gravemente la conservazione di questo prezioso patrimonio. Fu in questo contesto che lo Stato Pontificio, in particolare, si fece promotore di una riflessione giuridica volta a tutelare i beni archeologici, ponendo le basi per una moderna legislazione in materia.

Roma, ha sempre difeso il suo patrimonio archeologico, considerandolo un simbolo della sua identità e un bene da tutelare per le generazioni future. La conservazione dei reperti archeologici era guidata da una profonda venerazione per il passato, considerato un patrimonio inestimabile da proteggere e valorizzare.

Con la bolla *Etsi de cunctarum* di Martino V del 1425, lo Stato della Chiesa introdusse un concetto innovativo: la sacralità degli edifici storici, ponendo le basi per la loro tutela. Questa decisione, pionieristica per l'epoca, dimostra l'importanza che la Chiesa attribuiva alla conservazione del patrimonio culturale. Successivamente, Pio II con la bolla *Cum aliam nostram Urbem*, emanata nel 1462, dichiarò proibita la demolizione e il saccheggio di resti antichi in assenza di autorizzazione pontificia. Altra bolla rilevante fu

---

<sup>10</sup> Settis S., *Battaglie senza eroi, I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, Electa, 2005.

quella emessa da Sisto IV nel 1474, *Cum provida Sanctorum Patrum decreta*, che impediva la cessione di tutti i beni posseduti dalla Chiesa<sup>11</sup>

A partire da questo momento, lo Stato Pontificio avvia un'attività legislativa costante per tutelare il patrimonio culturale. Un esempio chiaro di questa tendenza è la bolla papale del 1574 che limitava la possibilità per i privati di accaparrarsi beni culturali; nel 1646 con un editto del cardinale Sforza si sancì il divieto di espropriazione di opere artistiche; nel 1726 il cardinale Alessandro Albani, grande collezionista e appassionato d'arte, emise un editto a tutela delle opere presenti a Roma istituendo nuove figure di professionisti nell'ambito della tutela dei beni culturali, al fine di visionare ed attuare la tutela culturale.

Fu proprio nel Settecento che gli Stati italiani iniziarono a comprendere l'importanza di proteggere il loro patrimonio culturale e a varare le prime leggi in materia. Le leggi di tutela prevedevano che i mercanti dovessero sottoporre le opere a un gruppo di studiosi, i quali andavano ad accertare il valore, economico e culturale, dell'opera: si effettuava un'analisi dell'oggetto al fine di determinarne l'appartenenza e collocarlo all'interno di un determinato arco temporale. Questi pareri decidevano il destino delle opere d'arte, se potevano essere vendute o se dovevano far parte della collezione del Papa.

Proprio in tale contesto si avverte la necessità di ottimizzazione e disciplinare tale mercato nonché di creare luoghi idonei alla conservazione di tali beni: a breve sorgeranno i musei.

La Rivoluzione francese è andata a legittimare la conquista delle opere d'arte in una logica di pubblica libertà con la Francia, custode di tale patrimonio.

Napoleone capì presto come le opere d'arte fossero importanti, andavano al di là dell'opera stessa e pertanto, il sottrarre tali opere a una nazione, rappresentasse una forma di sottomissione per quest'ultima e allo stesso tempo un simbolo di libertà per chi la possedesse.

In questo clima culturale, l'Italia comprese l'importanza di proteggere il proprio patrimonio artistico e di creare una legislazione ad hoc. Si riprese così l'ideale illuminista di una cultura universale e progressista, fondata sulla conservazione e lo studio del passato.

---

<sup>11</sup> Pommier E., *L'invenzione dell'arte nell'Italia del Rinascimento*, Torino, 2007.

Quatremère de Quincy è famoso per aver difeso il patrimonio artistico italiano, denunciando i saccheggi di Napoleone che avevano distrutto un “museo a cielo aperto”.

De Quincy afferma l’esistenza di un diritto a conservare le opere nel territorio in cui e per cui esse sono state create, altrimenti si andrebbe a negare la possibilità di avere dei rapporti con il proprio passato<sup>12</sup>.

Dopo i saccheggi dell’epoca napoleonica, lo Stato della Chiesa emanò l’Editto Pacca nell’aprile del 1820, uno dei testi più all’avanguardia relativamente alla tutela legislativa. Questo codice rappresentò un punto di svolta nella tutela del patrimonio artistico, diventando un riferimento per le legislazioni future.

Nel resto degli stati preunitari d’Italia, la legislazione in tema di tutela dei beni culturali non fu molto prolifera come a Roma: il Regno di Sardegna fu tra i primi a istituire un organismo dedicato alla tutela del patrimonio artistico, creando una Giunta di antichità con il compito di promuovere la ricerca e la conservazione; il Regno delle Due Sicilie emanò leggi che imponevano la catalogazione delle opere d’arte e ne proibivano l’esportazione senza autorizzazione; a Parma e Modena venne creato lo stesso divieto, previa autorizzazione da parte dell’Accademia d’Arte; in Veneto, oltre a catalogare le opere, si decise di nominare un soprintendente, che obbligava i proprietari delle opere a preservarle e costruirle.

Gli stati che più si interessarono al problema furono il Regno di Napoli e il Granducato di Toscana: il Granducato stabilì il divieto di esportare opere da Firenze che nel corso del rinascimento era un punto di riferimento per l’arte; il Regno di Napoli emanò, dopo il rinvenimento di Ercolano e Pompei, un testo legislativo a tutela della sua cultura.

L’emanazione di tutti queste leggi da parte degli stati preunitari nel corso del XIX secolo comportò una conformazione generale a quello che fu l’Editto Pacca. Appare chiaro come tutti gli stati cercarono, prima di tutto, di andare a limitare la circolazione delle opere artistiche, soprattutto verso l’estero, tramite l’emanazione di norme aventi natura prevalentemente proibitiva e nel contempo ebbe inizio un’attività di conoscenza del proprio patrimonio storico e culturale tramite la catalogazione. Il limite comune a tutte le legislazioni fu l’assenza di un organo tecnico a cui affidare tali compiti di tutela e conservazione, facendo riferimento a figure scientifiche quali le Accademie.

---

<sup>12</sup> Settis S., Battaglia senza eroi, *I beni culturali tra istituzione e profitto*, Electra, 2005.

Quest'ultime erano responsabili della tutela e della conservazione dei beni culturali, stabilendo le linee guida per gli interventi di restauro. Il loro obiettivo era garantire che il patrimonio artistico fosse preservato nel tempo e reso accessibile al pubblico. Inoltre bisogna sottolineare come tali norme di tutela erano volte a contrastare le minacce contro il patrimonio culturale delle città-capitali. Questa rete legislativa si andrà poi ad estendere all'interno del territorio statale in base al principio del riequilibrio territoriale<sup>13</sup>.

La nascita del Regno d'Italia mise in luce l'importanza di salvaguardare il ricco patrimonio artistico e architettonico del paese, messo a dura prova dalle guerre d'indipendenza.

Dopo l'Unità quindi non si andò ad ignorare il problema, ma vennero emanate una serie di norme che ripresero i contenuti delle leggi preunitarie.

La difficoltà più grande fu quella dello scontro tra interesse pubblico ed interesse privato in merito al diritto di proprietà: all'interno del Parlamento si tendeva maggiormente a far prevalere quello privato su quello pubblico.

L'intervento determinante di Giuseppe Fiorelli permise di superare l'opposizione tra interessi privati e pubblici, affermando il principio della tutela collettiva del patrimonio artistico.

Il lavoro pionieristico di Giuseppe Fiorelli, sia come sostenitore dell'unità d'Italia che come soprintendente a Pompei, ha gettato le basi per una moderna legislazione sulla tutela dei beni culturali. La legge Rosadi del 1909, che istituiva le Soprintendenze, è solo uno dei tanti esempi di come l'impegno di Fiorelli abbia influenzato l'evoluzione normativa del Novecento, definendo sempre più chiaramente il concetto stesso di bene culturale.

Gli anni Venti e Trenta del Novecento furono un periodo di grande fermento legislativo in materia di tutela del patrimonio culturale. Partendo dalla proposta di legge sul paesaggio nel 1920 di Benedetto Croce (ministro della Pubblica Istruzione del governo Giolitti) si assistette a un progressivo ampliamento del concetto di bene culturale, che andò oltre i soli monumenti e le opere d'arte, includendo anche il paesaggio naturale.

Croce considerava il patrimonio artistico e naturale come un bene comune da tutelare e valorizzare, sottolineando l'importanza di coniugare la conservazione con lo sviluppo economico del Paese.

---

<sup>13</sup> Genovese R.A., *La politica dei beni culturali*, Napoli, 1995.

Proprio su tali principi si formano le successive leggi Bottai, legge n.1089 del 1°giugno 1939 “per la tutela delle cose di interesse artistico e storico” e legge n.1497 del 29 giugno 1939 “sulla protezione delle bellezze naturali”.

Le leggi Bottai hanno creato un sistema più chiaro e completo al fine di proteggere il nostro patrimonio storico e artistico, considerando importanti non solo i monumenti più famosi, ma anche tutto ciò che racconta la nostra storia.

Bottai eleva il bene culturale dalla sfera privata a quella pubblica, affermando che l'opera d'arte, in quanto simbolo della storia, deve essere tutelata nell'interesse collettivo. Questa visione giustifica l'intervento dello Stato nella tutela del patrimonio artistico e paesaggistico, ponendolo al di sopra degli interessi individuali.

Tale legge fu un grande punto di riferimento nel momento della stesura della Costituzione Repubblicana e ne ispirò uno dei principi cardini in materia.

## **2.2 L'interesse culturale nei lavori dell'assemblea costituente e in Costituzione**

A seguito delle leggi del 1939 i Costituenti intuirono le potenzialità della cultura e della sua protezione come luogo di identità e, insieme, di democrazia e di pluralismo, sebbene dai lavori preparatori non traspariva una consapevolezza dell'importanza del tema. Comunque, la norma che sarebbe diventata l'art. 9 del testo finale fu proposta, programmaticamente e dinamicamente, quale vertice di tutta la Costituzione culturale italiana: essa stabilisce i settori di promozione e tutela (cultura, ricerca, paesaggio, patrimonio storico e artistico), permettendo così di andare oltre il significato letterale e di coglierne le implicazioni più profonde<sup>14</sup>.

La Costituzione nella sua parte di “Costituzione culturale”, formata dagli articoli 9, 33, 34, 117 e 118, è alquanto complicata sotto il punto di vista di un'interpretazione sistematica del concetto di cultura nelle sue varie esternazioni.

In un'ottica costituzionale, la tutela dei beni culturali deve essere vista come funzionale alla propaganda di beni ed attività che già sono o che saranno un di più per quella collettività e per l'intera umanità. Pertanto il patrimonio culturale rappresenta un elemento di ricchezza sia per il presente che per futuro poiché la sua conoscenza non si

---

<sup>14</sup> Rimoli F., *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 2016, pp. 502-526.

esaurisce in un mero godimento estetico attuale, ma stimola la produzione di nuove opere d'arte e culturali, arricchendo così il nostro 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.

### **2.2.1 L'articolo 9**

I primi dodici articoli della Costituzione Italiana rappresentano i “principi fondamentali”, considerati la base per un ordinamento repubblicano e sono stati inseriti dai Costituenti all'inizio della Carta Costituzionale proprio per evidenziarne l'importanza nonché l'immediata applicabilità. Tra questi principi fondamentali vi è l'articolo 9 il quale afferma che:

- Comma 1: “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.
- Comma 2: Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.
- Comma 3: Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali” (integrato il 9 marzo 2022 dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022 n.1).

L'inserimento di tale norma all'interno della Costituzione è stato voluto da due grandi esponenti, Aldo Moro e Concetto Marchesi, i quali andarono contro la maggior parte dei Costituenti che ritenevano invece superfluo inserire tale specificazione all'interno della Carta. Paolo Rossi affermava che l'arte e la scienza sono la libertà stessa in azione, dimostrando che la libertà non è un concetto astratto, ma si manifesta concretamente nelle nostre creazioni e nelle nostre scoperte.

Fu soprattutto grazie alla perspicacia e alla determinazione di Marchesi che si riuscì a formulare questa norma, frutto delle sue approfondite riflessioni sulla relazione tra arte, scienza e libertà.

L'articolo 9 spicca per la sua modernità: in una neo nata Repubblica, caratterizzata per l'elevato tasso di analfabetismo, i Costituenti decidono di puntare sulla cultura e sul

progresso scientifico individuando in essi degli strumenti di emancipazione e di rinascita del Paese. Il non sapere della massa è il principale strumento di diffusione dei regimi dittatoriali, un popolo che non sa, un popolo che non ha a sua disposizione gli strumenti per la conoscenza non può analizzare in modo critico la realtà ed è quindi manipolabile. L'obiettivo è quello di educare generazioni capaci di pensiero critico, libere da ogni forma di condizionamento e in grado di forgiare autonomamente la propria coscienza.

Con le sue parole, Marchesi sottolineava l'importanza di portare la cultura oltre i confini delle città, raggiungendo anche le zone più remote. Immaginava un futuro in cui biblioteche e insegnanti potessero diffondere il sapere e promuovere la crescita intellettuale di tutti i cittadini.<sup>15</sup>

Andando ad analizzare nel dettaglio l'articolo 9 si evince come la norma opera su due fronti ben definiti: da una parte la promozione della cultura e dello sviluppo tecnico-scientifico e dall'altra la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico italiano.

Con il primo principio si afferma che la Repubblica debba sostenere e favorire il progresso culturale e scientifico con tutti gli strumenti a sua disposizione senza però andarne a limitare la libertà, perché è solo quando la ricerca è libera che può realizzarsi il suo fine di sviluppo umanistico.

Il secondo principio invece, quello di tutela, si materializza in una serie di interventi che non si limitano alla difesa del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, ma si estendono alla valorizzazione e preservazione.

La tutela del paesaggio affermata dall'articolo 9 ha assunto negli anni una portata sempre più ampia, coerentemente all'evoluzione del termine. Storicamente, il concetto di paesaggio, secondo Benedetto Croce, era strettamente legato all'identità nazionale e alle caratteristiche fisiche del territorio. Questa visione, tuttavia, si è evoluta nel tempo, ampliando il concetto di paesaggio per includere anche gli elementi culturali e storici.

Il paesaggio era l'insieme delle bellezze naturali, rappresentatrici di un'identità storica di una comunità. Nel 1922, grazie a Croce, si ha la legge n.778 “per la tutela delle bellezze naturali degli immobili di particolare interesse storico”.

Con l'avvento dell'ecologismo, nei primi anni '70, si ha un ampliamento del termine che andò ad abbracciare anche l'ambiente. Proprio in questi anni il termine ambiente

---

<sup>15</sup> Marconi I., *L'articolo 9 della Costituzione: cultura, paesaggio e ricerca, Contenuto, genesi e finalità della norma*, Altalex, 2021.

diventa sempre più ricorrente nelle sentenze della Corte Costituzionale, la quale andò a ricavarne una nozione dal combinato disposto degli articoli 9, 32, 41 e 44 della Costituzione.

Il vero punto di svolta si ebbe nel decennio successivo in cui, alcune pronunce della Corte Costituzionale, andarono a riconoscere all'ambiente "un valore primario ed assoluto".

### **2.2.2 L'articolo 33**

Il principio di libertà d'insegnamento dell'istruzione e della cultura è l'incipit dell'art 33 ed è in polemica con il passato, dove la cultura era concepita come ideologia del regime.

L'articolo 33 della Costituzione afferma "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

La legge italiana promuove la pluralità dell'offerta formativa, consentendo a enti e privati di aprire scuole senza gravare sulle finanze pubbliche. Ciò contribuisce a garantire una maggiore libertà di scelta per le famiglie e a favorire l'innovazione nel campo dell'educazione.

Per garantire una reale parità tra scuole statali e non statali, la normativa deve riconoscere alle scuole private ampia autonomia e assicurare ai loro studenti un percorso formativo identico a quello offerto nelle scuole pubbliche. Solo in questo modo si potrà garantire a tutti gli studenti le stesse opportunità educative, indipendentemente dalla scuola scelta. L'accesso ai diversi livelli di istruzione e l'abilitazione alle professioni sono subordinati al superamento di un esame di Stato.

Nel 2023 tramite la legge costituzionale del 26 settembre 2023 n.1 è stato aggiunto un nuovo comma: "La repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme."

L'Italia promuove la cultura, in ogni sua forma, e viene per questo definita "stato di cultura"; corollario dello stato di cultura è la considerazione di Aldo Modò, secondo cui

l'istruzione costituisce un diritto inalienabile di accedere a un'istruzione libera e di qualità, che permetta ad ogni individuo di sviluppare pienamente la propria personalità.

Il primo comma dell'articolo 33 dichiara che “la scuola è aperta a tutti” nonché “l'arte e la scienza libere e libero ne è il loro insegnamento”, i termini arte e scienza devono essere colti nel loro significato più lato e pertanto deve essere garantita la libertà di manifestare la propria arte con ogni mezzo di diffusione come corollario del principio di libertà di pensiero ex art. 21 della Costituzione<sup>16</sup>.

### **2.3 L'articolata suddivisione di competenze tra Stato e Regioni: la riforma del Titolo V**

Con la legge 3 del 18 ottobre 2001 si è andata ad operare una corposa modifica del Titolo V della nostra Carta Costituzionale, che ha mutato i rapporti tra Stato e Autonomie Locali. La riforma in questione è particolarmente rilevante per la novità dei suoi contenuti sia in riferimento all'assetto del governo territoriale, sia e soprattutto in riferimento alla nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni di plurime materie, tra cui la materia dei beni culturali.

I motivi che ispirarono tale riforma furono:

- l'esigenza di adeguare i vecchi istituti alla nuova impostazione data dal legislatore che aveva come fulcro una concezione di Stato e Enti locali basata sul decentramento e sulla ripartizione delle funzioni;
- adattare le competenze regionali alla legge Bassanini<sup>17</sup>, la quale ha ribaltato la ripartizione delle competenze tra centro e periferia, assegnando alle Regioni e agli enti locali alcune funzioni amministrative in materie riservate alla legislazione statale<sup>18</sup>;

---

<sup>16</sup> Edizioni S., *Libertà d'arte, scienza e insegnamento artt. 33 e 34 Costituzione, Stato cultura, la libertà artistica e di insegnamento, l'università, quadro complessivo dell'istruzione scolastica sancita dalla Costituzione*, in “La legge è uguale per tutti”, 2016.

<sup>17</sup> Legge 15 marzo 1997, n.59; legge 15 maggio 1997, n.127 e d. lgs 31 marzo 1998, n.112.

<sup>18</sup> Modugno F., *Diritto pubblico*, 6 Ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2023.

- aggiornare l'aspetto finanziario al nuovo ordinamento e cioè prevedere che ogni Regione vivesse di risorse ricavate, attraverso l'imposizione tributaria, dal suo stesso territorio.

L'incisività della riforma effettuata dalla legge 3 del 2001 può essere compresa comparando le due versioni dell'articolo 114, che apre il Titolo V. Il testo enunciava "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" dopo la riforma dichiara che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

La riforma conferisce alle Regioni, ai Comuni e alle Città metropolitane un ruolo di primaria importanza nell'ordinamento dello Stato, riconoscendone l'autonomia e le specifiche competenze.

Come stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 274/2003, il nuovo articolo 114 non opera una totale parificazione tra tali enti, sottolineando che "solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa".

Nonostante le diversità, l'autonomia è un tratto comune a tutti gli enti locali, come dimostra anche l'abrogazione degli articoli 115 e 128 della Costituzione, i quali affermavano rispettivamente che le Regioni erano enti autonomi ma "con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione", e che le Province e i Comuni erano enti autonomi "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".

### **2.3.1 L'articolo 117**

La maggior autonomia riconosciuta alle Regioni e agli enti locali a seguito della legge n. 3/2001 si evince nella nuova ripartizione delle competenze legislative ed amministrative tra lo Stato e gli altri enti.

In materia è da menzionare il nuovo articolo 117, il quale ha come intento quello di equiparare la legge regionale alla legge statale, stabilendo il "rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Tale novità è accompagnata dal completo stravolgimento del criterio di ripartizione della potestà legislativa, oggi il nuovo testo dell'articolo 117 elenca al secondo comma una serie di materie destinate alla competenza esclusiva statale, al terzo comma quelle affidate alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni, al quarto comma prevede che le Regioni hanno il potere di legiferare su tutte le materie non espressamente attribuite allo Stato, rispettando il principio di sussidiarietà. In altre parole, lo Stato può emanare regolamenti solo nelle materie che gli sono espressamente riservate dalla Costituzione, a meno che non decida di delegare questo potere alle Regioni.

Prima della riforma l'articolo 117 elencava semplicemente quali erano le materie di competenza legislativa regionale “nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni” escludendo esplicitamente il patrimonio culturale, la cui tutela è sancita dall'articolo 9 della Costituzione.

Con la riforma del Titolo V viene affidata alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre viene affidata alla legislazione concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali nonché la promozione e l'organizzazione delle attività culturali: la differenziazione che si è avuta tra tutela (affidata alla legislazione esclusiva) e valorizzazione (affidata alla legislazione concorrente), ha creato non pochi problemi applicativi vedendo più volte necessario l'intervento della Corte Costituzionale.

### **2.3.2 L'articolo 118 e il principio di sussidiarietà**

Altro punto di svolta della riforma è stato l'abbandono del principio del parallelismo (art.118 comma 1, vecchia formulazione) secondo il quale alla Regioni erano assegnate funzioni amministrative nelle sole materie in cui esse avevano anche potestà legislativa.

Il nuovo testo dell'articolo 118 al comma 1 stabilisce che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Attribuendo ai Comuni la facoltà di essere considerati come sede propria dell'esercizio di tutte le funzioni amministrative si è andata a confermare una tendenza

che già si stava parzialmente realizzando a partire dalla legge 59/1997, la quale, all'articolo 1, introduceva il principio secondo il quale l'amministrazione, anche nelle materie in cui la potestà legislativa spettava allo Stato, era delle Regioni e degli enti locali, trovando una conferma anche nel vecchio testo dell'articolo 118 della Costituzione il quale prevedeva che le Regioni dovessero affidare ai livelli di governo più vicini ai cittadini, come Province e Comuni, lo svolgimento delle attività amministrative di loro competenza.

Sebbene tali previsioni erano già contenute nella legislazione precedente, non si può affermare che la riforma realizzata dalla legge 3/2001 sia meramente di conferma a tali disposizioni dato che oggi il secondo comma dell'articolo 118 riconosce ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane un'ampia autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, sia quelle che gli competono di diritto, sia quelle che vengono loro delegate dallo Stato o dalle Regioni.

I nuovi criteri di riparto delle funzioni amministrative sembrano quindi seguire la logica secondo la quale esse debbano essere affidate a quello che è l'ente più prossimo ai cittadini, appunto il Comune, facendo comunque salva la possibilità di riunire tali funzioni in capo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato per soddisfare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In base a tali principi le funzioni, pur essendo decentrate, devono essere in grado di garantire l'efficienza e l'effettività dell'azione dei poteri pubblici (sussidiarietà verticale), in modo di assicurare l'esercizio di tutte le funzioni, sia singolarmente che in associazione con altri enti.

Alla sussidiarietà verticale si aggiunge il principio di sussidiarietà orizzontale che invita i cittadini, singolarmente o in gruppo, a prendere in mano la gestione di alcune questioni che li riguardano direttamente, con il supporto degli enti locali.

Tale principio ha la possibilità di portare un miglioramento alle amministrazioni pubbliche grazie alla partecipazione dei cittadini, aiutando le stesse a diventare più efficienti e a soddisfare i diritti sociali garantiti dalla Costituzione.

Il principio di sussidiarietà orizzontale ha dato vita a quella categoria di "cittadini attivi" che tramite l'applicazione dello stesso si prendono cura dei c.d. beni comuni. I cittadini attivi sono dei custodi dei beni comuni e in quanto tali, esercitano un diritto di cura che si fonda non su un interesse di tipo personale, come avviene nel caso in cui si parli di diritto di proprietà, ma di un interesse generale.

Il principio di sussidiarietà verticale ha avuto delle ripercussioni anche sul modo di concepire il riparto delle competenze legislative. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 303/2003 è andata a rilevare come l'articolo 118 comma 1 della Costituzione, riferendosi alle funzioni amministrative, è andato a introdurre un procedimento dinamico che incide sulla rigidità della divisione sulle competenze legislative. Se lo Stato decide di gestire direttamente un servizio, perché ritiene che gli enti locali non siano in grado di farlo in modo efficace, è obbligato a farlo sulla base di una legge nazionale specifica (sussidiarietà legislativa). Il principio di sussidiarietà legislativa funge così da "elemento di flessibilità" che permette di andare a derogare al rigoroso riparto operato dall'articolo 117 della Costituzione.

In sintesi, in base al principio di sussidiarietà-adequazione, se le funzioni amministrative devono essere svolte dallo Stato, in base al principio di sussidiarietà legislativa, l'organizzazione e la regolazione delle stesse spetta al legislatore statale anche se al di fuori di una delle materie di competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117 comma 2 Costituzione e, addirittura, se si tratta di materia riservata alla competenza residuale ex articolo 117 comma 4 Costituzione. In tutti questi casi in cui lo Stato evoca a sé le funzioni amministrative, la Corte Costituzionale potrà effettuare uno scrutinio stretto di legittimità volto al controllo di ragionevolezza e proporzionalità sull'intervento.

#### **2.4 La corte circa i confini delle competenze**

In merito alla delimitazione delle competenze legislative, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 138 del 2020, ha pronunciato un giudizio definitivo sulla Legge regionale abruzzese n. 7 del 2019, riguardante la destinazione commerciale e valorizzazione dei trabocchi<sup>19</sup> da molo della costa abruzzese, promosso dal Governo per la violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione. Nel caso di specie, la Consulta,

---

<sup>19</sup> Detti anche "caliscendi" o "bilancini", sono antiche costruzioni realizzate in legno consistenti in una piattaforma protesa sul mare, ancorata alla roccia, da cui si allungano le macchine da pesca. Tali beni sono tutelati in quanto appartenenti al patrimonio culturale, ai sensi dell'art. 142 del Codice del 2004.

dopo aver definito gli ambiti della tutela<sup>20</sup> e della valorizzazione<sup>21</sup>, sottolinea il ruolo essenziale delle Amministrazioni Locali, e delle relative funzioni amministrative, coerentemente col principio di sussidiarietà, ai fini del bilanciamento delle due materie-attività, ovvero la tutela del bene e la sua utilizzazione economica, affermando, altresì, che rimane compito dello Stato, non solo l'esclusiva competenza legislativa in materia di tutela, senza esercitare alcuna ingerenza nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di valorizzazione, ma anche garantire sia adeguati interventi di tutela sia l'esercizio di poteri di vigilanza e controllo avvalendosi dell'attività amministrativa degli Enti Locali.

Sempre nell'alveo della giurisprudenza costituzionale, le Sentenze n. 219, n. 251 e la n. 262 del 2021, nel merito, con la prima, relativa al giudizio di legittimità costituzionale della Legge Regione Calabria n. 10/2020 promosso dal Governo, per la violazione degli articoli 9 e 117 della Costituzione, i Giudici costituzionali, partendo dalla riforma del Titolo V del 2001, sottolineano che mentre la cura e la conservazione del patrimonio culturale spettano in via esclusiva allo Stato, la valorizzazione del patrimonio culturale e l'accesso al territorio rientrano nella sfera di competenza condivisa tra lo Stato e le Regioni, come già affermato dalle sentenze n. 367/2007 e n. 66/2018. La tutela, di esclusiva competenza statale, costituisce un presupposto indispensabile e un limite all'esercizio delle competenze regionali in materia di valorizzazione, in quanto previene conflitti con altri interessi pubblici.

Con la seconda, invece, la Consulta, nel giudizio di legittimità costituzionale della Legge Regione Puglia n. 30/2020, in riferimento alla violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, ha affermato che la competenza legislativa concorrente regionale non può, in nessun modo, derogare a quanto stabilito dalla Stato, quindi: le regioni hanno la possibilità di introdurre nuove misure per tutelare i beni culturali, ma queste misure devono sempre rispettare le regole base stabilite dallo Stato ( Sentenze Corte Cost. n. 141/2021 e n. 215/2018). inoltre, gli interventi di tutela posti dal legislatore

---

<sup>20</sup> Secondo la Corte per "tutela" si intende non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi.

<sup>21</sup> Sempre per la Corte, la "valorizzazione" è, invece, quel complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, alla fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso.

regionale devono stabilire una metodologia equa del nostro patrimonio culturale su tutto il territorio nazionale” (Sentenza Corte Cost. n. 182/2006).

Infine, la terza sentenza, la n. 262/21, concernente il giudizio di legittimità costituzionale della Legge Provincia autonoma di Trento n. 3/2020, per la violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettere s) ed m), della Costituzione, con cui la Corte, basandosi sul criterio del ‘parametro interposto’ delle disposizioni codicistiche rispetto al dettato costituzionale, afferma che la tutela dei beni culturali non rappresenta una materia in senso tecnico in quanto non è possibile definire con precisione i confini di questa competenza dello Stato, perché si sovrappone e si mescola con altre competenze (Sentenza Corte Cost. n. 407/2002); sottolineando altresì che, anche dopo la riforma costituzionale del 2001 di revisione del Titolo V, al legislatore spetta il potere, di vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali, a conferma della competenza legislativa statale nella materia della tutela dei beni culturali; con la conseguenza che le disposizioni contenute negli atti normativi statali emanati in materia prevalgono sulla legislazione degli enti ad autonomia differenziata nell’esercizio delle proprie competenze (Sentenze Corte Cost. n. 536/2002 e n. 51/2006). In ultimo, la Corte ribadisce che le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio si qualificano come “norme di grande riforma economico-sociale” in grado di vincolare sia le regioni a statuto speciale sia le province autonome nell’attività relativa agli interventi sui beni soggetti a tutela (Sentenza Corte Cost. n. 160/2021). Occorre aggiungere, inoltre, che nel caso di specie trattasi dell’introduzione, da parte del legislatore statale, di un regime di deroga ai vincoli tutori, al fine di garantire una sinergia tra la salvaguardia del patrimonio culturale e la ripresa delle attività economiche, in un periodo eccezionalmente critico come quello caratterizzato dall'emergenza sanitaria del Covid-19: a tal proposito, la normativa provinciale impugnata ha delineato una procedura semplificativa di gestione dei beni culturali profondamente difforme dal regime derogatorio statale<sup>22</sup>.

Cultura, quindi, come “ecosistema sociale”, secondo la dottrina, ovvero una sorta di ecosistema che coinvolge oltre all’aspetto economico, anche le principali dimensioni della vita sociale<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Rolla G., *Beni culturali e funzione sociale*, in Scritti in “Le regioni”, Bologna, 1987, pp. 53-71.

<sup>23</sup> Cavaliere S., *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi “diritti culturali”*, in “Rivista A.I.C.” n.3, 2017.

Ancora più recente, la Sentenza n. 160/2023, nel giudizio di legittimità costituzionale della Legge Regione Lombardia n. 30/2006, promosso dal T.A.R. Lombardia, sezione di Brescia, nel procedimento vertente tra E. S.p.A. ed il Comune di Monticelli Brusati, con cui la Corte interviene in tema di riparto delle competenze, ribadendo che il dispositivo costituzionale dell'articolo 117, comma 2, lett. s), opera “una chiara ed univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali”, sottolineando, inoltre, che con tale potestà statale si ottempera ad “ineludibili esigenze di protezione di un bene (culturale) unitario e di valore primario” che potrebbero essere vanificate se fosse attribuito alla regione “ la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura ad un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale”: secondo i giudici costituzionali, dunque, l'assetto di competenze stabilito dal dettato costituzionale, e dalla normativa di attuazione, è quello ritenuto più congruo per la cura della materia in argomento.

Sempre nell'ambito dell'interpretazione costituzionale, menzioniamo la Sentenza n. 163/2023, nel giudizio di legittimità della Legge Regione Molise n. 7/2022, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con i Giudici delle leggi, dopo aver ribadito che la tutela del patrimonio culturale rappresenta un valore primario ed assoluto (Sentenza Corte Cost. n. 367/2007), affermano che la tutela organica e di ampio respiro del patrimonio culturale, inteso come insieme dell'intera filiera sia di beni culturali che di beni paesaggistici, esclude qualsiasi intervento frammentario o incoerente, in quanto principio inderogabile di interesse generale.

ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) che rappresenta un livello uniforme di tutela; ciò traccia un limite alla protezione degli altri interessi di rilevanza pubblica compresi nella sfera di competenza legislativa concorrente delle regioni in tema di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, nonché alle competenze regionali residuali (Sentenze Corte Cost. n. 12 e n. 272 del 2009 e n. 187 e n. 106 del 2022).

La riforma costituzionale del Titolo V ha profondamente modificato il quadro delle competenze in materia di beni culturali e paesaggistici, ridefinendo i rapporti tra Stato e

Regioni<sup>24</sup>. Questo ha portato a una nuova organizzazione della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale, con una maggiore responsabilizzazione delle Regioni, inducendo la Corte Costituzionale ad intervenire per definire e delimitare non solo le funzioni/attività di ‘tutela’ e ‘valorizzazione’ del patrimonio culturale, esaltandone il carattere trasversale, ma anche le regole con cui operare la più efficiente allocazione delle relative funzioni amministrative, allo scopo anche di mitigare l’accesa dialettica tra Stato e autonomie: la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo fondamentale nel dirimere le controversie tra lo Stato e le Regioni in merito a queste due materie<sup>25</sup>. Tuttavia, parte della dottrina ha sollevato perplessità, ritenendo che la Corte abbia assunto un ruolo eccessivamente centrale nel bilanciamento dei poteri tra il centro e le periferie. In tale contesto, il modello di regionalismo differenziato, definito in dottrina come "speciale specialità"<sup>26</sup>, si presenta fin da subito gravato da criticità. Sarà compito del legislatore intervenire per riequilibrare eventuali squilibri, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative al patrimonio culturale.

A tal proposito, Giovanni Maria Flick ha evidenziato come l’articolo 9 della Costituzione rappresenti una novità nel panorama costituzionale post-bellico, in quanto istituisce un legame indissolubile tra cultura, ricerca scientifica, ambiente e patrimonio artistico<sup>27</sup>. Tale tutela, affidata a tutti i livelli di governo, risente tuttavia delle criticità intrinseche al nostro sistema federalista.

In estrema sintesi, la gestione del patrimonio culturale riveste un ruolo cruciale nello sviluppo economico e sociale dei territori, in linea con il principio di sussidiarietà, che attribuisce alle comunità locali un ruolo primario nella gestione delle proprie risorse: le comunità traggono vantaggio competitivo da una efficace gestione della filiera dei beni culturali e dei beni paesaggistici attraverso il modello reticolare o a rete<sup>28</sup>. Nonostante

---

<sup>24</sup> Poggi A., *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in “Federalismi.it” n.8, 2003.

<sup>25</sup> Marini F.S., *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come “materie attività”, nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in “Giurisprudenza Costituzionale” n.1, 2004.

<sup>26</sup> Falcon G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in “Le Regioni”, n.6, 2001.

<sup>27</sup> Flick G.M., *L’archeologia “pubblica”: ovvero come attuare concretamente l’articolo 9 della Costituzione*, in “Rivista A.I.C.” n.4, 2015.

<sup>28</sup> Caroli M., *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio. Una prospettiva reticolare per lo sviluppo di sistemi culturali generatori di valore*, Milano, Franco Angeli, 2016.

ciò, la gestione, non avendo più una propria autonomia giuridica nell'ambito della disciplina di riferimento, andrebbe ricondotta nei confini di un concetto pragmatico delle competenze<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Barbati G., Cammelli M., Casini L., Piperata G., Sciallo G., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2020.

**LE NOVITA' NEL MONDO DEI BENI  
CULTURALI**

### 3.1 L'immaterialità

La nozione di immaterialità nel contesto dei beni culturali è oggetto di costante approfondimento sia in ambito dottrinale che giurisprudenziale italiano.

Il patrimonio immateriale, come indicato all'art. 2 della Convenzione Unesco del 2003, è individuabile in 5 settori:

- Tradizioni ed espressioni orali, incluso il linguaggio in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale;
- arti dello spettacolo;
- consuetudini sociali, riti ed eventi festivi;
- saperi e pratiche sulla natura e l'universo;
- artigianato tradizionale.

Prima di trattare le fasi evolutive dell'immaterialità nel diritto italiano, mi preme ribadire che il nostro attuale ordinamento, e in particolar modo la parte che disciplina i beni culturali (su tutti, il Codice dei Beni Culturali, D.lgs. 22 gennaio 2004, n.42 e successive modificazioni e integrazioni) è vittima di un approccio eccessivamente materialistico che, concentrandosi esclusivamente sulla natura tangibile dei beni, ha trascurato la tutela degli aspetti immateriali del patrimonio culturale<sup>30</sup>.

Purtroppo, questa lacuna si riflette anche nella nuova disciplina penale dedicata ai reati contro i beni culturali, il Titolo VIII-bis del Codice Penale.

La tutela dei beni culturali in Italia è strettamente legata alla loro materialità, come definita dall'art. 10 del Codice dei Beni Culturali. Questa impostazione limita l'efficacia delle misure di protezione, soprattutto nel caso di beni culturali digitali o di opere d'arte create digitalmente, che sfuggono a un controllo basato sulla loro tangibilità.

Per capire quanto il concetto di "coseità" sia radicato nell'ordinamento italiano dei beni culturali e di conseguenza quanto possa essere difficile superare un'impostazione unicamente materiale del bene culturale come oggetto giuridico destinatario di tutela e valorizzazione, è fondamentale riprendere la definizione di bene culturale contenuta nella prima delle 84 dichiarazioni emanate dalla c.d. Commissione Franceschini: è un bene culturale "tutto ciò che costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà". Se questa definizione aveva il grande pregio di superare la concezione risalente all'inizio del

---

<sup>30</sup>Timo M., *L'intangibilità dei beni culturali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

XX secolo, quella secondo cui l'apprezzamento di un oggetto d'arte e di un bene storico era legato unicamente al suo pregio estetico o artistico, riaffermava tuttavia in modo incontrovertibile l'imprescindibilità di un supporto materiale che renda tangibile, visibile il bene culturale, concetto questo già presente nella c.d. Legge Rosadi (l. 20 giugno 1909, n. 364) e nelle leggi Bottai del 1939-1940, poiché in questi atti normativi i beni culturali (rectius, antichità e belle arti) sono le "cose mobili e immobili che presentano interesse storico, artistico, archeologico, o etnografico". I legislatori, all'epoca, non capirono l'importanza che avrebbe assunto in futuro il concetto di immaterialità dei beni culturali.

Un significativo punto di svolta si ebbe pochi anni dopo la conclusione dei lavori della Commissione Franceschini, quando Massimo Severo Giannini postulò l'esistenza di un valore immateriale che rendeva una semplice res, magari anche priva di un significativo valore economico, portatrice di valori e testimonianze di civiltà. Secondo Giannini, infatti, il bene culturale può considerarsi tale per via di una duplice natura: quella materiale, sulla quale possono essere istituiti diritti reali, e quella immateriale, oggetto degli obblighi di tutela e valorizzazione applicati dal potere pubblico.

Valutando quindi il bene culturale come il prodotto di una creazione intellettuale (corpus mysticum) che si estrinseca in un supporto materiale (corpus mechanicum) si capisce come quest'ultimo, indipendentemente dal suo valore economico e dai diritti reali che possano sorgere su di esso, diventi portatore di una testimonianza o di un interesse che ne caratterizzano il valore culturale immateriale e lo rendono idoneo di tutela e valorizzazione<sup>31</sup>. Il grande merito attribuibile a Giannini è perciò quello di aver "estratto" dalla coseità del bene una dimensione intangibile e immateriale.

La Convenzione Unesco, in origine, anch'essa, disciplinava unicamente i beni culturali materiali, valorizzando e favorendo la diffusione dell'idea di un patrimonio culturale universale. Tale trattato internazionale, in vigore tra gli Stati aderenti, definisce in modo esaustivo i beni che compongono il patrimonio culturale, comprendendo sia quelli naturali che quelli materiali.

La convenzione impone, in via principale, agli Stati firmatari il dovere di individuare, tutelare, conservare, valorizzare e trasmettere alle future generazioni i beni culturali, andando così a rafforzare le misure di protezione già esistenti a livello nazionale.

---

<sup>31</sup> Bartolini A., Morbidelli G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018.

Solo in seguito, questa convenzione ha allargato la definizione di patrimonio culturale, considerando anche i beni immateriali, ovvero quei beni che esprimono l'identità culturale di un popolo, come le tradizioni orali e le manifestazioni folcloristiche.

Il legislatore italiano, viste le innovazioni provenienti dalla Convenzione Unesco del 2003 sui beni immateriali, interviene ad aggiornare la materia nel 2008 includendo nel Codice dei beni culturali l'articolo 7 *bis*. L'articolo però, adotta un approccio più restrittivo al concetto di bene culturale immateriale, vincolandolo alla presenza di "testimonianze materiali".

La ragione del "vincolo" sta, forse, nel timore di sminuire il bene culturale, includendo ipotesi non propriamente assimilabili a tali contesti, come ad esempio le tradizioni popolari tramandate oralmente.

Lo scopo del legislatore è quello di tracciare un confine chiaro tra ciò che può essere considerato un bene culturale e ciò che invece rientra nell'ambito delle mere attività culturali.

Anche la Corte Costituzionale ha sposato l'impostazione "materialista" sostenendo che "la cultura non assume un rilievo autonomo, separato e distinto dai beni, ma si compenetra nelle cose che ne costituiscono il supporto materiale e, conseguentemente, non può essere protetta separatamente dal bene".

In questi giorni, sulla Gazzetta Ufficiale è stata pubblicata la Legge 7 ottobre 2024, n. 152 recante "Disposizioni in materia di manifestazioni di rievocazione storica e delega al Governo per l'adozione di norme per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale". L'obiettivo è riconoscere queste manifestazioni quali elementi facenti parte del nostro patrimonio culturale, attribuendo a loro il compito di trasmettere il sapere alle generazioni future, nonché promuovere il turismo. Con questa legge, lo Stato riconosce, sostiene e valorizza le manifestazioni di rievocazione storica.

Nasce il Comitato tecnico-scientifico per gli enti e le manifestazioni di rievocazione storica, con l'incarico di valutare l'attendibilità e la conformità storica delle iniziative.

I componenti del Comitato restano in carica tre anni, con mandato rinnovabile consecutivamente per una sola volta. Viene redatto, proprio in ottica di promozione degli eventi, l'elenco annuale delle manifestazioni approvato dal ministero della Cultura, sentito il ministero del Turismo, di cui si dà ampia comunicazione istituzionale.

Tale provvedimento contiene, altresì, una delega al governo per l'emanazione del codice per la salvaguardia dei patrimoni culturali immateriali, anche al fine di adeguare la disciplina alla Convenzione Unesco.

È, dunque, una risposta positiva alla necessità di una normativa organica tesa a tutelare le diversità culturali esistenti, rappresentative dell'immenso patrimonio culturale immateriale, nonché delle prospettive economiche che ne possono derivare.

### **3.2 Il nuovo assetto organizzativo del Ministero della Cultura**

Il 18 maggio 2024 è entrato in vigore il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Cultura (MiC), in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 10 del decreto legge 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modifiche, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 45. Il decreto legge n. 105 del 2023 ha riscritto le competenze del Ministero stabilite all'articolo 53 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e modificato il suo assetto: dal modello organizzativo del segretario generale al modello organizzativo dipartimentale.

Per quanto sopra il Regolamento prevede la creazione di quattro dipartimenti principali, ciascuno con funzioni specifiche:

- Dipartimento per l'Amministrazione Generale (DiAG): Questo dipartimento gestisce le risorse umane, il bilancio, gli affari europei e internazionali, e la digitalizzazione e comunicazione.
- Dipartimento per la Tutela del Patrimonio Culturale (DiT): Focalizzato sulla protezione dei beni culturali, include la Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, la Direzione Generale Archivi e la Soprintendenza Speciale di Roma.
- Dipartimento per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale (DiVa): Questo dipartimento si occupa di valorizzare i musei e i parchi archeologici dotati di autonomia speciale, includendo la Direzione Generale Musei.
- Dipartimento per le Attività Culturali (DiAC): Responsabile dello spettacolo, cinema e audiovisivo, creatività contemporanea, biblioteche e istituti culturali.

La riforma ha suscitato alcune perplessità tra gli addetti ai lavori. La cancellazione del Segretariato Generale, che in passato aveva funzioni operative nonché di gestione dei

fondi pubblici, rappresenta un cambiamento significativo. In molti temono che la nuova organizzazione possa portare a una maggiore burocratizzazione delle procedure vista la poca chiarezza in riferimento ai confini delle competenze proprie di ciascun dipartimento.

La frammentazione delle competenze tra Dipartimenti, Soprintendenze, musei e archivi rischia di generare un aumento esponenziale della burocrazia, a causa della moltiplicazione delle richieste all'amministrazione centrale. Non a caso, altri Ministeri come Difesa e Università, caratterizzati da una complessa articolazione territoriale, hanno scelto di affidarsi a una struttura unificata sotto la guida di un segretario generale.

Altro rischio individuato è la sovrapposizione delle competenze tra i diversi dipartimenti. Ad esempio, i musei dotati di autonomia speciale, come la Reggia di Caserta, ora dipendono sia dal Dipartimento per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale (DiVa) sia dalla Direzione Generale Musei, complicando ulteriormente le procedure operative.

Nonostante le intenzioni di modernizzazione, alcuni esperti vedono questa riforma come un ritorno al passato. Il modello dei dipartimenti ricorda quello implementato nel 2005 dal Ministro Rocco Bottiglione. Tale organizzazione fu presto abbandonata, non per motivi politici, ma perché ritenuta non adeguata a un Dicastero come quello della Cultura, capillarmente distribuito sul territorio, mostrando vari limiti, quali un'eccessiva burocratizzazione e una riduzione dell'efficienza operativa.

Anche il Consiglio di Stato, tramite il parere numero 00132-2024, ha espresso preoccupazioni riguardo alla chiarezza e completezza del regolamento, sottolineando che alcuni aspetti tecnici e giuridici non sono stati illustrati in maniera adeguata. Particolare rilevanza è stata data alla questione della gestione dei grandi musei, considerata un aspetto cruciale e delicato<sup>32</sup>.

In questa riforma ci sono dei passaggi poco convincenti, come la sovrapposizione totale tra musei e valorizzazione, la divisione di biblioteche e archivi in due dipartimenti diversi e la fine della DG Educazione e Ricerca. Anche la separazione fra Dipartimento Tutela e Dipartimento Valorizzazione non sembra possa portare migliorie in quanto le materie sono strettamente interconnesse e l'una non funziona senza l'altra. Il Dipartimento Valorizzazione non deve perseguire unicamente la funzione economica del

---

<sup>32</sup> Cosenza G., *Il Consiglio di Stato: manca l'analisi d'impatto sui musei nella riforma del MiC*, in "Il Sole 24 ORE", 24 febbraio 2024.

patrimonio culturale, ma promuovere la conoscenza al fine di incentivare lo sviluppo della cultura.

Nonostante le critiche, il nuovo regolamento offre anche nuove opportunità. La creazione del Dipartimento per la Digitalizzazione e Comunicazione, ad esempio, potrebbe favorire la modernizzazione del settore, migliorando l'accessibilità e la promozione del patrimonio culturale attraverso le tecnologie digitali.

Tuttavia, l'aumento delle figure apicali e le nomine politiche potrebbero creare un'ulteriore sovrapposizione di competenze, complicando la struttura organizzativa. Il numero di posizioni di livello generale è aumentato da 27 a 32, mentre quelle di livello non generale sono passate da 192 a 198, mantenendo però l'invarianza finanziaria, secondo quanto attestato dalla Ragioneria Generale.

Il nuovo regolamento del Ministero della Cultura segna una svolta decisiva nella riorganizzazione del settore culturale italiano: se da un lato la riforma mira a migliorare l'efficienza e la modernizzazione, dall'altro solleva questioni critiche che dovranno essere affrontate per garantire che il patrimonio culturale italiano continui a essere tutelato e valorizzato nel migliore dei modi.

### **3.3 Bellezza e dovere civico**

Il patrimonio storico-artistico e culturale non rappresenta solo la testimonianza tangibile degli elementi che hanno contribuito a creare la nostra cultura, ma è anche un inestimabile patrimonio di pura bellezza. Proprio l'articolo 9 della Costituzione italiana esorta alla salvaguardia di questa bellezza: la protezione e la valorizzazione del nostro patrimonio come un dovere civile per mantenere il legame con il passato e per infondere ai giovani l'importanza della memoria storica.

L'articolo 9 della Costituzione 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. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”. È palese che l'articolo esalta l'inestimabile valore del patrimonio storico-artistico e naturalistico italiano, sottolineando l'importanza della sua conservazione e protezione. In questo modo, riconosce implicitamente la finalità civile e

l'importanza per tutta la collettività. Come evidenzia Maria Agostina Cabiddu, la decisione dei Costituenti di tutelare il patrimonio culturale italiano scaturisce da una profonda consapevolezza: il valore della “bellezza” trascende l'aspetto economico, radicandosi nella sfera civica. L'autrice sottolinea come la bellezza sia intrinsecamente legata al senso di appartenenza, all'identità collettiva e al benessere individuale e comunitario.

Il patrimonio storico, artistico, culturale e naturalistico è oggi universalmente considerato un bene di inestimabile valore, come dimostrano le molteplici iniziative promosse da istituzioni e cittadini per tutelarlo e valorizzarlo. Tale consenso diffuso attesta l'importanza che la società attribuisce alla salvaguardia del patrimonio materiale e immateriale del Paese. È ormai condivisa la convinzione che la “bellezza” della nostra Nazione rappresenti un bene inestimabile, da tutelare con la massima cura e attenzione.

Insegnare l'importanza del patrimonio culturale non vuol dire solo raccontare la storia di un monumento, le tecniche pittoriche di un quadro o l'architettura di un palazzo. Integrare un programma di educazione alla valorizzazione culturale nella didattica significa avvicinare il più possibile gli studenti alle ricchezze del territorio, proponendo un'azione diretta sul campo, anche nel piccolo della loro realtà: storia locale come prima tappa per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Interessare i giovani, tramite visite guidate nei musei cittadini e nei siti archeologici del loro territorio d'origine, risulta efficace al fine di accrescere la loro curiosità verso quei luoghi in cui hanno vissuto con gli “occhi bendati”.

L'interazione con associazioni e organizzazioni culturali locali può stimolare nei giovani una maggiore consapevolezza dell'attivismo e della partecipazione culturale, promuovendo così modelli di cittadinanza attiva.

Le risorse digitali rappresentano un prezioso strumento per accompagnare gli studenti alla scoperta del patrimonio culturale e storico-artistico del territorio, offrendo una vasta gamma di stimoli e spunti di riflessione. Le applicazioni interattive e la realtà aumentata offrono l'opportunità di effettuare visite virtuali ai musei di tutto il mondo, superando le barriere geografiche e rendendo accessibili luoghi altrimenti irraggiungibili. E ancora, è fondamentale introdurre le nuove generazioni alle

frontiere più avanzate dell'arte digitale, come gli NFT (non-fungible token) per dimostrare loro la continua evoluzione del panorama creativo.

Le vie per avvicinare i giovani al nostro patrimonio storico-artistico sono molteplici: trasmettere l'amore per la bellezza può stimolare in loro un senso di appartenenza alla comunità e un apprezzamento non solo per le peculiarità del nostro Paese, ma anche per quelle di tutto il mondo.

### **3.4 Il patrimonio culturale come “bene di lusso”?**

Considerare la bellezza un “bene di lusso” significherebbe limitarne l'accesso a una ristretta cerchia di privilegiati, escludendo di fatto la maggior parte della popolazione: così facendo, si priverebbe la cittadinanza di un valore fondamentale che “ha direttamente a che fare con il senso di appartenenza, di identità e di memoria, con il benessere e la (qualità della) vita delle persone e delle comunità”. Sempre Maria Agostina Cabiddu, sottolinea che la bellezza, in quanto valore intrinseco alla cittadinanza, deve essere accessibile a tutti, senza distinzioni<sup>33</sup>.

La diffusione e l'accesso alla bellezza sono oggetto di un ampio dibattito. Un pericolo sempre più concreto per il nostro patrimonio culturale e artistico è la tendenza a trasformarlo in un "bene di lusso", limitandone la fruizione solo a pochi privilegiati. La logica del profitto, pervasiva nella società contemporanea, incide profondamente anche sulle istituzioni culturali, quali musei, fondazioni e iniziative artistiche, trasformandole talvolta in beni di lusso accessibili solo a una ristretta élite, e compromettendone così la funzione sociale e culturale.<sup>34</sup>

Hanno suscitato un ampio dibattito pubblico due iniziative che hanno come obiettivo la democratizzazione dell'accesso alla bellezza del patrimonio culturale:

I. La prima ha riguardato il Museo Egizio di Torino, dove, su proposta del direttore Christian Greco e in collaborazione con il Comune, è stato introdotto un programma di accesso gratuito per le famiglie in difficoltà e le persone senza fissa dimora, con l'ambizioso obiettivo di rendere l'ingresso libero per tutti entro il 2028. Tale iniziativa ha suscitato vivaci dibattiti,

---

<sup>33</sup> Cabiddu M. A., *Bellezza. Per un sistema nazionale*, 2021.

<sup>34</sup> Cabiddu M. A., Grasso N., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, G. Giappichelli Editore, 2021.

polarizzando l'opinione pubblica tra coloro che sostengono il diritto universale all'accesso alla cultura e coloro che temono che la gratuità possa compromettere la sostenibilità economica dei musei, con potenziali ripercussioni negative sulle altre istituzioni culturali italiane.

II. Analogamente, ha fatto discutere la proposta di introdurre un sistema di contingentamento degli accessi a Venezia mediante un biglietto d'ingresso. Tale misura, oltre a limitare il numero di visitatori giornalieri e a mitigare i problemi legati al sovraffollamento, mira a garantire risorse economiche aggiuntive per la conservazione e la manutenzione della città, inserendosi in un'ottica di tutela del patrimonio artistico e ambientale lagunare. Molti hanno sottolineato come l'introduzione di un biglietto d'ingresso in una città simbolo della bellezza italiana come Venezia possa generare disuguaglianze nell'accesso al patrimonio culturale, limitando la fruizione a una ristretta cerchia di visitatori e trasformando la città in una meta esclusiva per un turismo di élite.

Se assumiamo che la bellezza, la cultura e il patrimonio naturalistico siano elementi fondamentali per la crescita individuale e collettiva, per l'emancipazione sociale e per l'affermazione della nostra identità, ne consegue che l'accesso a questi beni debba essere garantito a tutti, in un'ottica di piena democratizzazione.

## CONCLUSIONI

Il mio “viaggio” intorno al patrimonio culturale sta volgendo al termine e pertanto mi sembra doveroso delineare, insieme a Voi, le tappe fondamentali che ci hanno fatto comprendere l’importanza della tutela e i suoi margini di miglioramento.

Fin dal primo capitolo, dedicato a fornire una base conoscitiva dei “beni culturali” e degli interventi normativi sullo sviluppo della tutela, emerge come, da sempre, l’Italia abbia sentito la necessità di salvaguardare la bellezza del suo patrimonio storico artistico.

L’analisi cronologica degli interventi normativi nei primi due capitoli si è rivelata particolarmente adatta, evidenziando come in Italia il patrimonio culturale sia stato oggetto di tutela sino dall’epoca degli stati preunitari.

Inizialmente la protezione era volta ad evitare l’esportazione illecita di antichità ed altri oggetti di valore dal territorio di origine, per poi giungere ad un vero e proprio codice avente ad oggetto la salvaguardia dei beni pubblici e privati ed il pubblico godimento degli stessi.

Dapprima il neocostituito Stato Italiano si tenne alla larga dal legiferare nella materia, poiché, in quanto Stato liberale non voleva, almeno inizialmente, andare a comprimere, in maniera incisiva, la proprietà privata ed il privato godimento - si arrivò, finalmente, alla prima normativa (legge 1089 del 1939 e legge 1497 del 1939, la prima recante la disciplina e la tutela delle “cose di interesse artistico e storico”, la seconda riguardante la “protezione delle bellezze naturali”) con la quale il legislatore si poneva il fine primario di sistemare e disciplinare i beni di interesse storico artistico e delle bellezze naturali.

Trattasi, infatti, di due leggi che hanno rappresentato il testo fondamentale in ordine alla tutela del patrimonio culturale nazionale, per un periodo lungo più di un sessantennio.

È emerso, dagli studi condotti, come si venne a porre al centro dei lavori dell’assemblea costituente la promozione della cultura e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico nazionale; nell’ottica, ancora acerba, ma che sarebbe germogliata negli anni avvenire, che lo Stato debba avere la funzione di impulso e valorizzazione di detto patrimonio in funzione sia alla conservazione dello stesso, ma anche e soprattutto della fruibilità da parte di tutti i consociati, sia a livello artistico-culturale che turistico-economico. Infatti, essendo il Patrimonio culturale e naturale

italiano uno dei più ampi al mondo si poneva come dovere dello Stato consegnarlo integro alle generazioni future, così da preservare l'identità di un popolo che in tale patrimonio andava a rispecchiarsi.

Da un'analisi a posteriori della legislazione nazionale in tema di tutela del patrimonio culturale e naturale è emerso come la reale operatività dell'art. 9 della Costituzione ha trovato la sua concretizzazione con la riforma del titolo V della Costituzione e con la ripartizione di competenze, in merito, tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ripartizione fondata sul principio di sussidiarietà. L'analisi condotta ha avuto modo di far emergere l'importanza della cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali nella fase di progettazione normativa, di normazione ed esecuzione delle diverse discipline nella materia oggetto di trattazione del presente studio, nonché si è rilevato come di fondamentale importanza siano stati gli interventi legislativi volti alla riorganizzazione della disciplina in materia fino alla redazione del Codice dei beni culturali (D.lgs. 42/2004).

Tale codice ridefinì il concetto di bene ed attività culturale e paesaggistica, conferendo nuovo e più organico impulso alla tutela e valorizzazione: tutela come regolazione normativa della materia nonché amministrazione concreta e valorizzazione come promozione e sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio stesso.

È emerso come uno dei principali obiettivi del nuovo codice del 2004 fosse quello di adeguare la materia agli artt. 117 e 118 cost. in virtù della riforma del Titolo V intervenuta nel 2001 e fu, appunto, attraverso il predetto Codice che la citata riforma divenne, effettivamente operativa e quella che inizialmente poteva sembrare una inutile frammentazione (ci si riferisce alla ripartizione di poteri tra Stato Regioni ed enti locali), divenne di fondamentale importanza, soprattutto, nell'ottica della valorizzazione sia dei beni culturali e paesaggistici decentrati e periferici, cui la Regione e gli enti locali riuscirono a dare più immediata e vicina risposta, rispetto a quanto, invece, avrebbe potuto fare e fece, in realtà, nel passato, l'amministrazione centrale, sia in ordine alla promozione delle attività culturali.

Tale ripartizione ha conseguito un ruolo di unitarietà nell'espletamento delle funzioni e competenze amministrative, per ciò che attiene al patrimonio culturale e naturale, grazie al relativo Ministero.

Dalla sua nascita e sino ad oggi, con tutti quelli che hanno rappresentato i suoi aggiustamenti, ammodernamenti rispetto alla evoluzione della società cui il patrimonio culturale e naturale attiene, il Ministero venne ad essere inquadrato come un organismo attivo ed operativo sul piano della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale italiano, come organo di direzione politico-amministrativa nel settore dei beni e delle attività culturali, con il compito di determinare gli obiettivi, gli indirizzi ed i programmi.

L'analisi condotta ci ha mostrato come l'importanza della tutela del patrimonio culturale e naturale si sia espletata, nel corso del tempo, non solo a livello nazionale, ma anche internazionale (Convenzione Unesco del 2003).

Nella prima parte del terzo capitolo trovano spazio i beni culturali immateriali, beni già presenti nella Convenzione Unesco. Nel 2008 il legislatore italiano ha aggiornato il Codice dei beni culturali con l'istituzione dell'articolo 7 bis al fine di integrare tali beni.

L'articolo in questione adotta un approccio restrittivo, vincolando tali beni alla presenza di "testimonianze materiali". La ragione del "vincolo" sta, forse, nel timore di sminuire il bene culturale, includendo ipotesi non propriamente assimilabili a tali contesti, come ad esempio le tradizioni popolari tramandate oralmente.

Lo scopo del legislatore è quello di tracciare un confine chiaro tra ciò che può essere considerato un bene culturale e ciò che invece rientra nell'ambito delle mere attività culturali.

Nella seconda parte del capitolo terzo si prende in esame il nuovo assetto organizzativo del Ministero della Cultura enunciando come tale riforma abbia suscitato alcune perplessità tra gli addetti al lavoro.

Istituendo quattro dipartimenti in luogo del segretariato generale si è percepita la sensazione di un ritorno al passato e non di modernizzazione. Per gli esperti del settore era preferibile aggiornare singoli comparti e operare "aggiustamenti" sulle problematiche riscontrate negli anni, invece di stravolgere l'assetto ormai consolidato.

Infine si è voluto, ancora una volta, dar "voce" all'articolo 9 della Costituzione per sottolineare come la bellezza, propria del nostro patrimonio storico-artistico, debba essere tutelata come bene civile e fruibile a tutti i cittadini.

Eccoci pronti ad un altro viaggio che ci permetterà di seguire l'evoluzione consapevoli della storia senza mai dimenticare, come ha sottolineato il presidente Ciampi, "la tutela

del patrimonio artistico non è una attività "fra altre", ma una missione pubblica e inalienabile per dettato costituzionale e per volontà di una identità millenaria”.

## BIBLIOGRAFIA

BARBATI G., CAMMELLI M., CASINI L., PIPERATA G., SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2020.

BARTOLINI A., MORBIDELLI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018.

CABIDDU M. A., *Bellezza. Per un sistema nazionale*, 2021

CABIDDU M. A., GRASSO N., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, G. Giappichelli Editore, 2021.

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

CAROLI M., *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio. Una prospettiva reticolare per lo sviluppo di sistemi culturali generatori di valore*, Milano, Franco Angeli, 2016.

COSENZA G., *Il Consiglio di Stato: manca l'analisi d'impatto sui musei nella riforma del MiC*, in "Il Sole 24 ORE", 24 febbraio 2024.

GENOVESE R.A., *La politica dei beni culturali*, Napoli, 1995.

GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963.

GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 1952.

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

MODUGNO F., *Diritto pubblico*, 6. Ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2023.

Marini F.S., *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come "materie attività", nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in "Giurisprudenza Costituzionale" n.1, 2004, pp. 197-199.

POMMIER E., *L'invenzione dell'arte nell'Italia del Rinascimento*, Torino, 2007.

SANDULLI M. A., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2019, 3 ed.

SETTIS S., *Battaglie senza eroi, I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, Electa, 2005.

TIMO M., *L'intangibilità dei beni culturali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1954.

## SITOGRAFIA

CARPENTIERI P., *La tutela dell'architettura contemporanea tramite il vincolo storico relazionale previsto dalla lettera d) del comma 3 dell'art. 10 del codice del 2004*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", a LXVI, Giuffrè, 2023.

CASINI L., Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", a LXV, Milano, Giuffrè Editore, 2015.

CAVALIERE S., *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in "Rivista A.I.C." n.3, 2017.

EDIZIONI S., *Libertà d'arte, scienza e insegnamento artt.33 e 34 Costituzione. Stato cultura, la libertà artistica e di insegnamento, l'università, quadro complessivo dell'istruzione scolastica sancita dalla Costituzione*, in "La legge è uguale per tutti", 2016.

FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in "Le Regioni", n.6, 2001.

FLICK G.M., *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in "Rivista A.I.C." n.4, 2015.

MARCONI I., *L'articolo 9 della Costituzione: cultura, paesaggio e ricerca. Contenuto, genesi e finalità della norma*, Altalex, 2021.

POGGI A., *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in "Federalismi.it" n.8, 2003.

RIMOLI F., *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 2016, pp. 505-526.

ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in "Le regioni", Bologna, 1987, pp. 53-71.