

La disciplina italiana dei beni culturali

di Paola Bilancia*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La disciplina statale dei beni culturali – 2.1. La funzione di tutela – 2.2. La disciplina statale della valorizzazione dei beni culturali – 2.3. La cultura come servizio pubblico essenziale – 3. Le normative regionali in materia di beni culturali – 4. La normativa europea in materia di beni culturali e il suo impatto sulla disciplina nazionale – 5. Brevi considerazioni conclusive

1. Premessa

L'Italia viene unanimemente considerata come “un museo a cielo aperto”, grazie alla presenza sul suo territorio di quella che è stata definita una “fittissima trama” di beni culturali¹, molti dei quali dichiarati nel tempo “patrimonio comune dell'umanità”². Questa diffusa presenza sul territorio nazionale rappresenta da un lato la “conseguenza” di una risalente propensione degli abitanti della penisola italica a “conservare” le vestigia del passato, anche inglobandole nel tessuto urbano delle città in espansione e in cambiamento, come è accaduto in molte città d'arte italiane, Roma su tutte; dall'altro è il risultato di normative di tutela che risalgono agli Stati preunitari e sono state poi riprese dal legislatore del Regno d'Italia³ il quale, dopo una prima breve fase di incertezza su quale atteggiamento assumere nei confronti delle “cose di interesse culturale”, ha approvato una serie di atti

* Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.

¹ Entrambe le definizioni sono state espresse da S. SETTIS, *Italia spa. Assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002.

² Come è noto, la Convenzione Unesco sulla tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale è stata approvata dalla Conferenza Generale dell'Unesco nel 1972. La finalità della Convenzione non è solo quello di individuare beni che sono percepiti come “patrimonio comune”, ma anche e forse soprattutto di creare intorno ad essi attenzione e un sentimento di comune volontà di conservarli.

³ Può sottolinearsi, infatti, che il primo intervento legislativo si rese necessario proprio per elaborare una “politica” in materia, pressoché assente nello Stato sabauda ed invece presente e percepita come importante in molti Stati pre-unitari della penisola, i quali avevano nel tempo adottato una regolamentazione specifica, con forme diverse ma evidenziando una sostanziale convergenza sui principi. Nei primi anni successivi all'unificazione, e soprattutto dopo l'ingresso dei territori dello Stato pontificio nel Regno d'Italia, l'assenza di una normativa di tutela consentì l'uscita a titolo oneroso di un numero di beni culturali che si stima sia stato di gran lunga superiore ai vari saccheggi di opere d'arte che il territorio italico ha subito nel corso dei secoli.

normativi di tutela, fino a giungere alla legge 1089/1939, che ha rappresentato uno dei primi esempi, a livello mondiale, di articolata disciplina della materia⁴.

Con questa legge furono allora compiute alcune scelte di grande rilevanza per la successiva politica nazionale, che in buona parte permangono ancora oggi. In primo luogo vennero definite le categorie che compongono il patrimonio culturale: le cose d'interesse storico, artistico, archeologico e etno-antropologico. In secondo luogo fu disciplinata la funzione di tutela – definendone la finalità, ossia la conservazione del bene per le future generazioni, le attività ad essa riconducibili, le regole e i limiti alla circolazione nazionale e all'esportazione – e ne fu attribuita la titolarità allo Stato. Infine, ma non da ultimo, venne attribuita natura "funzionalmente pubblica" a tutti i beni culturali, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata degli stessi. Tale scelta, che permane ancora oggi, ha comportato e comporta l'assoggettamento delle cose mobili ed immobili di proprietà privata allo stesso regime di tutela previsto per i beni culturali pubblici, con conseguenti limitazioni per la proprietà della libertà di godimento, di disposizione e di esportazione.

Pur nella difficoltà di sintetizzare la ratio di una legge che ha governato il sistema dei beni culturali per quasi un secolo, può dirsi che essa abbia cristallizzato in modo efficace la visione politica (la *policy*) dello Stato nei confronti del patrimonio culturale, derivante dall'importanza del patrimonio da tutelare e dall'adesione ad una idea "conservatrice" in materia, basata sulla volontà di conservazione *in situ* dei beni stessi, tipica dei Paesi ricchi di beni culturali ma nel contempo consapevoli del rischio, in assenza di regole e di limiti, di una trasformazione in Paesi esportatori dei beni stessi.

Per tutto il XX secolo questa visione ha rappresentato la direttrice della politica nazionale in materia di beni culturali; solo in anni recenti ha conosciuto e sta sperimentando vie alternative, anche in un'ottica di *multilevel governance* del patrimonio culturale che non riguarda solo il rapporto Stato – Regioni ma coinvolge anche l'Unione europea, non solo nell'idea della necessità di tutelare un ancora indefinito patrimonio culturale europeo ma anche, e non di secondaria importanza, per l'ormai consolidata percezione di uno spazio comune europeo, nel quale ciascuno può muoversi e stabilirsi e fruire liberamente dei beni e dei servizi culturali nazionali⁵.

⁴ L. 1 giugno 1939, n. 1989 (*Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*). Questa legge è stata formalmente abrogata solo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004.

⁵ Può ricordarsi al riguardo la prima sentenza della Corte di Giustizia europea, nella causa Commissione c. Spagna, decisa con la sentenza 15 marzo 1994 (Causa C-45/93) di censura della legislazione spagnola che riservava ai soli cittadini spagnoli, minorenni o in maggiori di 65 anni, l'ingresso gratuito nei propri musei, in questo discriminando i cittadini europei provenienti dagli altri

2. La disciplina statale dei beni culturali

La Costituzione italiana, entrata in vigore nel 1948, dedica alla promozione della cultura e alla tutela dei beni culturali uno dei suoi primi articoli, l'art. 9, inserito tra i principi fondamentali. Tale articolo è stato in un primo momento interpretato in funzione meramente servente rispetto ad altri articoli della Costituzione, ed in particolare agli artt. 2 e 3, al fine di sottolineare che la "cultura" è strumento di promozione dell'uguaglianza e dello sviluppo della personalità individuale. In quest'ottica, i diritti culturali si pongono quale declinazione di diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto all'identità o il diritto all'insegnamento e alla ricerca. In un secondo momento, poi, all'art. 9 è stato riconosciuto un ruolo più ampio, di matrice dei diritti culturali, intesi nella loro accezione più ampia, riconoscendo in esso il fondamento della salvaguardia, della valorizzazione e della fruizione di quel sostrato di beni, di conoscenze, di storia, di tradizioni che ogni individuo e ogni comunità riconoscono come proprie. In questi termini, l'art. 9 Cost. viene ora considerato come una "disposizione manifesto" che tutela la ricerca e l'arte come massima espressione della creatività umana e come base del progresso spirituale ed effettivo della società⁶.

Nella formulazione originaria del 1948, la Costituzione non conteneva altre disposizioni espressamente dedicate ai beni culturali, in coerenza con la riconduzione della competenza esclusiva in materia allo Stato: un legislatore, una amministrazione (quello che oggi è il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Mibac), una funzione (la tutela). Tale situazione è profondamente cambiata con la riforma costituzionale del 2001, di ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni, che ha modificato il riparto di competenze tra questi due enti territoriali e ha previsto, in materia di beni culturali, che la funzione di tutela del patrimonio culturale spetti allo Stato, mentre la regolamentazione della valorizzazione spetti alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Questo nuovo riparto di competenza ha pertanto reso necessaria una sistematizzazione della materia, avvenuta con l'approvazione, nel 2004, del Codice dei beni culturali e del

Paesi membri. L'Italia si è adeguata a questa sentenza con la l. 25 marzo 1997, n. 78. Nonostante questa novella, anche l'Italia è stata condannata per la medesima discriminazione, basata in questo caso sulla residenza e scaturita da una agevolazione "culturale" prevista dal Comune di Venezia a favore dei propri residenti. Cfr. Sentenza 16 gennaio 2003, Commissione c. Italia (C-388/01).

⁶ Sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in ID (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, 2016.

paesaggio (d'ora in poi Codice)⁷, più volte poi integrato e modificato negli anni successivi, che definisce e disciplina tutte le funzioni appena richiamate. Il puzzle che ne è derivato si presenta alquanto articolato, anche in seguito a diverse pronunce della Corte costituzionale che hanno interessato la materia⁸.

2.1 La funzione di tutela

Per quanto concerne la tutela, come sottolineato *supra*, il Codice non innova in modo significativo la normativa previgente, ma contribuisce certamente a definire meglio il contenuto di questa importante funzione, considerata centrale per la trasmissione alle future generazioni delle testimonianze storico-artistiche del passato. La tutela, infatti, viene descritta dal Codice come "l'esercizio delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione"⁹.

Come prima ricordato, questa funzione spetta in modo esclusivo allo Stato, per quanto concerne sia l'approvazione della normativa in materia, sia lo svolgimento delle funzioni amministrative (con la sola eccezione dei beni librari, la cui gestione spetta alle Regioni). Essa presenta tuttavia un carattere definito e chiuso, dal momento che il Codice elenca e disciplina espressamente e tassativamente le attività che in essa rientrano: individuazione dei beni meritevoli di entrare a far parte del patrimonio culturale; catalogazione; vigilanza ed ispezione; protezione; conservazione; predisposizione di misure di tutela indiretta; circolazione nazionale ed europea dei beni culturali.

Grande attenzione viene posta dal Codice nel definire l'oggetto della tutela, rappresentato dai beni culturali "dichiarati", di proprietà privata o pubblica, non solo statale. Questi beni, infatti, come prima ricordato, presentano una natura funzionalmente pubblica e sono quindi

⁷ D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

⁸ Numerose sono state le sentenze della Corte costituzionale, rese nell'ambito dei ricorsi di Stato o Regioni sull'applicazione del riparto di competenze in materia di beni culturali. L'orientamento emerso nel tempo è stato quello, che si avrà modo di riferire nel testo, di ridimensionare la portata di questa separazione di competenze, facendo prevalere laddove possibile il criterio dominicale.

⁹ Così stabilisce l'art. 3 del Codice Urbani. Giova sottolineare che questa disposizione stabilisce una correlazione diretta tra la tutela e la fruizione dei beni da parte della comunità, disciplinata esplicitamente dal Codice stesso all'art. 101. Si tratta, in realtà, di una innovazione rispetto alla disciplina ma soprattutto alle politiche di tutela del passato, orientate a limitare la fruizione delle generazioni presenti a vantaggio della trasmissione dei beni stessi alle generazioni future.

assoggettati a precisi limiti, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del proprietario. Per questo motivo la “dichiarazione” di culturalità di un bene presenta grande rilevanza ed avviene al termine di una procedura complessa volta a verificare che il bene rappresenti realmente una “testimonianza avente valore di civiltà”¹⁰. È questo un aspetto di particolare importanza, che da sempre produce contenzioso in sede giurisdizionale tra i proprietari di “cose d’arte”, che ritengono che il proprio bene non debba essere assoggettato a vincolo, e l’amministrazione dei beni culturali, incline a ricondurre nell’alveo della tutela ogni cosa meritevole di essere considerata una testimonianza avente valore di civiltà, anche in senso sostanzialmente lato. In effetti, le due categorie – “opere d’arte” e “beni culturali” – presentano indubbi e importanti punti di contatto ma non possono essere considerati equivalenti. Infatti, rispetto alle prime, nelle quali prevale l’elemento artistico ed estetico, i beni culturali si presentano come “non ripetibili” e come manifestazione della cultura di una comunità. Ne deriva che molte opere d’arte sono destinate a divenire beni culturali, ma non tutti i beni culturali sono anche opere d’arte¹¹.

Un punto sul quale il Codice ha innovato sensibilmente la normativa previgente riguarda i beni culturali di proprietà pubblica. Come è noto, in Italia lo Stato è proprietario (nel senso dominicale del termine) di un ingente patrimonio culturale, prodottosi nel tempo, non solo con acquisizioni di beni culturali privati, ma anche per l’implicito riconoscimento del requisito della culturalità di tutti i beni immobili pubblici con più di cinquanta, ora settanta, anni. Ciò ha comportato una sostanziale, oltre che formale, indeterminatezza del patrimonio culturale, rientrando al suo interno sia i “monumenti”, dichiarati tali con atti normativi e provvedimenti, sia beni immobili con più di settant’anni, non sempre di reale interesse culturale. Il Codice del

¹⁰ Al riguardo giova sottolineare che l’individuazione in un bene del valore della “culturalità” compete a scienze diverse dal diritto, quali quelle legate all’arte, alla storia, all’architettura ed altro. Ne deriva che “il primo riconoscimento in un oggetto o in un immobile di elementi che portano a qualificarlo come culturale è operazione che avviene prima (ed anzi indipendentemente dal fatto) che il diritto se ne occupi. Il diritto interviene solo (ed eventualmente) in un momento successivo per dichiararne la culturalità e per assoggettarlo a tutela. Sul punto cfr., tra gli altri, A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale*, Napoli, 2006.

¹¹ Molteplici sono gli elementi che concorrono alla formazione del giudizio di culturalità di un bene: giudizio estetico, decorso del tempo (almeno cinquanta anni per i beni mobili, almeno settanta per quelli immobili) e presenza di un interesse della comunità nei confronti della “res”. Al riguardo è importante sottolineare che tale interesse rappresenta il frutto di una valutazione e di un giudizio che misura la sensibilità di una comunità nei confronti delle proprie testimonianze culturali. Non si tratta, tuttavia, di un interesse oggettivo, come tale immutabile nel tempo bensì di un interesse comunitario, suscettibile di evolversi soprattutto in modo estensivo.

2004 ha su questo aspetto innovato profondamente, prevedendo la soggezione alla verifica di culturalità, di competenza dell'amministrazione statale dei beni culturali, di tutti i beni mobili e immobili di proprietà di un soggetto pubblico territoriale o di un soggetto privato senza fine di lucro, con l'obiettivo di circoscrivere l'ambito di ciò che va tutelato e valorizzato come "testimonianza di civiltà". Gli effetti di questa disposizione sono molteplici; in primo luogo tale procedura rende possibile sdemanializzare tutti quei beni che non presentano alcun elemento di culturalità, consentendo agli enti proprietari di poter disporre degli stessi; inoltre consente di avere una reale conoscenza delle dimensioni quantitative e qualitative del patrimonio culturale nazionale.

Una seconda innovazione, introdotta dal Codice Urbani e strettamente legata a quella appena descritta, si sostanzia nella formale e "sostanziale" divisione dei beni culturali in due categorie. La prima è costituita dai beni culturali "inalienabili" in quanto beni che non possono che far parte del patrimonio culturale di proprietà pubblica. Tra questi i monumenti e le aree archeologiche.

La seconda è composta, invece, dai beni culturali pubblici che possono essere alienati, a condizione che il potenziale acquirente presenti un progetto di utilizzazione degli stessi idoneo, ad opinione del Ministero per i beni culturali, competente a rilasciare l'autorizzazione alla vendita, a garantirne sia la tutela sia la valorizzazione.

La sottoposizione dei beni pubblici al processo di verifica della culturalità e di classificazione degli stessi in alienabili o inalienabili ha prodotto un rilevante interesse per la materia ma ha anche fatto emergere sensibili criticità. Certamente critica è la forte interdipendenza che si è venuta a creare tra la tutela del *cultural heritage*, costituzionalmente prevista, e la "politica", anche in termini di dismissione, che i decisori pubblici sono chiamati a definire¹². Inoltre, è apparso sin da subito difficile ottenere la disponibilità di soggetti privati disposti ad acquistare beni soggetti a vincoli così stringenti, sia sul profilo della tutela – alla quale giova ricordarlo sono già soggetti tutti i beni privati vincolati – sia su quello della valorizzazione, alla luce dell'obbligo, al momento della proposta di acquisto, della presentazione di un progetto in tal senso. Anche per questo motivo, questa parte del Codice Urbani non ha in questi anni

¹² Come è stato sottolineato, la dismissione di beni culturali pubblici, per i quali resta l'obbligo, per il nuovo proprietario, di garantire la tutela e la valorizzazione, può avere una propria *ratio* solo se inserita in una politica più complessiva riguardante i beni culturali. "In particolare, è auspicabile che le cessioni di beni culturali abbiano come primaria finalità quella di una redistribuzione – anche territoriale – della proprietà dei beni culturali tra i diversi enti pubblici, che possa portare alla migliore utilizzazione culturale dei singoli beni e che non sia motivata da mere esigenze di bilancio". Così A. PAPA, *La funzione di tutela*, in D. GALLIANI, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, Roma, 2010.

prodotto significativi risultati ed ha portato alla ricerca di strade alternative, come il federalismo demaniale, sul quale ci si soffermerà in sede di conclusioni.

2.2 La disciplina statale della valorizzazione dei beni culturali

Il termine “valorizzazione” dei beni culturali, derivato dall’esperienza francese, ha fatto la sua prima apparizione in Italia nel 1964, nella legge istitutiva della commissione chiamata ad analizzare le prospettive della *policy* in materia (cd. Commissione Franceschini). Da allora è stato usato in modo ampio, per molti versi atecnico, evidenziando come la funzione che il termine descrive si presenti alquanto indeterminata ma, proprio per questo, “aperta”. Possono comunque registrarsi sul punto due orientamenti sostanzialmente diversi. Secondo una prima impostazione, la valorizzazione si sostanzia nella realizzazione delle condizioni per la migliore fruizione del bene con la conseguente riconduzione ad essa di tutte quelle attività suscettibili di assicurare la migliore destinazione del bene a tale scopo. Una seconda concezione, invece, da taluno ritenuta più economicistica, è orientata alla *mise en valeur* del bene culturale e sembra tendere ad una gestione imprenditoriale del patrimonio culturale non al fine di ottenere utili, peraltro impensabili, ma per garantire una possibile economicità della gestione dei beni stessi.

Come è stato evidenziato da più parti, entrambe queste concezioni appaiono riduttive in considerazione della natura pubblica dei beni in questione e del rilevante giacimento culturale che l’Italia ha a disposizione. Il miglioramento dei servizi legati alla fruizione, che ha preso l’avvio con la legge Ronchey del 1993, rappresenta certamente una forma embrionale di valorizzazione del bene ma come l’esperienza italiana più recente sta dimostrando occorre intendere la valorizzazione in modo più ampio e dinamico, creativo, ponendo il bene culturale al centro di un processo di sviluppo territoriale che ne salvaguardi la culturalità ma sappia al tempo stesso attrarre l’attenzione anche verso i territori di riferimento¹³.

Sul piano normativo, la Costituzione – come prima sottolineato – attribuisce la disciplina di tale funzione alla competenza concorrente tra Stato e Regioni ed il Codice Urbani avrebbe dovuto – il condizionale è d’obbligo – disciplinarla solo con disposizioni di principio, lasciando poi alle singole Regioni il compito di adattarla alla propria realtà e alla propria *policy* in materia. Invece, è subito emersa la difficoltà per lo Stato di considerare possibile che fossero le Regioni, seppure nel rispetto dei principi contenuti nella normativa statale, a disciplinare la valorizzazione dei beni culturali di sua proprietà (nel senso dominicale del termine). L’ipotesi di assoggettare anche dei beni statali alle normative regionali di valorizzazione avrebbe

¹³ Cfr. P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, Milano, 2005.

avuto certamente la positiva conseguenza di contestualizzare tali beni, i più numerosi e importanti del patrimonio culturale pubblico, all'interno di politiche regionali complessive di promozione della cultura e dello sviluppo locale; dall'altro però avrebbe, indubbiamente, assoggettato i beni statali a normative diverse da regione a regione.

Su questo punto, nel 2004, prima ancora che la questione si ponesse realmente come problematica, è intervenuta la Corte costituzionale, che ha considerato prevalente il criterio dominicale rispetto allo stesso riparto costituzionale delle competenze, ridimensionando le potenzialità regionali di disciplina della materia¹⁴, con la conseguenza che oggi è pacifica la competenza del Codice a disciplinare interamente la valorizzazione dei beni culturali statali, anche con riferimento alle forme di gestione, residuando alle Regioni solo quella inerente i propri beni, quelli degli enti locali oltre che di quelli privati sottoposti a tutela.

Questa parte del Codice, ed in particolari gli articoli sulla definizione di valorizzazione e sulle forme di gestione, sono stati modificati, con decreti legislativi correttivi, nel 2006 e nel 2008, al fine di chiarire alcuni dubbi interpretativi che erano sorti in sede di applicazione, con particolare riferimento ai rapporti tra i diversi soggetti che possono essere coinvolti nel processo di valorizzazione. Come prima ricordato, infatti, quest'ultima si presenta come una funzione "creativa", suscettibile di concretizzarsi in attività diverse e di coinvolgere soggetti diversi. Ed in effetti, anche nei primi commenti a questa parte del Codice, erano state sottolineate le potenzialità ma anche le molteplici interpretazioni che da essa potevano scaturire¹⁵. Tali criticità sono state in parte risolte dall'attuale formulazione che chiarisce la

¹⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 2004. Al riguardo giova sottolineare che la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sull'art. 152 del d.lgs. 112/1998, laddove stabiliva che "lo Stato, le Regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali"; tale articolo è stato abrogato dal Codice Urbani. Tuttavia, dal momento che anche quest'ultimo ha confermato questo criterio, il principio espresso dalla Corte resta valido nella sostanza anche in seguito alla novazione della normativa ordinaria. La Corte nella sentenza di fatto sancisce la non equiparazione tra Stato e Regioni nella disciplina dei beni culturali. Infatti, mentre per la valorizzazione la Corte nella sentenza afferma che, "trattandosi di beni dello Stato essi esulano per principio da ogni competenza legislativa regionale, dal momento che la necessaria cura dei propri beni reca con sé anche una competenza esclusiva nel disciplinarli", lo stesso non può dirsi per le Regioni con riferimento alla funzione di tutela che la Corte, in altre sentenze, non esita a ricondurre in modo esclusivo allo Stato, indipendente dalla proprietà o meno dei beni stessi. Tra le altre, cfr. sentenza n. 94 del 2003.

¹⁵ Sul punto cfr. P. BILANCIA, *Beni culturali: l'importanza dei modelli di gestione integrata per la loro valorizzazione*, in ID. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di azione integrata*, Milano, 2006.

necessità del coinvolgimento di soggetti diversi nella filiera della valorizzazione: l'ente o il privato proprietario; chi elabora il piano di valorizzazione (piano strategico di sviluppo culturale), chi dà esecuzione al piano stesso, anche con funzioni operative. Viene quindi chiarito che non vi possa essere coincidenza tra questi ultimi due soggetti, anche al fine di garantire la concorrenza.

2.3 La cultura come servizio pubblico essenziale

Nel 2015, una serie di assemblee sindacali indette da diverse sigle hanno completamente paralizzato note strutture museali e siti archeologici, come ad esempio le rovine di Pompei, la Galleria Borghese, il Colosseo, il Foro romano, le rovine di Ostia Antica e le Terme di Diocleziano, con le immagini di turisti, italiani e stranieri, inutilmente in coda per ore, che hanno fatto in quei giorni il giro del mondo. Il Presidente del consiglio italiano annunciava, in seguito ad un acceso dibattito pubblico sulla vicenda, l'assunzione di misure urgenti, ritenendo inaccettabile che la cultura fosse tenuta ostaggio di sigle sindacali che agivano "contro gli interessi dell'Italia".

Veniva quindi adottato il decreto legge n. 146/2015, che interveniva sulla legge n. 146/1990, che regola l'esercizio del diritto di sciopero nell'ordinamento italiano in adempimento della riserva posta dall'articolo 40 della Costituzione. In particolare, la legge n. 146/1990 individua i cosiddetti "servizi pubblici essenziali", e dunque quei servizi che, essendo imprescindibili per il godimento di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, non possono essere mai del tutto soppressi, neppure nell'ambito dell'esercizio del diritto di sciopero¹⁶. Per questi servizi deve pertanto essere sempre garantito un livello minimo, indispensabile per la salvaguardia del nucleo incompressibile dei diritti alla cui fruizione essi sono preposti.

Il decreto legge n. 146/2015, in particolare, ha emendato l'articolo 1 della legge n. 146/1990, aggiungendo all'elenco dei servizi pubblici essenziali ivi contenuto l'apertura al pubblico dei musei e degli altri siti della cultura, così come definiti dall'articolo 101 del Codice Urbani¹⁷.

¹⁶ La legge n. 146/1990 prevedeva già, peraltro, che tra i servizi pubblici essenziali rientrassero quelli "di vigilanza sui beni culturali", ai quali il legislatore del 2015 affianca "l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, di cui all'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni".

¹⁷ La legge n. 146/1990 dispone, all'articolo 2, che "allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1, la presente legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei seguenti

In conseguenza di ciò, gli scioperi suscettibili di incidere sulla fruizione dei musei e dei siti della cultura, per cui si debbono intendere, in accordo con il codice, “musei” (una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio), “biblioteche” (una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio), “archivi” (una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca), “aree archeologiche” (un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica), “parchi archeologici” (un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto), “complessi monumentali” (un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica), dovranno essere esercitati in modalità compatibili con la legge n. 146/1990, in modo da garantire la continuità del servizio e l'accessibilità minima del patrimonio culturale, e saranno soggetti al controllo della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

L'ambito di applicazione della norma in esame non è peraltro limitato al patrimonio culturale statale, ma ricomprende altresì quello regionale, andando in questo senso ad individuare un vero e proprio livello essenziale di prestazione, idoneo ad incidere sulle competenze legislative regionali in materia. Sino alla legge di conversione, il decreto era stato inoltre ritenuto applicabile addirittura ai beni culturali di proprietà di privati cittadini.

Interessante peraltro notare come il legislatore della legge n. 182/2015, con cui il decreto n. 146/2015 veniva convertito in legge, abbia specificatamente indicato, quale fondamento costituzionale del proprio intervento, l'articolo 9 Cost., così confermando la necessità di interpretare detta norma non già nel senso di un mero interesse costituzionalmente rilevante alla conservazione del patrimonio culturale nazionale, ma finanche come norma attributiva di un diritto individuale all'accessibilità ed alla fruizione del patrimonio culturale, e dunque un vero e proprio “diritto alla cultura”¹⁸. Trattasi evidentemente di un diritto individuale positivo,

servizi e limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'articolo 2”.

¹⁸ La legge di conversione specifica che “in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel rispetto

che pertanto impone allo Stato di porre in essere le misure necessarie per garantire il godimento almeno del suo nucleo essenziale. Trattasi inoltre di diritto capace di competere, in sede di bilanciamento, con il diritto allo sciopero, che non potrà giungere sino ad inibire i livelli essenziali di accessibilità e di godimento del patrimonio culturale nazionale¹⁹.

Configurare il diritto alla cultura come diritto positivo comporta tuttavia una serie di problematiche, se si considera che il godimento effettivo di un diritto di questo tipo comporterebbe una considerevole spesa a carico delle finanze pubbliche, specie se si ritiene che il legislatore abbia riconosciuto un diritto ad accedere ad un dato bene facente parte del patrimonio culturale nazionale in qualsiasi momento²⁰. Tale critica può essere superata se si considera che un diritto alla cultura dovrebbe evidentemente essere letto secondo principio di ragionevolezza: i diritti positivi (ed in particolare i diritti sociali) richiedono che lo Stato metta a disposizione dell'individuo servizi volti alla loro fruizione in condizioni ragionevoli su base costante. Il diritto alla cultura non implica un diritto a fruire, ad esempio, di un museo a qualsiasi ora del giorno, ma implica invece che lo Stato garantisca l'apertura costante del museo in orari predefiniti e conoscibili, senza interruzioni eccessive o impreviste del servizio offerto.

Da notare inoltre come il riconoscimento di un diritto alla cultura (come servizio pubblico essenziale), debba essere auspicabilmente affiancato da un intervento legislativo che coniughi la fruizione di detto diritto non solo con le esigenze connesse all'esercizio del diritto di sciopero, ma anche con riferimento al paradigma della sostenibilità. La fruizione del patrimonio culturale deve infatti necessariamente avvenire secondo modalità che garantiscano la conservazione dello stesso, in accordo con la lettura "statica" dell'articolo 9 Cost., e dunque consentire che del patrimonio culturale possano fruire, in condizioni di eguaglianza, anche le generazioni future²¹.

3. Le normative regionali in materia di beni culturali

degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione.

¹⁹ Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *L'evoluzione del diritto alla cultura: la cultura come servizio pubblico essenziale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 475 ss.

²⁰ Si veda in questo senso G. ORLANDINI, *Prima nota sul decreto legge n. 146/2015*, su www.cgil.it, 2015.

²¹ Si veda sul tema L. SALVEMINI, *Sul concetto di sostenibilità*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

Le Regioni, che negli anni '90 avevano visto riconosciuto un crescente ruolo nell'elaborazione delle politiche in materia di beni culturali, con la successiva formalizzazione dello stesso nella riforma del Titolo V della Costituzione, sono state da quel momento investite da una duplice ed opposta corrente. Da un lato, come prima ricordato, hanno visto ridimensionata la loro presenza nel settore ad opera della Corte costituzionale, che ne ha sia esclusa la competenza sui beni di proprietà pubblica, sia ha ribadito che esse non hanno competenza in materia di tutela dei beni culturali, anche di loro proprietà. Dall'altro, però, le Regioni hanno iniziato, seppure in modo diversificato e non sempre soddisfacente da regione a regione, a legiferare in materia, non solo disciplinando la valorizzazione delle attività culturali²² – ambito non rientrante nella normativa statale – ma anche occupandosi di aspetti apparentemente non di loro competenza. Inoltre, sembrano sempre più saper cogliere le opportunità fornite dalla normativa sul federalismo demaniale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si registrano molte leggi regionali aventi ad oggetto categorie di beni non rientranti nelle categorie disciplinate dal Codice ma ritenute in ogni caso meritevoli di tutela. Solo a titolo esemplificativo può citarsi la legge della regione Lazio sui "locali storici"²³. In relazione a questi beni, la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle leggi regionali di loro tutela, al fine di contemperare il rispetto della competenza esclusiva dello Stato in materia e le esigenze statali – ha coniato il termine di "beni di interesse culturale", come tali assoggettabili a regolamentazione da parte delle sole Regioni. Al di là del dato terminologico, la scelta della Corte è apparsa obbligata. In base al dettato del Codice, infatti, l'individuazione delle categorie dei beni culturali rientra nella funzione di "tutela" ed è quindi statale. Una lettura rigorosa, anche sul piano terminologico di questa categoria dovrebbe però portare ad escludere che vi possano essere beni non ritenuti tali dal legislatore statale ma riconducibili, in base alla sensibilità locale, alla tradizione e alla cultura di un'area limitata del Paese. Da qui il compromesso, espresso dall'orientamento della Corte, che consente alle Regioni di valorizzare – ma per farlo debbono prima "individuare" la categoria e "conservare" il bene – anche cose, mobili ed

²² Cfr. F. SCUTO, *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale* e D. GALLIANI, *I beni culturali immateriali: il futuro alle nostre spalle*, entrambi in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

²³ Cfr. Legge regione Lazio n. 31 del 2001. Questa legge, impugnata dallo Stato per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, è stata dichiarata non costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2003.

immobili che non rientrano nella definizione di patrimonio culturale definita dal legislatore statale ma che presentano un “interesse culturale”.

Peraltro, il termine “conservazione”, che come ricordato prima è elemento della tutela, si rinviene sovente nelle leggi regionali riguardanti i *cultural heritage* regionali, anche in considerazione del fatto che non si può valorizzazione senza “rimettere in uso” il bene e, in presenza di risorse statali sempre più esigue per tale finalità, appare inevitabile – anche se non sempre sostenibile – che le Regioni se ne facciano carico²⁴.

Anche per questo motivo, crescente interesse viene mostrato nei confronti di quello che è stato definito “federalismo demaniale culturale”, che ha preso avvio sulla base di una disposizione contenuta in un decreto legislativo del 2010²⁵. Questa novella ha, in senso tecnico, dato una interpretazione autentica della legge delega n. 42 del 2009, chiarendo che il federalismo demaniale ha un regime suo proprio, caratterizzato dall’esclusione dei trasferimenti di massa e dalla selettiva individuazione di beni determinati sulla base di appositi accordi di valorizzazione, ai sensi dell’art. 112, 4 comma del Codice. A differenza degli altri beni demaniali, non è stato dunque considerato possibile formulare elenchi di beni culturali *a priori* “trasferibili”, in quanto la cessione è possibile solo a fronte di impegni e progetti di valorizzazione presentati dall’ente locale e giudicati validi.

In base a questa disposizione, quindi, lo Stato può trasferire a Comuni, città metropolitane, (province) e Regioni, beni del demanio culturale che non rivestano “rilevanza nazionale” e che siano oggetto di specifici accordi di valorizzazione e di piani strategici di sviluppo culturale, redatti insieme. Il Mibac ha poi fugato anche un ulteriore elemento di criticità, chiarendo nel 2011, che il trasferimento del bene dallo Stato ad un altro bene territoriale non ha come conseguenza la sdemanializzazione dello stesso, che resta quindi ancorato alla tutela propria del regime del demanio²⁶. In presenza di una normativa idonea a fornire agli

²⁴ Si vedano ad esempio la legge della regione Lombardia n 13 del 2007, rubricata “Riconoscimento degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali ai fini ambientali, paesaggistici, culturali, turistici e economici, all’interno dei quali si parla espressamente di conservazione dei beni culturali; o la legge della regione Toscana, 25 febbraio 2010, n. 21, rubricata “Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali”. Anche qui è presente e disciplinata la conservazione dei beni culturali.

²⁵ D. Lgs. 85 del 2010 (Attribuzione a Comuni, città metropolitane, province e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) che all’art. 5, commi 2 e 7 disciplina la possibilità di un trasferimento di beni appartenenti al patrimonio culturale.

²⁶ Il riferimento è alla circolare del 18 maggio 2011 del Segretario generale del Mibac, avente ad oggetto i criteri volti a creare le condizioni per un’applicazione uniforme in tutte le Regioni dei complessi e inediti meccanismi normativi, definendo ulteriormente l’iter procedurale delle richieste, i

enti locali alcuni punti di riferimento può registrarsi un progressivo aumento delle richieste avanzate dagli enti territoriali di trasferimento di beni del demanio culturale statale. Per molti versi questa può rappresentare un modo per collocare un bene culturale nel livello di governo maggiormente in grado di contestualizzarlo sul piano culturale e dello sviluppo della comunità.

4. La normativa europea in materia di beni culturali e il suo impatto sulla disciplina nazionale

Un impatto significativo seppure lento, come si avrà modo di approfondire *infra*, sulla normativa italiana in materia di beni culturali è stato prodotto dall'integrazione europea. Come è noto, il Trattato di Roma, nella sua formulazione originaria, si occupava di beni culturali solo in una disposizione nella quale, in deroga all'obiettivo della libera circolazione delle merci, lasciava impregiudicati i limiti alla stessa in presenza di alcune finalità tassativamente previste, quali appunto la protezione del patrimonio storico-artistico nazionale²⁷. Seppure indirettamente, in questa disposizione vi era già il riconoscimento della peculiarità dei beni culturali rispetto alle generiche "merci" anche se la Corte di giustizia ha da sempre respinto l'idea di un'eccezione culturale generale, suscettibile di produrre un'automatica esclusione dei beni e servizi culturali dall'ambito di applicazione dei trattati²⁸ e

criteri di formazione dei progetti di valorizzazione, gli aspetti generali degli atti di attribuzione di beni agli enti territoriali. A questo fine il Mibac e l'Agenzia del Demanio hanno concluso un Protocollo d'intesa che definisce le modalità di gestione delle richieste avanzate dagli enti territoriali: in particolare si prevede che queste siano valutate a livello regionale da Tavoli tecnici operativi composti da rappresentanti degli organi periferici del Mibac e dell'Agenzia del Demanio e presieduti dalla Direzione regionale del Mibac, cui sono invitati gli enti locali interessati; si prevede inoltre l'istituzione di una "cabina di regia" a livello nazionale, presieduta dal segretario generale del Mibac a cui partecipano rappresentanti del Ministero e dell'Agenzia del Demanio.

²⁷ Cfr., di recente, S. SASSI, Il patrimonio culturale: per una sostenibilità dell'identità nazionale ed europea, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

²⁸ È opinione condivisa che la Corte di giustizia si sia assunta l'onere, sin dalle prime fasi del processo d'integrazione, di valutare la compatibilità delle norme nazionali in materia di beni culturali con i provvedimenti dei trattati, mettendo in discussione quelle disposizioni, progettate per preservare le pratiche e le tradizioni interne, qualora esse fossero suscettibili di avere effetti restrittivi. Mentre a prima lettura l'art. 36 CEE permetteva agli Stati di derogare al divieto di restrizioni a importazioni ed esportazioni tra gli Stati membri, per motivi di protezione del patrimonio artistico, storico, o archeologico nazionale, le sentenze della Corte hanno teso a valorizzare l'instaurazione del mercato

ha preferito che i legislatori nazionali e, soprattutto, gli amministratori valutassero caso per caso. Può quindi dirsi che, nonostante l'assenza di una sostanziale competenza comunitaria, le istituzioni europee si siano trovate a dover affrontare questioni culturali già nelle prime fasi del progetto europeo.

I primi interventi hanno visto il disfacimento della distinzione originale tra la sfera economica e quella culturale, cambiamento inevitabile dato il carattere trasversale del settore culturale che si vedeva soggetto ad alcune norme del mercato unico. E può rilevarsi che la ricerca dell'equilibrio tra l'integrazione del mercato e la funzione protettiva delle misure nazionali si sia verificata un'impresa estremamente complessa.

Dagli anni novanta in poi, è invece cresciuta la consapevolezza della necessità di avvicinare i cittadini al progetto europeo, al fine di ottenere un maggiore consenso per gli obiettivi economici, politici e sociali. Acquisita consapevolezza della necessità di creare un *idem sentire* nei confronti dell'Unione, basato anche sulle testimonianze del passato, ed in particolare su quelle che evidenziavano elementi di contiguità, le istituzioni europee hanno cercato di individuare degli spazi di intervento nel settore culturale. Con il Trattato di Maastricht è stato introdotto il Titolo IX sulla cultura composto da un solo articolo che riconosceva la cooperazione culturale come obiettivo dell'Unione. Ciò ha reso possibile una maggiore sistematicità nell'organizzazione delle attività culturali fino ad allora intraprese, risultando in una serie di programmi pilota e i successivi programmi settoriali e soprattutto ha consentito al legislatore europeo di adottare due atti normativi, sulle quali ci si soffermerà tra breve, destinati ad avere un impatto significativo sulla circolazione dei beni culturali sullo spazio europeo.

Con il Trattato di Lisbona è stata ora introdotta un'altra novità in materia culturale, che non ha però ancora avuto modo di manifestarsi appieno e i cui effetti sono quindi ancora da analizzare.

unico, respingendo sin dall'inizio i tentativi di impedire l'applicazione dei principi di libera circolazione allo scambio e commercio di beni culturali. Per questo, nel tempo, la Corte ha stabilito una serie di motivi, conformi agli obiettivi di interesse generale, che possono giustificare le misure nazionali applicate indistintamente, restrittive rispetto alla libera circolazione delle merci. Alcuni obiettivi di interesse generale appartengono alla materia culturale come: la protezione del patrimonio storico ed artistico, la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico culturale, tutela della libertà d'espressione delle diverse componenti sociali, culturali, religiose o filosofiche degli Stati membri (pluralismo culturale nei media), la garanzia di un certo livello qualitativo dei programmi, le misure per la difesa e valorizzazione della lingua nazionale e la promozione della produzione cinematografica.

Il Trattato di Lisbona attribuisce grande importanza alla cultura: nel preambolo del trattato sull'Unione europea (TUE) si fa esplicito riferimento alla volontà di ispirarsi “alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa”. Tra gli obiettivi prioritari dell'UE, come specificato nel trattato, figura l'impegno a rispettare “la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e [a vigilare] sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo” (articolo 3 del TUE). L'articolo 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce poi che, nel settore della cultura, l'Unione ha competenze “per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri”. Infine, ma di primaria importanza, l'articolo 167 del TFUE fornisce maggiori dettagli sull'azione dell'UE in ambito culturale: l'Unione deve contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando il retaggio culturale comune. L'azione dell'Unione deve incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e appoggiare e integrare l'azione di questi ultimi nel miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, nella conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, negli scambi culturali non commerciali e nella creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

È stato rilevato che nel Trattato vengono utilizzate due locuzioni diverse: “patrimonio culturale europeo” e “patrimonio culturale d'importanza europea”. Le interpretazioni possono essere diverse e, tra queste, appare possibile affermare come la prima abbia carattere soprattutto ideale, tesa a individuare, salvaguardare e valorizzare i valori culturali comuni, mentre nel secondo caso, l'oggetto è più concreto, ed è teso a salvaguardare i beni mobili ed immobili che compongono i patrimoni culturali dei Paesi membri.

Questa interpretazione si collega anche all'evoluzione della normativa europea in materia di beni culturali, che ha avuto su quella italiana, e non solo, un significativo impatto. Il riferimento è al Regolamento CEE 92/3911 e successive modificazioni, che disciplina l'esportazione dei beni culturali verso i Paesi extra UE, ma soprattutto alla direttiva 3/97/CE, sostituita dalla direttiva 2014/60/UE, che mira a tutelare il patrimonio nazionale conciliando la sua protezione con il principio della libera circolazione dei beni nello spazio europeo.

L'approvazione del Regolamento ha uniformato le regole e le procedure per l'uscita verso Paesi extra UE dei beni culturali, appartenenti al patrimonio culturale di uno degli Stati membri. Obiettivo di questo atto europeo è stato, ed è, di obbligare tutte le amministrazioni nazionali a collaborare al fine di evitare che l'assenza di barriere interne possa agevolare l'esportazione illecita di un bene culturale, facendolo uscire da un paese diverso da quello di appartenenza.

Più articolato è stato l'impatto delle due direttive, prima ricordate, che si sono susseguite in questi anni e che sono state recepite dapprima con la legge 88/1998 e poi dal Codice. Questi due atti europei disciplinano la libera circolazione dei beni nello spazio europeo e l'azione di restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dai territori nazionali. È interessante notare che la direttiva del 1993 aveva prodotto una reazione di opposizione da parte del legislatore italiano. Infatti, quel testo era corredato da un allegato che elencava le categorie di beni che l'Unione voleva tutelare, indicandone, però – ed è questo l'elemento che aveva prodotto il maggiore contrasto con paesi come l'Italia – anche il valore monetario minimo necessario per poter esperire l'azione di restituzione.

Come è noto e come prima ricordato, l'Italia ha sempre rifiutato la correlazione tra valore di un'opera d'arte e sua culturalità ed anche per questo il recepimento della prima direttiva è avvenuto con alcuni anni di ritardo. Inoltre, la normativa che ne è scaturita ha cercato di limitare il più possibile l'impatto della direttiva nella parte contenente il riferimento a parametri economici. Infatti, la normativa si è adeguata al requisito del valore economico per quanto riguarda l'azione di restituzione di un bene, mentre, per quanto riguarda l'attestato di libera circolazione, che consente la spedizione in un paese membro e che è disciplinato solo dalla normativa nazionale, il legislatore delegato non ha vincolato il Ministero ad alcun parametro, con la conseguenza che quest'ultimo può inibire l'uscita dall'Italia anche di beni che sono importanti per il patrimonio nazionale pur senza avere un valore commerciale significativo.

La direttiva del 2014 ha modificato nuovamente il quadro di riferimento, eliminando l'allegato e stabilendo che la tutela nello spazio europeo, e la conseguente azione di restituzione, può essere esperita per tutti i “beni culturali considerati patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale” a norma della legislazione del paese di appartenenza. L'Unione ha in questo modo certamente manifestato una maggiore attenzione alla posizione dei singoli Stati membri ed in particolare di quelli “esportatori” contro la loro volontà, attenzione che non potrà certo passare inosservata con riferimento al legislatore nazionale.

È anche per questo che appare difficilmente comprensibile una disposizione, in queste settimane in discussione in Parlamento, volta a introdurre una “semplificazione” nella richiesta dell'attestato di “spedizione” verso un Paese dell'Unione²⁹. Qualora approvata, tale disposizione di modifica del Codice, consentirà, a chiunque voglia far uscire cose di interesse culturale il cui valore stimato è inferiore ad una soglia predefinita, di autocertificare il non superamento del limite economico, salva successiva verifica da parte del Mibac. Come appare evidente l'elemento di innovazione, contenuto nella norma, non è certamente quello della semplificazione del procedimento, certamente apprezzabile, bensì l'introduzione di un

²⁹ Il riferimento è al ddl C-3012B (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).

principio assolutamente nuovo nel sistema italiano di tutela, ossia la fissazione di un limite economico, seppure basso, al di sotto del quale il bene non è culturale e non è suscettibile di rientrare nel patrimonio culturale.

Ne deriva l'adesione all'idea, che infatti viene in questo momento contestata da molti studiosi, che un bene per essere culturale deve avere anche un valore economico, peraltro determinato dal mercato³⁰.

5. Brevi considerazioni conclusive

La riforma del Titolo V e l'approvazione del Codice hanno rappresentato in Italia un momento di ripensamento dell'intera disciplina del settore dei beni culturali. La scomposizione delle *policy* e la diversificazione dei soggetti coinvolti ha prodotto una vivacità che per molti aspetti mancava da decenni, o forse non c'era mai stata. Nel frattempo la struttura del Ministero è stata più volte modificata, alla ricerca di una sua più efficiente articolazione sul territorio, evidenziando la difficoltà per l'amministrazione statale di collegarsi al territorio nel momento in cui, accanto alla tutela, lo Stato è chiamato a porre in essere anche azioni di valorizzazione. In quest'ottica può peraltro leggersi anche l'attribuzione al Mibac della competenza in materia di promozione del turismo, almeno con riferimento a quello culturale. Negli ultimi anni l'attenzione dei cittadini e dei turisti per i beni culturali è andata incrementandosi, con un aumento del numero di visitatori, anche grazie ad iniziative di promozione (si pensi all'ingresso gratuito la prima domenica di ogni mese o alle "notti dei musei" e alle altre iniziative spesso ispirate a esperienze di altri Paesi europei e non solo).

³⁰ Qualora approvato, il testo del nuovo art. 65, 4 comma del Codice sarà il seguente:

4. Non è soggetta ad autorizzazione l'uscita:

a) delle cose di cui all'articolo 11, comma 1, lettera d);

b) *delle cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'Allegato A, lettera B, numero 1. (ossia i beni archeologici, n.d.a.).*

4-bis. Nei casi di cui al comma 4, l'interessato ha l'onere di comprovare al competente ufficio di esportazione, mediante dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che le cose da trasferire all'estero rientrino nelle ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione, secondo le procedure e con le modalità stabilite con decreto ministeriale. Il competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d-bis), avvia il procedimento di cui all'articolo 14, che si conclude entro sessanta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione» (in corsivo le modifiche al testo vigente).

Ad essere attivo è però essenzialmente lo Stato – anche per l'importanza, quantitativa e qualitativa, del suo patrimonio culturale – ed alcune Regioni che presentano una tradizione in materia. Questo secondo caso determina una non omogeneità del livello di valorizzazione dei beni culturali presenti sul territorio, in parte insita nel riconoscimento dell'autonomia regionale, ma in parte riduttiva dell'idea di un patrimonio culturale nazionale e del necessario riconoscimento di “diritti culturali” da garantire su tutto il territorio della Repubblica. In quest'ottica le esperienze di federalismo culturale demaniale appaiono suscettibili di creare un positivo legame tra territorio e beni da tutelare, adeguando la dimensione culturale di ciascuno di essi al livello territoriale di governo maggiormente in grado di valorizzarli. Creare un legame tra cultura e sviluppo è certamente, in Paesi come l'Italia, la sfida importante da affrontare e da declinare alla luce di un elemento ulteriore, la *sostenibilità*.

Appare evidente, infatti, che occorra individuare un modello di crescita della società in cui la cultura (o le culture) nelle sue molteplici manifestazioni fungano da pivot per il progresso individuale e sociale. In altri termini, alle politiche culturali si chiede oggi non solo di preoccuparsi di una maggiore tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, tangibile e intangibile, ma anche di identificare quelle attività in grado di favorire un percorso di sviluppo, che non è in sé economico ma che è suscettibile di diventarlo³¹.

³¹ Su questi temi ed in particolare sulle questioni della sostenibilità culturale nell'ordinamento costituzionale italiano sia consentito il rinvio ai contributi contenuti in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO

La disciplina de los bienes
culturales en Italia



Premisa

- Italia es unànimemente considerada como un "museo al aire libre"
- Presencia generalizada sobre el territorio de bienes culturales, muchos de los cuales declarados patrimonio de la humanidad
- Propensión de los italianos a "preservar" los vestigios del pasado



Premisa

- Ley 1089/1939, representa uno de los primeros ejemplos en el mundo de disciplina estructurada de la materia
- Definidas las categorías que constituyen el patrimonio cultural: las cosas de valor histórico, artístico, arqueológico y etnoantropológico
- Disciplinada la función de protección finalizada a la conservación del bien para las generaciones futuras, las reglas y los límites del tráfico interno y de la exportación



Premisa

- Atribuido carácter "funcionalmente público" a todos los bienes culturales
- Sometimiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad privada al mismo régimen de protección previsto para el patrimonio cultural público
- A lo largo de todo el siglo XX la conservación ha sido el principio rector de la política nacional en el ámbito de los bienes culturales, hasta la llegada de la *multilevel governance*



La legislación estatal del patrimonio cultural

- Art. 9 de la Constitución, colocado entre los principios fundamentales: «La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Protege el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación»
- Al principio se lo interpretó con función meramente de servir con respecto a los artículos 2 y 3
- Más tarde se le reconoció un papel más amplio, de matriz de los derechos culturales, entendidos en el sentido más amplio de «disposizione manifesto»



La legislación estatal del patrimonio cultural

- Reforma constitucional de 2001: la función de protección pertenece al Estado, la regulación del desarrollo pertenece a la jurisdicción concurrente Estado-Regiones
- 2004, Código del patrimonio cultural y del paisaje define y regula todas las funciones que acabamos de mencionar Decreto Legislativo 22 Enero de 2004, n. 42
- Contribuye a definir mejor el contenido de la función de protección, si bien sin innovarla



La legislación estatal del patrimonio cultural

- Objeto de la protección: patrimonio cultural "declarado", de propiedad privada o pública, no sólo del estado, con carácter funcionalmente público
- Comprobación de culturalismo, de todos los bienes muebles e inmuebles propiedad de una entidad gubernamental local o de una entidad privada, sin fines de lucro, limitar campo de aplicación de lo que es «testimonio de civilización»
- División de los bienes culturales en "inalienables" y alienables



La legislación estatal del patrimonio cultural

- Difícil encontrar entidades privadas dispuestas a comprar bienes sujetos a restricciones tan estrictas, tanto en términos de protección que de valorización
- Código introduce el concepto de “valorización”, visto por primera vez con la Comisión Franceschini
- Mejoría de los servicios relacionados con la fruición, con la Ley Roche, 1993, es un medio para promover la valorización del los bienes



La legislación estatal del patrimonio cultural

- Código tendría que haber ajustado la valorización sólo con las disposiciones en principio, dejando a las distintas Regiones la tarea de adaptarla a su propia situación y a su propia *policy* en materia
- Surge la dificultad para el Estado de aceptar que las Regiones, regulen la valorización de los bienes culturales de propiedad estatal
- Corte Constitucional (núm. 26/2004) redimensiona el potencial regional al respecto



La legislación estatal del patrimonio cultural

- Recientemente problemas de disponibilidad de algunos sitios relevantes (por ejemplo., Pompeya, Coliseo), debido a huelgas
- Decreto Ley no. 146/2015 incluye el acceso a los lugares de la cultura entre los servicios públicos esenciales (Ley no. 146/1990), cuya accesibilidad debe siempre garantizarse, también en caso de huelga
- Configurabilidad de un "derecho a la cultura" (a disfrutar de la cultura) como derecho individual capaz de equilibrar el derecho de huelga?



Las normativas regionales

- Redimensionada la autoridad regional en el sector efectuada por la Corte, las Regiones están empezando a legislar sobre la materia
- Muchas leyes regionales sobre las categorías de bienes no incluidos en las categorías cubiertas por el Código, pero consideradas de todos modos dignas de protección (por ejemplo. "locales históricos")
- Corte Constitucional acuña la expresión "bienes de interés cultural", que pueden ser regulados por parte exclusivamente de las Regiones



Las normativas regionales

- «Federalismo demaniale culturale», decreto legislativo n. 85/2010
- El Estado puede transferir a los municipios, ciudades metropolitanas (provincias) y regiones, bienes culturales de dominio público que no tengan «relevancia nacional»
- Necesaria estipulación de acuerdos específicos de valorización y de planes estratégicos de desarrollo cultural



La normativa europea

- Tratado de Roma, como excepción al objetivo de la libre circulación de mercancías, permite límites para algunos fines estrictamente establecidos, incluyendo la protección del patrimonio nacional histórico y artístico
- Disminuye la distinción entre lo económico y lo cultural, normas del mercado único
- Los 90: la necesidad de crear un sentir común hacia la Unión, que se base también en los testimonios del pasado



La normativa europea

- Tratado de Maastricht: introducido el Título IX sobre la cultura que consta de un solo artículo que reconocía la cooperación cultural como objetivo de la Unión
- Organización más sistemática de las actividades culturales, programas piloto y programas sectoriales
- Tratado de Lisboa otorga una gran importancia a la cultura: en el preámbulo (TUE) referencia "a la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa"



La normativa europea

- Entre las prioridades de la UE, respeto por la "riqueza de su diversidad cultural y lingüística y [supervisar] la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo" (artículo 3 del TUE)
- Artículo 6 del TFUE, en el campo de la cultura, la Unión tiene competencia "para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros«
- Artículo 167 del TFUE proporciona más detalles sobre la acción de la UE en el ámbito cultural



La normativa europea

- La Unión debe contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de las diversidades nacionales y regionales, evidenciando el legado cultural común
- La acción de la Unión debe favorecer la cooperación entre los Estados miembros y apoyar y completar la acción de estos en la mejora del conocimiento y de la difusión de la cultura y de la historia de los pueblos europeos en la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea, en los intercambios culturales no comerciales y en la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual



La normativa europea

- Reglamento CEE 92/3911 y sus modificaciones, regula la exportación de bienes culturales a los países no comunitarios
- Directiva 3/97/CE, sustituida por la Directiva 2014/60/UE, intenta proteger el patrimonio nacional conciliando su protección con el principio de libre circulación de mercancías en el espacio europeo
- Contraste con legislador italiano, que rechaza la correlación entre el valor de una obra de arte y su culturalidad



Conclusiones

- Reforma del título V y aprobación del Código representaron en Italia un momento para reconsiderar toda la disciplina del sector del patrimonio cultural
- La estructura del Ministerio ha sido modificada en varias ocasiones, en busca de una más eficiente distribución territorial
- Atribución a MiBAC de la competencia en el ámbito de la promoción del turismo



Conclusiones

- En los últimos años ha ido aumentando la atención de los ciudadanos y de los turistas hacia el patrimonio cultural, con un aumento del número de visitantes, gracias también a iniciativas de promoción
- Es però el Estado la parte esencialmente activa
- No uniformidad del nivel de valorización de bienes culturales presentes en el territorio entre Estado y Regiones



Conclusiones

- Experiencias de «federalismo culturale demaniale» resultan susceptibles a crear un vínculo positivo entre el territorio y los bienes que se deben proteger, adaptando la dimensión cultural de cada uno de ellos al nivel territorial de gobierno más capaz de valorizarlos
- Nuevo reto, la *sostenibilidad*
- Tenemos que identificar un modelo de crecimiento de la sociedad en el que la cultura (o las culturas) en sus múltiples manifestaciones actúe como un eje para el progreso individual y social



Conclusiones

- En otras palabras, a las políticas culturales hoy en día se le pide no sólo de preocuparse por una mayor protección y mejora del patrimonio cultural, tangible e intangible, sino también por identificar aquellas actividades que puedan favorecer un camino de desarrollo que no es en sí mismo barato, pero que podría serlo

