

Con l'attuazione dell'art. 29, commi 7,8,9 e 9-bis del codice, la qualifica di restauratore si conseguirà dunque soltanto previo completamento di corsi di laurea magistrale, corsi accademici di secondo livello, corsi organizzati dalle Scuole di alta formazione degli Istituti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, oppure da altri soggetti pubblici o privati all'uopo accreditati che rilasciano diplomi di valore equipollente alla laurea magistrale.

Ad oggi, tuttavia, la regolamentazione della professione di restauratore e di collaboratore del restauratore è ancora essenzialmente governata dalla disciplina transitoria, contenuta principalmente nell'art. 182 del Codice.

Con Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 13.5.2014 sono state emesse le *Linee guida applicative dell'articolo 182 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio concernente la disciplina transitoria del conseguimento delle qualifiche professionali di restauratore di beni culturali e di collaboratore restauratore di beni culturali*.

Nelle premesse delle predette Linee guida giustamente si afferma che *gli operatori del restauro italiani sono riconosciuti nel mondo come professionisti dotati di una ottima formazione, fatto che ancora non ha trovato riscontro in un assetto giuridico che garantisca la reale definizioni della loro professione e conseguentemente della loro situazione lavorativa*.

Questa disciplina – prosegue a dire il documento – tiene conto delle capacità ed esperienze acquisite dagli operatori interessati nel periodo precedente la piena attuazione dell'art. 29 commi 7, 8 e 9 del Codice, con la conseguenza che allorché sarà conclusa la fase transitoria, per il conseguimento delle qualifiche occorrerà fare riferimento esclusivamente all'articolo 29 del Codice ed alle disposizioni attuative.

Opportunamente si osserva, ancora, nelle predette Linee guida, che: *sono emerse con evidenza le difficoltà insite in una norma transitoria che prevede di regolamentare un settore così complesso mantenendo ben saldi i principi necessari a garantire una selezione degli operatori del restauro basata su una adeguata formazione e/o su una comprovata esperienza condotta nell'attività di restauro, e che inoltre la vigente formulazione dell'articolo 182 è complessa e può dare adito a difficoltà o incertezze interpretative*.

In base all'art. 182 la qualifica di restauratore può essere conseguita in esito ad apposita selezione pubblica aperta a tutti gli interessati che possano vantare i titoli di cui alle Tabelle 1,2, e 3 dell'Allegato B al Codice nella misura ivi stabilita; oppure previo superamento di una prova di idoneità con valore di esame di Stato abilitante all'esercizio dell'attività; oppure ancora mediante il superamento di una distinta prova di esame a cui possono accedere coloro che abbiano conseguito la laurea o il diploma accademico di primo livello in restauro delle accademie di belle arti, nonché la laurea specialistica o magistrale ovvero il diploma accademico di secondo livello in restauro delle accademie di belle arti.

Si è avuta nel 2015, con termine al 30 giugno per la sua conclusione, una procedura di selezione pubblica consistente nella valutazione di titoli e delle attività e nella attribuzione dei relativi punteggi.

3 L'oggetto della tutela

1. Dalle "cose di interesse storico artistico" ai "beni culturali"

Il termine "bene culturale" compare in un testo normativo per la prima volta nel 1954, in ambito internazionale, nella Convenzione de l'Aja del 14 maggio 1954²³, ratificata in Italia con legge 7 febbraio 1958 n. 279 *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*: in un testo quindi che seguiva il terribile conflitto mondiale e nel quale ci si preoccupava di salvaguardare il patrimonio culturale in caso di eventi bellici.

In Italia il termine bene culturale fu introdotto²⁴ in un atto formale, nelle Dichiarazioni conclusive, dalla Commissione parlamentare Franceschini (dal nome del suo Presidente On. Francesco Franceschini), *Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio* istituita con la legge 26 aprile 1964 n. 310, nominata dal Parlamento con il mandato di *condurre un'indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e valorizzazione, nonché di formulare proposte concrete al fine di perseguire gli obiettivi della revisione delle leggi di tutela nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabile, dell'ordinamento del personale in rapporto alle effettive esigenze e dell'adeguamento dei mezzi finanziari*.²⁵

²³ Sul tema della protezione in caso di conflitto, v. Lauso Zagato, *La Protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, Torino, 2007.

²⁴ La locuzione bene culturale compare poi in un atto legislativo italiano negli anni '70 e cioè con il D.L. 14 dicembre 1974 n. 657 convertito in legge 29 gennaio 1975 n. 5, che istituisce il Ministero per i beni culturali e ambientali, al quale vengono attribuite le competenze in materia sino ad allora radicate in capo al Ministero della Pubblica Istruzione.

²⁵ Le Dichiarazioni della Commissione Franceschini sono state pubblicate in "Riv. Trim. Dir. Pubbl.", 1966, p. 119. Per esteso invece in: *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967. Per un approfondimento v. Bruno Cavallo, *La nozione di beni culturali tra unità e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988.

La Commissione Franceschini nel 1966 espose i risultati dell'indagine, dalla quale emergeva il diffuso malessere nel quale versava il patrimonio culturale italiano e presentò 84 dichiarazioni conclusive contenenti proposte di soluzioni o rimedio al degrado, proposte cui, tuttavia, non seguì alcuna riforma legislativa.

La Commissione, nella Dichiarazione I, elabora una definizione di bene culturale che vuole essere unitaria, intesa a raccogliere in un'unica nozione le "disiecta membra" dei diversi e molteplici tipi di cose di interesse culturale: dunque tutte le cose di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale, paesistico, archivistico e librario e ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale di civiltà.

Questa definizione sintetizza la presa di coscienza definitiva della necessità di superare l'idea di patrimonio storico artistico fondata principalmente sull'aspetto materiale, di allontanarsi dalla concezione prevalentemente estetizzante, idealistica ed elitaria dell'arte, centrata maggiormente sul pregio materiale della cosa (il "bello d'arte"), per guardare di più al contenuto, al valore intrinseco del bene ed alla sua capacità di innalzare la tensione culturale e spirituale, di tramandare un valore o un'eredità di civiltà.

Da qui anche l'estensione dell'area di meritevolezza di tutela delle cose di interesse storico, artistico, ecc..., così da ritenersi doveroso tutelare anche quelle cose che rivestono un pregio minore ma che non per questo sono prive di un interesse culturale, inteso come capacità di ridestare nell'uomo la vibrazione e la "scintilla" del bello e del vero o la memoria di una vicenda umana quale segno e tradizione di civiltà.

Dunque in tal modo anche le così dette "arti minori" o che utilizzano un substrato materiale di minor pregio (si pensi alla stoffa lavorata artigianalmente, rappresentativa di un certo stile o arte popolare) possono entrare nel novero dei beni culturali.

La funzione e la natura di "testimonianza di civiltà" dei beni culturali e il loro effetto di elevazione spirituale e culturale dell'uomo e della società, sono dunque, nelle espressioni e nelle intenzioni della Commissione Franceschini, da considerarsi il fulcro che consente di ricondurre ad un bene giuridico unitario tutte le diverse componenti del patrimonio culturale.

Non solo, ma esse costituiscono anche la ragione del superamento di una tutela intesa in prevalenza in funzione conservativa, protezionistica del bene, in direzione dell'altro, parimenti necessario, polo della valorizzazione e della pubblica fruizione.

Infatti, se si è capito che il bene culturale è importante ed è da proteggere perché è una testimonianza di civiltà, e questa testimonianza se percepita dai singoli e dalla collettività ne eleva lo spirito, la cultura e ne migliora la consapevolezza del valore di se stessi e della realtà, e con ciò ne migliora infine la qualità della vita, individuale e sociale, la prima conseguenza da trarne è che il bene culturale va allora il più possibile portato a conoscenza delle persone e della collettività, perché solo

così esso potrà "produrre" i propri benefici effetti, mentre se esso restasse chiuso in un deposito o pur anche esposto in una sala museale ma ignorato da tutti, nessun vantaggio, nessun "aumento" della cultura e della qualità della vita vi sarebbe.

Questa in effetti è la nuova frontiera della conservazione, di cui ho accennato in premessa e nella prima parte del presente volume, e peraltro è in linea con il nucleo dell'art. 9 della Costituzione, la quale norma riconosce implicitamente al patrimonio culturale un ruolo essenziale per lo sviluppo della cultura e assegna perciò, con un "non detto" ricavabile dal complesso della norma, alla Repubblica anche il compito di promuovere la valorizzazione del patrimonio culturale.

2. I beni culturali nel codice: definizione

Abbiamo visto sopra come la concezione di bene culturale sia mutata negli anni e come la attuale concezione sia unitaria e improntata ad una tutela non meramente conservativa o statica, ma dinamica e rivolta alla valorizzazione del patrimonio culturale ed allo sviluppo della cultura.

Ora qui dobbiamo rispondere alla domanda "Che cosa è bene culturale?" Quali sono, per la legge italiana i requisiti e le condizioni perché una cosa si possa definire bene culturale?

Innanzitutto, come vedremo, la nozione "legale" di bene culturale è comunque una nozione "meta-giuridica", cioè incompleta se non attinge ai contenuti e alle regole proprie delle discipline e della "scienza" esterne al diritto.

Inoltre, e non secondariamente, il Codice del 2004 è permeato della consapevolezza del valore "complessivo" del bene culturale come sopra illustrato, e nel Codice viene, in una prima norma definitoria, ripresa proprio la definizione data dalla Commissione Franceschini.

Nella Parte Prima, Disposizioni Generali, del Codice, l'art. 2 dà infatti la seguente definizione generale di beni culturali: 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 e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

In tale definizione viene riproposta la sottolineatura dell'essere "testimonianze aventi valore di civiltà".

Inoltre in essa si coglie la centralità del termine "interesse".

I beni culturali sono, invero, così denominati in quanto è stata intravista una possibile unitarietà tra le diverse "cose di interesse" storico, artistico, ecc... e questa è costituita dal comune "interesse culturale" articolantesi nelle diverse tipologie e forme.

Interesse qui va inteso in senso oggettivo, ovvero, per quanto possibile come interesse svincolato dal giudizio del singolo e piuttosto ancorato ad una, idealistica, rappresentazione oggettiva dell'interesse comune a tutta la collettività.

La definizione del Codice si richiama dunque alla definizione adottata dalla Commissione Franceschini, anche se non viene ripresa la specificazione del termine "materiale". Tuttavia ciò non comporta affatto il superamento del requisito della materialità o fisicità, come comprova la presenza del termine "cōsa" nella descrizione dei beni culturali, appunto come "cose".

Quali sono dunque gli "interessi" culturali la cui presenza determina la possibile qualificazione di una cosa come bene culturale?

La norma di cui all'art. 2 indica tassativamente quali sono le tipologie o, se vogliamo, le classi, di interesse:

- interesse artistico;
- interesse storico;
- interesse archeologico;
- interesse etnoantropologico;
- interesse archivistico;
- interesse bibliografico²⁶.

Per procedere alla identificazione di un bene culturale tuttavia questa definizione non è sufficiente. Ed infatti, nella Parte Seconda del Codice incontriamo una ulteriore, altrettanto importante e più dettagliata e specifica norma definitoria: l'art. 10, il quale è collocato nell'ambito del Titolo I, dedicato alla Tutela, nel Capo intitolato "Oggetto della tutela".

È sulla base poi di questo art. 10 che le Autorità competenti, gli operatori, tutti i consociati potranno stabilire se una determinata cosa è o non è bene culturale e ciò

²⁶ Si noti come gli interessi bibliografico e archivistico vengono per la prima volta enunciati nel corpus normativo principale dei beni culturali: la novità non sta tanto nel fatto che i beni bibliografici ed archivistici vengano considerati beni culturali e siano sottoposti a tutela, il che già avveniva anche sotto il vigore della legge 1089/1939 (sia pure, per gli archivi, ai sensi della legge 1409/1963: peraltro allora non vi era ancora la dichiarazione esplicita, da parte della norma, degli archivi come beni culturali) quanto nel fatto che per la prima volta si enuclea espressamente, nel testo legislativo "centrale", la specificità dell'interesse archivistico e dell'interesse bibliografico. Peraltro già negli anni '60 la Commissione Franceschini, nella nota Dichiarazione I, aveva esplicitamente individuato i due interessi in discorso come specifici ed autonomi. Dunque se ciò è indice della volontà di aumentare la consapevolezza della autonoma dignità del bene archivistico e librario e di porre le basi, di principio e concettuali, per una sistematica ripresa della materia e per una enunciazione delle specificità di disciplina della tutela di questi beni in ragione del loro particolare modo d'essere e del peculiare modo in cui si presenta in essi e può essere goduto, fruito, l'interesse storico o artistico, non trovo tuttavia sufficientemente chiarite invece, dal sistema delle norme, le ragioni dell'eliminazione, dall'art. 10, del termine "beni librari" e "beni archivistici", presenti nella formulazione dell'art. 2 del Testo Unico 490/1999, così come la riduzione della precedente estensione dei beni librari a "qualunque sia il loro supporto", a favore dei supporti "audiovisivi in genere".

ai sensi di legge e con gli effetti giuridici conseguenti, ovverosia il vincolo culturale e il limite alla proprietà.

L'art. 2 collocato, a differenza dell'art. 10, nell'ambito come detto delle Disposizioni generali del Codice, ha una funzione, a mio avviso, non solo di delimitazione del concetto e nozione di bene culturale, come binario entro il quale l'art. 10 e la sua applicazione dovranno rimanere, ma anche una più ampia e generale funzione interpretativa, di guida cioè nell'applicazione in concreto poi della norma suddetta ai fini della individuazione dei beni culturali, oltre che una finalità di orientamento per il futuro legislatore.

Il predetto art. 2, invero, va colto nell'insieme e nel sistema delle Disposizioni generali ove esso è collocato, le quali contengono principi che riguardano la nozione di bene culturale ma anche gli scopi perseguiti dal Codice e la disciplina dei rapporti tra gli Enti e i soggetti "protagonisti" della tutela e della valorizzazione, nonché le rispettive competenze.

Il Codice, all'art. 1, dichiara esplicitamente che la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale avvengono in attuazione dell'art. 9 della Costituzione.

Questa prima affermazione è indice della volontà non solo di adempiere al dovere costituzionalmente imposto di tutela del patrimonio culturale, ma anche di accogliere quella più lata accezione del bene culturale che promana dall'art. 9 della Costituzione, una nozione ampia di bene culturale, che non assegna importanza preponderante all'aspetto materiale di esso, quanto piuttosto all'essere testimonianza di civiltà ed elemento produttivo di sviluppo della cultura.

Questa funzione e la diversa collocazione sistematica dell'art. 2, consentono, poi, di riconoscere, sia pure con diversi effetti giuridici e con finalità diverse, anche una autonoma consistenza normativa ai valori culturali ed alle istanze di tutela e valorizzazione di provenienza territoriale, diverse da quella "centrale" dettata dal Codice e dal sistema unitario da esso organizzato.

Il concetto di bene culturale di cui all'art. 2 si può dire insomma abbia in sé una accezione più ampia rispetto al concetto di bene culturale di cui all'art. 10, una accezione tale da ricomprendere anche quei beni non oggetto del "vincolo" culturale perché non rientranti, o non del tutto, nella delimitazione di cui al suddetto art. 10.

A conforto di quanto sopra, si può menzionare la nota decisione della Corte Costituzionale n. 94/2003, (anche se intervenuta prima del Codice del 2004) la quale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale proposta dal Governo nei confronti di una legge regionale del Lazio di tutela dei locali storici, ha affermato l'ammissibilità della scelta regionale di individuazione dei predetti locali, in quanto la Regione Lazio non pretendeva di inserire una nuova categoria di beni culturali "vincolati", ma solo intendeva individuare gli esercizi commerciali di rilevanza storica per l'applicazione ad essi di finanziamenti finalizzati alla loro valorizzazione e sostegno. Per questo la Corte Costituzionale ha ritenuto la

predetta legge regionale non invasiva delle competenze statali fissate dall'art. 117 della Costituzione.

Andiamo ora ad osservare in dettaglio gli oggetti considerati beni culturali dal Codice all'art. 10.

Leggere e confrontarsi direttamente con il testo dell'art. 10 è quanto mai opportuno e perciò qui ecco di seguito la trascrizione della norma.

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.

2. Sono inoltre beni culturali: **STATO**

- 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 librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed 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.

3. 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, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1; **PRIVATI**
- b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante;
- c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale;
- d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose;
- e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricomprese fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse.

4. Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a): **STATO, PRIVATI**

- a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;
- b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di

- produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio;
- c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio;
- d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio;
- e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio;
- f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico;
- g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico;
- h) i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico;
- i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico;
- l) le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.

5. Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente Titolo le cose indicate al comma 1 che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, nonché le cose indicate al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

ND, 2.12.2017

Si può vedere la riproposizione anche nell'art. 10 del termine "interesse" e della sua centralità, nonché l'articolazione, principalmente, dei tipi di interessi già elencati all'art. 2.

Si noti, inoltre, come viene mantenuta nell'art. 10 la parola "cose", a confermare la necessaria materialità del bene culturale, quale intreccio tra valore e sostrato fisico in cui si innesta.

Ciò detto, ci si avvede che la norma di cui all'art. 10 non è sufficiente per la sua stessa applicazione, cioè non è sufficiente per stabilire in concreto, allorché si sia posti dinanzi ad una specifica e reale cosa, se essa sia o meno un bene culturale e se sia dunque vincolata o meno.

Non elimina perciò l'art. 10 non solo la necessità di attingere ad altre discipline, diverse dal diritto (storia, storia e critica delle arti, architettura, ecc...), ma anche non toglie la fatica della individuazione in concreto dei beni culturali, affinché ciascuno di essi venga così sottoposto al vincolo di tutela.

A tale ultimo riguardo, occorre subito anticipare qui e porre attenzione alla seguente distinzione operata nell'art. 10.

Proprio ai fini della attribuzione o meno della qualifica di bene culturale ad un determinato bene, il Codice differenzia:

- da un lato i beni di proprietà dello Stato, degli Enti territoriali e degli altri Enti pubblici, nonché delle persone giuridiche private senza fine di lucro, oltre che degli Enti ecclesiastici;
- dall'altro lato i beni di proprietà dei soggetti privati (ovvero persone fisiche e persone giuridiche con fine di lucro).

Questa differenziazione l'art. 10 non la effettua però, si noti bene, per le cose di cui al comma 3, lettere d) (cose immobili e mobili che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, ecc...) e per le cose di cui alla lettera e) (collezioni che rivestono come complesso un eccezionale interesse) dello stesso comma: per esse non si distingue, quanto alla identificazione della loro qualifica o meno come beni culturali, tra beni pubblici e privati.

Ma, perché non resti ancora sospesa in enigma la sopra detta differenziazione tra beni pubblici e privati, vediamo prima, sin da subito, in cosa essa consista.

Per i beni culturali appartenenti a enti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro – eccetto, lo si ripete, che per le categorie di cui alle lettere “d)” ed “e)” appena dette, per le quali si applica invece la stessa regola che per i beni di proprietà privata – l'art. 10 stabilisce che essi sono considerati beni culturali. Non aggiunge, la norma, e non prevede per essi la necessità di un apposito provvedimento del Ministero che ne accerti il valore e li dichiari sottoposti a vincolo.

Insomma: come si usa dire, i suddetti beni sono vincolati *ex lege*, ovvero sia il vincolo su di essi è imposto non da un atto amministrativo ma direttamente dalla legge, cioè dal Codice dei beni culturali. Dunque l'appartenenza del bene a un ente pubblico o a persona giuridica senza fine di lucro o ad ente ecclesiastico, determina – purché il bene abbia in sé un interesse culturale – automaticamente²⁷ (*ex lege*) la qualificazione del bene stesso come culturale e la sua soggezione alle norme di tutela predisposte dal Codice.

Per quanto riguarda, invece, i beni di proprietà di persone fisiche o persone giuridiche con fine di lucro, il Codice all'art. 10 stabilisce che essi sono considerati beni culturali solo se è intervenuto un esplicito e formale provvedimento amministrativo di accertamento del loro valore culturale, con la dichiarazione di essi come beni culturali, sottoposti a vincolo.

“Dichiarazione” è infatti la denominazione di detto provvedimento (di competenza del Ministero per i beni culturali, salvo che per i beni che siano di competenza regionale).

Una importante precisazione e sottolineatura: a differenza di quanto previsto per il vincolo *ex lege* dei beni pubblici e di soggetti privati non aventi fine di lucro (per i quali non viene specificato nulla al riguardo) il vincolo che viene imposto

²⁷ Si anticipa qui che anche questo vincolo “automatico”, non sussiste, non è operante nei riguardi delle opere di autore vivente o realizzate da meno di cinquanta anni (per i beni mobili) o settanta anni (per gli immobili). Anche al vincolo *ex lege*, cioè, si applica la predetta esclusione di opere dalla tutela dei beni culturali, esclusione stabilita dalla norma di cui al comma 5 dell'art. 10 del Codice, della quale si dirà più ampiamente *infra*.

con il provvedimento di dichiarazione, deve riguardare i beni che rivestano un “interesse particolarmente importante.”

Ora osserviamo che, all'interno dell'elencazione di cui all'art. 10 (come già nei precedenti T.U. 490/1999 e L. 1089/1939) sono distinguibili diversi modi d'essere di ciascuno degli interessi o valori tutelati.

Si noti, infatti, ad esempio che l'interesse storico è indicato sia dal comma 1 che dal comma 3 lett. a) e lett. d) dell'art. 10.

Tuttavia, l'interesse storico di cui alla lett. d) è un interesse non necessariamente intrinseco al bene stesso, ma che viene a percepirsi in relazione ad un collegamento con un fatto storico od un'epoca storica

È il caso della casa natale di un famoso autore o di un personaggio storico, o il terreno dove si svolse una famosa battaglia (ad es. San Martino e Solferino) o, tristemente, il luogo dove fu consumato un eccidio (ad es. le Fosse Ardeatine o le Foibe di Basovizza).

Qui l'interesse storico non è necessariamente impresso, inscindibilmente, con la cosa, così da esserne un tutt'uno con la stessa, come nel caso invece, ad esempio, di un importante manoscritto, ma l'interesse interviene in quanto si sa che a quel luogo è collegato un determinato evento storico o ha un significato particolare per una certa epoca o stile letterario, ecc...

In modo particolare si pone, poi, l'interesse tutelato per quanto riguarda le collezioni, per le quali pare assumere importanza più che l'interesse della singola cosa riunita in collezione, il valore che assume il complesso, l'unità della raccolta medesima: il valore è cioè dato dalla appartenenza ad un unico soggetto e soprattutto dalla coesistenza (non occasionale e temporanea, come ad esempio accade, invece, per le mostre) in un unico luogo e dalla disposizione ordinata, delle cose di interesse artistico o storico e quindi dalla possibilità di conservare, vedere, studiare, gustare insieme, contestualmente, e in un ordine tra loro, più cose della stessa specie.

Il valore può essere dato anche dalla fama che in un certo ambiente ha acquisito la collezione sì da divenire comunque un punto di riferimento culturale e quindi elemento di civiltà.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza del 12/11/1987 n. 902, afferma che il termine “collezione” sta ad indicare un complesso nel quale l'omogeneità delle cose che lo compongono è più attinente al genere che alla specie, in un rapporto tra gli oggetti, che si svolge nel tempo, nella cui dimensione si matura il valore storico, e la qualità degli oggetti medesimi, nel cui ambito si determina il valore artistico.

Ancora, il Consiglio di Stato nella decisione 5.10.1084 ha chiarito che la notificazione di cui all'art. 5 l. 1089/1939 concernente le collezioni, non è la risultante di autonome e distinte determinazioni riguardanti, ciascuna, i singoli oggetti che della collezione fanno parte, ma si risolve in un'unica ed inscindibile prescrizione riguardante il complesso degli oggetti (...).

In sostanza la disciplina giuridica e il vincolo hanno carattere particolare e autonomo rispetto a quello delle singole opere che compongono le collezioni, le quali di per sé potrebbero a loro volta, anche singolarmente, rivestire un interesse culturale ed essere quindi beni culturali.

Si noti, per di più, che si deve trattare di un valore "eccezionale": di grado quindi superiore rispetto a quello che devono rivestire gli altri beni.

Proprio per questa peculiarità la collezione è soggetta al regime giuridico proprio delle universalità di cose mobili. In particolare, come vedremo, per esse il Codice stabilisce il divieto di smembramento (senza la preventiva autorizzazione).

3. Le opere d'arte contemporanea: l'esclusione dalla disciplina

Il comma 5 dell'art. 10 contiene infine una importantissima norma di esclusione, che delimita il campo di applicazione del Titolo I del Codice.

Le opere di autori tuttora in vita e le opere che abbiano una età inferiore ai cinquanta anni, se beni mobili, o settanta anni se beni immobili, sono escluse dalla disciplina del Titolo I del Codice.

La ratio di tale disposizione è da ricercare, da un lato, nella opportunità di non limitare, con l'imposizione dei vincoli propri della tutela dei beni culturali, la libertà dell'autore di modificare la propria opera, di utilizzarla, di farla circolare e di sfruttarla economicamente, e d'altro lato nella opportunità di valutare il pregio e l'interesse di un'opera ad una certa distanza di tempo dalla sua produzione, onde acquisire una necessaria riflessione e maturazione nel tempo ed evitare che il giudizio sia condizionato da un facile entusiasmo o gusto del momento e quindi l'opera possa poi rivelarsi priva di significato o comunque non adeguata a costituire "testimonianza di civiltà".

Tale esclusione era già prevista dalla legge 1089/1939 e poi dal Testo Unico 490/1999, ma non nei precisi termini espressi dal Codice del 2004, il quale ha stabilito esplicitamente che l'esclusione riguarda solo le cose di cui all'art. 10 comma 1 e comma 3 lettere a) ed e): dunque le cose di interesse storico, artistico, archeologico, etnoantropologico e le collezioni, e non le altre categorie (quindi non le cose di importante interesse per il loro riferimento alla storia, non gli archivi e i beni librari in quanto tali).

Ciò ha portato maggior chiarezza: sotto il vigore della precedente legislazione molteplici sono state le interpretazioni di detta norma che, nella formulazione contenuta nella l. 1089/1939 recitava: *Non sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.*

Ci si era domandati, invero, se l'esclusione riguardasse proprio tutte le categorie di beni culturali o solo alcune.

In particolare si era ritenuto di poter non applicare l'esclusione ai beni di interesse particolarmente importante per il loro riferimento alla storia (l'attuale lettera d) del terzo comma) e alle collezioni, e quindi di considerare tali beni come culturali anche se di età inferiore ai cinquanta anni.

Per quanto riguarda le collezioni la giurisprudenza (v. tra gli altri TAR Lazio 14.2.1991 n. 393) aveva affermato la legittimità dell'imposizione del vincolo su di una collezione, della quale le singole opere siano in prevalenza di autori non più viventi e realizzate da oltre cinquant'anni ancorché essa sia composta anche da "pezzi" di età inferiore o di autori viventi, beni che vengono così anch'essi ad essere vincolati come collezione.

Ritengo che tale ultima interpretazione riguardo le collezioni rimanga valida e possa continuare ad essere seguita anche dopo la chiara espressione della legge che annovera le collezioni tra i beni che devono avere una età superiore ai cinquanta anni, dal momento che è il complesso e non il singolo pezzo a rivestire l'interesse "eccezionale".

Per concludere l'esame della norma si segnala che il riferimento della stessa agli art. 64 e 178 riguarda la sanzione penale per la contraffazione di opere e l'obbligo di chi commercia le opere di rilasciare al compratore gli attestati di autenticità e provenienza dell'opera: esse, come meglio vedremo al capitolo 9, si applicano anche alle opere d'arte contemporanea.

4. I beni culturali: l'elenco esemplificativo

L'elencazione, contenuta nei primi tre commi dell'art. 10 è tassativa, in quanto la descrizione delle categorie ivi indicate vuole essere esaustiva ed esclusiva cosicché - salve le categorie speciali di cui al successivo art. 11 - non si possano considerare beni culturali le cose che non rientrino nella descrizione medesima e non possiedano le caratteristiche da essa indicate.

Il successivo comma 4 dell'art. 10 contiene, invece, diversamente dai primi tre commi, una elencazione dei beni culturali non tassativa, ma esemplificativa, la quale non esclude quindi che altre cose, non comprese nell'elenco, possano egualmente, anche se non indicate nel comma 4, rivestire la qualità di beni culturali. Ci soffermeremo in seguito ad esaminare alcune delle categorie esemplificative di cui al comma 4.

Nell'elenco esemplificativo di cui al comma 4 del Codice, tra le molteplici altre categorie, troviamo inserite dal Codice stesso nel 2004, non presenti cioè o così esplicitamente enucleate nella precedente legislazione, le seguenti categorie.

- Le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico e storico.
- I siti minerari di interesse storico od etnoantropologico.

- Le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere.
- Le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.
- Le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico.

Vie e piazze pubbliche

Si è trattato di un primo passo verso la possibilità di una tutela, come beni culturali, dei centri storici.²⁸

Esso non coincide con la qualificazione del centro storico come bene culturale, tuttavia perlopiù vie e piazze pubbliche tutelate per il loro interesse storico o artistico sono appunto situate nei centri storici.

Inoltre il vincolo della via e della piazza si riflette di necessità sul contesto che costituisce l'intorno (edifici, strade, portici, ecc...) di essa, in quanto la piazza non sarebbe piazza, e la via non sarebbe via, se non ci fosse il contesto spaziale che le contornano, anzi: quella piazza non sarebbe "quella" piazza e quella via non sarebbe "quella" via senza di esso.

Interessante l'affermazione, da parte della giurisprudenza amministrativa, della sussistenza del vincolo *ex lege* per questa categoria di beni culturali. Il Consiglio di Stato infatti si è più volte espresso in tal senso: *le piazze pubbliche (in specie laddove rientranti nell'ambito dei centri storici) sono qualificabili come 'beni culturali' indipendentemente dall'adozione di una dichiarazione di interesse storico-artistico* (in tal senso: Cons. Stato, VI, sent. 482/2011; id., VI, sent. 4010/2013; id., VI, sent. 4497/2013).²⁹

Architettura rurale

Si tratta del riconoscimento dell'importanza delle costruzioni e dei villaggi rurali non tanto per il pregio estetico – architettonico dei singoli manufatti, quanto per il

²⁸ Sul tema della tutela dei centri storici: Massimo Severo Giannini, *Legislazione urbanistica e competenza sui centri storici*, in "Futuribili", n. 56-57, 1973; Feliciano Benvenuti, *I centri storici. Problema giuridico?* in "Impresa, ambiente e Pubblica Amministrazione", I, 1977; Antonio Mansi, *Il vincolo di destinazione di attività aventi interesse storico o culturale nei centri storici*, in "Riv. Giur. Ed.", 1993, fasc. 3; Aldo Sandulli, Nicola Sandulli, *La giurisprudenza costituzionale sulla tutela dei centri storici* (Intervento al convegno promosso dalla 2 Università degli Studi di Napoli sul tema: *La questione dei centri storici: gli strumenti normativi e di tutela nello Stato di cultura*, Caserta, 3-5 novembre 1994, in "Riv. Giur. Ed.", 1995, fasc. 1; Gian Carlo Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano 1997; Giuseppe Caia, Giulio Ghetti, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, 1999; Matteo Sanapo, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in "Aedon, Rivista di arti e diritto on line", Bologna, 2001; Silvia Degan, *La legislazione relativa ai settori di salvaguardia in Italia*, in Ennio Concina (coordinamento di) *Studi comparativi: 1 Metodi e strutture catalografiche europee nell'ambito dei beni architettonici e culturali. 2 La legislazione relativa ai settori di salvaguardia in Europa*, Università degli Studi di Venezia, Regione Veneto, 2002.

²⁹ Consiglio di Stato 10.6.2014 n 05934/201. Vedi in <http://www.lexambiente.com>

loro ruolo e significato nella storia della vita sociale ed economica del nostro Paese, di testimonianze materiali aventi valore di civiltà.

L'architettura rurale era stata, poco prima del Codice, oggetto di un intervento legislativo nazionale (seguito a precedenti normative di livello regionale): la legge 24 dicembre 2003 n. 378 *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale*, entrata in vigore il 1.2.2004, con lo scopo di *salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo, e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale*.

Essa ha disposto benefici finanziari per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale, previa individuazione delle tipologie, da parte del Ministero per i beni e le attività culturali di concerto con i Ministri delle politiche agricole e dell'ambiente, e dei singoli insediamenti da parte delle regioni e province autonome.

Le regioni e province autonome a seguito dell'individuazione possono provvedere al recupero, riqualificazione e valorizzazione delle caratteristiche costruttive, storiche, architettoniche e ambientali. La valorizzazione potrà prevedere anche incentivi volti alla conservazione dell'originaria destinazione d'uso degli insediamenti, degli edifici o dei fabbricati rurali, alla tutela delle aree circostanti, dei tipi e metodi di coltivazione tradizionali e all'insediamento di attività compatibili con le tradizioni culturali tipiche. Ciò significa un incentivo anche all'agricoltura tradizionale e al ripopolamento di certe zone agresti d'Italia, un tempo brulicanti di vita e di strette relazioni sociali e con vivaci tradizioni culturali.

Va chiarito che l'oggetto della disciplina indicato dall'art. 1 della legge 378/2003 (insediamenti o fabbricati realizzati tra il XIII e il XIX secolo) è vincolante ai fini della individuazione e degli interventi e benefici finanziari previsti dalla legge medesima ma non lo è, invece, per il Codice, che ha un'altra finalità ed è peraltro successivo alla legge predetta.

Inoltre non va confusa l'individuazione prevista dalla legge 378/2003, finalizzata agli interventi di conservazione e valorizzazione ed ai relativi contributi finanziari, con l'individuazione prevista dal Codice, rivolta alla applicazione delle norme di tutela e valorizzazione previste dal Codice medesimo.

Navi e galleggianti

Le navi e i galleggianti erano già stati assegnati al novero dei beni culturali dalla legge 8 luglio 2003 n. 172 *Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico*, la quale all'art. 7 attribuiva tale qualifica alle navi e galleggianti di cui all'art. 136 del codice della navigazione e alle unità da diporto di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1971 n. 50, compresi i beni navali che ne siano dotazione o accessorio, *che abbiano più di 25 anni di età dal momento della costruzione e che abbiano i seguenti requisiti: a) rappresentino un caso particolare per la peculiarità progettuale, tecnica, architettonica o ingegneristica della costruzione o per la scelta dei materiali impiegati; b)*

abbiano raggiunto traguardi sportivi o tecnici che li abbiano resi conosciuti ovvero siano stati protagonisti di eventi particolari c) rivestano un interesse storico o etnologico o derivante dalle personalità che li hanno posseduti; d) abbiano contribuito attivamente allo sviluppo sociale ed economico del Paese; e) siano fedeli riproduzioni di imbarcazioni storiche, purché utilizzati come strumenti sussidiari, illustrativi e didattici.

L'art. 7 cit. è stato abrogato dal Codice: da ciò consegue da un lato una maggiore "libertà" di scelta e valutazione da parte del Ministero ai fini della qualificazione del bene come bene culturale, non essendo più "guidato" dai criteri selettivi previsti dall'art. 7 cit. sopra riportati, e quindi una possibile estensione dell'individuazione di navi e galleggianti, e d'altro lato prevede un restringimento in quanto ora non sono più sufficienti 25 anni ma ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 10 sono necessari 50 anni dall'esecuzione. Inoltre non sono più qualificabili come beni culturali i "beni navali dotazione e accessorio" delle navi e galleggianti (salva una interpretazione estensiva del vincolo alle pertinenze del bene: in ogni caso è certo che dopo l'abrogazione dell'art. 7 questi accessori non possono essere dichiarati se non unitamente alla nave e in quanto ne siano accessorio salvo un loro specifico interesse), né pare si possano fare rientrare più le riproduzioni, in quanto tali, delle imbarcazioni storiche. Ancora va evidenziato che, poiché il Codice parla di "navi e galleggianti" senza altra specificazione, non è chiaro se valga ancora, per la definizione di quali siano le imbarcazioni tutelate, il richiamo all'art. 136 del codice della navigazione e soprattutto se possa (a mio avviso difficilmente) estendersi la tutela anche alle unità da diporto di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1971 n. 50.

5. Le "cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela": l'art. 11 del Codice

Il Testo Unico n. 490/1999 aveva introdotto le "categorie speciali" di beni culturali.

Il Codice 2004, nella sua originaria versione, non utilizzava la stessa denominazione, quasi - sembrava - a voler eliminare, almeno dal punto di vista formale, quella idea di maggior distanza rispetto ai beni culturali previsti dall'art. 10, che poteva dare l'impiego del termine "categoria speciale".

Ora, invece, a seguito delle modifiche intervenute con le novelle del 2006 e soprattutto del 2008, il Codice ha definitivamente abbandonato questa figura intermedia di "categorie speciali di beni culturali" e si limita semplicemente a stabilire le regole specifiche per determinate categorie di cose che, allo stato, non sono state (o non lo saranno mai) riconosciute o dichiarate come beni culturali ma che, per ragioni di tutela cautelare (perché cioè sono beni che in concreto potrebbero avere i requisiti per essere dichiarati) o per altre diverse ragioni, meritano alcune particolari attenzioni e protezioni.

La norma così come adottata dal Codice nel 2004 e poi modificata nel 2006 e nel 2008 ripete comunque, quanto al contenuto, quasi del tutto l'elencazione adottata dal Testo Unico 490/1999 aggiungendo alcune nuove categorie.

Art. 11 - Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela

1. Sono assoggettate alle disposizioni espressamente richiamate le seguenti tipologie di cose
 - a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista, di cui all'articolo 50, comma 1;
 - b) gli studi d'artista, di cui all'articolo 51;
 - c) le aree pubbliche di cui all'articolo 52;
 - d) le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, a termini degli articoli 64 e 65, comma 4;
 - e) le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico, a termini dell'articolo 37;
 - f) le fotografie, con relativi negativi e matrici, gli esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, le documentazioni di manifestazioni, sonore o verbali, comunque realizzate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni, a termini dell'articolo 65, comma 3, lettera c);
 - g) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni, a termini degli articoli 65, comma 3, lettera c), e 67, comma 2;
 - h) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni, a termini dell'articolo 65, comma 3, lettera c);
 - i) le vestigia individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, di cui all'articolo 50, comma 2.

1-bis. Per le cose di cui al comma 1, resta ferma l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 13, qualora sussistano i presupposti e le condizioni stabiliti dall'articolo 10.

Si è considerato, insomma, che alcuni tipi di cose portatrici di un certo interesse culturale meritavano protezione da parte dell'ordinamento e tuttavia non rivestendo lo stesso interesse proprio dei beni culturali come definiti dal legislatore medesimo potevano essere oggetto non della stessa, piena, disciplina di tutela propria di questi ultimi, ma solo per particolari loro aspetti ovvero solamente in relazione ad alcune circostanze.

Si è quindi adottata una esplicita e specifica tutela per molti beni già operante, vuoi in funzione strumentale rispetto ai veri e propri beni culturali, vuoi diretta alla salvaguardia di elementi di documentazione della nostra storia e civiltà.

In effetti, ad esempio, gli affreschi e gli stemmi ed i graffiti sono soggetti (come già lo erano sotto il vigore della l. 1089/1939) alla norma di cui all'art. 50, che vieta il loro distacco senza la autorizzazione della Soprintendenza, indipendentemente dall'essere stati gli stessi assoggettati alla "dichiarazione" ovvero sia al vincolo: il che non significa che tutti gli stemmi o le lapidi siano beni culturali (pensiamo a come ogni nostro piccolo o grande Comune sia disseminato di lapidi, iscrizioni,

affreschi) ma significa che prudenzialmente la norma vuole (ed è bene) che sia vagliata dalla Soprintendenza la natura, tipologia, contenuto, ecc... di questi affreschi o lapidi onde evitare che sia asportata una lapide, magari ad occhi "profani" apparentemente priva di valore, ma non tale ad un più attento esame.

Così, per quanto riguarda gli audiovisivi o le fotografie aventi più di venticinque anni, si è ritenuto opportuno vietare l'esportazione in assenza del preventivo controllo da parte della pubblica Autorità, al fine di impedire la perdita da parte del nostro patrimonio di realtà che, potrebbero contenere documentazioni di rilievo per la nostra storia e cultura, quando non addirittura rivestire pregio artistico, cinematografico o fotografico.

↳ Ciò non significa che un bene speciale contemplato all'art. 11, non possa in concreto avere in sé un particolare pregio artistico o un interesse storico che lo rendano vero e proprio bene culturale e infatti opportunamente il Codice ha precisato al comma 1 bis dell'art. 11 che *Per le cose di cui al comma 1, resta ferma l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 13, qualora sussistano i presupposti e le condizioni stabiliti dall'articolo 10.* Ovverosia se, ad esempio, il mezzo di trasporto avente più di 75 anni è nello specifico il mezzo con cui si compì una eroica impresa importante per la storia, esso rientra, per il suo interesse storico, nella categoria dei beni culturali.

Come dicevamo, il Codice del 2004 anche nell'ambito di queste categorie inserisce nuove tipologie:

- le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico di cui all'art. 37;
- le opere di pittura, di scultura e di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, di cui agli articoli 64 e 65;
- le vestigia individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima Guerra Mondiale di cui all'art. 50 comma 2.

Le prime due tipologie paiono di notevole significato perché per la prima volta nel testo legislativo "principale" di tutela dei beni culturali si contempla espressamente l'opera d'arte contemporanea.

Ci occupiamo separatamente, di seguito, della terza tipologia, in quanto la stessa è oggetto di una disciplina di tutela, esterna al Codice, articolata in tempi recenti.

6. Le vestigia della Grande Guerra

I primi provvedimenti nazionali di tutela delle vestigia della Grande Guerra³⁰ si hanno già nel decennio successivo alla stessa, ma si tratta di provvedimenti, con fi-

³⁰ Vedi Daniele Ravenna, Giuseppe Severini, *Il patrimonio storico della Grande Guerra, Commento alla legge 7 marzo 2001 n. 78*, Udine, 2001; Mauro Passarin (a cura di), *Musei storici e della Grande Guerra del Veneto*, Venezia, 2002.

nalità e natura accentuatamente celebrativa, indirizzati quasi esclusivamente alla conservazione e limitati ad alcune zone o monumenti.

Il Regio Decreto Legge 29 ottobre 1922 n. 1386, conv. in legge 16 giugno 1927 n. 985, ad esempio dichiarava monumenti *alcune fra le zone più cospicue per fasti di gloria del teatro di guerra 191-1918*, vale a dire il Monte Pasubio, il Monte Grappa, il Monte Sabotino, il Monte San Michele.

Essa stabiliva l'intangibilità dei monumenti e delle opere di guerra sotto l'Alta sorveglianza del Ministro della Guerra (e stabiliva, inizio di "valorizzazione", la costruzione di stele ricordo e la sistemazione delle strade d'accesso): a *consacrazione nei secoli della gratitudine della Patria verso i Figli che per la Sua grandezza vi combatterono epiche lotte nella guerra di redenzione 1915-1918*.

Successivamente la legge 27 giugno 1967 estese la tutela monumentale ad altre zone: il Monte Cengio, l'Ortigara e il Castel Dante e quindi la legge 5 dicembre 1975 n. 719 estese ancora alla zona Punta Serauta della Marmolada, in Comune di Rocca Pietore (Provincia di Belluno).

I primi provvedimenti organici - oltre ai provvedimenti di tutela dei cimiteri di guerra quali ad esempio la legge 9 gennaio 1951, n. 204 - per la valorizzazione del patrimonio storico della Grande Guerra sono stati adottati dalle Regioni: si ricorda in particolare la L.R. Veneto 16 dicembre 1997, n. 43 e la L.R. 8.5. 2000 n. 10 della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Di portata e natura del tutto diversa dai primi provvedimenti nazionali sopra citati è la legge 7 marzo 2001 n. 78 *Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale*, che ha riconosciuto il valore storico e culturale delle vestigia della Prima guerra.

All'art. 1 essa attribuisce allo Stato e alle Regioni nell'ambito delle rispettive competenze, il compito di promuovere le attività di ricognizione, catalogazione, manutenzione, restauro, gestione e valorizzazione delle vestigia di entrambe le parti in conflitto.

Oggetto di tutela e valorizzazione sono:

- a) forti, fortificazioni permanenti e altri edifici e manufatti militari;
- b) fortificazioni campali, trincee, gallerie, camminamenti, strade e sentieri militari;
- c) cippi, monumenti, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni e tabernacoli;
- d) reperti mobili e cimeli;
- e) archivi documentari e fotografici pubblici e privati;
- f) ogni altro residuo avente diretta relazione con le operazioni belliche.

Per le attività sopradette Stato e Regioni possono avvalersi dell'aiuto di associazioni di volontariato, combattentistiche o dell'arma.

L'art. 2 prevede che gli interventi possano essere svolti direttamente da privati sia in forma singola che associata, da enti pubblici, territoriali e non, enti parco e consorzi, oltre che dallo Stato.

Per l'esecuzione di tali interventi, a meno che non riguardino cose sottoposte alla tutela del Codice, non è necessaria l'autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali ma è sufficiente una comunicazione alla Soprintendenza almeno due mesi prima.

È istituito presso il Ministero un Comitato tecnico scientifico speciale per il patrimonio della Prima Guerra mondiale: il Comitato verrà nominato con decreto del Ministero.

Ancora, va segnalato che, ai sensi dell'art. 9 della legge in esame, chiunque possieda o rinvenga reperti mobili o cimeli facenti parte del patrimonio storico della Grande Guerra relativi al fronte terrestre e che – si badi – al contempo possiedono anche un notevole valore storico e documentario, è tenuto a darne comunicazione, al Sindaco del territorio in cui si trovano, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge o dal ritrovamento, indicando la natura, la quantità e, qualora fosse nota, anche la provenienza del reperto.

Il Codice non ha abrogato la legge n. 78/2001 in esame, come conferma il fatto che esso rinvia espressamente alla vigente normativa, ma esplicitamente annovera le vestigia tra le categorie speciali di beni culturali, assegnando quindi definitivamente la "dignità" di bene culturale, sia pure per assoggettarli solo all'applicazione della norma di cui all'art. 50 del Codice.

L'art. 1 della legge 78/2001 in esame, al comma 6 richiama anch'esso, per sancirne l'applicazione, le disposizioni dell'articolo 51 del Testo Unico, D. Lgs n. 490/99, da intendersi ora, dopo l'abrogazione da parte del Codice 2004, articolo 50 del Codice medesimo: in tali norme si vieta il distacco di affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni, tabernacoli ed altri ornamenti esposti o meno alla pubblica vista, se non previa autorizzazione del Soprintendente.

Da qui l'applicazione del regime della sola legge 78/2001 (oltre che dell'art. 50 del Codice) se la singola cosa non assume, ai sensi del Codice, il valore di bene culturale (non categoria speciale ma) in senso pieno, ovvero se non è soggetta al "vincolo" nella sua interezza, previsto dal Codice.

Nella ricorrenza del centesimo anno dall'entrata in guerra dell'Italia, si sono prodotte molteplici iniziative di celebrazione e commemorazione, con la provvidenza di interventi normativi sia regionali che nazionali. Tra questi ultimi si può menzionare il D.P.C.M. 15 maggio 2014 il quale ha approvato il programma degli eventi celebrativi e il finanziamento degli interventi conservativi dei luoghi della memoria.

Sanzioni a tutela delle Vestigia della Grande Guerra

L'art. 10 della legge n. 78/2001 *Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale* prevede una sanzione amministrativa, salvo che il fatto costituisca reato, per chiunque esegue interventi di modifica, di restauro o di manutenzione sulle cose di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), b), c) ed e), senza darne comunicazione, corredata di progetto esecutivo e di atto di assenso del titolare del bene,

almeno due mesi prima dell'inizio delle opere, alla Soprintendenza competente per territorio.

Qualora, però, dagli interventi predetti derivi la perdita o il danneggiamento irreparabile delle cose, ovvero in caso di esecuzione di interventi di alterazione delle loro caratteristiche materiali o storiche si applica, salvo che il fatto costituisca diverso reato, la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e l'ammenda da lire un milione a lire cinquanta milioni.

Credo sia da evidenziare che il reato, pur riguardando vestigia della Grande guerra il cui restauro, manutenzione, modifica per la maggior parte delle vestigia medesime è presumibile venga effettuato con la consapevolezza che ci si trova dinanzi ad un manufatto di interesse storico, può, però, anche essere commesso su di un bene che non presenta immediatamente i segni del collegamento con le vicende belliche: si pensi al caso della manutenzione o modifica di una strada o sentiero militare.

Qui l'attenzione dell'operatore dovrà essere vigile anche perché la norma di cui sopra, prevedendo un reato contravvenzionale, non richiede il dolo ma punisce anche la semplice colpa.

4 Nuovi confini dell'oggetto di tutela

1. La Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio immateriale

Il Codice all'art. 7 bis, introdotto dalla novella del 2008, ha inteso dare tutela alle espressioni di identità culturale collettiva enucleate dalle *Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali*, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005.

Le predette Convenzioni, alle quali hanno aderito oltre trenta Paesi, sono state ratificate dallo Stato Italiano, rispettivamente, con legge 27 settembre 2007 n. 167 e legge 19 febbraio 2007 n. 19.

La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, del 2003, è stata adottata considerando la profonda interdipendenza fra il patrimonio culturale immateriale e il patrimonio culturale materiale e i beni naturali e la sua rilevanza ai fini della diversità culturale, nonché riconoscendo che i processi di globalizzazione e di trasformazione sociale, assieme alle condizioni che questi ultimi creano per rinnovare il dialogo fra le comunità creano altresì, alla stregua del fenomeno dell'intolleranza, gravi pericoli di deterioramento, scomparsa e distruzione del patrimonio culturale immateriale. Inoltre si è considerato che le comunità, in modo particolare le comunità indigene, i gruppi e in alcuni casi gli individui svolgono un ruolo importante per la salvaguardia, la manutenzione e il ripristino del patrimonio culturale immateriale, contribuendo in tal modo ad arricchire la diversità culturale e la creatività umana e il patrimonio culturale materiale e i beni naturali.

Per la predetta Convenzione, costituiscono patrimonio culturale immateriale, le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale.

È prevista la compilazione di una Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità. Il Comitato intergovernativo istituirà, su proposta degli

Stati contraenti interessati, la Lista del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato.

È istituito, inoltre, il Fondo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

Il patrimonio culturale immateriale come definito sopra si manifesta tra gli altri, nei seguenti settori: a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b) le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; e) l'artigianato tradizionale.

Ciascun Stato contraente: a) adotterà i provvedimenti necessari a garantire la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio; b) fra le misure di salvaguardia individuerà e definirà i vari elementi del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio, con la partecipazione di comunità, gruppi e organizzazione non governative rilevanti. Per salvaguardia s'intendono le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti del patrimonio culturale.

Al fine di provvedere all'individuazione in vista della salvaguardia, ciascun Stato contraente compilerà, conformemente alla sua situazione, uno o più inventari del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio. Questi inventari saranno regolarmente aggiornati.

2. La Convenzione Unesco per la tutela delle diversità culturali

La Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, del 2005, nelle premesse afferma che la diversità culturale è una caratteristica innata dell'umanità e costituisce un patrimonio comune dell'umanità. Essa, si legge nel preambolo alla Convenzione, dovrebbe essere celebrata e preservata per il bene di tutti, crea un mondo ricco e variegato che amplia le possibilità di scelta, promuove le capacità e i valori umani e rappresenta quindi una spinta fondamentale per lo sviluppo sostenibile delle comunità dei popoli, delle nazioni.

Sempre nelle premesse alla Convenzione si incontra la considerazione che la diversità delle espressioni culturali prospera in un contesto di democrazia, tolleranza, giustizia sociale e rispetto reciproco tra i popoli e le culture, essa è indispensabile alla pace e alla sicurezza a livello locale, nazionale e internazionale e viene celebrata l'importanza della diversità culturale per la piena realizzazione dei diritti umani.

Per diversità culturale s'intende la molteplicità delle forme mediante le quali si esprimono le culture dei gruppi e delle società.

Tali espressioni si trasmettono all'interno dei gruppi e delle società nonché fra di essi.

La diversità culturale si manifesta, prosegue la Convenzione, non soltanto nelle variegata forme attraverso le quali il patrimonio culturale si esprime, arricchisce e trasmette grazie alla varietà delle espressioni culturali, ma anche attraverso modi diversi di creazione artistica, di produzione, diffusione, distribuzione e godimento, quali che siano i mezzi e le tecnologie utilizzati.

Per contenuto culturale s'intende il senso simbolico, la dimensione artistica e i valori culturali che hanno alla radice o che esprimono identità culturali. Per espressioni culturali s'intendono le espressioni che risultano dalla creatività degli individui, dei gruppi e delle società e che hanno un contenuto culturale.

L'Unesco ribadisce che la libertà di pensiero, espressione e d'informazione e con queste il pluralismo dei mezzi di comunicazione, consentono il prosperare delle espressioni culturali all'interno delle società, riconosce l'importanza dei diritti di proprietà intellettuale per sostenere le persone che partecipano alla creatività culturale, constata che i processi legati alla globalizzazione se da una parte creano condizioni del tutto nuove per una maggiore interazione fra le culture, dall'altra rappresentano una sfida alla diversità culturale, in particolare per quanto riguarda i rischi di squilibrio tra paesi ricchi e paesi poveri.

Obiettivi della Convenzione sono: proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali, creare condizioni tali da consentire alle culture di prosperare e interagire liberamente in modo da arricchirsi a vicenda, incoraggiare il dialogo tra le culture al fine di assicurare scambi culturali più intensi ed equilibrati nel mondo per rispetto interculturale e per una cultura della pace, stimolare l'interculturalità al fine di sviluppare l'interazione culturale nello spirito dell'edificazione di ponti tra i popoli, promuovere il rispetto delle diversità delle espressioni culturali e la consapevolezza del suo valore ai livelli locale, nazionale ed internazionale, riaffermare l'importanza del legame tra cultura e sviluppo per tutti i paesi, in particolare quelli in via di sviluppo.

Sono indicate le Linee direttrici: in particolare il principio del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il principio della pari dignità e del rispetto di tutte le culture, il principio di solidarietà e cooperazione internazionale, il principio della complementarietà degli aspetti economici e culturali dello sviluppo.

La convenzione riafferma il diritto sovrano degli Stati Contraenti di formulare e attuare le proprie politiche culturali e di adottare misure per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali e per rafforzare la cooperazione internazionale al fine di raggiungere gli obiettivi della presente convenzione.

Le Parti si adoperano per creare sul proprio territorio un ambiente che incoraggi gli individui e i gruppi sociali a creare, produrre, diffondere e distribuire le proprie espressioni culturali ed accedere alle stesse, ad accedere alle diverse espressioni culturali provenienti dal loro territorio e dagli altri paesi del mondo. Una Parte, inoltre, può constatare l'esistenza di situazioni speciali in cui le espressioni culturali

sul suo territorio sono esposte a un rischio di estinzione o a una minaccia grave. Viene, altresì, istituito un Fondo internazionale per la diversità culturale.

3. Le "espressioni di identità collettiva": recenti sviluppi

Con l'art. 7 bis viene data una prima attuazione degli impegni che gli Stati Parti delle suddette Convenzioni si sono assunti nei confronti della salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

La novella del 2008 ha introdotto l'articolo 7-bis, il quale dispone che *Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, 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.*

Dalla precisazione, contenuta nell'art. 7-bis, per la quale ai fini della tutela devono comunque ricorrere i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'art. 10 del Codice, si deve ritenere che discenda la necessità di un apposito provvedimento di dichiarazione (se il bene è di proprietà privata) ma anche la necessità che il bene presenti un interesse fra quelli indicati all'art. 2 e all'art. 10 del Codice ovverosia l'interesse artistico, o storico, oppure archeologico o etnoantropologico, oppure ancora bibliografico o archivistico.

Il fatto che il nuovo art. 7-bis del Codice dichiara di assoggettare a tutela le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni sopra richiamate, è certamente significativo, ancorché la tutela sia limitata alle sole espressioni culturali rappresentate da testimonianze materiali e per le quali altresì ricorrano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'art. 10 del Codice.

È innegabile, invero, che da detta nuova norma deriva l'attribuzione formale di maggiore dignità di interesse e di valore culturale alle espressioni di identità culturale collettiva e da ciò non si possono non trarre conseguenze operative anche per l'attività di riconoscimento ed individuazione, in concreto, dei beni culturali.

È cioè legittimo ritenere che la valutazione della presenza, in un concreto bene, di uno degli interessi di cui all'art. 10 del Codice (interesse storico, artistico, ecc.) potrà, per quanto riguarda i beni di cui all'art. 7 bis, essere più elastica ed ampia, ben potendo essere determinante in tale sede anche, fra l'altro, il grado che il bene possiede di rappresentatività di una identità culturale collettiva.

Voglio dire che la considerazione del predetto valore potrà favorire il riconoscimento come beni culturali di beni materiali, o meglio di tipologie di beni materiali, per i quali non sempre è, o è stata nel passato, facile la qualificazione e la tutela come bene culturale.

Mi riferisco ad esempio ai beni e agli strumenti musicali, i quali non hanno una apposita menzione (a parte gli spartiti) nel Codice, ma che certamente possono es-

MATERIALE

sere espressione del patrimonio culturale immateriale meritevole di tutela ai sensi delle predette Convenzioni Unesco.

Oppure, si pensi a certe rappresentazioni pittoriche o statuarie che non hanno un particolare interesse storico o artistico ma che acquistano una rilevanza come bene culturale sotto il profilo storico o etnoantropologico, e che ancor più potranno acquisire in forza dell'accezione più estesa resa possibile dall'art. 7-bis e dal richiamo ivi operato alle Convenzioni sopra dette.

Citerei qui, a titolo di esempio, la statua di un Santo Patrono che viene ritualmente portata in processione dalla comunità di un paese o di una città, oppure gli strumenti di un tradizionale spettacolo popolare, quali i famosi "pupi" siciliani.

Locali storici tradizionali e art. 7 bis del Codice

Di sicuro rilievo è l'inserimento, ad opera del citato decreto "Valore Cultura" nell'articolo 52 del codice dei beni culturali del comma 1 bis il quale contempla l'individuazione di locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo articolo 7-bis.

L'individuazione di detti locali, ai sensi della norma citata, spetterà ai Comuni, sentito il Soprintendente, e sarà finalizzata ad assicurare apposite forme di promozione e salvaguardia dei locali medesimi, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione.

La Corte Costituzionale, con sentenza 9 giugno-9 luglio 2015, n. 140, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della predetta norma come introdotta dal decreto "Valore Cultura" nella parte in cui non prevede l'intesa fra Stato e Regioni. Ora infatti va letta la norma con la previsione anche dell'intesa con la regione.

Riconoscimento delle tradizioni e del carnevale

Il decreto "Valore Cultura" introduce, inoltre, il riconoscimento del valore storico e culturale nella tradizione italiana del carnevale e delle attività e manifestazioni collegate, nonché delle altre antiche tradizioni popolari e di ingegno italiane. La norma dispone poi che ne vanno favorite la tutela e lo sviluppo, in accordo con gli enti locali.

4. L'arte contemporanea

Le sopra illustrate accentuate tendenze a considerare i beni immateriali, già parte del patrimonio immateriale, anche nella loro necessità di tutela e nella loro consistenza pur non fisica ma percepibile e rappresentabile nelle "espressioni di identità collettiva" o, come nel caso dei locali storici, nel pregio di una continuità storica insista nelle attuali attività "storiche" o "tradizionali", contribuisce a riconsidera-

re il patrimonio culturale "fisico" e tangibile. Intendo dire non tanto a modificarne il concetto (credo che sia ad ora valida e viva la definizione di bene culturale quale testimonianza materiale di civiltà) quanto ad estenderne la portata e, direi meglio, a coglierne maggiormente le potenzialità anche in precedenza non intuite.

Un'ulteriore conferma in tal senso viene dalla rinnovata attenzione legislativa per l'arte contemporanea.

Rimane ferma, è vero, l'esclusione dell'arte di autori viventi o di epoca non ultracinquantennale, dalla tutela dei beni culturali ai sensi dell'art. 10 comma 5 del Codice.

Tuttavia il Codice stesso inserisce le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, nell'elenco, di cui all'art. 1, delle cose soggette a speciali disposizioni, rendendo ad esse applicabile l'art. 37 del Codice medesimo, vale a dire la possibilità di erogarsi un "contributo in conto interessi" per gli interventi conservativi, limitatamente però alle opere di architettura contemporanea di cui il Ministero abbia riconosciuto, su richiesta del proprietario, il particolare valore artistico.

Al di là dell'effettiva portata economica (peraltro nel 2012 era stata sospesa l'erogazione dei suddetti contributi) è certamente significativo che venga riconosciuta sia la necessità di interventi conservativi anche per l'arte contemporanea, sia la meritevolezza di un vaglio, sia pure ai limitati fini dei contributi, del particolare valore artistico.

Inoltre, sempre per effetto del richiamo dell'art. 65 da parte dell'art. 11 del Codice, le opere d'arte contemporanea sono soggette (non all'autorizzazione ma) al controllo prima dell'esportazione.

A ciò si aggiunge il fatto che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo si è munito, nella propria struttura organizzativa centrale, in questi ultimi anni di una Direzione generale appositamente dedicata all'arte contemporanea, la "Direzione generale Arte e architettura contemporanee e periferie urbane."

Inoltre, vale ricordare che a seguito della disposizione di cui all'art. 3 della Legge 23 febbraio 2001, n. 29 - *Nuove disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali*, il Ministro predispone periodicamente un "Piano per l'arte contemporanea", al fine di consentire l'incremento del patrimonio pubblico di arte contemporanea, anche mediante acquisizione di opere di artisti italiani e stranieri.

Il Piano per l'Arte Contemporanea³¹ per il triennio 2016 - 2018, ha tra gli obiettivi, quello di assicurare la qualità e la continuità dell'incremento delle collezioni pubbliche d'arte contemporanea, entro una rete di eccellenza, attraverso l'adeguatezza e coerenza delle strategie di acquisizione dei singoli istituti.

³¹ V. le Linee guida nel Documento allegato alla presentazione del Piano per l'arte contemporanea, Triennio 2016-2018 della Direzione generale arte e architettura contemporanee e periferie urbane. http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1453882296148_Linee_Guida_PAC_2016-2018.pdf

Esso è stato elaborato tenendo conto dell'ambito, fra gli altri, della valorizzazione della rete dei musei, istituzioni e fondazioni definibili come centri d'eccellenza cui destinare, sulla base di progetti condivisi, le risorse del Piano, lo sviluppo e coordinamento di una politica di intervento di qualità, individuazione di altri spazi e luoghi d'eccellenza architettonica e urbanistica per i quali perseguire una politica di acquisizione ed esposizione d'arte contemporanea avente caratteristica di qualità, consistenza e continuità; ricognizione, catalogazione, costituzione e/o condivisione di banche dati in materia di patrimonio d'arte contemporanea in continuità con quanto già attivato o previsto da Regioni ed Autonomie Locali.

Spazi per i giovani artisti

Il decreto "Valore Cultura", D.L. 81/2013 (di cui *infra*), ha stabilito che vengano individuati entro il 30 giugno di ogni anno, da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, beni immobili di proprietà dello Stato, con particolare riferimento alle caserme dismesse e alle scuole militari inutilizzate, non utilizzabili per altre finalità istituzionali e non trasferibili agli enti territoriali, che possono essere destinati ad ospitare studi di giovani artisti italiani e stranieri.

Ciò al fine di incentivare spazi di creazione e produzione di arte, musica, danza e teatro contemporanei.

Tra gli immobili individuati per tali finalità possono essere inseriti anche i beni confiscati alla criminalità organizzata ai sensi del codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Qualora l'attività dei giovani artisti di cui sopra riguardi progetti architettonici di abbellimento di edifici pubblici e preveda l'esecuzione di opere d'arte di pittura e scultura, di decorazione interna ed esterna, essi possono usufruire di una parte della quota del 2 per cento prevista all'articolo 1 della legge 29 luglio 1949, n. 717.

I beni individuati come sopra, sono locati o concessi per un periodo non inferiore a dieci anni ad un canone mensile simbolico non superiore ad euro 150 con oneri di manutenzione ordinaria a carico del locatario o concessionario.

Essi sono dati esclusivamente a cooperative di artisti ed associazioni di artisti, residenti nel territorio italiano, dall'ente gestore che predispose un bando pubblico ai fini dell'assegnazione dei beni ai progetti maggiormente meritevoli.

Con successivo decreto ministeriale verranno definite le modalità di utilizzo dei beni di cui sopra per finalità artistiche nonché le modalità di sponsorizzazione dei beni medesimi anche al fine di sostenere, in tutto o in parte, i costi connessi alla loro locazione, concessione, gestione e valorizzazione.

Musica dal vivo

Il medesimo Decreto ha stabilito che per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio, la licenza è sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7

agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo.

Il provvedimento dovrebbe agevolare le rappresentazioni musicali dal vivo, anche se non si può dire abbia apportato una effettiva semplificazione in quanto è sempre comunque richiesto per i locali di spettacolo che essi siano verificati, da una apposita Commissione comunale o prefettizia, quanto al rispetto delle prescrizioni di natura strutturale, impiantistico, di prevenzione incendi e igienico sanitario ai sensi del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza. Perciò la segnalazione deve comunque essere accompagnata dalla documentazione generalmente richiesta per il rilascio della licenza in relazione alle caratteristiche dell'allestimento.

In sintesi, al fondo di questa ulteriore spinta verso l'arte contemporanea credo vi sia anche la considerazione che la testimonianza materiale tutelata dal sistema legislativo, ha potenzialità nuove e necessita di nuove forme di comunicazione e di dialogo non solo con i "fruitori" potremo dire in senso lato "passivi" dell'arte e della cultura, ma anche con i soggetti che creano oggi arte e cultura; ed altrettanto la creazione oggi di arte e cultura rende viva la voce del passato.

5. Street art, writers e graffiti

Graffiti, segni, disegni, colori, nomi e frasi affidate ai muri di case palazzi e che vediamo proporsi, o forse imporsi, come compagni di strada mentre attraversiamo città e periferie, sono oramai un elemento, di fatto, non censurabile del territorio.

All'osservatore esterno, a colui cioè che è estraneo alla proprietà delle pareti sulle quali si aggettano questi segni – se guardati non per sé stessi ma come espressione di un fenomeno più ampio – essi susciteranno simpatia o fastidio, approvazione e riprovazione, in ragione di una pre-esistente riflessione ed elaborazione collettiva sull'argomento.

Non si può negare, tuttavia, che al momento dell'incontro con il singolo "graffito", il giudizio non pre-elaborato ma che si origina in quell'istante nell'osservatore, sarà di natura estetica: sulla bellezza, piacevolezza, interesse per le figure o segni e sul loro modo di inserirsi bene o meno bene nel contesto.

La prima domanda, insomma, che generalmente sorge dinanzi ad un graffito non è in ordine al diritto di proprietà e alla esistenza di una autorizzazione o meno per l'esecuzione.

Diversamente, per il proprietario del muro che non ha autorizzato la pittura, il primo giudizio, originato all'istante nell'incontro, non sarà di natura estetica ma sulla violazione del proprio bene.

Parlare di *writers* nell'ambito di un volume che si occupa del diritto dei beni culturali, in particolare nel capitolo dedicato ai nuovi confini dell'oggetto della tutela, potrebbe sembrare assai singolare se non anche provocatorio, ma in realtà ciò di

cui ci si vuole occupare qui non è tanto il fenomeno sociale o fattuale nella sua area di più o meno vasta estensione, quanto piuttosto sono le istanze e le dimensioni artistiche e *lato sensu* storico-culturali che in fondo potrebbero connotare, al di là della espressione “di massa”, questa forma di incisione comunicativa del territorio.

Il mondo della *street art*, complesso e multiforme ed in continua evoluzione,³² depurato dai meri atti di vandalismo o dalle forme prive di qualsiasi elemento di artisticità, non può essere del tutto ignorato, oggi, a circa cinquant'anni di distanza dal suo emergere anche (nei dovuti modi e nei casi che effettivamente lo meritassero) sotto il profilo di una rilevanza culturale.

Ciò non solo per la eventuale dimensione artistica che potrebbe rivestire un singolo graffito, ma anche per la sua modalità “esterna” e pubblica di espressione, recante una indistinguibile domanda di comunicazione con il pubblico, domanda di rapporto e di identità nel rapporto con la collettività delle persone e con lo spazio pubblico e in definitiva domanda di esserci nel dialogo e nella costruzione della cultura di una civiltà.

Ecco che allora parlarne qui ha il significato non di “celebrare” o “consacrare” in sé e per sé e “a prescindere” queste forme (peraltro, spesso purtroppo abusive od illecite) di espressione, bensì di raccogliere le potenzialità anche di questa forma.

Ciò detto, ci domandiamo se e quale collegamento vi possa essere con la tutela provvista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Una possibilità, ipotetica ed astratta ma ad oggi non più impossibile stante il tempo trascorso, è che vi siano graffiti realizzati oltre cinquant'anni fa, e per i quali sia, purtroppo, maturata anche l'altra condizione richiesta dall'art. 10 comma 5 in merito alla non più esistenza in vita dell'autore, e nei quali altresì si possa ravvisare una dimensione artistica oppure una memoria sociale e storica, meritevoli di interesse e protezione.

Peraltro, se si trattasse di graffiti apposti sopra immobili pubblici, sarebbe sufficiente un interesse culturale “semplice” ovvero non particolarmente importante come è invece richiesto per la dichiarazione dei beni di proprietà privata e sarebbe così più ancora possibile ritenere di ravvisare l'esistenza di un interesse culturale e dunque di un vincolo *ex lege*.

Altra ipotesi è quella offerta dall'art. 11 del Codice.

Ci si chiede se si possano considerare i graffiti all'interno della disposizione di cui all'articolo 11 suddetto, il quale contempla le *Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela*, le cose cioè che anche se non sono beni culturali, hanno una qualche norma di tutela o regolamentazione.

Qui, peraltro, proprio perché siamo al di fuori dell'applicazione dell'art. 10, non vi è neppure la necessità del cinquantennio trascorso e della non esistenza in vita dell'autore.

³² Sul tema v. Claudia Galal, *Street Art*, Auditorium, Milano 2009; Alessandro Mininno, *Graffiti, writing. Origini, significati, tecniche e protagonisti in Italia*, Mondadori, Milano 2008.

La parola “graffiti” c'è nell'elenco di cui all'art. 11, il quale alla lettera a) indica: *gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista*.

Essi vengono ricollegati alla disposizione di cui all'articolo 50, comma 1, del Codice, vale a dire la norma per la quale è vietato, senza l'autorizzazione del soprintendente, disporre ed eseguire il distacco delle predette cose.

Naturalmente questa norma, rinveniente ancora dalle leggi del 1939, non è stata certo pensata per i “graffiti” o “elementi decorativi” di cui parlo nel presente paragrafo, né, in prima valutazione può *de plano* considerarsi applicabile agli stessi, né ancor meno il divieto di distacco senza autorizzazione potrebbe ritenersi sussistente nei riguardi di un graffito che è stato apposto abusivamente.

Tuttavia non volendo precludersi ogni possibile indagine interpretativa, non si può a priori escludere, in astratta ipotesi, che in un qualche singolo caso un graffito moderno possa essere considerato suscettibile di rientrare nell'applicazione dell'art. 11. Decisamente non lo potrebbe essere a mio avviso in caso di chiara e manifesta violazione del consenso del proprietario in quanto sarebbe illogico che la rimozione di un abuso fosse condizionata all'autorizzazione del Soprintendente, salvo il caso dell'imposizione del vincolo oppure il caso dell'esercizio del potere cautelare e preventivo di sospensione dei lavori da parte del Soprintendente in vista dell'emanazione del vincolo.

Peraltro è difficile, a mio avviso, si possa riconoscere la natura e la qualità, nel singolo graffito, di “elemento decorativo” dell'edificio, non tanto dal punto di vista artistico (dovendosi comunque deliberare se sia cioè il singolo graffito nel caso specifico corrispondente o meno al concetto di decorazione) quanto piuttosto sotto il profilo della destinazione e funzione di elemento “decorativo”, destinazione e funzione che implicano il consenso del proprietario o l'imposizione da parte di una pubblica autorità legittimata.

Ritornando ora al tema centrale, va considerato che, chiaramente, se si tratta di graffito autorizzato dal proprietario, *nulla quaestio* circa l'applicabilità, salvi i presupposti di cui sopra, delle norme sopra citate del Codice dei beni culturali.

Il problema potrebbe porsi in merito ai graffiti non autorizzati, neppure “*ex post*”, dal proprietario.

Anche in questi casi, fatto salvo l'aspetto penalistico, il diritto del proprietario di ottenere la rimessione in pristino della parete pitturata con l'eliminazione della stessa va naturalmente considerato salvo anch'esso.

Non è però, in astratta ipotesi, impossibile che un eventuale provvedimento dell'Autorità possa venire a vincolare (sempre alle condizioni richieste dal Codice e sopra evidenziate) la pittura di cui sopra.

In queste pagine non si intende mettere in discussione la illiceità, in generale, dell'azione, sia pure mossa da intenti artistici, se compiuta a danno di un diritto, pubblico o privato, riconosciuto e protetto dall'ordinamento, né si pretende di sciogliere ogni nodo della questione sotto il profilo del diritto e penale e del diritto privato.

Piuttosto, prendendo spunto dalla qualificazione che la attuale interpretazione del diritto positivo in Italia dà del fenomeno *writers*, si vogliono semplicemente svolgere alcune riflessioni, intese ad un futuro approfondimento atto a ricollegare e ripercorrere, anche in questo particolare mondo quasi esclusivamente giovanile del graffitismo e post graffitismo, alcuni profili della correlata e più ampia questione alla quale l'inquadramento giuridico del fenomeno rimanda.

Fra i quali profili, in particolare, vi è il rapporto tra valore storico artistico di un'opera e l'incidenza di detto valore sulla proprietà privata, il rapporto tra bene pubblico e diritto ad uno spazio pubblico, nonché infine tra proprietà immobiliare privata e spazio pubblico sul quale la proprietà si affaccia.

La realizzazione di una offesa al diritto ed interesse del proprietario è certamente il primo e imprescindibile dato da considerare per la valutazione e qualificazione giuridica dell'azione del *writer* e perciò, non essendo affatto in discussione la necessità di una tutela della proprietà (privata o pubblica che essa sia), il principale ed immediato criterio di distinzione, per i graffiti, tra attività lecita ed illecita, deve essere individuato nella sussistenza o meno del consenso alla realizzazione dell'azione grafica da parte del soggetto titolare del bene o che può legittimamente disporre del bene medesimo.

Per quanto attiene al primo profilo, la prima evidenza è data dalla garanzia costituzionale e legislativa della proprietà privata e pubblica, dalla quale discende un primo elemento di verifica dell'illiceità dell'azione del *writer*, cioè l'esistenza o meno del consenso del proprietario del muro pitturato.

Questo elemento, tuttavia, da solo non è ancora sufficiente a delineare i contorni specifici del fatto illecito, o per meglio dire, del fatto al quale l'ordinamento riconduce una specifica sanzione civile risarcitoria, ripristinatoria, oppure amministrativa o penale.

Ad esempio, per quanto riguarda la fattispecie del reato di danneggiamento, previsto e punito dall'art. 635 del codice penale, occorre perché il reato sussista, oltre all'azione accompagnata dall'elemento soggettivo proprio dei delitti dolosi, anche l'evento del danno (*chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili le cose*).

Anche l'art. 639 del codice penale, che punisce l'imbrattamento, norma in prevalenza applicata nelle aule dei Tribunali per la sanzione dei graffiti abusivi, vuole un evento lesivo in concreto, consistente nel deturpamento o imbrattamento.

In giurisprudenza ci si è posti il quesito se, la valenza artistica o estetica del graffito e, dal lato opposto, la qualità estetica e/o strutturale dell'edificio ovvero della parete esterna interessata dall'azione non autorizzata, abbia rilevanza, e quale, nel giudizio in merito alla condotta del *writer* non autorizzato.

In effetti l'artisticità e la bellezza di un singolo graffito potrebbero forse venire ad eliminare l'elemento fattuale della lesione consistente nell'imbruttimento o deturpamento della parete.

È vero però che, contro questa idea, in giurisprudenza si è affermato (Corte di Cassazione con sentenza 11.12.2009 n. 47184) che l'atto di imbrattare lede comunque il diritto del proprietario, peggiorando quantomeno la situazione preesistente dell'oggetto imbrattato, non essendo necessario accertare la previa condizione dell'oggetto danneggiato in quanto la "bellezza" del muro è quella che il proprietario, nel proprio diritto di godere in modo pieno ed esclusivo della cosa, ha deciso che sia.

L'affermazione è condivisibile ma non in assoluto o meglio si può ritenere che vi siano possibili situazioni nelle quali il fatto lesivo sia oggettivamente escludibile in relazione ad alcuni parametri, quali potrebbero essere ad esempio (il lettore sia avvertito che queste che seguono sono solo teoriche suggestioni, non frutto di indicazioni giurisprudenziali): una effettiva situazione di degrado o malessere dell'edificio e della parete; una situazione di abbandono da parte del proprietario il quale per anni non ha di fatto avuta alcuna propria percezione della "sua" idea di bellezza del muro; la effettiva bellezza e il grado di artisticità dell'opera; il grado di idoneità all'inserimento del disegno nel contesto paesaggistico e urbano; la reversibilità della pittura quando cioè non elimini per sempre la disponibilità della parete a ritornare così come era.

Peraltro, la sopra citata sentenza della Corte di Cassazione riguardava un caso di imbrattamento mediante affissione abusiva di volantini, vicenda dunque diversa dal fenomeno del graffitismo nel senso di cui ci si vuole occupare qui.

A quanto è dato di conoscere dalla stampa, vi sono inoltre state, sia pure isolate, sentenze di Tribunale assolutorie proprio sulla base della artisticità della pittura.

Ma la questione che qui intendo accostare sol per darvi inizio è quella attinente al secondo profilo di cui dicevo sopra, quello cioè del rapporto pubblico - privato.

Occorre a mio avviso ancora indagare la dimensione non completamente privatistica della porzione esterna, visibile al pubblico, dei beni immobili e, insieme a questa, la natura e l'idea dello spazio pubblico.

Non va infatti trascurato che il proprietario non ha, d'ordinario, la piena disponibilità della facciata esterna dell'immobile: è sufficiente richiamarsi, per fare un esempio, alla norma di cui all'art. 871 del codice civile, *Norme di edilizia e di ornato pubblico*, il quale dispone che *Le regole da osservarsi nelle costruzioni sono stabilite dalla legge speciale dai regolamenti edilizi comunali; oppure all'art. 4 del Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/2001 il qual precisa che il regolamento che i comuni adottano deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico - sanitarie, ecc...*

Da qui la legittimità del quesito (lo ripeto, qui solo aperto) se le limitazioni di natura pubblicistica alla disponibilità della proprietà privata all'esterno possano o meno in qualche modo incidere sulla anti-giuridicità del fatto o se non altro sull'entità del suo disvalore sociale (con riflessi sull'esercizio della discrezionalità attribuita al giudice).

In sostanza si tratta del quesito se il fatto che l'azione del *writer* va a cadere su di un oggetto (la parete esposta al pubblico) che non è totalmente "privato" ma si offre alla fruizione del pubblico, e che da essa ne è già in qualche modo limitato, possa far concludere che non sempre si può dire che il privato proprietario dell'immobile sia leso sol perché è stata violata la sua parete perché la bellezza della sua parete è quella che decide lui.

Insomma, con queste poche pagine non si vuole risolvere la questione ma accennare ad un inizio di ricerca in merito, sul piano e sotto il profilo dell'utilizzo dello spazio pubblico e del bene comune, quest'ultimo così come inteso anche dalle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione nella decisione n. 3665 del 14 febbraio 2011, una decisione relativa a tutt'altro aspetto, e cioè ai beni paesaggistici, nella quale si afferma che *Vi sono casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali.*³³

³³ La Corte muove le proprie considerazioni dal fatto che dalla applicazione diretta degli artt. 2,9 e 42 della Costituzione si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del paesaggio, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della proprietà dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che - per tale loro destinazioni, appunto alla realizzazione dello Stato sociale - devono ritenersi "comuni", prescindendo dal titolo di proprietà, risultando cioè recessivo l'aspetto demaniale a fonte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività.

5 L'individuazione dei beni culturali

1. La "dichiarazione" e il "vincolo ex lege"

Perché si possa applicare il vincolo di tutela su di una specifica, concreta e determinata cosa (il tal quadro o la statua tale, ecc...) occorre la previa individuazione o riconoscimento dello stesso come bene culturale, il quale avviene necessariamente attraverso un giudizio di riconoscimento del valore e dell'interesse (artistico, storico, ecc...) nella cosa in concreto.

Questo giudizio non può essere rimesso genericamente alla collettività o qualsivoglia cittadino, in quanto si avrebbe una totale incertezza circa l'esistenza o meno del valore o interesse culturale, data la inevitabile presenza di molteplici e diversi punti di vista.

Salvo che per i beni di cui all'art. 10 comma 3 lett. d) (immobili e mobili aventi riferimento alla storia...) ed e) (collezioni e raccolte), i beni di proprietà dei soggetti pubblici o senza fine di lucro sopra elencati, se vi è in essi l'interesse o valore culturale, anche in grado normale, sono vincolati *ex lege*.

Si direbbe che il giudizio di valore sia stato fatto *ex ante*, dalla legge. In realtà non è esatto dire così: è il vincolo che viene imposto automaticamente dalla legge, senza bisogno di un provvedimento esplicito ed apposito dell'Autorità, ad essere apposto *ex ante*, ma ai beni che presentino interesse storico, artistico ecc... e dunque il giudizio di valore è operato non dalla legge ma direttamente da parte di chi si trova a dover operare sul bene oppure ad applicare la legge, anche per il caso di sanzioni.

Ma questo giudizio rischierebbe di essere allora non oggettivo bensì soggettivo, non della generalità ma del singolo, con la conseguente incertezza.

Ecco perché sotto il vigore della precedente legge del 1939 n. 1089 era previsto che gli enti pubblici compilassero un elenco dei beni culturali di loro proprietà e che inoltre si era instaurata la prassi delle Soprintendenze di segnalare, con le così dette "declaratorie", agli enti pubblici il valore culturale, l'interesse storico-artistico di un bene di loro proprietà e di comunicare quindi che tale bene doveva sicuramente ritenersi sottoposto al vincolo *ex lege*.

Ora il Codice ha eliminato la norma precedente che obbligava gli enti pubblici e le persone giuridiche private senza fine di lucro a redigere un elenco (che peraltro non aveva valore "costitutivo") dei propri beni culturali, ma ha in compenso introdotto la nuova procedura di "verifica" dell'interesse culturale dei beni vincolati *ex lege*, di cui all'art. 12 del Codice.

Perché questa differenza tra beni pubblici e privati?

L'Ente pubblico persegue finalità pubbliche e dunque la limitazione alla libera utilizzazione del bene va ad incidere su di una sfera soggettiva già limitata dalla stessa finalità pubblicistica.

Così pure l'ente privato, come una associazione o una fondazione, senza fine di lucro è limitato, nei propri fini, dal proprio statuto ovvero dall'indirizzo dato dall'atto costitutivo, fini che non sono egoistici o utilitaristici ma sono già rivolti verso l'affermazione di un bene o valore non direttamente riferito a se stesse.

Per enti pubblici e privati senza fine di lucro la realizzazione del bene comune, degli obiettivi della comunità fissati nella produzione legislativa, è insita nella loro stessa ragion d'essere, con la conseguenza che anche le loro facoltà d'azione e la loro condotta sono determinate e delimitate da tali finalità. Non si avverte, pertanto, per tali soggetti, la necessità di enucleare/isolare un ambito ben determinato e puntuale entro il quale la loro libertà d'azione è sacrificata.

Diversamente il sacrificio della libertà (economica, sociale, ecc...) della persona fisica o dell'ente privato che è sorto per fini individualistici, quale ad esempio la società commerciale, deve essere ben individuato e delimitato nella sua estensione e deve essere certa la sua necessità.

Non solo, ma il provvedimento di dichiarazione non riguarda i beni culturali qualsiasi sia il grado o livello di interesse dagli stessi rivestito, bensì i beni culturali che rivestano un interesse particolarmente importante, o trattandosi di collezioni, un interesse culturale eccezionale.

Dunque il sacrificio/compressione della libertà privatistica viene imposto solo in presenza di un interesse più elevato rispetto al normale interesse che può rivestire un bene culturale: in sostanza il legislatore ha operato un preventivo temperamento dell'interesse privato attribuendo la primazia all'esigenza di tutela del bene culturale solo quando questa è particolarmente forte, quando cioè il valore culturale del bene è effettivamente significativo e la sua perdita si tradurrebbe in un danno sensibile per il patrimonio culturale nazionale, salva sempre però la possibilità di procedere al trasferimento coattivo, mediante espropriazione, del bene privato in proprietà pubblica.

L'art. 13 stabilisce che per la individuazione dei beni culturali si ricorra alla emanazione di un provvedimento amministrativo denominato "dichiarazione", con la quale si *accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3.*

La "dichiarazione" è appannaggio, potere-dovere, dell'Autorità (Ministero, salvi i casi di competenza regionale) cui la legge affida il compito della tutela.

Non c'è alcun obbligo per il proprietario di un bene culturale, che non sia ancora stato riconosciuto come tale, di segnalarlo all'Autorità o di proporlo o di richiederne la dichiarazione.

Perciò, il privato cittadino che ha in casa un quadro la cui bellezza o antichità ecc... gli fanno sorgere il dubbio che possa trattarsi di un bene culturale, non ha l'obbligo di "denunciare" in qualche modo il suo possesso, di segnalarlo al Ministero.

Non vi è in sostanza un obbligo di segnalazione, eccetto che per il rinvenimento di beni archeologici, che sono *ex lege*, ai sensi dell'art. 91 del Codice e degli artt. 822 e ss. del Codice civile, patrimonio dello Stato, e, come detto sopra, per alcune delle vestigia della Grande Guerra.

1.2. La "dichiarazione" e la "verifica"

Il provvedimento, tipico e nominato, della "dichiarazione" è disciplinato dagli artt. 13, 14 e 15 del Codice.

Esso ha effetto di accertamento del valore di un bene e di contestuale imposizione del vincolo culturale, con la conseguenza dell'applicazione allo stesso bene di tutte le norme che sono provviste dal legislatore per la tutela dei beni culturali.

Senza detto provvedimento, i beni non sono qualificabili, ai sensi e per gli effetti di legge, come beni culturali.

Diversi sono invece i presupposti di un provvedimento che, pur avendo un analogo, se non identico, contenuto accertativo, ha tuttavia effetti parzialmente diversi. Mi riferisco al provvedimento della verifica dei beni di cui all'art. 12 del Codice.

Questo tipo di provvedimento, denominato appunto "verifica" e non "dichiarazione" è diverso (pure potendosi parzialmente con quest'ultimo confondere per il contenuto, perché tutti e due in sostanza servono a rilevare l'esistenza di un interesse culturale) dal tipo provvedimentale "dichiarazione", diverse, sia pure parzialmente, sono infatti la finalità e gli effetti.

La dichiarazione è provvedimento senza il quale un bene non è bene culturale, ai sensi di legge, e non è tutelabile come tale.

La verifica invece riguarda un bene che è sottoposto al vincolo *ex lege* e serve semmai a confermare una volta per tutte oppure a chiarire una volta per tutte l'inesistenza del valore culturale e del vincolo che altrimenti sarebbe da ritenersi "automaticamente" (o per meglio dire *ex lege*) imposto.

La verifica è prevista per i beni che sono già soggetti al vincolo *ex lege*, dunque non impone un vincolo, non rende attribuibile la qualifica di beni culturali, ma ne determina la definitiva e formale, esplicita, conferma o, qualora tale provvedimento "verifici" invece che l'interesse non c'è e che il bene non è soggetto al vincolo *ex lege*.

2. Il procedimento di dichiarazione e la comunicazione di avvio

Entrambi i provvedimenti conseguono ad un procedimento.

Il Codice, come il Testo Unico e a differenza, della precedente legislazione, si sofferma, seppur brevemente, a descrivere le diverse fasi del procedimento.

Il Soprintendente avvia d'ufficio il procedimento, oppure su richiesta formulata dagli Enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) (art. 14). Dalla norma non si ricava che anche qualsiasi cittadino, compreso il proprietario del bene, non possa richiedere venga avviato il procedimento: in questo caso tuttavia pare di poter ritenere che la Soprintendenza non è tenuta ad avviare il procedimento o quantomeno a motivare il diniego dell'avvio.

Novità, già introdotta dal Testo Unico del 1999, è la previsione esplicita dell'obbligo per il Ministero di effettuare la comunicazione di avvio del procedimento.

A norma dell'art. 14 infatti prima di avviare il procedimento di dichiarazione si deve informare di tale avvio il proprietario, o il possessore o il detentore del bene culturale.

La comunicazione realizza le finalità ed i principi di trasparenza e di partecipazione dell'interessato al procedimento amministrativo che sono stati consacrati con la legge sul procedimento amministrativo in generale, la legge n. 241/1990.

Infatti, l'interessato, posto a conoscenza dell'avvio del procedimento, può comunicare all'Amministrazione procedente le proprie osservazioni (eventualmente facendo quindi presenti elementi che a suo parere debbano portare a non procedere alla dichiarazione o magari a limitare la dichiarazione a solo alcune parti dell'edificio, ecc...), entro un termine indicato dal Soprintendente nella comunicazione, che non deve essere comunque inferiore ai trenta giorni.

Anche prima del Testo Unico, dopo la legge del 1990 n. 241, si era ritenuta applicabile al procedimento di dichiarazione la norma di cui all'art. 7 di detta legge che aveva introdotto in generale per tutti i procedimenti l'obbligo della comunicazione di avvio.

Si era tuttavia posto il dubbio se le esigenze di tutela connesse con il provvedimento di dichiarazione non fossero incompatibili con la comunicazione di avvio, che si traduce in sostanza in un preavviso della dichiarazione.

Il preavviso verrebbe infatti a eliminare il c. d. "effetto sorpresa", ovvero sia il proprietario, venendo a conoscere che a breve l'oggetto di sua proprietà potrà essere dichiarato e quindi sottoposto ai vincoli e limitazioni del Codice, potrebbe porre in essere atti pregiudizievoli o atti diretti comunque a sottrarre al controllo il bene (l'esportazione all'estero, la vendita, interventi di trasformazione o ristrutturazione del bene, ecc...) cioè quegli atti che, una volta emanata la dichiarazione, sarebbero sottoposti al controllo, ma che non essendo il bene ancora vincolato, possono legittimamente essere compiuti senza l'osservanza delle formalità e degli obblighi.

Tale problematica è stata risolta dal Codice, e prima ancora dal Testo Unico del 1999, con l'adozione delle c.d. misure cautelari, o effetti cautelari della comunicazione di avvio del procedimento.

In sostanza, posto che gli effetti della dichiarazione consistono nell'applicabilità delle norme del Codice e quindi di quei limiti o obblighi (ad esempio l'obbligo dei privati proprietari di comunicare al Ministero gli atti di alienazione) in esso previsti, e considerato che tali effetti di tutela rischiano di essere vanificati nell'attesa della conclusione del procedimento di dichiarazione se il proprietario, messo sull'avviso dalla comunicazione di avvio, compie dopo la comunicazione di avvio e sintantoché non è emessa la dichiarazione, atti pregiudizievoli per il bene, il Codice ha ritenuto di prevenire tale pericolo anticipando alcuni degli effetti che sarebbero connessi al provvedimento di dichiarazione, anticipandoli cioè al momento della notifica della comunicazione di avvio del procedimento.

In virtù del comma 4 dell'art. 14 la comunicazione comporta l'applicazione, in via cautelare, delle disposizioni del Capo II, Sezione I del Capo III, Sezione I e del Capo IV (autorizzazioni agli interventi, controlli sulle alienazioni) del Titolo I ("Tutela") del Codice.

Dunque si ha una situazione nella quale il bene, pur non essendo ancora dichiarato, in via cautelativa è come se lo fosse a certi effetti.

I vincoli "cautelari" connessi alla comunicazione di avvio sono provvisori: il loro destino è quello o di divenire definitivi (e di essere integrati dalle altre norme vincolistiche del Codice) qualora intervenga il provvedimento di dichiarazione, ovvero di cessare del tutto se non sopravviene tale provvedimento.

La restrizione della proprietà privata deve essere giustificata infatti o dal provvedimento di vincolo o, in assenza di questo, dalle esigenze cautelari, le quali legittimamente sussistono sintantoché è in corso il procedimento di dichiarazione e nel tempo ragionevolmente necessario per la conclusione del procedimento stesso.

Vi è dunque un limite temporale per gli effetti cautelari, in quanto, diversamente, un eventuale protrarsi all'infinito del procedimento di dichiarazione porterebbe ad avere il vincolo del bene senza l'emanazione del relativo provvedimento.

Per questo il Codice prevede che gli effetti cautelari cessino, qualora non sia intervenuta prima la dichiarazione, allorché sia trascorso il termine per la conclusione del relativo procedimento.

Altra "conquista" consacrata nella l. 241/90 è, infatti, la previsione di un termine per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Il termine per la dichiarazione è fissato, insieme ai termini degli altri procedimenti di competenza del Ministero, dal nuovo D.P.C.M. 18.11.2010 n. 231 ed è di 120 giorni.

La comunicazione di avvio del procedimento deve contenere gli elementi sufficienti per consentire all'interessato di avere cognizione dell'atto che sta per essere emanato, nonché le informazioni utili per poter eventualmente controdedurre, pertanto l'art. 14 stabilisce che l'oggetto della comunicazione sono gli elementi

identificativi del bene la sua valutazione risultante dall'atto di iniziativa o dalla proposta, l'indicazione degli effetti previsti dal comma 4 (gli effetti "cautelari") nonché l'indicazione del termine, non inferiore a trenta giorni, per la presentazione di eventuali osservazioni.

Dal che si capisce che l'atto di impulso (d'ufficio o su proposta o richiesta) del procedimento deve già contenere una valutazione dell'atto, una indicazione dei motivi risultanti dalle prime indagini per cui si ritiene che l'oggetto sia meritevole della particolare tutela data dal vincolo.

L'emanazione del provvedimento di dichiarazione presuppone infatti una istruttoria, che già in sostanza può avere avuto inizio presso, in particolare, la Soprintendenza proponente, istruttoria volta ad acclarare le caratteristiche e gli elementi afferenti il bene che ne determinano un importante interesse culturale, che comporta acquisizione di dati ed informazioni, studio ed esame degli stessi.

Il provvedimento di dichiarazione deve poi essere notificato al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto, tramite messo comunale o a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento.

Tale notifica³⁴ (che avviene mediante la consegna, nelle modalità di cui sopra, di una copia conforme dell'atto) ha lo scopo di far conoscere il provvedimento all'interessato e renderlo così edotto del fatto che la cosa è sottoposta ai "vincoli" disposti dal Codice e dargli inoltre la possibilità di esaminare l'atto di dichiarazione, la sua motivazione, il suo contenuto, ed eventualmente di ricorrere al Ministero entro trenta giorni dalla notifica, ovvero di ricorrere per vizi di legittimità, entro sessanta giorni dalla notifica al Tribunale Amministrativo Regionale.

L'art. 15 del Codice prosegue disponendo che, se si tratta di immobili o "mobili registrati", come automobili, navi, ecc..., cioè di cose soggette a pubblicità mobiliare o immobiliare, il provvedimento di dichiarazione deve essere trascritto, su richiesta del Soprintendente, nei relativi registri ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo.

La dottrina è stata a lungo tempo divisa in merito alla efficacia costitutiva o meno della trascrizione.

Ritengo che, nonostante la formulazione letterale, testé riportata, dell'art. 15 del Codice non aiuti ("ed" è efficace: l'efficacia non sembra una conseguenza della trascrizione; il legislatore avrebbe potuto dire "è soggetta alla pubblicità" o usare altra formula condizionante), si debba seguire quella dottrina³⁵ e quella giurispru-

³⁴ In particolare sotto il vigore della precedente legislazione si era posto il quesito se la dichiarazione avesse carattere recettizio, se cioè la notifica della stessa avesse o meno effetto costitutivo, o se invece il "vincolo" già esistesse per effetto dell'adozione del provvedimento da parte del Ministero anche prima o anche senza la notifica all'interessato. La formulazione dell'art. 10 e dell'art. 15 del Codice mi pare che debba far propendere per la soluzione non costitutiva ma meramente conoscitiva della notifica, come affermavo nel precedente mio volume *La fisicità del bello*.

³⁵ V. sul punto Antonio Mansi, *La tutela, cit.*, e Claudia Tubertini, *Art. 15. Notifica della dichiarazione*, in Marco Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004

denza che, anche sulla base di quanto disposto dall'art. 128, propendono per l'efficacia costitutiva nei confronti dei terzi.

3. La dichiarazione: discrezionalità³⁶ della pubblica amministrazione

All'esito della indagine e studio istruttorio si dovrà essere pervenuti ad una chiara e sufficiente descrizione del bene oggetto del provvedimento: ciò è importante perché identifica con precisione l'oggetto e l'estensione del vincolo.

Ad esempio, per quanto riguarda i beni immobili dovranno essere indicati gli estremi catastali che ne consentono l'identificazione, nonché le misure, che delimitano con precisione quanta parte dell'immobile sia oggetto di vincolo. Potrebbe darsi infatti che non tutto l'immobile possieda i connotati di pregio architettonico o interesse storico (pensiamo ad una palazzina i cui piani superiori siano stati costruiti in epoca successiva a quella di interesse, ecc...).

Altro elemento parimenti importante è la motivazione del provvedimento, elemento peraltro reso obbligatorio in generale dalla sopra citata legge 241/1990.

La motivazione potrà essere contenuta integralmente nell'atto di dichiarazione, ma più facilmente può rinviare *ex professo* ad una relazione allegata.

È elemento importante, dal quale, come peraltro dalla descrizione del bene, si comprendono le ragioni, si coglie qual è la caratteristica, quali sono gli elementi concretamente riscontrabili che producono il giudizio di valore.

La pubblica amministrazione nell'emanazione di questo provvedimento è munita di un potere discrezionale, in quanto non è vincolata ma è libera nella scelta e nel giudizio sulla natura di bene culturale, sulla sussistenza o meno di una valenza o significato di testimonianza di civiltà.

Tuttavia il giudizio del Ministero pur essendo libero deve essere comunque ancorato, da un lato, a elementi oggettivi (inerenti il bene) e dall'altro deve essere ancorato allo stato attuale delle conoscenze ed esperienze relative all'interesse per il quale il bene viene vincolato (storico, artistiche, archeologiche, ecc...).

Si tratta di una discrezionalità, dunque, ma discrezionalità tecnica.

Il Giudice Amministrativo, chiamato a giudicare della legittimità del provvedimento amministrativo, non potrà entrare nel merito del giudizio, rifare cioè, la valutazione svolta dalla pubblica amministrazione (non potrà affermare ad esempio che la pittura del Ligabue non è importante o, viceversa, che è importante nell'ambito della storia dell'arte) ma potrà valutare la logicità della motivazione, la sua congruità, e se vi sia correlazione tra l'oggetto della dichiarazione, le sue caratteristiche e i motivi della dichiarazione.

Importante novità è stata introdotta dal Codice per quanto riguarda la possibi-

³⁶ In tema di discrezionalità v. Alessandro Rota, *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padova, 2002

lità di impugnare il provvedimento anche con il mezzo del ricorso amministrativo al Ministero, ricorso nel quale possono essere fatti valere non solo motivi di legittimità, ma anche motivi di merito. Il ricorso deve essere proposto entro trenta giorni dalla notifica della dichiarazione.

Nell'ambito del ricorso amministrativo, non limitato al controllo di legittimità come il ricorso giurisdizionale al TAR, potranno dunque essere proposte e prese in esame censure anche attinenti la scelta discrezionale, la scelta di valore.

Si riportano qui di seguito, tra le tante decisioni giurisprudenziali in merito alla discrezionalità nell'imposizione del vincolo, alcune pronunce del Consiglio di Stato.

L'imposizione del vincolo storico e artistico non richiede una ponderazione degli interessi privati con gli interessi pubblici connessi con l'introduzione del regime di tutela, neppure allo scopo di dimostrare che il sacrificio imposto al privato sia stato contenuto nel minimo possibile, sia perché la dichiarazione di particolare interesse non è un vincolo a carattere espropriativo, costituendo i beni di rilievo etno-antropologico una categoria originariamente di interesse pubblico, sia perché comunque la disciplina costituzionale del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.) erige la sua salvaguardia a valore primario del vigente ordinamento. (C. G. A. R. S. 10 giugno 2011, n. 418).

Questo Consiglio ha infatti chiarito che la dichiarazione della qualità di interesse culturale di un bene è basata sull'esercizio di discrezionalità tecnica, con l'applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche specialistiche, per cui il sindacato del giudice concerne la logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerata anche per il profilo della correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, restando però fermo il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, potendo quindi il giudice amministrativo censurare la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il suo sindacato, pur non restando estrinseco, non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione con l'introduzione di una valutazione parimenti opinabile (Sez. VI: 6 maggio 2014, n. 2295; 14 luglio 2011, n. 4283); ciò che risulta in particolare riguardo al giudizio in materia storico-artistica, ovvero per il profilo etnoantropologico, che, pur ancorato a criteri tecnici, presenta margini notevoli di opinabilità per la stessa natura delle discipline applicate (Sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2019).³⁷

4 La verifica dell'interesse culturale

La procedura di verifica dell'interesse culturale per i beni di proprietà pubblica o di persone giuridiche private senza fine di lucro, prevista all'art. 12 del Codice, e precisamente per le cose indicate all'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, – le quali – sono sottoposte alle disposizioni della presente Parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2.

³⁷ Consiglio di Stato 5.6.2014 n. 3360/2014 V. in <http://www.lexambiente.com/>

Non sono soggette quindi alla verifica – oltre, naturalmente a quelle tipologie di beni culturali soggette alla dichiarazione (art. 10 comma 3 lett. d) ed e), le quali già sono state “verificate” in sede di dichiarazione – le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi, nonché gli archivi e documenti, le raccolte librerie, di Stato ed enti pubblici.

Tuttavia, a mio avviso, potrebbero essere sottoposti, isolatamente, a verifica singoli beni di tali raccolte, in esse contenuti.

Qualora la verifica dia esito negativo il bene non è considerato bene culturale ed è esclusa l'applicazione delle norme del Titolo I del Codice, ovverosia le norme di tutela, mentre dalla lettera della legge sembrerebbe invece che il bene anche in caso di verifica negativa continui a essere soggetto alle norme sulla valorizzazione.

In caso di esito positivo invece il bene viene dichiarato (altra novità per quanto riguarda i beni pubblici) bene culturale.

Importante è tenere presente che la norma in esame stabilisce che fino alla adozione della procedura di verifica il bene è soggetto alle disposizioni della Parte Seconda (Beni Culturali) del Codice, vale a dire che la introduzione della procedura di verifica non “azzerà” lo status di bene culturale di cui sono rivestiti tutti i beni culturali pubblici in grazia del generale “vincolo ex lege”, che dunque permane sin tantoché il singolo bene non viene esaminato.

Si noti, inoltre, che l'art. 12 non richiede, perché il bene culturale superi il “test” di verifica, che sia riscontrato in esso un interesse culturale particolarmente importante, che è il requisito invece della dichiarazione dei beni privati, prevedendo semplicemente, ai fini della dichiarazione conseguente all'esito positivo della verifica, che venga accertato l'interesse culturale del bene, cioè un “normale” interesse culturale, livello che anche attualmente è sufficiente i beni pubblici rivestano per essere tutelati.

Nel caso di verifica con esito negativo su cose appartenenti al demanio dello Stato delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali la scheda è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione qualora, secondo le valutazioni dell'amministrazione interessata non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse.

Le cose di cui al comma 3 e al comma 4, per le quali si sia proceduto alla sdemanializzazione sono liberamente alienabili ai fini del Codice.

La disciplina del procedimento per la verifica ha subito significative variazioni proprio con l'emanazione di alcuni decreti attuativi, come sopra indicato previsti dallo stesso art. 12 del Codice e poi con la novella del 2006 che ha modificato anche l'art. 12 medesimo.

Innanzitutto, con Decreto 25 gennaio 2005, *Criteri e modalità per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di proprietà delle persone giuridiche private senza fine di lucro, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42*, e poi con Decreto 28

febbraio 2005, *Modifiche ed integrazioni al decreto 6 febbraio 2004 concernente la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di utilità pubblica*, entrambi del Capo Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le attività culturali, di concerto con il Direttore dell'Agenzia del Demanio, sono state fissate alcune importanti regole e modalità della verifica.

Successivamente è stato emanato, per i beni mobili, il Decreto del Ministero per i Beni e le Attività culturali del 27.9.2006, con il quale sono stati fissati *criteri e modalità per la verifica dell'interesse dei beni mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli enti pubblici territoriali nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico*.

6 Fruizione e valorizzazione

1. Linee evolutive del rapporto tra tutela e valorizzazione

L'imporsi, nell'ordinamento giuridico italiano, di una legislazione speciale di tutela del patrimonio storico artistico ha, da e per lungo tempo, coinciso essenzialmente con il formarsi di una disciplina specifica di tutela, regolante i diritti e le facoltà esplicabili sulle cose che presentino in se un interesse e un valore storico, artistico, archeologico, etnoantropologico: in sintesi, un interesse culturale.

Quando l'arte, la memoria, la storia, la bellezza, si imprimono nella materia di una determinata cosa indisciungibilmente così da formare un *quid unico*, o meglio una *res unica* e irripetibile, il diritto si preoccupa di tutelare insieme e con la stessa forza l'integrità materiale e l'indivisibile essenza "spirituale" del bene. Tutela dai fenomeni naturali così come dagli effetti nocivi che possano derivare dallo svolgersi delle azioni umane e dal perseguimento dei molteplici, anche legittimi, diversi interessi umani rivolti ai vari beni della vita.

In tal senso le leggi degli Stati pre unitari e così le prime leggi dello Stato italiano dopo l'Unità, fino ad arrivare alle leggi del 1939, le quali hanno retto per sessant'anni il sistema centrale normativo in materia.

Solo a partire dagli ultimi decenni del Novecento si è acquisita piena consapevolezza e attribuiti importanti spazi di attenzione legislativa e sforzo di dedizione operativa da parte dello Stato e, soprattutto, delle regioni e degli Enti locali alla valorizzazione dei beni culturali.

Basti pensare allo sviluppo dei musei.

Questo nuovo corso ha preso avvio in concomitanza con molteplici eventi della storia politico, legislativa ed economica del Paese e del contesto internazionale.

Il dibattito e le riflessioni all'interno del contesto scientifico ma anche politico (si citano, per tutte, i lavori e le dichiarazioni della Commissione Parlamentare di indagine, nota come "Commissione Franceschini" perché presieduta dall'On. Franceschini, istituita nel 1964) hanno dato impulso a una nuova dimensione e concetto di beni culturali e del loro ruolo di elevazione culturale ed umana; lo sviluppo economico sociale avviatosi negli anni '60 ha consentito maggiore respiro e destato