

ne culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, I, 135 ss. Si vedono altresì, in argomento, M. AINIS-M. FIORILLO, *I beni culturali e ambientali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Dir. amm. speciale*, vol. II, Milano, 2003, 1053 ss. Si confrontino poi, nella loro interezza, gli atti del Convegno su *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, 1999, raccolti a cura di V. CAPUTI JAMBRENGHI.

Sulla distinzione tra attività di tutela e di valorizzazione, si cfr. innanzitutto S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 675 ss.; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651 ss.; P. STELLA RICHTER-E. SCOTTI, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in *I beni e le attività culturali*, a cura di A. CATELANI-S. CATTANEO, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXXIII, Padova, 2002; N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002, 20 ss.; P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commento agli artt. 3-6*, in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A. ANGIULI-V. CAPUTI JAMBRENGHI, Torino, 2005.

## CAPITOLO II I BENI CULTURALI

SOMMARIO: 1. I beni culturali nell'art. 10 del Codice e la caratteristica della loro tipicità. – 2. Le tipologie di beni dichiarabili di interesse culturale e la necessità di una preliminare distinzione tra beni culturali di proprietà pubblica e beni culturali di proprietà privata. – 3. *Segue*: analisi delle categorie di beni individuate nell'art. 10. – 4. La caratteristica della materialità dei beni culturali ed il problema della tutela dei beni immateriali e delle attività culturali. – 5. Le cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela di cui all'art. 11. – 6. I beni culturali di interesse religioso. – *Riferimenti bibliografici*.

### 1. I beni culturali nell'art. 10 del Codice e la caratteristica della loro tipicità

1.1. – Introdotte tali preliminari nozioni, ci si può dedicare dunque ad un approfondimento delle caratteristiche proprie di quei beni che costituiscono l'oggetto specifico delle considerazioni svolte in questa prima parte del presente *Manuale*: i beni culturali, appunto.

Essi vengono definiti dall'art. 2, comma 2 del Codice, per il quale appunto «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*».

Il concetto generale emergente dalla norma, dunque, è quello del bene culturale inteso quale *testimonianza avente valore di civiltà* di cui alla *Prima dichiarazione* della già ricordata Commissione Franceschini, attraverso il quale, com'è noto, si è inteso definitivamente superare la più risalente concezione c.d. estetizzante del *quid proprium* di tali beni, prevalente fino almeno agli anni cinquanta del secolo scorso (e bene espressa nel riferimento alle *Antichità e Belle Arti* che fino al 1974 aveva identificato il nome dell'ufficio ministeriale competente allo svolgimento delle funzioni di tutela), ispirata all'idea che si potesse riconoscere il carattere di bene culturale unicamente ai beni di pregio o di rarità eminenti.

Al contrario, ora il Codice (ma già prima il Testo Unico del 1999) riconoscono definitivamente, anche su un piano normativo, il superamento della descritta impostazione culturale e concettuale, legittimando le posizioni giurisprudenziali che avevano ormai unanimemente aperto il regime di tutela a tutto ciò che potesse essere legittimamente qualificato quale "testimonianza" di una *memoria del passato*, rilevante per quel che è in grado di rappresentare, con conseguente capacità di svolgere, attraverso la pubblica fruizione, una "funzione culturale". Una nuova nozione di bene culturale, dunque, che segna il passaggio, come metro di riconoscimento della categoria, da un *criterio estetico* ad uno *storico* (AINIS-FIORILLO) e costituisce espressione – come bene è stato detto – di «un mutamento d'indole non meramente lessicale, individuando un diverso oggetto di tutela ed assegnando alla tutela un diverso ruolo: non più la cosa in sé si rivela meritevole di tutela, ma la testimonianza di civiltà radicata in profili materiali o immateriali della cosa stessa» (STELLA RICHTER-SCOTTI).

1.2. – Operata tale definizione generale, l'art. 2 del Codice rinvia poi, come si diceva, al successivo art. 10, nel quale sono elencate specificamente le categorie e le *species* di beni culturali che, in quanto "testimonianze aventi valore di civiltà", vengono assunte ad oggetto dell'intera disciplina codicistica, oltre che al successivo art. 11, nel quale – come meglio si dirà nel relativo paragrafo – sono invece indicate quelle ulteriori categorie di beni che, ove non riconducibili esse stesse a quelle di cui all'art. 10, vengono prese in considerazione dal legislatore quali beni culturali ed assoggettate alla normativa di tutela solo limitatamente agli effetti di talune specifiche disposizioni ivi espressamente richiamate.

Nel suo rapporto con la ricordata norma fondamentale posta all'art. 2, la disposizione di cui all'art. 10 del Codice vale dunque ad affermare concretamente, nell'ordinamento, il principio della c.d. *tipicità e tassatività delle categorie di beni* ascrivibili alla nozione giuridica di bene culturale, ai sensi e per gli effetti delle leggi di tutela, *nel senso cioè che* solo ed unicamente i beni appartenenti alle categorie indicate da siffatta norma di legge (ossia le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, quelle che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, le collezioni, gli archivi, e via dicendo) possono essere dichiarati di interesse culturale dagli organi pubblici preposti alle funzioni di tutela e di valorizzazione.

Si tratta di un principio – come ben si comprende – di rilevanza fondamentale in ragione del carattere altrimenti "aperto" della nozione di bene culturale, la quale per sua natura rinvia ad un concetto, quello di "cultura", che potrebbe essere suscettibile di essere inteso nel modo più vario dagli organi dell'amministrazione pubblica.

Anch'esso è espressione, dunque, del principio di legalità dell'azione amministrativa, cui si è già avuto modo di accennare, contribuendo a far sì che l'oggetto di possibili provvedimenti limitativi di diritti soggettivi propri dei loro destinatari (quali sono i provvedimenti dichiarativi dell'interesse culturale di un bene, come si è detto) sia preventivamente e specificamente identificato dalla legge. D'altra parte, com'è stato esattamente osservato, «... la nozione di bene culturale, per il giurista, non può essere che una *nozione liminale*, ossia una nozione a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto bensì opera mediante un rinvio a discipline non giuridiche. La sua definizione non può, cioè, prescindere dalla definizione del concetto di cultura *tout court*: ma questo, a sua volta, dipende dalla coscienza e dal grado di evoluzione raggiunto da una comunità, dalla coscienza sociale di un popolo in un determinato momento storico. Di tale valore il legislatore prende atto, identificando ciò che per la società civile è degno di tutela e valorizzazione» (TARASCO).

## 2. Le tipologie di beni dichiarabili di interesse culturale e la necessità di una preliminare distinzione tra beni culturali di proprietà pubblica e beni culturali di proprietà privata

Passando alla puntuale analisi di tali categorie di beni, occorre innanzitutto rilevare come la norma distingua innanzitutto tra *beni culturali appartenenti a soggetti pubblici* (ed entro certi limiti alle *persone giuridiche private senza fine di lucro*: in particolare, le c.d. ONLUS, acronimo con il quale si individuano le organizzazioni non lucrative che agiscono per finalità di utilità sociale, e gli *enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, cui ora si riferisce anche espressamente la norma dopo l'adozione del d.lgs. n. 62/2008), presi in considerazione nei primi due commi dell'art. 10, ed i *beni culturali di proprietà privata*, cui è invece prevalentemente dedicato il comma 3 del medesimo articolo.

I primi due commi della norma stabiliscono, infatti, che sono beni culturali innanzitutto le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico appartenenti ai soggetti pubblici ed alle persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici di cui si è detto; e che sono inoltre beni culturali, allorché appartengano (solo, questa volta) a soggetti pubblici, le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie ed altri luoghi espositivi (comma 2, lett. *a*), gli archivi e/o singoli documenti (comma 2, lett. *b*) e le raccolte librerie delle biblioteche (comma 2, lett. *c*).

Precisa poi il successivo comma 5 della medesima norma – come modificato dall'art. 4, comma 16, del recente d.l. n. 70/2011 – che, in ogni caso, *non sono soggette alla disciplina di tutela le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico* appartenenti ai sog-

getti di cui sopra (pubblici e persone giuridiche private senza fine di lucro) «che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili».

La disposizione, evidentemente, non brilla certo per chiarezza, tanto per la sua struttura generale quanto per le complicazioni discendenti dalle continue distinzioni e sottodistinzioni in essa presenti.

Si pensi, ad esempio, alla posizione dei beni appartenenti alle *persone giuridiche private senza fine di lucro*, il cui regime giuridico viene pressoché equiparato dal legislatore a quello dei beni culturali ad appartenenza pubblica solo per le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (comma 1, ribadito dal successivo comma 3, lett. a), mentre torna ad essere assimilato a quello proprio dei beni di proprietà di soggetti privati per ogni altra categoria di cose mobili od immobili (comma 3, lett. b) ss.).

Si considerino, allo stesso modo, le *norme che riguardano gli enti pubblici* proprietari di beni rientranti tra le categorie indicate alla lett. d) ed alla lett. e) del comma 3, che il legislatore precisa espressamente essere applicabili «a chiunque appartenenti»: ossia, rispettivamente, «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, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico». Disposizione che, evidentemente, può avere un senso solo sul presupposto che le cose di cui alla lett. d) siano qualcosa di diverso dai beni aventi interesse storico come tale già presi in considerazione al comma 1; e che le collezioni di cui alla lett. e) siano allo stesso modo qualcosa di diverso dalle raccolte di cui alla lett. a) del comma 2 (come è stato, infatti, poi opportunamente precisato dal legislatore del d.lgs. integrativo e correttivo n. 62/2008). Sovrapposizioni normative che, in un'ottica di semplificazione, che pure è presente nel lavoro di codificazione, sarebbe stato forse opportuno evitare.

L'importanza della distinzione fra le categorie di beni in relazione alla loro appartenenza soggettiva – come già nella disciplina previgente – si manifesta comunque, in particolar modo, nelle *modalità dell'assoggettamento al regime di tutela* e per il diverso «livello dell'interesse» che viene richiesto dall'ordinamento per la loro concreta ed effettiva qualificazione quali beni culturali.

Dal primo punto di vista, infatti, occorre sottolineare come la qualità di bene culturale venga disposta *ex lege* per i beni di appartenenza pubblica (o delle *persone giuridiche private senza fine di lucro*) indicati nei primi due commi della norma, mentre per i beni di proprietà privata essa si acquisisce solo

per il tramite del provvedimento di cui ora all'art. 13 del Codice: senza che venga ora neppure più prevista, per i primi, la necessità di una loro preventiva indicazione ed inserzione in alcuni elenchi dichiarativi (come ancora disponeva il Testo Unico del 1999). Meccanismo che, d'altra parte, non ha mai concretamente funzionato ed era già stato da tempo superato tanto nella concreta prassi amministrativa quanto nelle posizioni assunte dalla prevalente giurisprudenza (tra le altre, cfr. Cass., sez. I, 24 aprile 2003, n. 6522).

Per l'altro verso, poi, va altresì sottolineato come l'ordinamento ritenga sufficiente, per i beni di appartenenza pubblica, la verifica dell'esistenza di un *semplice* interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, mentre per quel che riguarda gli identici beni di proprietà privata, per poter procedere alla dichiarazione occorre il riscontro della presenza di un interesse di grado maggiormente elevato: ossia *particolarmente importante* per i beni di cui al comma 3, lett. a) e b), (cose immobili e mobili di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico e gli archivi e i singoli documenti che rivestono interesse storico); od addirittura *eccezionale* per i beni di cui alla categoria indicata alla lett. c), le raccolte librerie.

Nessuna distinzione si riscontra invece, naturalmente, per quel che attiene ai beni di cui alle lett. d) ed e) del medesimo comma 3: essendo le relative disposizioni applicabili a prescindere dall'appartenenza, pubblica o privata, dei beni ivi presi in considerazione.

### 3. Segue: analisi delle categorie di beni individuate nell'art. 10

3.1. – Proprio con riguardo ai beni di cui al comma 3, lett. a), ossia alle cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico *particolarmente importante*, appartenenti a soggetti privati (salvo sempre il particolare regime giuridico valido, come si è detto, per le *persone giuridiche private senza fine di lucro*), può invero notarsi poi come la definizione normativa in termini di «*particolarmente importante*» del livello dell'interesse necessario per la dichiarazione dell'interesse culturale costituisca, in effetti, una novità di non secondaria importanza portata dal nuovo Codice del 2004, giacché le leggi di tutela, fino a questo momento, dalla legge n. 1089/1939 fino al Testo Unico del 1999, avevano sempre considerato sufficiente la presenza di un semplice e non ulteriormente qualificato interesse artistico, storico, archeologico o demo-etno-antropologico.

Per potersene rendere conto, d'altra parte, occorre innanzitutto riflettere sul significato e sugli effetti che giuridicamente hanno siffatte qualificazioni allorché siano utilizzate dal legislatore nel contesto di una norma di legge. Significato che, appunto, può cogliersi appieno solo sottolineando come esse abbiano l'effetto di limitare la *discrezionalità amministrativa* che l'ordinamento

attribuisce alle autorità amministrative competenti nel procedere alla dichiarazione dell'interesse culturale ed alla conseguente opposizione di un vincolo sul bene in questione.

Per *discrezionalità amministrativa* si intende, infatti, quel margine di scelta e di valutazione che l'ordinamento rimette alla competenza degli organi pubblici – ossia alla discrezione, appunto, della pubblica amministrazione – affinché vengano prese le decisioni più opportune e ragionevoli nell'interesse della collettività.

Nell'operare siffatte valutazioni discrezionali, tuttavia, in ottemperanza al più volte richiamato principio di legalità, gli organi amministrativi competenti restano soggetti ai limiti che sono ad essi imposti dalla legge: sicché ben si comprende come *quanto maggiore sia il livello dell'interesse* che l'ordinamento ha richiesto affinché si possa procedere alla dichiarazione dell'interesse culturale di un bene di proprietà privata, *tanto maggiori saranno i limiti alla discrezionalità* a disposizione dell'amministrazione nell'adottare un legale provvedimento di dichiarazione, con i vincoli che ad essa conseguono.

Se l'interesse necessario per vincolare ad esempio una collezione, infatti, deve rivestire carattere addirittura *eccezionale*, ebbene è chiaro allora che l'amministrazione, per poter provvedere ad adottare legalmente un provvedimento di vincolo, dovrà darsi cura di dimostrare che per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali quella raccolta abbia un carattere realmente tale da non potersi ordinariamente riscontrare neppure in collezioni che, pure, presentino un carattere particolarmente importante.

E così via: e tutto ciò, com'è ancora chiaro, diventa concretamente percepibile e di assoluta rilevanza in sede di tutela giurisdizionale, nel momento in cui cioè il soggetto, che è risultato leso nei suoi interessi dal provvedimento limitativo, dovesse decidere di far valere di fronte al giudice l'illegittimità compiuta dall'amministrazione competente che abbia vincolato (sempre ad esempio) una collezione di sua proprietà nonostante l'assenza di un livello di interesse effettivamente eccezionale, al fine di ottenerne l'annullamento giurisdizionale.

Gli aggettivi e gli avverbi usati dal legislatore per specificare l'interesse culturale di un bene, insomma, possono dirsi avere l'effetto di limitare la discrezionalità dell'Amministrazione *in modo tale da consentire un effettivo sindacato da parte del giudice sulla legittimità dell'azione amministrativa*. L'esistenza di un limite non avrebbe, infatti, granché senso se non ci fosse un giudice in grado, poi, di sindacare se il limite sia stato rispettato o meno: con la possibilità, in questo ultimo caso, di annullare il provvedimento illegittimo. Giudice che, lo si è già accennato, invece esiste ed è il giudice amministrativo (ossia il Tribunale Amministrativo Regionale, in primo grado, ed il Consiglio di Stato in grado di appello).

3.2. – Ciò detto per quel che attiene al rilievo che giuridicamente assumono le qualificazioni in questione, poco v'è da aggiungere per quel che riguarda le specifiche categorie di beni che vengono prese in considerazione dalla norma ora in commento.

I beni indicati alla lett. a), infatti, sono quei beni in relazione ai quali – può dirsi – di più immediata percezione è la presenza di un carattere di intrinseco valore culturale, trattandosi delle cose mobili immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante. Ci si limiterà, pertanto, solo a ricordare come la giurisprudenza abbia sul punto avuto modo di precisare come affinché si possa procedere alla dichiarazione in questione non occorra che l'opera in questione sia di eccezionale valore artistico ovvero attribuita ad autore di grande fama, essendo invece sufficiente che essa costituisca una valida e significativa espressione di un particolare indirizzo stilistico, ovvero un esempio di applicazione originale di un determinato modello espressivo, dovendosi ritenere tutelabili non soltanto le cose di sommo interesse, ma anche quelle che comunque si pongano quale valida testimonianza della cultura architettonica o del patrimonio artistico, in quanto tale fruibile dalla collettività.

Si noti peraltro come tali beni, in virtù di quanto disposto dal comma 5 della medesima norma qui in commento, non possono essere dichiarati beni culturali ed assoggettati alla relativa disciplina di tutela qualora «siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni». Limitazione che tradizionalmente si spiega tanto in considerazione, per il primo aspetto, della necessità di garantire contemporaneamente protezione ai diritti di sfruttamento commerciale delle proprie opere da parte dell'autore (vivente) quanto in considerazione della opportunità di prevedere che sia passato un tempo, identificato dal legislatore in cinquanta anni – che possa presuntivamente ritenersi sufficiente a far sì che i giudizi sull'opera d'arte si siano sufficientemente consolidati tra i critici e si possa ritenere che le valutazioni su di esse si siano ormai stabilizzate, tanto da potersi pervenire a giudizi di valore oggettivi e non eccessivamente influenzati, magari, dalle tendenze del mercato.

Nulla v'è da aggiungere, poi, per chiarire ulteriormente le caratteristiche specifiche delle categorie indicate dal comma 3, *sub* lett. b) – gli *archivi* e singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono carattere storico particolarmente importante – ovvero *sub* lett. c) – le *raccolte librerie*, appartenenti a privati, aventi eccezionale interesse culturale – od ancora *sub* lett. e), che si riferisce alle *collezioni o serie di oggetti* che rivestano come complesso un eccezionale valore artistico o storico, relativamente alle quali si può solo ricordare come anche a tali beni si applica quanto disposto dal comma 5 della norma qui in commento, e pertanto anch'essi non possono essere dichiarati beni culturali ed assoggettati alla relativa disciplina di tutela qualora «siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni».

In ordine a tali beni, peraltro, si può ancora rammentare come la giurisprudenza abbia opportunamente chiarito la legittimità della tutela di una collezione o di una serie di oggetti allorché singole opere risultino in grado di integrare "il valore artistico, altrimenti monco, di tutte le altre opere", in ragione «dell'autonomia del valore artistico e storico della collezione, che rende irrilevante l'inidoneità di singoli oggetti ed opere ad essere oggetto di vincolo per mancanza dei presupposti di cui all'art. 1, comma 3 della legge n. 1089/1939» (AICARDI).

Allo stesso modo, solo qualche cenno può bastare anche con riguardo alla categoria di beni presa in considerazione dalla lett. d), che ha riguardo alle «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» (in corsivo le novità introdotte dall'ultimo decreto correttivo, il d.lgs. n. 62/2008), trattandosi anche in questo caso di quella notissima categoria di beni che l'ordinamento giuridico prende in considerazione ad assoggetta al regime vincolistico di tutela non in quanto espressione, di per sé, di un interesse storico-artistico particolarmente importante, ma per il legame, c.d. *storico-relazionale*, che li associa ad eventi della storia politica, militare e della cultura in genere della nostra Nazione.

In attuazione di tale norma, così, possono essere (e sono stati) legittimamente assoggettati al regime vincolistico di tutela, esemplificando – e riprendendo massime emergenti dalla giurisprudenza – opere che non costituiscono «... espressione in senso assoluto del genio e dell'arte umana ma che, essendo testimonianza irripetibile, o comunque rara e recessiva, di un'epoca storica, fanno parte del patrimonio culturale della collettività»: con conseguente piena legittimità di vincoli di tutela imposti, ad esempio, «... anche su beni i quali, ancorché non di elevato interesse, rappresentino tuttavia la testimonianza, dal punto di vista storico od architettonico, di un'epoca o di un periodo dello sviluppo di un ambiente o di una città»; ovvero su beni immobili appartenenti alla c.d. archeologia industriale (come ex fabbriche, ex cementifici, tonnare dismesse dall'uso, ecc.), anche in questo caso in quanto considerati quali «testimonianze culturali di fasi della storia nazionale»; ovvero ancora su locali storici, come antichi caffè, od antiche farmacie, o librerie storiche, o persino antiche trattorie o pasticcerie, per le medesime sostanziali ragioni percepibili, più che altro, su un piano storico.

Sul punto, tra l'altro, deve registrarsi una novità – di non indifferente rilievo – riconducibile alla disposizione posta dal Codice del 2004, che ha esteso la possibilità di assoggettare al regime vincolistico di tutela non più unicamente, come avveniva in precedenza, *i beni immobili* aventi il suddetto valore storico-relazionale, bensì ora anche le *cose mobili* che siano in grado di trasmettere quei

medesimi valori. Innovazione che è stata considerata in dottrina «quanto mai opportuna», giacché può consentire finalmente di sottoporre a tutela beni di assoluto rilievo storico-relazionale, quali ad esempio «... le logore vesti del francese San Giuseppe Labre, il Santo Mendicante, le cui memorie, compresa la tonaca, sono conservate ed esposte al pubblico in un santuarietto adiacente alla chiesa della Madonna dei Monti in Roma, ove è sepolto il corpo: si tratta di povere e sdrucite vesti, che non posseggono alcun interesse artistico, ma che hanno una chiara e profonda valenza storica, perché ... le indossava il beato Labre, frate romano del '700, che ha dedicato la sua vita alla predicazione e, vivendo mendicante tra i mendicanti, ha raggiunto eccezionali risultati sul piano della fede e dell'apostolato» (TAMIOZZO).

3.3. – Valga solo come esempio, naturalmente. Quanto infine alle puntuali specificazioni di beni che possono essere sottoposti al regime di tutela contenute nel comma 4 della norma in commento, occorre solo precisare come il valore dell'elencazione ivi prevista dal legislatore si risolva, in effetti, nell'eliminare la possibilità che, nell'applicazione pratica delle disposizioni di cui al comma 3, potessero insorgere dubbi in ordine all'essere o meno ricompresi (anche) siffatti beni tra quelli legittimamente assoggettabili al regime in questione.

Relativamente a tali beni, in altri termini, il legislatore ha voluto eliminare qualsiasi possibilità di dubbio interpretativo: ed in ciò la norma esaurisce il suo valore precettivo. Può essere interessante notare, anzi, come, con riferimento alla novità costituita dall'aver espressamente incluso tra le suddette categorie, alla lett. d), le *tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale*, come l'espressa menzione di tali beni tra le categorie tutelabili ai sensi della disciplina codicistica sia derivata proprio a causa della presenza di un siffatto dubbio interpretativo ed applicativo, dimostrata dalla pendenza di fronte al Consiglio di Stato, al momento della formazione dei contenuti del nuovo Codice, di un giudizio amministrativo introdotto per verificare la legittimità di un provvedimento amministrativo che aveva appunto vincolato un bene appartenente alla categoria predetta, determinando la reazione giudiziale da parte dei soggetti che assumevano essere da tale provvedimento lesi nei loro legittimi interessi. La decisione del Cons. Stato, sez. VI, 12 maggio 2004, n. 3003, successivamente intervenuta sul punto, ha poi comunque affermato la legittimità dell'atto impugnato, ritenendo «corretta e condivisibile», nel merito ed a prescindere dall'intervenuta emanazione del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, l'estensione del regime di tutela ad immobili considerabili quali «esempi di fabbriche rurali, il cui pregio architettonico e storico è intrinseco in ragione della singolarità della planimetria e della facciata ... ecc.».

#### 4. La caratteristica della materialità dei beni culturali ed il problema della tutela dei beni immateriali e delle attività culturali

4.1. – Come si anticipava, specifico ed opportuno approfondimento pare meritare invece la categoria dei beni considerabili di interesse etnoantropologico.

È da notare infatti, innanzitutto, come rispetto al riferimento operato nel Testo Unico del 1999 alla categoria dei beni demo-etno-antropologici, nel nuovo Codice sia “caduto” il riferimento espresso alla demologia, e si sia preferito parlare unicamente di beni che presentano interesse etnoantropologico.

Con l'acronimo D.E.A., invero, sono stati tradizionalmente indicati quei beni, appartenenti al patrimonio culturale nazionale, che si distinguono per essere «legati alle culture locali ed alla vita della gente comune, e che costituiscono espressione delle tradizioni oggetto di studio degli antropologi» (P. CLEMENTE, I. CANDELORO, che ricordano come la definizione in questione riunisca tre ambiti disciplinari che in Italia erano fino a quel momento rimasti divisi: la demologia, che indica lo studio delle tradizioni popolari e del folklore, l'etnologia, che si dedica allo studio delle società extraeuropee, e infine l'antropologia, disciplina più recente che nella interpretazione italiana ha significato sia l'analisi delle invarianze che lo studio delle società complesse»).

Non pare, tuttavia, che alla novità legislativa (il mancato riferimento alla demologia) debba darsi eccessivo peso interpretativo, se è vero che, sul piano giuridico, al di là delle distinzioni presenti all'interno delle specifiche discipline che si occupano di tali oggetti, è in effetti ormai invalso nell'uso un modo di intendere siffatta componente del patrimonio culturale quale *insieme*, ossia come complesso di eterogenei beni idonei a costituire oggetto di tutela da parte dell'ordinamento dei beni culturali in quanto – a prescindere dalle specificità di ciascuna delle tre categorie – costituiscono tutti *espressione e testimonianza della cultura popolare e della vita della gente comune*, nei suoi più diversi aspetti: dai dialetti alla gastronomia, dall'artigianato agli stili di vita familiare, dagli oggetti di vita quotidiana alle pratiche simboliche, fino a giungere alle musiche, le danze, i giochi, le mitologie, i riti, le abitudini e le credenze popolari.

Si tratta di una categoria tutt'altro che unitaria dunque, ed anzi assai ampia e disomogenea, relativamente alla quale il mutamento nel riferimento normativo non pare avere dunque una specifica e percepibile influenza in grado determinare un'evoluzione nella problematica che fundamentalmente la riguarda, assai vicina in effetti a quella inerente al più generale problema della tutela dei beni culturali *meramente immateriali*, che siano privi cioè di un substrato materiale fisicamente percepibile, dell'inerenza ad una *res* che li renda – anche sul piano giuridico – concretamente tutelabili, conservabili, valorizzabili, fruibili da parte dell'intera collettività nazionale.

Allorché si rifletta nuovamente sulle categorie di beni legittimamente as-

soggettabili al regime tutela dei beni culturali prese in considerazione dalle norme fin qui citate, in effetti, non può sfuggire come, in esse, costante sia il riferimento ad un *substrato materiale*, alla necessaria presenza di una *res* che sia in grado di compenetrare e trasmettere quei valori di testimonianza avente valore di civiltà sulla quale ci si è più volte soffermati.

Ora, certamente molte delle espressioni della cultura popolare, delle tradizioni, delle manifestazioni dell'*ethnos* sono suscettibili di divenire, e sovente divengono, prodotti materiali aventi una corporalità che li rende idonei oggetti delle funzioni di tutela, catalogazione, conservazione ed offerta alla pubblica fruizione tipiche della vigente legislazione in materia di beni culturali. È di questi prodotti materiali che è, infatti, costituito il *corpus* del maggiore museo che raccoglie il patrimonio etnografico italiano, il Museo nazionale delle Arti e Tradizioni Popolari; ed è proprio in relazione alla perdita della tradizionale funzione d'uso di molti oggetti espressione delle tradizioni di vita, sovente rurale e contadini, di numerose comunità locali che sono sorti molti musei civici, ove essi sono ormai destinati alla esposizione ed alla pubblica fruizione in quanto divenuti non altro che documenti, testimonianze di un'epoca storica passata.

In ciò non si esaurisce affatto, tuttavia, la categoria di beni in esame, che può ritenersi essere caratterizzata, anzi, per la prevalenza, viceversa, di beni realmente e necessariamente immateriali: beni che – com'è stato osservato – «potrebbero dirsi “volatili”, canti o fiabe, feste o spettacoli, cerimonie e riti, che non sono né mobili né immobili, in quanto, per poter essere fruiti più volte, devono essere “ri-eseguiti” o “ri-fatti”» (CIRESE). Delle relative – ed evidentemente peculiari – esigenze di tutela, peraltro, il Codice dei beni culturali, nella originaria formulazione del 2004, non aveva ritenuto di doversi affatto preoccupare: e ciò nonostante che la questione della tutela del *patrimonio culturale immateriale* fosse ormai all'attenzione anche dei più importanti organismi internazionali operanti nel settore.

Era infatti accaduto che era stata da poco adottata una raccomandazione dell'UNESCO, in esito ad una tavola rotonda svoltasi sul tema a Torino nel marzo del 2001, che aveva auspicato la creazione di strumenti normativi internazionali finalizzati alla protezione giuridica di siffatta particolare specie di “bene” che, pur nella sua immaterialità, appartiene comunque al patrimonio culturale mondiale.

A tale raccomandazione, poi, ha dato seguito il 17 ottobre del 2003 la sottoscrizione a Parigi di una vera e propria Convenzione UNESCO per la *salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, cui è stata data esecuzione in Italia con la legge 27 settembre 2007, n. 167. Convenzione che, almeno in teoria, potrebbe rilevarsi di rilevanza fondamentale ai fini di un'effettiva evoluzione della problematica in questione, poiché in essa gli Stati contraenti, «considerando la profonda interdipendenza fra il patrimonio culturale immateriale e il patrimonio culturale materiale», si sono detti «consapevoli della volontà universa-

le e delle preoccupazioni comuni relative alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale dell'umanità».

Essi, di conseguenza, «notando che tuttora non esiste alcuno strumento per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale» sono addivenuti alla seguente definizione del *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 ad essi – che le comunità, i gruppi, gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale ... trasmesso di generazione in generazione ... costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura ed alla loro storia, dando loro un senso d'identità e di continuità».

Viene precisato nella Convenzione, altresì, che «il patrimonio culturale immateriale di cui sopra si manifesta, tra l'altro, nei seguenti settori: *tradizioni orali, ivi compreso il linguaggio; le arti dello spettacolo; le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; l'artigianato tradizionale*»; in relazione ad esso gli Stati firmatari hanno assunto formali impegni di salvaguardia e cooperazione, anche attraverso l'adozione di «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 ed informale».

Si spiega così come mai, cogliendo l'occasione data dal d.lgs. correttivo n. 62/2008, il legislatore ha introdotto all'interno del Codice un nuovo art. 7-bis, attraverso il quale è stato previsto che «Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate nelle 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».

Permane, dunque, come si può constatare, il riferimento alla necessaria materialità della testimonianza presa in considerazione dalle suddette Convenzioni affinché questa possa costituire valido oggetto di tutela ai sensi delle disposizioni del Codice. La norma, tuttavia, può essere considerata senz'altro un passo in avanti importante sulla strada che conduce verso una più chiara percezione e consapevolezza dell'importanza del problema della tutela del patrimonio culturale immateriale.

Vero è che, in effetti, il legislatore del Codice dei beni culturali non avrebbe potuto fare di più né comportarsi diversamente, giacché tutto l'impianto di tutela proprio del Codice presuppone, per sua natura, un bene materiale cui possano applicarsi le relative norme.

La tutela dei beni culturali delineata dal Codice, in effetti, come si vedrà

nel proseguimento di questa parte del Manuale, è una tutela che si estrinseca in vincoli, in strumenti tipici quali il divieto di apportare modifiche al bene senza la preventiva approvazione della Soprintendenza, nel controllo sulla circolazione nazionale ed internazionale dei beni, ed in generale su istituti che presuppongono sempre la presenza di una *res* per poter operare (MORBIDELLI).

Come potrebbero questi strumenti giuridici operare su beni del patrimonio immateriale, quali ad esempio, tra gli altri, il Teatro delle marionette siciliane, l'Opera dei Pupi, il Canto a tenore dei pastori del centro della Barbagia, che sono appunto tra i beni dichiarati capolavori del patrimonio immateriale dell'umanità (TARASCO)?

Non possono, è evidente. Sicché non è nel Codice dei beni culturali che beni del patrimonio culturale immateriale possono e debbono trovare tutela, bensì in specifiche leggi che dettino misure di sostegno e di incentivazione, finanziarie ed organizzative, affinché queste *res incorporales* possano svolgere la loro funzione essenziale di testimonianza avente valore di civiltà e trasmettere ai posteri la loro memoria (MORBIDELLI).

4.2. – Il problema, d'altra parte, va inquadrato nell'ambito dell'ancor più ampia problematica che riguarda, in via generale, la possibilità di offrire tutela giuridica alla generalità delle attività che, pur non essendo materialmente compenstrate in una *res* suscettibile di divenire idoneo oggetto del regime vincolistico, tuttavia rivestono valore culturale in quanto anch'esse testimonianze aventi valore di civiltà.

Si tratta in questo caso di una questione che si è da tempo posta all'attenzione della giurisprudenza, ricollegandosi ad una nota vicenda sostanziale che negli ultimi decenni, con esiti alterni, ha riguardato il tentativo, operato da alcune soprintendenze, di estendere il regime di tutela di cui alla legge n. 1089/1939 alle *attività tradizionali* che si svolgevano in determinati locali storici, per la via dell'utilizzazione del vincolo di tutela *apposto sulle strutture materiali nelle quali* (gli immobili) *ed attraverso le quali* (arredi e suppellettili) queste attività tradizionali venivano svolte.

Attraverso il vincolo sulle strutture e sugli arredi, pertanto, si perveniva indirettamente alla tutela dell'attività, vero obiettivo che si intendeva perseguire attraverso l'adozione del provvedimento: ed è quanto è avvenuto – ad esempio – in alcuni noti casi giurisprudenziali che hanno riguardato, senza pretesa di completezza, la fiaschetta Beltrame di Roma (il cui vincolo venne ritenuto legittimo dalla decisione Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 1983, n. 723); la libreria Croce, per la quale venne all'opposto ritenuto illegittimo il vincolo in quanto – si ritenne – non si sarebbe potuto sostenere che, in quella ipotesi, si fosse compenetrato il valore culturale nelle strutture e negli arredi del locale (Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 1986, n. 359); l'antica farmacia di Piazza del Campo a Siena (Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre, 1993, n. 741); la libreria del teatro di

Reggio Emilia (Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 1998, n. 358); l'antica pasticceria Gay Odin di Napoli (TAR Campania, I, 29 aprile 1996, n. 153); il Caffè genovese di Cagliari (Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 1992, n. 969); la libreria Guida di Napoli (TAR Campania, 28 novembre 1989, n. 36).

Si trattava sicuramente di un *escamotage*, di un'atipica utilizzazione dello strumento di tutela imposta dalla già rilevata lacuna della normativa vigente che, all'epoca come ancora oggi, non consente di estendere la tutela giuridica propria dei soli *beni* culturali alle *attività* che in quei locali si svolgevano, ancorché siano pure queste di rilievo culturale, opponendosi a ciò il principio della *tipicità e tassatività delle categorie giuridiche dei beni* tutelabili quali beni culturali e la (ritenuta) *necessaria materialità* di siffatti beni per poter costituire valido oggetto della legislazione di tutela.

Era tuttavia un *escamotage* comprensibile, ricorrendosi ad esso per ragioni degne della massima considerazione. Soprattutto i primi casi nei quali si è posta la questione, infatti, erano originati dal venir meno, nella prima metà degli anni ottanta, del c.d. blocco degli affitti che aveva caratterizzato la legislazione immediatamente precedente, per ragioni legate alla forte inflazione degli anni settanta. Allo scadere dei contratti di locazione, i titolari di numerose attività tradizionali, per lo più artigianali, venivano infatti costretti a rilasciare gli immobili locati per far posto ad altre tipologie di esercizi commerciali – bensì più redditizi, ma che apparivano in violento contrasto con le caratteristiche sociali, culturali ed ambientali dei centri storici. Sicché gli organi di amministrazione attiva al fine di salvaguardare l'esistenza di tali attività tradizionali (soprattutto) nei centri storici delle città, tentarono di utilizzare, forzandone forse il senso, le disposizioni della legge del 1939, vincolando appunto i beni strumentali in cui (gli immobili) ed attraverso cui (gli arredi e i suppellettili) si esplicavano quelle attività, con la conseguenza di imporre, in via indiretta, un obbligo di continuazione delle attività pregresse.

Com'è comprensibile, il tentativo ha avuto (e continua ad avere) alterne fortune, in dipendenza dalle specifiche caratteristiche dei casi concreti sottoposti alla valutazione della giurisprudenza amministrativa. Talora si è ritenuto, infatti, che effettivamente il valore culturale si fosse talmente compenetrato nella struttura, negli arredi e suppellettili, sì da giustificare un legittimo vincolo di tutela di quegli oggetti quali beni aventi un loro proprio ed intrinseco interesse storico-artistico o storico-relazionale ai sensi della legislazione di tutela, talaltra no, negandosi conseguentemente che, in assenza di questo presupposto, si potesse legittimamente ricorrere all'adozione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, giudicato invalido in quanto sviato nel fine.

La vicenda, peraltro, avrebbe potuto vivere un momento di svolta decisiva allorché la questione sostanziale ad essa effettivamente sottesa (la possibilità di tutelare in sé l'attività culturale) venne rimessa alla Corte costituzionale, prospettandosi l'incostituzionalità degli artt. 1 e 2 della legge n. 1089/1939 nella

parte in cui non prevedevano, appunto, la possibilità di estendere il vincolo di tutela anche alle attività culturali.

La Corte costituzionale, con sentenza 9 marzo 1990, n. 118, ritenne tuttavia infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ribadendo l'impossibilità di fondare una tale specie di tutela attraverso l'imposizione di divieti di usi incompatibili dell'immobile (da leggersi, naturalmente, a contrario, quale obbligo di seguire l'unica utilizzazione compatibile, quella appunto tradizionale) e la necessità di ricollegare necessariamente e motivatamente il vincolo di tutela in questione (solo) alla struttura ed ai beni (immobile, arredi e suppellettili), e non all'attività in sé considerata (Corte cost., con sentenza 9 marzo 1990, n. 118, pubblicata in *Giur. cost.*, 1990, con nota di F. RIGANO, *Tutela dei valori culturali e vincoli di destinazione d'uso degli immobili*, e di R. MURRA, *Tutela delle attività tradizionali: una lettura più moderna della legge n. 1089 del 1939*, in *Rass. Cons. Stato*, 1990, II, 435. Su tutta la questione si veda ampiamente, comunque, D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011).

##### 5. Le cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela di cui all'art. 11

Ciò detto per quel che riguarda le categorie di beni che, alla stregua dell'ordinamento vigente, possono costituire idoneo oggetto di tutela e valorizzazione quali beni culturali, occorre a questo punto completare il discorso ricordando come il successivo art. 11 del Codice si preoccupi di individuare talune ulteriori categorie di beni che pure una particolare posizione nella disciplina della materia, in quanto si tratta di beni – anzi: di “cose” dopo l'opportuna modificazione della lettera della suddetta norma avvenuta ad opera del secondo d.lgs. correttivo n. 62/2008 – che assumono rilievo in quanto costituiscono idoneo oggetto per l'applicazione di talune specifiche disposizioni contenute nel Codice, espressamente richiamate dalla norma medesima.

Si tratta, in particolare, delle seguenti “cose”: gli *affreschi*, gli *stemmi*, i *grafiti*, le *lapidi*, le *iscrizioni*, i *tabernacoli* e gli *altri ornamenti di edifici*, esposti o non alla pubblica vista, di cui l'art. 50, comma 1 vieta di disporre od eseguire il distacco, salvo che non si sia ottenuta apposita autorizzazione del soprintendente; gli *studi d'artista*, di cui l'art. 51 proibisce sia la modificazione della destinazione d'uso che di rimuovere quanto in esso contenuto (opere, documenti, cimeli e simili) qualora lo studio, considerato nel suo insieme ed in relazione al contesto in cui è inserito, sia stato dichiarato di interesse particolarmente importante per il suo valore storico, ai sensi dell'art. 13; le *aree pubbliche di valore culturale* individuate dai comuni, sentito il soprintendente, nelle quali ai sensi dell'art. 52 risulta vietato o sottoposto a particolari condizioni l'esercizio del commercio; le *opere di pittura*, di *scultura*, di *grafica* e/o *qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente* o *la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni*,

relativamente ai quali l'art. 64 stabilisce in capo a colui che li vende al pubblico l'obbligo di consegnare all'acquirente una documentazione che attesti l'autenticità dell'oggetto od almeno la probabile attribuzione e la provenienza ovvero, in mancanza, una dichiarazione recante comunque tutte le informazioni disponibili sul punto; e con riferimento ai quali l'art. 65 impone altresì in capo a colui che intenda esportarli all'estero l'onere di provare al competente ufficio di esportazione che non si tratti di beni rientranti tra quelli di cui all'art. 10, per i quali il Codice ha ribadito, naturalmente, il divieto assoluto di uscita definitiva dal territorio della Repubblica e/o ha subordinato la possibilità di esportazione all'ottenimento di una preventiva autorizzazione da parte delle autorità competenti (ma si veda sul punto, naturalmente, quanto verrà detto nel successivo Capitolo quinto della Prima parte di questo *Manuale*); le *opere dell'architettura contemporanea*, che l'art. 37, comma 4 stabilisce che possano essere ammesse a beneficiare degli stessi contributi statali previsti per la realizzazione di interventi conservativi autorizzati su beni culturali immobili allorché il soprintendente abbia riconosciuto il loro particolare valore artistico; 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 risalgia ad oltre venticinque anni*; i *mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni*; i *beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni*, per i quali tutti ancora l'art. 65, al comma 3, lett. c) subordina l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica ad apposita autorizzazione rilasciata dall'autorità pubblica competente; le *vestigie individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale*, di cui l'art. 50, comma 2 vieta di disporre od eseguire il distacco, salvo che non si sia ottenuta apposita autorizzazione del soprintendente.

## 6. I beni culturali di interesse religioso

6.1. – Ancorché non costituisca una categoria di beni culturali a sé stante, nel senso che comunque anch'essa riguarda i medesimi beni materiali ai quali ci si è fin qui riferiti, occorre infine prestare in questa sede attenzione anche a quella particolare specie di beni culturali che è costituita dai beni culturali di interesse religioso di cui, ora, all'art. 9 del Codice, in considerazione – soprattutto – del loro ampio numero e delle particolarità e specificità della disciplina giuridica che li riguarda.

Si tratta dei *beni culturali appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose* per i quali, secondo quanto dispone l'art. 9 citato, l'ordinamento vigente prevede almeno due profili di specificità e peculiarità della disciplina normativa ad essi applicabile, venendo riconosciuta, in

primo luogo, la necessità di conciliare l'esercizio delle funzioni di tutela con le esigenze proprie del culto, con conseguente necessità di adottare provvedimenti che siano frutto ed espressione di un accordo tra le competenti autorità, ed in secondo luogo – ed in via ancor più generale – l'applicabilità ad essi delle disposizioni contenute nei protocolli d'intesa che disciplinano i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica od i rappresentanti delle altre confessioni religiose.

Ora, sul punto, può ricordarsi come, innanzitutto, la stessa espressione «beni culturali di interesse religioso» sia di recente emersa sul piano normativo, ricollegandosi all'art. 12, n. 1, comma 2, dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 maggio 1985, n. 121: norma dalla quale tale definizione è stata ripresa per essere trasferita, opportunamente generalizzata ai beni che rivestono interesse per le religioni diverse da quella cattolica, nell'art. 19 del Testo unico del 1999, cui si deve la sostituzione del precedente riferimento alle «cose destinate al culto», presente nella legge del 1° giugno 1939, n. 1089.

La distinzione, invero, non si coglie unicamente su un piano terminologico e formale, essendo in effetti la categoria dei beni di interesse religioso più ampia di quella composta dai soli beni destinati al culto, come confermato da ultimo anche dall'Intesa firmata il 26 gennaio 2005 dal Ministro per i beni e le attività culturali e dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, che si applica «ai beni culturali mobili e immobili di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche» e prevede, per i casi in cui sia necessario, espresse disposizioni in merito alle esigenze del culto ed agli edifici adibiti a tale scopo i quali, con tutta evidenza, vengono dunque considerati solo una parte dei beni culturali di interesse religioso.

Né d'altra parte può essere dimenticato che lo stesso ordinamento civile sembra adottare una nozione piuttosto ampia delle «attività di culto» in questione, giacché – ad esempio – l'art. 16, lett. a), della legge 20 maggio 1985, n. 222, dedicata al riconoscimento degli enti ecclesiastici, prevede che «agli effetti delle leggi civili si considerano comunque attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana» (SESSA).

Da un punto di vista oggettivo, tuttavia, l'esigenza di distinguere tra le suddette «sottocategorie» di beni culturali appare di limitata importanza, giacché l'art. 9 del Codice, comunque, si occupa di tale particolare e specifica categoria di beni solo ed unicamente in quanto questi siano interessati da esigenze inerenti, appunto, al culto religioso, venendo solo in tali casi richiesto che intervenga un accordo tra le autorità civili e religiose competenti quanto alle modalità della loro utilizzazione, a fini di tutela e di valorizzazione.

È pertanto soprattutto sul piano soggettivo dell'appartenenza di tali beni,

come si è detto, ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica e di altre confessioni religiose che si colgono le peculiarità della disciplina normativa che riguarda i beni in questione. Tali enti, infatti, rientrano senza alcun dubbio tra le *persone giuridiche private senza fine di lucro* i cui beni, come si è già avuto modo di notare, risultano soggetti ad un regime giuridico particolare e più rigido rispetto a quello che opera con riferimento ai beni di proprietà di ogni altro soggetto formalmente privato.

Se esiste una disciplina giuridica particolare per la categoria generale dei «beni culturali di interesse religioso», dunque, ciò avviene più in conseguenza della loro appartenenza soggettiva «persone giuridiche private senza fine di lucro» che non per le caratteristiche giuridiche che oggettivamente li riguardano. Né, infatti, esistono norme specificamente dedicate a tali beni allorché questi siano di proprietà privata di persone fisiche e/o siano per qualsiasi ragione divenuti di proprietà pubblica, applicandosi normalmente, in entrambi i casi, il complesso di norme che riguarda tutti i beni culturali di rispettiva appartenenza.

6.2. – Profili di specialità della normativa vigente, dunque, si ritrovano solo nella necessità di un accordo tra autorità civili e religiose allorché questi siano destinati ad (ed in relazione alle) esigenze specificamente proprie del culto e con riferimento all'operatività, per essi, dei protocolli d'intesa siglati tra lo Stato ed i rappresentanti delle confessioni religiose.

Quanto al primo aspetto, può dirsi in via generale che il principio dell'accordo discende dall'incontro, in materia, di due fondamentali esigenze di interesse della collettività, tutelate entrambe su un piano costituzionale: quello alla tutela del patrimonio culturale di cui all'art. 9 Cost. e quello del rispetto del diritto di culto religioso garantito dall'art. 19 della Costituzione medesima.

Deve ritenersi, pertanto, che il principio della collaborazione necessaria tra le suddette autorità (AMOROSINO) dovrà condurre alla definizione consensuale di modalità di azione finalizzate tanto alla tutela quanto alla valorizzazione di siffatti beni che siano idonee a salvaguardare, comunque ed in modo assoluto, le esigenze di culto, ma non precludano ed anzi (altrettanto necessariamente) consentano alle autorità civili di svolgere, con la collaborazione di quelle religiose, le ordinarie funzioni amministrative di protezione previste dal Codice (RENNA, ROCCELLA).

Quali siano, poi, le modalità attraverso le quali dovranno essere trovati tali accordi e quali siano le vie per superare eventuali difficoltà incontrate nella gestione di tale regime di collaborazione necessaria, il Codice, naturalmente, non dice e non potrebbe dire, dovendosi limitare a rinviare a quanto è stato concordemente definito nelle specifiche.

Prendendo in considerazione, ad ogni modo, quelle intervenute con la Chiesa cattolica – che almeno per evidenti ragioni quantitative possono essere sicu-

ramente considerate le più importanti nel nostro ordinamento – può sottolinearsi in particolare come, in esse, venga soprattutto perseguito l'obiettivo di puntualizzare gli obblighi e gli interventi di competenza, rispettivamente, della parte pubblica e di quella ecclesiastica, prevedendosi continui meccanismi di informazione e di consultazione finalizzati alla definizione consensuale dei provvedimenti da adottare e, più in generale, delle attività da svolgere.

Così, ad esempio, nella già citata Intesa firmata il 26 gennaio 2005 tra il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Presidente della C.E.I., possono riscontrarsi norme che stabiliscono che i beni culturali mobili di interesse religioso debbono essere mantenuti, per quanto possibile, nei luoghi e nelle sedi di originaria collocazione o di attuale conservazione, e che solo qualora il mantenimento *in situ* dei beni medesimi non ne garantisca la sicurezza o non ne assicuri la conservazione, il soprintendente, previo accordo con i competenti organi ecclesiastici, potrà disporre il deposito in musei ecclesiastici purché muniti di idonei impianti di sicurezza o, in alternativa, in musei pubblici. Allo stesso modo, nella medesima Intesa, si prevede ancora (e sempre ad esempio) che gli interventi di conservazione dei beni culturali in oggetto debbano essere eseguiti da personale qualificato, impegnandosi a tal fine la C.E.I. a collaborare con il Ministero per assicurare il rispetto della legislazione statale vigente in materia di requisiti professionali dei soggetti esecutori, con particolare riferimento agli interventi sui beni culturali mobili e le superfici architettoniche decorate; od ancora che gli interventi di conservazione da effettuarsi in edifici aperti al culto rientranti fra i beni culturali oggetto dell'Intesa dovranno essere eseguiti nel rispetto della normativa statale e previo accordo, relativamente alle esigenze di culto, tra gli organi ministeriali e quelli ecclesiastici territorialmente competenti, prevedendosi altresì che, qualora l'accordo non sia raggiunto a livello locale o regionale, sarà il capo del dipartimento competente per materia, d'intesa con il Presidente della C.E.I. o con un suo delegato, l'autorità che dovrà impartire direttive idonee a consentire una soluzione adeguata e condivisa; od infine che deve essere garantito l'accesso e la visita ai beni culturali di interesse religioso di enti e istituzioni ecclesiastiche, con il solo limite concernente gli edifici aperti al culto o i beni mobili collocati in detti edifici, per i quali l'accesso e la visita dovranno essere consentiti nel rispetto delle esigenze di carattere religioso, anche attraverso la definizione concordata di orari e percorsi di visita.

Norme tutte che, come ben si vede, tentano di conciliare il principio fondamentale dell'accordo con le concrete necessità di gestione proprie del patrimonio culturale, ancorché di proprietà di quei particolarissimi enti privati che sono gli enti ecclesiastici.

## Riferimenti bibliografici

Sulla tipicità e della tassatività delle previsioni legislative, regola definitoria della nozione giuridica di bene culturale che si oppone ad interpretazioni estensive dell'ambito e delle tecniche di tutela, sia consentito in primo luogo rinviare a D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011, spec. 1-26. Da ultimo, peraltro, si cfr. la completa ricostruzione e le considerazioni svolte sul punto da A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, voce dell'*Enc. dir., Annali*, vol. VI, Milano, 2013, 93 ss. Si veda poi ancora A.L. TARASCO, *Beni, patrimonio e attività culturali. Attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, spec. 45 ss.

Con specifico riferimento al problema della tutela delle attività culturali, si veda ancora, ampiamente, D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011. Sulla questione si cfr. altresì S. FOA, *La legittimità costituzionale della l.r. Lazio sulla tutela e valorizzazione dei locali storici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 907 e P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urb. app.*, 2003, 1017, nota di commento alla sentenza Corte cost. 28 marzo 2003, n. 94, in *Giur. cost.*, 2003, 764 ss.

Per quel che attiene invece alla problematica dei c.d. beni *demo-etno-atropologici*, si cfr. l'ampio saggio di P. CLEMENTE-I. CANDELORO, *I beni culturali demo-etno-atropologici*, in *Manuale dei beni culturali*, a cura di N. ASSINI-P. FRANCALACCI, Padova, 2000, 191, cui *adde* A.M. CIRESE, *Le discipline demoetnoantropologiche in Italia*, Roma, 1991. Da ultimo A. CROSETTI, *I beni "demo-etno-atropologici": origine e parabola di una categoria di beni culturali*, in *Diritto e soc.*, 2014, n. 2.

Con riferimento al tema della tutela del patrimonio culturale immateriale, si cfr. in particolare A.L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna sempre più solo italiana*, in *Foro amm.-CdS*, 2008, 2261 ss. Si vedano poi, da ultimo, gli Atti del Convegno su *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche* svoltosi ad Assisi il 25-27 ottobre 2012, pubblicati su *Aedon, Rivista di arti e diritto on line* ([www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2014, n. 1), ed in particolare G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, *ibidem*.

Sui beni culturali d'interesse religioso, si cfr. infine, tra i più recenti, gli scritti che appaiono nel volume AA.VV., *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, curato da M. RENNA-V. M. SESSA-M. VISMARA MISSIROLI, Milano, 2003, ed *ivi* in particolare quello di M. RENNA, *I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista, Introduzione della Parte I (Disposizioni statali e regionali)*. Si cfr. altresì, almeno, S. AMOROSINO, *I beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 375 e A. ROCCELLA, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, n. 1, 2004, 199.

### CAPITOLO III

## LA TUTELA DEI BENI CULTURALI

SOMMARIO: 1. L'azione pubblica di tutela ed i provvedimenti amministrativi che ne costituiscono espressione: a) la dichiarazione dell'interesse culturale di un bene prevista dagli artt. 13 ss. ed i suoi effetti giuridici. – 2. In particolare: le fasi del procedimento amministrativo di cui agli artt. 14 e 15. Richiamo di nozioni generali. – 3. In particolare: la tutela dei destinatari del provvedimento: il ricorso amministrativo previsto dall'art. 17 ed il ricorso giurisdizionale per motivi di legittimità. Richiamo di nozioni generali. – 4. I provvedimenti amministrativi di tutela: b) le prescrizioni di tutela indiretta (c.d. vincolo indiretto) di cui agli artt. 45 ss. – 5. I provvedimenti amministrativi di tutela: c) l'espropriazione di beni culturali di cui agli artt. 95 ss. ed il problema dell'indennizzabilità delle limitazioni all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà discendenti dalla dichiarazione dell'interesse culturale del bene. – 6. I provvedimenti amministrativi di tutela: d) le autorizzazioni allo svolgimento di attività relative ai beni dichiarati di interesse culturale, con particolare riferimento alla disciplina giuridica degli interventi conservativi di cui all'art. 29, tra interventi volontari autorizzati ed interventi coattivi imposti. – *Riferimenti bibliografici.*

### 1. L'azione pubblica di tutela ed i provvedimenti amministrativi che ne costituiscono espressione: a) la dichiarazione dell'interesse culturale di un bene prevista dagli artt. 13 ss. ed i suoi effetti giuridici

1.1. – Venendo dunque alla puntuale analisi del contenuto dei provvedimenti amministrativi che, secondo quanto si è avuto modo di precisare, consentono di perseguire concretamente le più volte richiamate esigenze di tutela dei beni culturali, occorre fermare l'attenzione in primo luogo su quello che può essere considerato il primo (anche in senso logico-temporale) ed il più importante tra i suddetti provvedimenti, quello che consente di individuare e dichiarare di interesse culturale un bene appartenente ad una delle categorie di cui al già noto art. 10 del Codice.

Si tratta di un provvedimento che, come si è visto, va ascritto alla generale categoria dei *provvedimenti limitativi dei diritti di proprietà* che vengono dall'ordinamento riconosciuti in capo ai loro destinatari. Il destinatario di un prov-