

LE NORME GIURIDICHE A TUTELA DEI BENI CULTURALI

Premessa

Illustrare la normativa relativa a questo particolare settore dell'ordinamento giuridico ad un pubblico di "non addetti ai lavori" richiede preliminarmente la definizione di alcuni concetti base: quali quelli di *bene culturale* e *patrimonio culturale*; quest'ultimo secondo l'art. 1 del *Codice Urbani* è costituito non solo dai beni culturali, ma anche dai beni paesaggistici. Successivamente ritengo opportuno accennare alle varie leggi che hanno preceduto l'attuale normativa di tutela dei beni culturali e paesaggistici affinché possa essere chiara la ratio che ha ispirato la disciplina di entrambi (il valore culturale da essi posseduto) anche se dalla legge sono considerati separatamente sul piano dell'individuazione e su quello del regime giuridico.

Le motivazioni sottese alla prima normativa di tutela post unificazione sono espresse in modo inequivocabile dalle parole, che di seguito riporto integralmente, dell'On. Rosadi relatore alla Camera di quella che sarà la legge di tutela 20 giugno 1909 nr. 364 : *non sono monumenti di una nazione soltanto le mura e gli archi e le colonne e i simulacri, ma anche i paesaggi e le foreste e le acque e tutti quei luoghi che, per lunghe tradizioni, ricordano gli atteggiamenti morali e le fortune storiche di un popolo*<sup>1</sup>. Circa dieci anni più tardi anche Benedetto Croce nella relazione a corredo del disegno di legge nr. 204 *Per la tutela della bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* presentato, in Senato, nella tornata del 25 settembre 1920, il cui iter parlamentare si completò soltanto due anni più tardi, con la Legge 11 giugno 1922 n. 778 si esprimeva in modo analogo.

*Certo il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti deriva della stessa sorgente, da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d'immagini e di pensieri. E se dalla civiltà moderna si sentì il bisogno di difendere, per il bene di tutti, il quadro, la musica, il libro, non si comprende, perché siasi tardato tanto a impedire che siano distrutte o, manomesse le bellezze della natura, che danno all'uomo entusiasmi spirituali così puri e sono in realtà ispiratrici di opere eccelse. Non è da ora, del resto, che si rilevò essere le concezioni dell'uomo il prodotto, oltre che delle condizioni sociali del mo-*

---

<sup>1</sup> A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, terza edizione, Torino 2011.

mento storico, in cui egli è nato, del mondo stesso che lo circonda, della natura lieta o triste in cui vive, del clima, del cielo, dell'atmosfera in cui si muove e respira.

E fuovi anche chi affermò, con profondo intuito, che anche il patriottismo nasce dalla secolare carezza del suolo agli occhi, ed altro non essere che la rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli<sup>2</sup>.

Il diritto dei beni culturali vede in posizione di subordine gli interessi dei proprietari di questi beni rispetto a quelli propri di tutta la collettività, affidati alla cura delle Amministrazioni pubbliche. Questo rapporto di sovraordinazione-subordinazione tra interessi si identifica nell'interesse pubblico alla tutela, conservazione, valorizzazione-miglioramento della fruizione da parte di tutti i cittadini. Come recita l'art. 1 del D.lgs. 42 del 2004 il c.d. Codice Urbani: *Lo Stato, le regioni, le Città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione.*

Questa attività della P.A. si estrinseca in una serie di provvedimenti amministrativi di vario tipo:

- Ablatori o espropriativi in senso ampio (art. 95 e segg. Del codice) *quando l'espropriazione risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela a fini della fruizione pubblica dei beni medesimi*
- limitativi di diritti che modificano senza cancellare il diritto soggettivo del loro destinatario (come avviene nel caso della dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 13 del Codice) che illustrerò più avanti.
- autorizzativi (quando ad esempio una Soprintendenza acconsente un intervento edilizio o di restauro di un bene immobile dichiarato di interesse culturale ai sensi degli artt. 21 e 31 del Codice)
- di concessione che attribuiscono ex novo determinate facoltà o diritti a soggetti che precedentemente ne erano privi (artt. 106 e segg. Del Codice)<sup>3</sup>.

Passiamo dunque alla definizione di bene culturale, ma prima ancora di bene.

Per il nostro codice civile, art.810, sono *beni le cose che possono formare oggetto di diritti* mentre l'art. 822 ci elenca i beni del demanio pubblico.

Indubbiamente più interessanti sono le definizioni di bene pubblico, bene

<sup>2</sup> [Http://rivista.ssef.it](http://rivista.ssef.it) Disegno di legge nr. 204 di Benedetto Croce.

<sup>3</sup> Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici.*

privato e bene misto dal punto di vista economico se si desidera disquisire sulle caratteristiche della non rivalità e non escludibilità, ma anche in questo caso non si parla di *bene culturale*.

Il primo riconoscimento ufficiale di *bene culturale* in ambito internazionale si ebbe durante la Convenzione dell'Aja, firmata il 14 maggio 1954 da quaranta Stati del mondo e confermata in Italia con la L. del 7 febbraio 1958.

In Italia la locuzione è abbastanza recente. Introdotta alla fine degli anni cinquanta del secolo scorso sotto la spinta del diritto internazionale pattizio, entra in circolo con i lavori della Commissione Franceschini, istituita nel 1964 e diviene di ufficiale utilizzo -sostituendo quelle di "antichità e belle arti", "cose d'arte" e "cose d'interesse artistico e storico" della legge nr. 1089 sdel 1° giugno 1939 (beni d'interesse pubblico) - con il d.l. 14 dicembre 1974 nr.657 convertito nella legge 29 gennaio 1975 nr. 5 istitutiva del Ministero per i beni culturali e ambientali<sup>4</sup>.

Il contenuto della prima delle Dichiarazioni con cui la Commissione<sup>5</sup> concluse i lavori recitava testualmente *Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza avente valore di civiltà.*

La definizione proposta dalla Commissione Franceschini soprattutto nella parte in cui recita: *ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà* può essere interpretata in modo estensivo, in quanto gran parte delle cose che ci circondano sono in qualche modo testimonianza di civiltà.

L'importanza di questo concetto è dovuto al fatto che si ritiene sia stato proprio attraverso di esso che si sia potuto considerare definitivamente compiuto il passaggio dalla più tradizionale concezione "estetizzante" del *bene culturale*, sintetizzata nel classico riferimento alle *Antichità e Belle Arti* ad una diversa ma più profonda per la quale è diventato oggetto di tutela tutto quanto sia in grado di manifestarsi come testimonianza materiale o memoria del passato e che sia pertanto in grado di trasmettere valori di rilievo culturale<sup>6</sup>.

Il bene diviene dunque veicolo di trasmissione di una memoria del passato, che si tratti o meno di un'importante espressione artistica o di un ogget-

<sup>4</sup> *Il diritto dei beni culturali*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciallo, giugno 2003.

<sup>5</sup> Si riporta da nota a margine cap. 1 del testo di Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici: I lavori della Commissione presieduta dall'on. Prof. Francesco Franceschini durarono dal novembre 1964 al marzo del 1966, condussero all'adozione di 84 dichiarazioni e 9 raccomandazioni rivolte al Governo e al Parlamento e si svolsero attraverso l'istituzione di una serie di gruppi di studio affidati al coordinamento di eminenti studiosi.*

<sup>6</sup> Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici.*

to di specifico bene archeologico.

Il concetto di bene come *testimonianza* è espresso anche nella legge regionale siciliana n. 80 del 1 agosto 1977 ed è pure stato ripreso dall'art. 148 del D.L. 31 marzo 1998

Il T.U. sui beni culturali del 22 ottobre 1999, dopo aver effettuato una elencazione ed individuazione ben precisa dei *beni culturali*, ha poi, forse, voluto rendere omaggio alla definizione estesa di bene culturale fornita dalla Commissione Franceschini e riproposta dall'art. 148 del D.L.112/98 summenzionato, con l'art. 4 "Nuove categorie di beni culturali" intendendo "Beni non ricompresi nelle categorie elencate agli articoli 2 e 3 sono individuati dalla legge come beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà".<sup>7</sup>

Il Decreto legislativo 22 gennaio 2004 nr. 42, in materia di "Codice dei beni culturali e del paesaggio" ha chiarito definitivamente il concetto di bene culturale.

Secondo l'art. 2, comma 2, del summenzionato decreto sono beni culturali "le cose immobili e mobili, che ai sensi dell'art.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".

Questa nuova concezione di bene culturale segna il passaggio da un criterio estetico ad uno storico e rivela che, come è già stato detto, non si tratta di un mutamento 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)"<sup>8</sup>.

Dopo la definizione, il codice rinvia all'art. 10 nel quale sono elencati tassativamente i beni culturali che in quanto "testimonianza avente valore di civiltà" sono soggetti alla disciplina codicistica e quindi viene implicitamente affermata la tipicità e tassatività di tali categorie di beni. E' un principio di rilevanza fondamentale per evitare che il concetto di bene culturale sia interpretato nei modi più svariati dagli organi dell'amministrazione pubblica. Ma si evince anche come il concetto di cultura sia in continuo mutamento in quanto "...dipende dalla coscienza e dal grado di evoluzione raggiunto da una comunità, dal grado di 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)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> [www.sentieridelbarocco.it/areetematiche/turismo/beniculturali](http://www.sentieridelbarocco.it/areetematiche/turismo/beniculturali).

<sup>8</sup> Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, p. 28

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 29.

## Excursus normativo

Nella nostra tradizione giuridica e civile il legame tra tutela del paesaggio e tutela del patrimonio storico-artistico è molto forte ed ha radici pre-unitarie. In particolare furono tre gli stati guida di questo processo: lo Stato della Chiesa, il Granducato di Toscana e il Regno delle due Sicilie.

Possiamo senz'altro ricordare l'Ordine del Real Patrimonio di Sicilia del 21 agosto 1745 che impose la conservazione delle antichità di Taormina e dei boschi del Carpineto a monte di Mascali col "Castagno dei Cento Cavalli"<sup>10</sup> (oggi Parco dell'Etna), che si configura tra i primi atti, se non primo in assoluto, di tutela ambientale prodotti in Sicilia. Autore del provvedimento fu il vicerè di Sicilia Bartolomeo Corsini, (nipote di Clemente XII) quel papa a cui dobbiamo importantissime norme di tutela (1733) e la Fondazione del Museo Capitolino e che era fratello del cardinale Neri-Corsini ispiratore del "patto di famiglia" Medici-Lorena (1737) che assicurò a Firenze in perpetuo le collezioni medicee<sup>11</sup>.

Anna Maria Luisa de' Medici, deceduta nel 1743, fu l'ultima rappresentante della casa fiorentina dei Medici. Poiché alla morte del padre Cosimo III il trono toscano sarebbe passato agli Asburgo - Lorena, nel 1737 stipulò con la nuova dinastia regnante il cosiddetto "Patto di Famiglia" che stabiliva che i Lorena non potessero trasportare "o levare fuori dalla Capitale e dallo Stato del Granducato...Gallerie, Quadri, Statue, Biblioteche...ed altre cose preziose della successione del Serenissimo Granduca, affinché esse rimanessero per ornamento dello Stato, per utilità del Pubblico e per attirare la curiosità dei Forestieri". Con questo patto Anna Maria Luisa salvò Firenze dalla sorte che era toccata ad altre città come Ferrara, Mantova, Urbino che all'estinzione delle case regnanti erano state svuotate dei tesori artistici e culturali<sup>12</sup>.

Singolare l'analisi delle motivazioni: la prima "ornamento dello Stato", orgoglio dello Stato, cioè parte costitutiva della propria identità; la seconda "per l'educazione dei cittadini": i musei e le biblioteche debbono servire per educare, incivilire. Infine la terza "per l'utilità dei forestieri" cioè per il turismo e l'economia. Maria Luisa a differenza di noi, sempre abituati a fare tutto in ragione dell'economia e del turismo, metteva questo punto all'ultimo posto<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Il castagno dei Cento Cavalli è un albero plurimillenario ubicato nel Parco dell'Etna. La sua storia è legata alla leggenda di una misteriosa regina che con cento cavalieri e destrieri vi trovarono riparo durante un temporale.

<sup>11</sup> [www.unive.it/medici/allegato/info.foscari-/Croce Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio](http://www.unive.it/medici/allegato/info.foscari-/Croce_Benedetto_Croce_ministro_e_la_prima_legge_sulla_tutela_del_paesaggio), Venezia 3 ottobre 2011.

<sup>12</sup> [http://it.wikipedia.org/wiki/Anna\\_Maria\\_Luisa\\_de'\\_Medici](http://it.wikipedia.org/wiki/Anna_Maria_Luisa_de'_Medici).

<sup>13</sup> [www.archeologiaviva.it](http://www.archeologiaviva.it) A.Paolucci, soprintendente ai Musei di Firenze.

Nella città di Roma, dove si trovavano i più importanti capolavori del passato, il Governo Pontificio per impedire la distruzione delle ricchezze dell'arte e dell'archeologia, introdusse, con vari editti, fin dal Cinquecento, un controllo di polizia sulla conservazione delle opere antiche e soprattutto sull'esportazione. Il più importante di questi editti fu indubbiamente quello del cardinale Pacca, emanato nel 1820, cui si ispirarono anche altri stati italiani tra cui il Regno di Napoli che già nel secolo precedente aveva disciplinato gli scavi di Pompei.

Ispirato direttamente dall'editto Pacca fu il decreto di Ferdinando I del 13 maggio 1822. Esso disciplinava in maniera ampia e organica la tutela di monumenti, edifici e scavi e vietava l'uscita dal Regno delle Due Sicilie di oggetti di antichità ed arte, salvo quelli per i quali una Commissione di Antichità e Belle Arti accordasse licenza giudicandoli di minore interesse.

Anche in Toscana, le varie norme culminarono nel 1854 in un decreto del Granduca Leopoldo molto simile all'Editto Pacca.

La legislazione veneziana si caratterizzava prevalentemente per i vincoli alle esportazioni delle opere d'arte, ma fu la prima a prevedere l'istituzione di un vero e proprio catalogo generale delle pitture degne di tutela e a perseguire la conservazione attiva delle stesse, attraverso la fondazione nel 1778 di un laboratorio pubblico di restauro<sup>14</sup>.

La maggior parte di questi interventi legislativi pre-unitari tendeva ad evitare la dispersione del patrimonio archeologico e artistico e la sua fuoriuscita, ma prevedeva anche regole per la conservazione e il restauro dei beni

Il Regno di Sardegna, stato-guida nel processo di unificazione, aveva partecipato pochissimo alla quasi corale creazione di norme di tutela. Sia le azioni di protezione previste dal Regio Decreto del Re Carlo Alberto nel 1832, sia lo Statuto Albertino del 1848 privilegiavano la proprietà privata rispetto alla pubblica utilità ed erano quindi molto distanti dalle norme in vigore a metà Ottocento negli altri stati italiani. Proprio a causa di una tale difformità di cultura giuridica il cammino verso una legge nazionale di tutela che coordinasse le norme degli Stati preunitari o che le estendesse a tutto il Regno d'Italia fu molto lungo.

Il nuovo Regno adottò come legge fondamentale lo Statuto Albertino e in sintonia con esso il c.c. del 1865 definì la proprietà come il "*diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalla legge o dai regolamenti*". Anche lo spostamento della capitale da Torino a Firenze e poi a Roma non cambiò la mentalità in quanto gran parte della

burocrazia, del Parlamento e del Governo rimaneva di estrazione piemontese e quindi restia a piegarsi alla *publica utilitas* già largamente adottata nel resto d'Italia<sup>15</sup>.

Iniziava il tempo dell'espansione delle città e della speculazione edilizia. A causa della politica anticlericale i beni immobili degli ordini religiosi, via via soppressi, entrarono a far parte del demanio e furono posti sotto l'Amministrazione del Ministero della Pubblica Istruzione. I beni delle opere pie, laicizzati, passarono sotto la vigilanza prefettizia. Venne rimosso dal codice civile del 1865 ogni regime limitativo della proprietà privata, ivi compreso l'istituto (feudale) del *fedecommesso*<sup>16</sup> grazie al quale si erano conservate inalterate, senza smembramento tra gli eredi di casate aristocratiche, pinacoteche e collezioni (quelle dei principi Colonna e Doria Pamphili ad esempio).

I primi quarant'anni di unità nazionale furono caratterizzati dal permanere di una disciplina territorialmente differenziata dei beni culturali (alienazione all'estero delle cose d'arte vietata solo al Centro - Sud) e dalla tendenziale piena libertà dei proprietari privati di fare qualsiasi uso delle cose d'arte<sup>17</sup>.

Nonostante ciò, si iniziava ad avvertire, già nel breve governo Cavour, l'esigenza di una legge nazionale di tutela di cui fu incaricato Terenzio Mamiani; il suo fu il primo dei numerosi tentativi naufragati prima di approdare in Parlamento. Non ebbero maggior fortuna infatti quelli del Ministro della Pubblica Istruzione Cesare Correnti del 1872, o dei suoi successori Ruggero Borghi (1875-1876), Michele Coppino (1878, 1886), Francesco De Sanctis (1878), Pasquale Villari, Ferdinando Martini (1892). Tutti si erano scontrati con la difficoltà di riconoscere il primato del pubblico bene sul libero commercio ed esportazione delle opere d'arte<sup>18</sup>. Essi testimoniano però un progressivo anche se lento mutamento di vedute, una crescente attenzione verso la protezione del patrimonio artistico nel nuovo Stato. In questa nuova aperture si inserisce anche l'art. 83 della legge fondamentale sugli espropri

<sup>15</sup> Vedi nota 11.

<sup>16</sup> Il fedecommesso è una disposizione testamentaria attraverso la quale il testatore istituisce erede o legatario un soggetto determinato con l'obbligo di conservare i beni ricevuti che alla sua morte andranno automaticamente ad un soggetto diverso (detto sostituito) indicato dal testatore stesso. L'istituto del fedecommesso trae origine dal diritto romano dove ebbe ampia diffusione; largamente impiegato dal XVI secolo, dalle classi aristocratiche per mantenere inalterata il più a lungo possibile la potenza economica della famiglia, divenne uno degli istituti caratteristici dell'Ancien Regime. Con il diffondersi delle idee illuministiche cominciò ad essere visto come un ostacolo alla libera circolazione dei beni il che portò alla sua abolizione in Francia nel 1792 durante la Rivoluzione. L'abolizione fu confermata dal Code Napoleon e si diffuse fuori dai confini francesi. Nell'ordinamento italiano è vietato dal codice civile del 1865 che all'art. 899, sanciva "la nullità di qualunque disposizione con la quale l'erede o il legatario è gravato con qualsivoglia espressione di conservare e restituire ad una terza persona" (Da <http://it.wikipedia.org/wiki/Fedecommesso>).

<sup>17</sup> [Http://patrimonioculturale.net/legisl\\_beniculturali/legBAC/1.htm](http://patrimonioculturale.net/legisl_beniculturali/legBAC/1.htm).

<sup>18</sup> Vedi nota 11.

<sup>14</sup> M. Donatantonio, *Dall'Editto Pacca ai decreti modificativi del Codice Urbani*, Roma 2013.



per pubblica utilità (L. 25-06-1865 nr. 2359) che contemplava la possibilità per Stato, province e comuni di acquisire coattivamente monumenti storici la cui conservazione potesse essere messa in pericolo se posseduta da qualche cittadino.

Nel 1902, venne promulgata una prima legge nazionale di tutela: la legge nr.185 del 12 giugno 1902 (legge Nasi) istitutiva del “Catalogo unico” dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico di proprietà statale; poi modificata con la legge 20 giugno 1909 nr. 364 (legge Rosadi - Rava)<sup>19</sup>.

Sottostante ai disegni di legge vi era stato un lungo lavoro di uomini di cultura che avevano inteso il patrimonio culturale come un dato essenziale per definire e promuovere l'identità dei diversi territori e della nazione in sintonia con l'educazione scolastica; essi cercarono le radici di questo soprattutto nella storia antica, nel diritto romano per radicare una nuova coscienza nella storia.

Il testo originale della legge Rosadi - Rava conteneva alcuni principi che al Senato non passarono; quello di maggior rilievo era l'inclusione tra le cose da tutelarsi di “giardini, paesaggi, foreste, acque e tutti quei luoghi che abbiano l'interesse sopraccennato”. In questo primo tentativo di tutela del paesaggio dell'ambiente naturale era ben presente lo stretto legame tra tutela del patrimonio culturale e tutela del paesaggio, che sarà caratteristica peculiare del sistema italiano e culminerà nell'art. 9 della Costituzione vigente.

Il secondo riguardava l'azione popolare in quanto secondo Rosadi era importante che l'opinione pubblica aiutasse lo Stato nella conservazione del patrimonio.

Per far sì che la legge fosse approvata gli articoli contenenti questi principi furono cassati perché nel Senato di quel tempo vi erano grosse spaccature all'interno del mondo liberale: anche l'alta aristocrazia era divisa fra i difensori ad oltranza dei diritti di edificazione (principi Colonna e Odiscalchi) e i fautori della tutela (il principe Corsini). Nel frattempo in Italia si erano costituiti alcune associazioni vagamente protezionistiche e numerosi movimenti di opinione suscitati da cittadini e intellettuali intorno a singoli temi di alto valore emblematico come la difesa di Villa Borghese minacciata da progetti edilizi.

Giovanni Rosadi, intanto, continuava la sua battaglia per la tutela del paesaggio, presentando nel 1910 un nuovo progetto di legge alla Camera teso a tutelare “ i paesaggi, le foreste, i parchi, i giardini, le acque, le ville, e tutti quei luoghi che hanno un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o

della loro particolare relazione con la storia e con la letteratura”; negli archivi della Camera si trovano cinque diverse versioni della proposta Rosadi dal 1910 al 1919; da esse si evidenzia quanto fu duro lo scontro tra le ragioni della tutela e quelle della proprietà privata che di fatto vinsero per lungo tempo impedendo l'approvazione di ogni formulazione. Tra queste difficoltà avanzò lentamente quella che sarebbe stata la legge Croce.

Il cammino di questa legge fu travagliato anche a causa delle vite brevi dei governi del tempo, ma Croce non si arrese e quando la legge fu definitivamente approvata e firmata dal Re l'11 giugno 1922, Croce non era più ministro, ma essa è giustamente ricordata con il suo nome. Egli con la massima determinazione presentò la legge al Senato il 25 settembre 1920 ottenendone l'approvazione. La trasmise quindi alla Camera, ma a causa delle elezioni anticipate dovette ripresentarla (15 giugno 1921). I suoi successori alla pubblica istruzione proseguirono l'iter anche grazie a Giovanni Rosadi che mantenne il sottosegretariato fino al febbraio 1922. Il disegno di legge fu di nuovo approvato dal Senato il 5 agosto 1921 e alla Camera l'11 maggio 1922.

Per Croce, nella relazione introduttiva al disegno di legge, salvaguardia del paesaggio e del patrimonio d'arte significava identità nazionale in affinità con altri Paesi d'Europa, ma anche con riferimenti alla legislazione degli antichi stati italiani. In relazione ai richiami europei, oltre a ricordare il precedente della legislazione francese del 1906, egli si rifaceva alla tradizione germanica che tra fine Ottocento e Primo Novecento aveva raggiunto un punto assai alto. A solo titolo esemplificativo merita di essere ricordato l'art. 150 della Costituzione della Repubblica di Weimar (1919) che recitava: “ i monumenti dell'arte, della storia, della natura ed il paesaggio, sono soggetti alla protezione ed alla tutela dello Stato”. La Costituzione di Weimar verrà richiamata a modello anche molti anni dopo da Giorgio La Pira e distribuita tra i membri dell'assemblea costituente; infatti al summenzionato articolo era improntata la prima versione dell' articolo 9 della nostra Costituzione<sup>20</sup>.

Nel 1939 giunse la principale riforma del Novecento in tema di tutela del patrimonio culturale, promotore il Ministro dell'Educazione Nazionale, Giuseppe Bottai. Con la legge n. 823 del 1939 venne effettuata la riorganizzazione periferica distribuendo le sovrintendenze sulla base delle specializzazioni di archeologi, architetti, storici dell'arte.

Il corpus legislativo della riforma Bottai, rimasto in vigore fino al Testo Unico del 1999, si fondava sulla legge 1 giugno 1939 n. 1089 (norme in materia di tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico) e sulla

<sup>19</sup> Vedi nota 17.

<sup>20</sup> Vedi nota 15.

legge 29 giugno 1939 n. 1497 (norme in materia di protezione delle bellezze naturali); da esso emergeva che il patrimonio storico, artistico, culturale ed ambientale doveva essere il centro intorno a cui si fondava l'identità di un popolo.

La legge n.1497 del 1939 sulla Protezione delle bellezze naturali introduceva una disciplina organica della protezione del paesaggio, inteso come "bello appartenente alla natura".

Con la legge n.1089 del 1939 veniva regolamentata, invece, la tutela delle cose di interesse artistico e storico. Essa metteva a fuoco i principali concetti in materia di patrimonio: la procedura del vincolo sui beni privati, le disposizioni per la conservazione dei beni, la pubblica godibilità, l'eventuale appartenenza delle opere d'arte contemporanea al patrimonio artistico dello stato purchè gli autori non fossero viventi e l'esecuzione delle opere risalisse ad almeno cinquanta anni prima. Molti concetti e termini base della disciplina odierna ci derivano dalla legge Bottai.

Dopo le due leggi principali di riforma, nel 1942 giungeva la prima legge di pianificazione urbanistica e territoriale. Sempre nel 1942 il codice civile agli articoli 822 e 824 si ricollegava alla riforma Bottai e includeva nel demanio dello Stato gli immobili riconosciuti di interesse storico, artistico ed archeologico e le raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche.

Durante il fascismo la politica della cultura non si fermò alle cose d'interesse artistico, storico e paesaggistico, ma si estese in maniera organica anche alle attività culturali: teatro, lirica, spettacoli viaggianti, cinematografia, mediante incentivi e sovvenzioni previste da apposita normativa.

Ma solo con l'art. 9 della Costituzione la funzione pubblica di tutela del patrimonio culturale e ambientale giungeva alla massima dignità legislativa con l'affermazione che *"la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione."*

Nei primi vent'anni di vita repubblicana non si registrarono variazioni di rilievo rispetto alla normativa in essere ad eccezione di alcuni interventi legislativi modesti. Infine con la legge 26 aprile 1964 n.310 venne istituita una "Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio" (detta Commissione Franceschini dal nome del suo Presidente)<sup>21</sup>.

Dopo un decennio di studi, indagini e campagne di sensibilizzazione,

con D.L. 14 dicembre 1974 n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975 n. 5<sup>22</sup>, veniva istituito il Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali (in tal modo "Antichità" e "Belle Arti" diventavano "Beni Culturali")<sup>23</sup>.

Con la istituzione delle Regioni a statuto ordinario venne disposto il trasferimento alle stesse delle funzioni amministrative statali in materia di musei e biblioteche degli enti locali e delegate funzioni già esercitate dalle Soprintendenze ai beni librari, relative alla tutela del materiale documentale e bibliografico di interesse storico di cui all'art. 1 lettera c) della legge 1089/1939.

Più ampi e meglio definiti furono il trasferimento e la delega di funzioni alle Regioni disposto con il D.P.R. 616/77 in materia di musei e biblioteche di enti locali, beni culturali, attività di promozione educativa e culturale, protezione delle bellezze naturali, interventi per la protezione della natura<sup>23</sup>.

Con il D.M. 21 settembre 1984 venne dichiarato il notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi e ai fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici. Il provvedimento, noto come "decreto Galasso", dal nome del sottosegretario ai beni culturali e ambientali, on. Giuseppe Galasso che ne aveva promosso l'emanazione, integrava gli elenchi delle bellezze naturali e d'insieme di cui ai commi 1, 3 e 4 dell'art. 1 della l. n. 1497/1939, effettuando una individuazione generale dei beni naturali di notevole interesse pubblico da tutelare mediante protezione paesaggistica. Il decreto costituì un primo strumento di protezione per le zone di particolare interesse ambientale, ma non aveva nelle disposizioni della legge n. 1497/1939 e nel regolamento n. 1357/1940 quel solido fondamento giuridico indispensabile per assicurare piena efficacia ad un vincolo così ampio e rigoroso. Fu quindi necessaria una soluzione legislativa alla quale si pervenne con il D.L. 27 giugno 1985 n. 312, convertito in legge 8 agosto 1985 n.431.

Dal 1985 per oltre un decennio numerose leggi e decreti si sono occupati a più riprese della tutela del patrimonio culturale in materie di dettaglio che tralascio di elencare come pure tutta la normativa degli anni Novanta e Duemila relativa all'ingresso dei privati nel settore dei beni culturali in relazione a servizi aggiuntivi a pagamento come quelli di libreria e ristorazione.

In attuazione delle deleghe contemplate dalla legge Bassanini nel 1998,

<sup>22</sup> L'art. 17 del D.P.R. 29 dicembre 2000 nr. 441 ha disposto l'abrogazione del decreto fatti salvi gli articoli da 12 a 29 e 33, per ciascuno dei quali l'abrogazione decorrerà dalla data di entrata in vigore del corrispettivo regolamento di organizzazione di ciascuno degli istituti ivi contemplati.

<sup>23</sup> ANCI Guida normativa 1991, Gorgle (Bg), cap. 20 *i beni culturali e ambientali* a cura di F. Narducci.

<sup>21</sup> Vedi nota 17.

con D.lgs. 368 veniva istituito il Ministero per i Beni e le attività culturali in luogo del Ministero per i beni culturali e ambientali, il cui primo regolamento di organizzazione veniva approvato nel 2000 con D.P.R. 441.-

Nel 1999, a sessant'anni, dalla legge Bottai, si giungeva al riordino di tutta la normativa vigente nel Testo Unico sui beni culturali (d.lgs. n. 490 del 1999, attuativo della legge Veltroni) emesso in concomitanza con numerose altre innovazioni d'ambito amministrativo, collegate al d.lgs. n. 112 del 1998.

Nel corso dell'iter dell'esercizio di delega venne discussa la definizione di bene culturale. Da trent'anni si contrapponevano due linee di pensiero: la concezione *normativa* secondo la quale erano beni culturali solo le categorie espressamente individuate in base a norme di legge e quella *unitaria* per cui lo erano tutte le *testimonianze aventi valore di civiltà*. L'art. 4 del T.U. del 1999 recepiva la categoria aperta di beni culturali e all'art. 4 prevedeva, *nuove categorie di beni culturali "individuati dalla legge come beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà"*.

La legge costituzionale 18 dicembre 2001, nr. 3 ha provveduto al riordino delle competenze in materia. Il nuovo art. 117 della Costituzione assegna, infatti, alla legislazione esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente" e dei beni "culturali" e a quella concorrente Stato-regione la "valorizzazione" dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, mentre il 118, prevedendo in generale che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato", specifica che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

L'anno successivo, la legge nr. 137 del 6 luglio conferiva deleghe al Governo per la riorganizzazione dei Ministeri<sup>24</sup>;

Infine l'azione riformatrice del ministro Giuliano Urbani è sfociata nell'adozione del nuovo codice dei beni culturali e ambientali sostitutivo del T.U. del 1999, tuttora in vigore<sup>25</sup>.

Le innovazioni in materia di beni culturali sono state diverse, manca qui il tempo per elencarle, ricordo soltanto:

- il riparto di competenze che applica le disposizioni costituzionali del 2001, riservando la tutela alla legislazione e all'amministrazione dello Stato e assegnando alla legislazione concorrente Stato-Regioni, ma secondo l'appartenenza dei beni, la valorizzazione. Lo stesso criterio dell'appartenenza riguarda il riparto di compiti amministrativi e la disciplina

<sup>24</sup> Donatantonio, *Dall'Editto Pacca*, pp. 39, 40, 41.

<sup>25</sup> [http://patrimonioculturale.net/legisl\\_beni\\_culturali/](http://patrimonioculturale.net/legisl_beni_culturali/) già in precedenti note.

della fruizione, distinta da quella della valorizzazione;

Radicalmente innovativa la disciplina del paesaggio.

Infine con legge 9 gennaio 2006 nr.14 si è provveduto alla ratifica ed esecuzione della Convenzione Europea sul paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 mentre con le leggi nn. 19 e 167 del 2007 sono state ratificate le due convenzioni Unesco concernenti rispettivamente la protezione e la promozione delle diversità culturali adottata a Parigi nell'ottobre 2005 e la salvaguardia del patrimonio immateriale adottata a Parigi nel novembre 2003<sup>26</sup>.

Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.lgs. n.42 del 22 gennaio 2004 .

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, più noto come Codice Urbani dal nome del Ministro proponente, è una risistemazione aggiornata della normativa in materia di beni culturali, emanata ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002 n. 137, con la quale è stata data delega al governo di provvedere al riassetto e alla codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto di autore<sup>27</sup>.

Il Codice, composto di ben 184 articoli e dell'Allegato A, è diviso in 5 parti:

la parte prima contiene le disposizioni generali;

la parte seconda e la parte terza disciplinano rispettivamente i beni culturali in senso stretto e i beni paesaggistici;

la parte quarta è relativa alle sanzioni amministrative;

la parte quinta, infine, contiene disposizioni transitorie e finali.

Nell'art. 1 *Principi*<sup>28</sup> emerge chiaramente come il codice sia la diretta attuazione dell'art. 9 della Costituzione ai sensi del quale la Repubblica Italiana "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione". Il dettato costituzionale costituisce tutt'ora il cardine dogmatico di tutto il diritto ambientale. L'espressione "paesaggio", contenuta nel suindicato art. 9, non deve infatti essere riferita solo a ciò che attiene alla forma esteriore ed estetica del territorio, ma deve essere interpretata in una accezione più ampia con il significato di ambiente<sup>29</sup>. Il nuovo codice, inoltre, ha armonizzato la

<sup>26</sup> D. Antonucci, *Codice Commentato dei Beni culturali e del paesaggio*, A21 Ambiente e territorio - SE Gruppo editoriale Esselibri - Simone - 2009.

<sup>27</sup> Per citare i principali: decreti legislativi nn. 156 e 157 del 24 marzo 2006, d.lgs. 62 e 63 del 26 marzo 2008, d.l. 13 maggio 2011 nr. 70.

<sup>28</sup> Art. 1, comma 1: *In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice.*

<sup>29</sup> *Tutela del paesaggio: breve analisi della normativa vigente* di Alessandro Cerofolini, Vice Questore Aggiunto Forestale, Ufficio Legislativo Ministero delle Politiche Agricole e Forestali - articolo tratto da *Silvae*, anno I, n. 2.

normativa quadro in materia di paesaggio con le norme contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, ha infatti attribuito alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" mentre il comma 3 dello stesso articolo ha assegnato alla competenza legislativa regionale concorrente "la valorizzazione dei beni culturali e ambientali" creando difficoltà interpretative a causa della distinzione tra tutela e valorizzazione (Civitarese Matteucci)<sup>30</sup>.

L'art. 2 del Codice<sup>31</sup>, precisando che i beni paesaggistici fanno parte del patrimonio culturale e sono pertanto beni culturali, ha consentito di ricostruire in modo più lineare l'assetto costituzionale delle competenze legislative in materia: la tutela del paesaggio è infatti riconducibile alla materia dei beni culturali di cui all'art. 117c.2 lett.s) della Costituzione rientrando pertanto nella potestà esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni paesaggistici di cui al comma 3 dello stesso articolo è affidata alla potestà legislativa regionale concorrente.

#### Beni culturali

La parte seconda del decreto legislativo, dedicata ai beni culturali, li illustra dettagliatamente agli articoli 10 e 11.

L'articolo 10 individua la categoria dei beni da una doppia direttrice: quella dell'appartenenza e quella del regime di tutela a cui i beni sono assoggettati. La norma distingue, infatti, tra beni culturali appartenenti a soggetti pubblici ed in alcuni casi alle persone giuridiche senza fini di lucro (c.1 e 2) e beni culturali di proprietà privata, cui invece è dedicato il comma 3 del medesimo articolo<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, p.189

<sup>31</sup> Art. 2 c.1: *Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.*

<sup>32</sup> Art. 10 c.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 fini di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico.*

2. *Sono inoltre beni culturali:*

a) *le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti territoriali, nonché di ogni altro bene o 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 e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 nr. 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;*

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.*

La disposizione, tuttavia, non è chiarissima soprattutto per le varie distinzioni e sottodistinzioni in essa presenti. A solo titolo esemplificativo si evidenzia che il regime giuridico dei beni appartenenti alle persone giuridiche private senza fini di lucro viene equiparato a quello dei beni culturali ad appartenenza pubblica solo per le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, mentre torna ad essere assimilato a quello dei beni di proprietà di soggetti privati per ogni altra categoria di cose immobili e mobili. La distinzione dei beni dal punto di vista dell'appartenenza soggettiva è di particolare rilievo nelle modalità di assoggettamento al regime di tutela e per il diverso livello di interesse che viene richiesto per la definizione di beni culturali. Infatti la qualità di bene culturale è definita *ex lege* per i beni di appartenenza pubblica (o delle persone giuridiche private senza fini di lucro) indicati nei primi due commi del summenzionato art. 10, mentre per i beni di proprietà privata si acquisisce solo dopo la dichiarazione di interesse culturale di cui all'art.13 del Codice. Inoltre mentre per i beni di appartenenza pubblica è sufficiente la verifica di un semplice interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, per quel che riguarda i medesimi beni di proprietà privata, per poter procedere alla dichiarazione, occorre il riscontro della presenza di un interesse di grado maggiormente elevato: definito dalla norma particolarmente importante per i beni di cui al comma 3, lett. a) e b) o addirittura eccezionale per i beni di cui al medesimo comma 3, lett. c). Per i beni invece di cui alle lettere d) ed e) nessuna distinzione è stata fatta e quindi le disposizioni si applicano a prescindere dall'appartenenza pubblica o privata dei beni<sup>33</sup>.

La definizione normativa di particolarmente importante per la dichiarazione di interesse è una novità del nuovo Codice in quanto le leggi precedenti (dalla n. 1089/1939 fino al T.U. del 1999) avevano sempre considerato sufficiente la presenza di un semplice interesse artistico, storico, etc. Chi ha riflettuto sul perché di questo termine<sup>34</sup> ha colto in esso la volontà di voler limitare la discrezionalità amministrativa che l'ordinamento attribuisce alle autorità amministrative competenti nel procedere alla dichiarazione dell'interesse culturale ed alla conseguente apposizione di un vincolo sul bene in questione<sup>35</sup>. Infatti tanto maggiore è il livello di interesse che il legislatore ha richiesto affinché si possa procedere alla dichiarazione dell'interesse culturale, tanto maggiori saranno i limiti della discrezionalità a disposizione

<sup>33</sup> Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, pp. 29, 30, 31.

<sup>34</sup> Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, p. 31

<sup>35</sup> Per discrezionalità amministrativa s'intende quel margine di valutazione che l'ordinamento rimette alla competenza degli organi della P.A. affinché vengano prese le decisioni più opportune e ragionevoli nell'interesse della collettività: Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*.



dell'amministrazione nell'adottare un provvedimento di dichiarazione con i vincoli che ne conseguono. Merita un ulteriore commento il "particolarmente importante" dei beni di cui al comma 3 lett. d)<sup>36</sup>. Essi vengono presi in considerazione per il legame storico-relazionale che li associa ad eventi della storia politica, militare e della cultura in genere della nostra Nazione. Si tratta quindi di opere, come asserito dalla giurisprudenza<sup>37</sup>, 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*.

Nella succitata lettera d) si coglie un'ulteriore innovazione apportata dal Codice che consiste nella possibilità di estendere al regime vincolistico di tutela non solo i beni immobili come avveniva in precedenza, ma anche le cose mobili in grado di trasmettere quei medesimi valori. Il testo più volte citato in nota Crosetti-Vaiano riporta 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..."

Un breve cenno va fatto alla problematica della tutela dei beni immateriali che sembrano comunque aver necessità di un substrato materiale per trasmettere quei valori di testimonianza di civiltà più volte richiamati: si pensi al Museo delle Arti e Tradizioni Popolari, ai molti musei civici che raccolgono testimonianze di epoche storiche passate, al Museo della civiltà contadina di S. Pellegrino in Alpe dove sono confluiti innumerevoli oggetti che testimoniano abitudini, lavoro, svago, di un'epoca passata del mio territorio. Vi sono tuttavia beni realmente immateriali: il testo più volte citato li definisce "volatili" come canti, fiabe, spettacoli, cerimonie, riti che per poter essere fruiti debbono essere ri-fatti o ri-eseguiti (Cinese). Nella prima stesura, di essi il Codice non si era preoccupato, ma con il decreto legislativo correttivo n. 62/2008, è stato introdotto l'art. 7 bis attraverso il quale è stato previsto 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*

<sup>36</sup> Art., 10, c.3, lett. 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.*

<sup>37</sup> Crosetti, Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, p. 33.

*presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10*". Pertanto, pur permanendo il riferimento alla necessaria materialità della testimonianza presa in considerazione dalle suddette convenzioni, è stato compiuto un passo in avanti sulla strada del riconoscimento dell'importanza del patrimonio culturale immateriale.

Il Codice individua poi all'art. 11 altre categorie di beni che possono formare oggetto di tutela disciplinati da alcune specifiche disposizioni del codice stesso. Vengono definite "cose" e sono a solo titolo esemplificativo: *gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista di cui l'art. 50 vieta il distacco salvo che sia stata ottenuta l'autorizzazione della soprintendenza* ed altri ancora di cui tralascio l'elencazione. Concludo la carrellata sui beni culturali accennando velocemente a quelli di interesse religioso disciplinati dall'art. 9. Sono i beni appartenenti alla Chiesa Cattolica o ad altre confessioni religiose per i quali sussiste sia la necessità di conciliare l'esercizio delle funzioni di tutela con quelle proprie del culto, sia l'applicabilità delle disposizioni contenute nei protocolli d'intesa che disciplinano i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica o i rappresentati di altre confessioni religiose<sup>38</sup>.

La verifica dell'interesse culturale.

Il regime introdotto dal Codice Urbani riguardo ai beni pubblici è innovativo rispetto alla disciplina precedente, quando la natura intrinseca di bene culturale, espressa dalla cosa unitamente alla considerazione della natura dell'ente proprietario, veniva ritenuta condizione sufficiente e necessaria per la soggezione *ope legis* alle norme di tutela, senza bisogno di formulare alcun acclamamento del valore storico-artistico del bene pubblico. Con la nuova legislazione la prospettiva muta, in virtù di una catalogazione del patrimonio diretta ad accertare l'esistenza dell'interesse alla tutela, cioè di quella qualità intrinseca di bene culturale<sup>39</sup>.

L'art. 12 c.1 stabilisce che "*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, sono sottoposte alle disposizioni della*

<sup>38</sup> Art. 9 1: *Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono relativamente alle esigenze del culto, d'accordo con le rispettive autorità.*

2. *Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985 nr. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione.*

<sup>39</sup> *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A.Frigo dal sito [www.anciveneto.org](http://www.anciveneto.org).

presente parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2" (verifica dell'interesse culturale). Si tratta dunque di una tutela provvisoria cui è sottoposto tutto il patrimonio mobile ed immobile pubblico. La verifica di cui all'art. 12 segna lo spartiacque tra il regime di tutela provvisorio e quello definitivo. Il successivo comma 2 stabilisce poi che "I competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma 1, sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero medesimo al fine di assicurare uniformità di valutazione". Dunque l'iniziativa per chiedere la verifica spetta all'ente proprietario, o direttamente al Ministero e, se si tratta di beni immobili appartenenti allo Stato, la richiesta va corredata di appositi elenchi dei beni e di schede descrittive predisposti sulla base delle modalità fissate con decreto del Ministero di concerto con l'Agenzia del Demanio<sup>40</sup>. Viene quindi definitivamente restituita al Ministero l'incombenza di una valutazione tecnico-discrezionale in merito all'effettiva sussistenza degli interessi artistici, storici, ecc. non potendo l'ente proprietario disporre di professionalità tecnico-scientifiche adeguate e per potenziali situazioni di conflitto di interessi sempre più avvertite negli enti locali territoriali i quali, soprattutto in periodo di mancanza di risorse finanziarie dismettono il patrimonio immobiliare pubblico<sup>41</sup>.

Il procedimento di verifica può concludersi con due esiti:

1. non viene riscontrato l'interesse culturale e in questo caso i commi 4, 5 e 6 dell'articolo 12 stabiliscono, oltre alla cessazione del regime di tutela provvisorio:
  - l'avvio della procedura di sdemanializzazione, se si tratta di beni demaniali,
  - la libera alienabilità dei beni di cui ai commi 4 e 5 dopo che si sia proceduto alla sdemanializzazione.
2. viene accertato l'interesse culturale e a norma del comma 7 dell'articolo 12:
  - l'accertamento dell'interesse costituisce dichiarazione ai sensi dell'articolo 13, cioè dichiarazione di interesse culturale ed il relativo provvedimento è trascritto nei modi previsti dall'art. 15 comma 2;
  - il bene entra definitivamente nel regime di tutela codicistica.

Il comma 10 stabilisce poi che il procedimento di verifica si conclude en-

tro centoventi giorni dal ricevimento della richiesta. Questa ultima versione del comma così come rettificata dal D.lgs. n. 156/2006 non prevede più, a differenza di prima, alcun meccanismo di conclusione tacita e significativa del procedimento nel caso in cui il termine venga a scadenza senza che sia stata adottata un'esplicita determinazione finale. Infatti alla precedente versione, che prevedeva il meccanismo del silenzio assenso, erano state rivolte numerose critiche per l'inopportunità di un tale sistema di procedere permettendo la sdemanializzazione e la conseguente alienabilità dei beni senza un provvedimento espresso.

Gli articoli 15, 16 e 17 disciplinano rispettivamente la notifica della dichiarazione, il ricorso amministrativo avverso la dichiarazione e la catalogazione.

Il capo II disciplina la vigilanza ed ispezione, il capo III la protezione e conservazione e il capo IV la circolazione in ambito nazionale.

Il Capo V del Codice disciplina la circolazione in ambito internazionale e il Capo VI i ritrovamenti e le scoperte. Quest'ultimo è di notevole interesse in quanto stabilisce le modalità da porre in essere nelle ricerche archeologiche, le scoperte fortuite, l'appartenenza e qualificazione delle cose ritrovate e i premi per i ritrovamenti.

Il Capo VII disciplina l'espropriazione dei beni culturali.

Il codice Urbani ha iniziato a subire modifiche a distanza di pochissimo tempo dalla sua emanazione. Le più organiche sono state attivate nel 2006 e nel 2008 con l'emanazione di quattro decreti legislativi correttivi ed integrativi delle disposizioni del codice che hanno innovato in modo significativo la disciplina relativa, rispettivamente ai beni culturali (D.lgs 156/2006 e 62/2008) ed ai beni paesaggistici (D.lgs. 157/2006 e 63/2008). Il 10 settembre 2010 è entrato in vigore il D.P.R. 9 luglio 2010 nr. 139 "Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità ai sensi dell'art. 146 comma 9 del codice.

Sottolineo comunque come questa carrellata normativa per ovvi motivi di tempo e di spazio sia carente di tanti provvedimenti; il mio compito in questa sede era solo quello di fornire alcuni spunti che chi vorrà, potrà e saprà approfondire.

Nel Comune di Fiumalbo i decreti di vincolo, di cui sono venuta a conoscenza tramite l'ufficio tecnico comunale riguardano: la Chiesa Parrocchiale di l'Oratorio San Bartolomeo, il ponte denominato di Picchiasassi, dell'Immacolata Concezione e l'Oratorio di San Rocco. Tuttavia nel sito della Soprintendenza per i beni Architettonici e Paesaggistici ([www.sbapbo.beniculturali.it](http://www.sbapbo.beniculturali.it)) sono elencati come Beni Architettonici di maggior rilievo anche: l'Oratorio di S.Michele, il Ponte detto di S.Michele sul Rio Scoltenna, il Mulino

<sup>40</sup> Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>41</sup> Crosetti, Vaiano, Beni culturali e paesaggistici, p. 83.

di Doccia e l'Oratorio di San Luigi Gonzaga. Tra i beni paesaggistici di maggior rilievo : la dichiarazione di notevole interesse della zona comprendente la località di Monte Cimone, Doccia e Danda (atto del 01-08-1985). Andrebbe comunque avviata la verifica d'interesse per numerosi altri edifici come ad es . la Chiesa del Costolo.

Alcuni anni fa, il Ministero ha invitato i Comuni e gli altri Enti Territoriali a compilare delle schede, una per ogni edificio in proprietà di età superiore ai cinquanta anni (oggi settanta) al fine di verificare l'esistenza dell'interesse come bene culturale. Sembra che pochi enti abbiano risposto a tale invito. Per tutti quelli che non hanno ottemperato vale pertanto la regola generale: tutti gli edifici in proprietà la cui costruzione risale ad oltre settanta anni vanno considerati vincolati fino alla verifica di interesse di cui all'art. 12 del Codice.

In linea generale, nei nostri piccoli Comuni sarebbe opportuno attivare uno studio approfondito effettuato congiuntamente da storici ed architetti che documenti tutta la storia del paesaggio e dei beni culturali affinché ogni intervento non alteri ciò che è *testimonianza avente valore di civiltà*. Purtroppo in un momento critico come questo sia per le finanze dello Stato, sia per quello degli Enti Locali, ritengo che un incarico di tal genere sia un lusso che i Comuni non possono permettersi. Infatti chi, oggi, potrebbe spiegare al cittadino che si lamenta perché paga troppe tasse o perché vi sono le buche nelle strade che il Comune ha commissionato un incarico di tipo culturale? Probabilmente abbiamo perso il treno quando vi erano maggiori disponibilità finanziarie. Ora si può solo provare a spiegare il valore delle cose ogni volta che se ne presenta l'occasione, a sensibilizzare i giovani in questa direzione e noi funzionari, senza essere eccessivamente burocrati, abbiamo il dovere di vigilare sul paesaggio dei nostri monti e sui beni che ne fanno parte, osservando la legge che li tutela, anche se ciò comporta molte volte scontento tra i politici ed i liberi professionisti alcuni dei quali considerano la normativa di tutela solo un appesantimento burocratico. Lo dobbiamo ai nostri padri, a questo territorio che dobbiamo conservare per i nostri figli. La cultura e la conoscenza della storia sono basilari in questo campo anche nei rapporti con la Soprintendenza dei quali molti non capiscono e apprezzano il ruolo. Con tale ente vanno approfonditi i rapporti e fornite notizie esaustive affinché possa essere in grado di svolgere il proprio operato nel modo più corretto.