

## VI. LA FRUIZIONE E LA VALORIZZAZIONE

### 1. La fruizione

Per «fruizione» si intende il godimento dei beni culturali da parte della collettività. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio non fornisce alcuna definizione di «fruizione», configurandola sia come una **finalità** della tutela (art. 3, co. 1) e della valorizzazione (art. 6, co. 1), sia come un'**entità autonoma**, disciplinata con disposizioni analoghe a quelle della valorizzazione (artt. 101 ss.).

Ne discende un'**ambiguità** circa la sua natura - di funzione amministrativa o meno - e i suoi rapporti con la tutela e la valorizzazione, con ricadute sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Quanto alla sua **natura**, esistono **due concezioni dottrinarie**:

- secondo alcuni, non sembra potersi configurare una funzione di fruizione al pari della tutela e della valorizzazione, in quanto le amministrazioni pubbliche tutelano, valorizzano o gestiscono il patrimonio culturale, ma non lo fruiscono, ponendo invece in atto le condizioni per consentirne il godimento alla collettività;
- secondo altri, con il termine «fruizione» si indica la funzione pubblica di organizzazione e gestione del servizio di offerta dei beni culturali al godimento pubblico.

Quanto ai **rapporti** con la tutela e la valorizzazione, esistono **tre orientamenti**:

- la fruizione è una **finalità della tutela**. In tal modo, si amplia l'ambito di intervento dello Stato in materia di beni culturali, poiché la tutela rientra nella potestà legislativa esclusiva statale, e di conseguenza si riducono le competenze legislative regionali (art. 117, co. 2, *lett. s*), Cost.);
- la fruizione è una **finalità della valorizzazione** e rientra, quindi, nella potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, co. 3, Cost.). Spetterebbe pertanto alle Regioni il compito di dettare la normativa di dettaglio nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato;
- la fruizione non rientra **né nella tutela né nella valorizzazione** (orientamento minoritario). Ne consegue che la fruizione, non essendo espressamente elencata tra le materie di legislazione esclusiva statale o concorrente, spetterebbe alla potestà legislativa residuale delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.).

### Approfondimento

#### **Quale bilanciamento?**

I poteri pubblici sono chiamati a un continuo bilanciamento tra interessi contrastanti, pubblici e privati. Spesso l'esigenza di tutela dei beni culturali entra in conflitto con l'interesse collettivo alla fruizione (si pensi, ad esempio, ai casi della Camera degli sposi affrescata da Mantegna nel Castello di San Giorgio a Mantova oppure delle grotte di Lascaux nel sud della Francia). È chiaro che l'esistenza materiale della cosa e la sua integrità costituiscono il presupposto di ogni politica di valorizzazione e fruizione.

Sono **istituti e luoghi della cultura** ai sensi dell'art. 101 del Codice dei beni culturali:

- il **museo**, con cui si intende «una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio». Tale definizione va integrata con quella introdotta dal d.m. 23 dicembre 2014 che, in linea con lo Statuto dell'*International Council of Museums* (ICOM), ha definito il museo «una istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. È aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica»;
- la **biblioteca**, definita come «una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio»;
- l'**archivio**, con cui si intende «una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca»;
- l'**area archeologica**, definita come «un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica»;
- il **parco archeologico**, ossia «un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto»;
- il **complesso monumentale**, con cui si intende «un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica».

### Approfondimento

#### **Qual è la differenza tra area archeologica e parco archeologico?**

Il «parco archeologico» è caratterizzato dall'integrazione di una pluralità di componenti, non soltanto archeologiche, ma anche storiche, naturalistiche, ambientali, paesaggistiche, urbanistiche, etc. Quando, invece, la componente archeologica è esclusiva, si è soliti parlare di «area archeologica», sia che si tratti di piccole aree con resti archeologici frammentari, come nella maggior parte dei casi, sia che ci si trovi di fronte a superfici estese con resti imponenti e famosi.

A seconda dell'**appartenenza**, si distinguono:

- istituti e luoghi della cultura **di appartenenza pubblica**. Essi sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un **servizio pubblico**. Il bene culturale pubblico, in quanto tale, appare destinato al soddisfacimento degli interessi dell'intera collettività, compatibilmente con «le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela» (art. 2, co. 4, Codice);
- strutture espositive e di consultazione e istituti e luoghi della cultura **di appartenenza privata**. Se sono **aperti al pubblico**, espletano un **servizio privato di utilità sociale**.

### 1.1. La fruizione dei beni culturali di appartenenza pubblica

I **sogetti** che assicurano la fruizione sono: lo **Stato**, le **regioni**, gli altri **enti pubblici territoriali** ed ogni altro **ente e istituto pubblico**, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal Codice dei beni culturali (art. 102 Codice).

#### Approfondimento

#### **Come si determina il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di fruizione dei beni culturali?**

Ai fini del riparto di competenze, dal combinato disposto degli art. 117 Cost. e 102 Codice, si applica il criterio della disponibilità del bene, in base al quale:

- in relazione ai beni statali o che sono nella disponibilità dello Stato, la potestà legislativa spetta allo Stato;
- in relazione ai beni non statali o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità, la potestà legislativa è di competenza della regione.

Per la fruizione dei beni conservati in luoghi adibiti a **sedi istituzionali** o di **uffici pubblici** è necessario:

- il **contemperamento** tra fruizione pubblica del bene e sua destinazione a scopi istituzionali. Tale bilanciamento può attuarsi attraverso lo strumento degli **accordi** tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune (es. per definire i tempi e le modalità della visita pubblica).

Quanto agli **accordi** di fruizione tra soggetti pubblici:

- essi rappresentano una manifestazione del principio di **leale collaborazione** tra pubbliche amministrazioni;
- i **sogetti** legittimati a sottoscriverli sono il MiBAC, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali;
- sono sottoscritti al fine di coordinare, armonizzare e integrare la fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura pubblici;
- per mezzo di essi, il MiBAC può trasferire alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti;
- in **assenza** di accordo, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la fruizione dei beni di cui ha comunque la disponibilità.

L'**accesso** agli istituti e ai luoghi della cultura può essere:

- **gratuito**. L'accesso alle biblioteche e agli archivi pubblici per finalità di lettura, studio e ricerca è sempre gratuito;
- **a pagamento**.

In caso di accesso **a pagamento**, il MiBAC, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali determinano:

- i casi di **libero accesso** e di **ingresso gratuito**;
- le categorie di **biglietti** e i **criteri** per la determinazione del relativo **prezzo**;
- le **modalità** di emissione, distribuzione e vendita del **biglietto d'ingresso** e di **riscossione** del corrispettivo, anche mediante convenzioni con soggetti pubblici e privati. Per la gestione dei biglietti d'ingresso, possono essere impiegate nuove tecnologie informatiche, con possibilità di prevendita e vendita presso terzi convenzionati;
- l'eventuale percentuale dei **proventi** dei biglietti da assegnare all'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori, scultori, musicisti, scrittori e autori drammatici.

A livello nazionale, l'ingresso nei musei, nei monumenti, nelle gallerie e nelle aree archeologiche dello Stato è **gratuito**

- per tutti i cittadini dell'Unione Europea di età inferiore ai 18 anni e dal maggio 2013 anche per i minori extracomunitari;
- ai portatori di handicap e a un loro familiare o altro accompagnatore che dimostri la propria appartenenza a servizi di assistenza socio-sanitaria;
- ai cittadini di Paesi non comunitari a "condizione di reciprocità";
- alle guide turistiche dell'Unione Europea nell'esercizio della propria attività professionale, mediante esibizione di valida licenza rilasciata dalla competente autorità;
- agli interpreti turistici dell'Unione Europea quando occorra la loro opera a fianco della guida, mediante esibizione di valida licenza rilasciata dalla competente autorità;
- al personale del Ministero;
- ai membri dell'ICOM (*International Council of Museums*);
- a gruppi o comitive di studenti delle scuole pubbliche e private dell'Unione Europea, accompagnati dai loro insegnanti, previa prenotazione e nel contingente stabilito dal capo dell'istituto;
- agli allievi dei corsi di alta formazione delle Scuole del Ministero (Istituto Centrale per il Restauro, Opificio delle Pietre Dure, Scuola per il Restauro del Mosaico);
- ai docenti e agli studenti iscritti alle accademie di belle arti o a corrispondenti istituti dell'Unione Europea, mediante esibizione del certificato di iscrizione per l'anno accademico in corso;
- ai docenti e agli studenti dei corsi di laurea, laurea specialistica o perfezionamento post-universitario e dottorati di ricerca delle seguenti facoltà: architettura, conservazione dei beni culturali, scienze della formazione o lettere e filosofia con indirizzo archeologico o storico-artistico. Le medesime agevolazioni sono consentite ai docenti e studenti di facoltà o corsi corrispondenti, istituiti negli Stati dell'Unione Europea;
- ai docenti di storia dell'arte di istituti liceali, mediante esibizione di idoneo documenti;
- ai giornalisti in regola con il pagamento delle quote associative, mediante esibizione di idoneo documento comprovante l'attività professionale svolta (cfr. D.D. del 7 settembre 2016 della Direzione Generale Musei);
- per motivi di studio, ricerca, attestate da Istituzioni scolastiche o universitarie, da

accademie, da istituti di ricerca e di cultura italiani o stranieri, nonché da organi del Ministero, ovvero per particolari e motivate esigenze i Capi degli Istituti possono consentire l'ingresso gratuito nelle sedi espositive di propria competenza e per periodi determinati a coloro che ne facciano richiesta;

- alle guide turistiche dell'Unione Europea (cfr. circolare n. 20 del 2016 della Direzione Generale Musei);
- al personale docente della scuola, di ruolo e con contratto a termine, è consentito l'ingresso gratuito ai musei, alle aree archeologiche e ai parchi archeologici e complessi monumentali dello Stato. Inoltre, per quanto riguarda gli spazi in cui sono allestite mostre o esposizioni temporanee con percorso espositivo separato dall'ordinario percorso di visita, gli aventi diritto potranno accedere usufruendo dei buoni spesa, generabili tramite l'applicazione informativa "Cartadeldocente", attiva a partire dal 30 novembre 2016 (cfr. circolare n. 77 del 2016 della Direzione Generale Musei).

Inoltre, è previsto l'ingresso gratuito, previo rilascio di tessera individuale e valida per un anno, in favore di:

- gli operatori delle associazioni di volontariato che operano mediante convenzioni presso le sedi periferiche del Ministero;
- gli Ispettori e Conservatori onorari del Ministero;
- i Militari del Nucleo Tutela del Patrimonio Culturale;
- i membri dell'I.C.C.R.O.M.;
- gli studiosi italiani e stranieri, per motivi di studio o ricerca, attestati da Istituzioni scolastiche o universitarie, da accademie, istituti di ricerca italiani o stranieri, nonché da organi del Ministero, ovvero per particolari e motivate esigenze il direttore generale può rilasciare ai singoli soggetti tessere annuali per l'ingresso gratuito (cfr. D.M. 239/2006).

È altresì gratuito l'ingresso in Archivi e Biblioteche statali per tutti i cittadini, senza distinzione di età.

Inoltre, secondo quanto previsto dal **D.M. 9 gennaio 2019, n. 13**, dal 28 febbraio 2019 sono previste forme di **ingresso agevolato**:

- **i giorni di gratuità** nei musei e nei siti archeologici del MiBAC **aumentano** da 12 a 20 per ogni anno;
- **per ogni giorno che non prevede gratuità**, per i **giovani dai 18 ai 25 anni** il prezzo del biglietto è fissato a 2 euro. Le medesime agevolazioni si applicano ai cittadini di Paesi non comunitari "a condizione di reciprocità".

In ogni caso, si ricorda come le **agevolazioni** relative all'accesso devono essere regolate in modo da **non** creare **discriminazioni** ingiustificate nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Ancora in tema di accesso agli istituti ed ai luoghi della cultura, in particolare ai musei, si segnala la recente previsione di legge, introdotta con **D.L. 146/2015** (*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico artistico della Nazione*), in base al quale le norme in tema di **sciopero nei servizi pubblici essenziali** (L. 146/1990) sono state **estese all'apertura al**

**pubblico di musei e luoghi della cultura.**

Un intervento reso necessario ed urgente alla luce del ripetuto verificarsi di episodi che hanno impedito la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio culturale Nazionale.

**Approfondimento****Divieto di discriminazione per l'ingresso agli istituti e ai luoghi della cultura**

La regola del divieto di discriminazione è stata introdotta all'art. 103, co. 4, Codice, a seguito della condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea all'esito della procedura di infrazione comunitaria subita dal nostro paese in ordine all'applicazione di tariffe agevolate a carattere discriminatorio per l'accesso ai musei (Corte di Giustizia UE, sentenza 16 gennaio 2003, causa C-388/2001, Commissione c. Repubblica italiana). In particolare, la Corte aveva riscontrato la violazione degli artt. 12 e 49 Trattato CE da parte dello Stato italiano nel riservare «agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse da enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età».

**1.2. La fruizione dei beni culturali di appartenenza privata**

I beni culturali privati che **possono** essere assoggettati a **visita** da parte del pubblico per scopi culturali sono:

- gli **immobili** dichiarati di **eccezionale interesse** artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. L'eccezionale interesse è dichiarato con atto del Ministero, sentito il proprietario;
- gli **immobili** dichiarati di **eccezionale interesse** a causa del loro riferimento alla **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. L'eccezionale interesse è dichiarato con atto del Ministero, sentito il proprietario;
- le **collezioni** che per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, siano state dichiarate di **eccezionale interesse** ai sensi dell'articolo 13 Codice.

Le **modalità** di visita:

- sono concordate tra il **proprietario** e il **soprintendente**, che ne dà comunicazione al comune e alla città metropolitana nel cui territorio si trovano i beni.

**1.3. L'uso individuale dei beni culturali**

Si definisce «individuale» l'uso dei beni culturali che può essere attribuito in forza di uno specifico titolo concessorio, dietro pagamento di un canone, ai cittadini **uti singuli**.