

## CAPITOLO II

# PATRIMONIO CULTURALE

---

**SOMMARIO:** 1. La nozione di patrimonio culturale. - 2. I beni culturali: nozione e caratteri. - 3. Le tipologie di beni culturali. - 4. Le funzioni nel settore dei beni culturali e il riparto di competenze tra stato e regioni. - 5. La tutela dei beni culturali: individuazione, protezione, conservazione. - 6. La valorizzazione e la gestione dei beni culturali. - 7. Tra tutela e valorizzazione: la fruizione dei beni culturali. - 8. Il paesaggio e i beni paesaggistici: alcuni cenni.

---

### 1. LA NOZIONE DI PATRIMONIO CULTURALE.

La nozione di “patrimonio culturale” rappresenta una delle novità più significative introdotte nell’ordinamento italiano dal **d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio**, di seguito Codice), che ne ha fornito una **definizione unitaria**, ricomprendendovi due categorie di beni, culturali e paesaggistici (art. 2, comma 1). Tale scelta si pone in linea con l’articolo 9 Cost., che equipara tutela del paesaggio e tutela del patrimonio storico e artistico in un’ottica di promozione e sviluppo della cultura (MERUSI).

Come messo in evidenza in dottrina (CASINI), l’unitarietà della nozione di patrimonio culturale è stata essenzialmente condizionata dall’esigenza di definire i rispettivi ambiti di competenza tra Stato e regioni. Il paesaggio, infatti, non è menzionato in quanto tale all’articolo 117 della Costituzione, pertanto la decisione di riunire in un’unica nozione beni culturali e beni paesaggistici è stata determinata dalla volontà di attrarre il paesaggio verso lo stesso regime previsto per i beni culturali, ai fini del riparto di competenze.

Tra le caratteristiche principali del patrimonio culturale, vi è quella di riunire beni cui afferiscono **molteplici interessi**, pubblici e privati, sovrastatali, nazionali e locali, spesso in contrasto tra loro e che perciò richiedono un continuo bilanciamento.

Basti pensare, quanto agli interessi a connotazione pubblica, a quello alla preservazione fisica del bene, o a quello alla conservazione del bene culturale nel suo contesto originario, o ancora all’interesse al controllo della circolazione e al commercio, o a quello alla fruizione pubblica del patrimonio culturale; tra gli **interessi privati**, figurano, invece, l’interesse del privato proprietario al pieno godimento del bene, oppure gli interessi dei privati finanziatori o dei mecenati a un investimento sul patrimonio culturale o a un ritorno d’immagine (CASINI; CASSESE).

Questa molteplicità di interessi si riflette in una **pluralità di nozioni** di patrimonio culturale, che è particolarmente evidente a livello sovrastatale. Se si guarda oltre i confini nazionali, infatti, si può notare come non esista una sola nozione di patrimonio culturale - o di bene culturale - ma ne esistano diverse, a seconda delle finalità e degli interessi pubblici perseguiti.

**Sul piano internazionale**, si può citare la nozione di “**patrimonio mondiale**”, adottata dalla *Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972 allo scopo di trasmettere l’idea di un patrimonio portatore di un valore

culturale universale eccezionale, la cui esigenza di tutela trascende i confini nazionali, o la nozione di “**patrimonio culturale immateriale**”, promossa dalla *Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 2003 e volta a sensibilizzare circa l'importanza della dimensione intangibile del patrimonio culturale, o ancora la nozione contenuta nella *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società* del 2005 (c.d. *Convenzione di Faro*), diretta ad accentuare la componente umana del patrimonio culturale, inteso non tanto come somma di beni culturali, ma come un insieme di risorse ereditate dal passato, considerate dalle popolazioni come riflesso ed espressione dei propri valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione.

**A livello comunitario**, oltre alle misure in materia di circolazione dei beni culturali, si è andata affermando l'idea dell'esistenza di un “**patrimonio culturale di importanza europea**”, da conservare e salvaguardare in un'ottica di cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea (art. 167, comma 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Queste spinte provenienti dall'ordinamento sovranazionale sono in parte state recepite nell'ordinamento interno. Un'apertura alla protezione del patrimonio culturale immateriale, seppure limitata alle testimonianze materiali, si è avuta nel 2008, quando nel Codice è stato inserito l'articolo 7-bis, il quale recita che “*Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10*”. La Convenzione di Faro, invece, sottoscritta dall'Italia nel 2013, non è ancora stata ratificata, a ulteriore conferma dell'attaccamento del legislatore nazionale alla componente materiale del patrimonio culturale.

\*\*\*

## 2. I BENI CULTURALI: NOZIONE E CARATTERI.

### Art. 2, comma 2, Codice

2. 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**.

La locuzione “bene culturale” (in inglese *cultural property*) è stata introdotta nei primi anni Cinquanta del XX secolo nel quadro giuridico internazionale, durante i lavori preparatori della *Convenzione Unesco per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (Parigi, 1954).

L'intento era quello di ricondurre ad unitarietà, sotto un unico concetto, categorie eterogenee di cose, da quelle di interesse storico e artistico a quelle di interesse archeologico o numismatico o archivistico o librario, indipendentemente dal loro

regime proprietario, pubblico o privato, e dalla loro natura, mobile o immobile (CASINI; CASSESE).

**TESTIMONIANZA  
MATERIALE  
AVENTE VALORE  
DI CIVILTÀ**

In Italia, la locuzione “bene culturale” è stata usata per la prima volta da una commissione d’indagine sulla materia (la c.d. **Commissione Franceschini**), istituita con la l. 26 aprile 1964, n. 310, che ha definito il bene culturale come “*testimonianza materiale avente valore di civiltà*”. In seguito, l’attributo “materiale” sarà eliminato dal legislatore, per evidenziare che, oltre alla cosa materiale, c’è un elemento di tradizione e di cultura che si tramanda, di cui si deve tenere conto nella progettazione delle politiche a tutela e valorizzazione dei beni culturali.

La formula “bene culturale”, così intesa, è entrata nell’uso corrente con il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella l. 29 gennaio 1975, n. 5, istitutivo del Ministero per i beni culturali e ambientali, ed è stata poi ripresa dal legislatore nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (in materia di decentramento amministrativo), nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) e, in seguito, nell’attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004, e successive modificazioni.

La **definizione aperta** di bene culturale fornita dalla Commissione Franceschini non risolveva, però, il problema teorico di cosa accomunasse categorie così eterogenee di beni. La scienza giuridica ha pertanto individuato due caratteri comuni ai beni culturali: l’immaterialità e la pubblicità (GIANNINI).

- Per **immaterialità** si intende il valore culturale di cui il bene è portatore, quell’essere testimonianza avente valore di civiltà, che varia a seconda del gusto, dei tempi e delle concezioni. La scienza giuridica è concorde nel ritenere che nel bene culturale coesistano due componenti inscindibili (GIANNINI): la cosa materiale, che è oggetto di diritti patrimoniali, e il valore culturale immateriale, che, invece, è oggetto di situazioni soggettive attive da parte dei poteri pubblici (tutela, valorizzazione, etc.).
- L’altro carattere dei beni culturali, la **pubblicità**, non si riferisce al regime proprietario, ma alla destinazione dei beni al godimento pubblico da parte della collettività. Come affermava Massimo Severo Giannini, “*il bene culturale è pubblico non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione*” e, in quanto tale, lo Stato deve garantirne la fruibilità, anche se il bene appartiene a privati proprietari.

Come messo in luce dalla dottrina, la nozione giuridica di bene culturale, oltre ad essere aperta, è **liminale**, ossia è una “*nozione a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto, una propria definizione [...], bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche*”, come l’arte, la storia, l’archeologia, l’antropologia o l’etnografia. Ciò ha delle ricadute sul potere discrezionale della pubblica amministrazione che, ai fini dell’individuazione delle cose da sottoporre a tutela, deve tenere conto non soltanto degli interessi pubblici e privati coinvolti, ma anche delle regole derivanti da altre discipline scientifiche autonome.

Come notato per la nozione di patrimonio culturale, anche la nozione giuridica di bene culturale è **funzionale**, nel senso che non esiste una sola nozione di bene

culturale, ma ne esistono diverse, a seconda degli scopi e degli interessi pubblici perseguiti di volta in volta dalle norme. Tale funzionalità si riflette sulle tecniche usate per definire i beni culturali (elencazione dei singoli beni, definizione generale onnicomprensiva, etc.) e sull'ampiezza di tali definizioni.

#### LA NOZIONE DI BENE CULTURALE NEL CODICE

La nozione di bene culturale accolta nel Codice presenta tre caratteri: materialità, tipicità e pluralità (SCIULLO). Per **materialità** si intende che possono essere beni culturali soltanto le  *cose* , cioè entità tangibili. Tale carattere emerge chiaramente nel Codice, i cui istituti di tutela sono costruiti attorno a una concezione materiale di bene culturale (si pensi alla prelazione, all'espropriazione, all'esportazione) (CASSESE). La **tipicità**, invece, è intesa nel senso che sono assoggettate al regime giuridico dei beni culturali soltanto le cose che sono qualificate come tali dal legislatore, direttamente o indirettamente. In altri termini, l'essere testimonianza avente valore di civiltà non basta per essere considerato come bene culturale in senso giuridico, ma si richiede una previa qualificazione da parte del legislatore. Infine, la **pluralità** si riferisce ai vari tipi o categorie di beni culturali presi in considerazione dal Codice, in particolare agli artt. 10 e 11, che elencano le diverse tipologie di beni sottoposti a tutela.

### 3. LE TIPOLOGIE DI BENI CULTURALI.

L'articolo 10 del Codice elenca le tipologie di beni culturali sottoposti a tutela, integrando la definizione generale di cui all'articolo 2, comma 2.

I beni elencati sono distinti a seconda di tre aspetti principali: l'appartenenza, pubblica o privata; il carattere delle cose; il livello di interesse culturale. La combinazione di questi criteri determina la sottoposizione dei beni a regimi di tutela differenti.

Quanto all'**appartenenza**, i beni si distinguono in:

- a) beni appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente e istituto pubblico;
- b) beni appartenenti a persone giuridiche private senza scopo di lucro;
- c) beni appartenenti a enti ecclesiastici civilmente riconosciuti;
- d) beni appartenenti ad altri soggetti privati.

L'appartenenza del bene ha delle ricadute sul regime di tutela applicabile: tendenzialmente, i beni di proprietà pubblica e di soggetti assimilati (ossia persone giuridiche private senza scopo di lucro ed enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) sono sottoposti al meccanismo della verifica dell'interesse culturale (art. 12 Codice), mentre i beni appartenenti ad altri soggetti privati sono individuati a seguito di dichiarazione dell'interesse culturale (art. 13 Codice). A questi si aggiungono i beni culturali di cui all'art. 10, comma 2, del Codice, di appartenenza pubblica, per i quali l'interesse culturale è presunto *ex lege* e non sono sottoposti né a verifica né a dichiarazione.

Quanto ai **caratteri** delle cose e a prescindere dalla loro appartenenza soggettiva, l'articolo 10 raggruppa i beni nei tipi seguenti:

- cose mobili e immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (commi 1 e 3, lett. a). L'articolo 10, comma 4, del Codice elenca

- alcune cose che rientrano in tale categoria;
- raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi (comma 2, lett. *a*);
- archivi e singoli documenti (commi 2, lett. *b*), e 3, lett. *b*);
- raccolte librerie (commi 2, lett. *c*), e 3, lett. *c*);
- cose immobili e mobili che rivestono un interesse particolarmente importante 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 (comma 3, lett. *d*);
- cose che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione (comma 3, lett. *d-bis*);
- collezioni o serie di oggetti (non ricomprese fra quelle indicate al comma 2) che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestono come complesso un eccezionale interesse (comma 3, lett. *e*).

A seconda del tipo di bene considerato e dell'appartenenza, si prevede una diversa gradazione dell'**interesse culturale** necessario affinché la cosa possa essere qualificata come bene culturale in senso giuridico (dall'interesse semplice a quello particolarmente importante a quello eccezionale). Dall'impianto codicistico appare evidente come tale gradazione sia stata introdotta dal legislatore sia per evitare che l'ambito di operatività della disciplina vincolistica si ampliasse in modo irragionevole, sia per tutelare il privato proprietario del bene (SCIULLO). Più specificamente, l'interesse culturale può essere:

- **semplice**: è richiesto per i beni di cui all'articolo 10, comma 1, del Codice, di appartenenza pubblica, di persone giuridiche private senza scopo di lucro o di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti;
- **presunto**: attiene ai beni elencati al comma 2, ovvero alle raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi, agli archivi e ai singoli documenti, alle raccolte librerie delle biblioteche appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché a ogni altro ente e istituto pubblico. Come accennato sopra, si tratta di beni culturali *ex lege*, per i quali non è prevista né la verifica né la dichiarazione, poiché si presume che l'interesse culturale sussista senza la necessità di un atto dell'amministrazione che ne accerti l'esistenza.
- **particolarmente importante**: riguarda i beni di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico appartenenti a persone fisiche e giuridiche private con fine di lucro, nonché gli archivi e i singoli documenti appartenenti ai privati in genere (articolo 10, comma 3, lett. *a*) e *b*). Stesso interesse è richiesto per le cose mobili e immobili, a chiunque appartenenti, che abbiano un 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 (art. 10, comma 3, lett. *d*).
- **eccezionale**: è richiesto per le raccolte librerie appartenenti ai privati (art. 10, comma 3, lett. *c*); per le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un

interesse per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione (art. 10, comma 3, lett. *d-bis*); e per le collezioni o serie di oggetti (non ricomprese fra quelle indicate al comma 2), a chiunque appartenenti e “*che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse*” (art. 10, comma 3, lett. *e*). A ciò, il Codice aggiunge che, se le cose di cui all'articolo 10, comma 3, lett. *d*), “*rivestono un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere [...] la dichiarazione di monumento nazionale*” (art. 10, comma 3, lett. *d*);

- **rarità e/o pregio:** tali caratteri sono richiesti per alcune delle categorie elencate al comma 4 dell'articolo 10 del Codice (ad esempio, manoscritti, carte geografiche, fotografie, etc.).

#### LE OPERE D'ARTE CONTEMPORANEA

Sono escluse dall'ambito di applicazione del Titolo I della Parte seconda del Codice in materia di tutela le **opere d'arte contemporanea**, cioè “*le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lett. a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, nonché le cose indicate al comma 3, lettera d-bis, che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni*” (art. 10, comma 5, Codice, come modificato dall'art. 1, comma 175, lett. *a*), n. 2, della l. 4 agosto 2017, n. 124). La ratio di tale esclusione si rinviene nell'esigenza di non ostacolare il commercio di queste opere e di consentire un giudizio non affrettato sul loro valore artistico (ALIBRANDI - FERRI). Ciò, tuttavia, non preclude l'applicazione della legge sul diritto d'autore, né dell'articolo 64 del Codice in tema di attestati di autenticità e di provenienza, e dell'articolo 178 in tema di contraffazione.

#### CATEGORIE SPECIALI DI BENI

Oltre ai beni elencati all'articolo 10, ai quali si applica l'intera disciplina di tutela contenuta nel Titolo I della Parte seconda del Codice, l'articolo 11 individua categorie speciali di beni, che sono assoggettate soltanto ad alcune disposizioni di tutela. Tra queste, sono inclusi, ad esempio, gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista; gli studi d'artista; le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico; i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni; le vestigia della Prima guerra mondiale.

\*\*\*

## 4. LE FUNZIONI NEL SETTORE DEI BENI CULTURALI E IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI.

### Art. 117 Cost.

*1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*