

Gabriella De Giorgi Cezzi

Lo statuto dei beni culturali

(doi: 10.7390/9381)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2001

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Pubblico e privato per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali
(Lecce, 30 novembre 2001)

Lo statuto dei beni culturali

di [Gabriella De Giorgi Cezzi](#) [*]

Sommario: [1. Premessa](#). - [2. La nozione di tutela nella legislazione del '39, letta attraverso la lente del rapporto pubblico-privato](#). - [3. Per una possibile definizione degli statuti di tutela](#). - [4. I privati, la "Sindrome Sedara" e il significato di "pubblico" e "privato" nello statuto dei beni culturali](#).

1. Premessa

Chiunque voglia illustrare lo statuto dei beni culturali nel nostro paese deve ancora necessariamente far riferimento alla legislazione di fine anni '30 che con poche, sebbene significative modifiche, costituisce il nerbo della disciplina recepita nel testo unico in materia di beni culturali e ambientali ([decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490](#)).

Focalizzando l'attenzione sulla legge 1° giugno 1939, n. 1089 si considera solo la disciplina materiale delle funzioni pubbliche in materia di beni culturali, con la consapevolezza che un quadro esauriente dovrebbe toccare anche gli altri due aspetti della disciplina, quello dell'organizzazione, con al centro il ministero per i Beni e le Attività culturali ([decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368](#)), e quello della cosiddetta allocazione delle funzioni, che costituisce un nuovo, e ancora non del tutto scritto, capitolo aperto dalla legislazione di fine anni '90 ([decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, artt. 148 ss.](#)) [1].

Si può tuttavia subito anticipare come l'attenzione alla disciplina materiale delle funzioni in realtà si intrecci strettamente con gli altri due aspetti considerati.

Il cuore di ogni "statuto" dei beni culturali ha infatti sempre ruotato su due questioni: il raggiungimento di un difficile punto di equilibrio fra interessi pubblici e interessi privati; la necessità, avvertita costantemente, di definire e distinguere il ruolo che nelle politiche di tutela hanno i tecnici e gli amministratori.

Queste due questioni hanno riflessi sia sull'organizzazione che sull'allocazione delle funzioni.

Sulla prima, perché il raggiungimento di un punto di equilibrio fra pubblico e privato non riguarda più tanto, com'era negli anni '30, le libertà dei privati nell'uso dei "loro" beni, quanto le libertà dei privati nell'uso dei beni di tutti (cioè di proprietà dello stato o degli enti pubblici) [2].

La spinta verso un uso più proficuo di questi beni porta infatti l'amministrazione centrale a "uscire fuori" dalla stretta organizzazione ministeriale, costituendo o partecipando ad associazioni, fondazioni, società

alle quali può conferire in uso i beni culturali che ha in consegna [3], il che significa, com'è evidente, operare scelte che hanno importanti riflessi organizzativi [4]; o ancora sperimentare moduli di gestione come quello prefigurato dall'[art. 33 della legge finanziaria per il 2002](#).

Sulla seconda questione, della cosiddetta allocazione delle funzioni, in modo silenzioso e non del tutto consapevole, sulla distribuzione delle funzioni fra ministero e autonomie locali sembra riflettersi la distinzione fra tecnica e amministrazione, che in passato si risolveva in una dialettica tutta interna al ministero [5].

Il saldo mantenimento in capo al ministero delle funzioni preminentemente "tecniche" della tutela e invece il passaggio alle regioni di quelle di tipo più "amministrativo" della gestione e valorizzazione, sembrerebbe infatti riproporre quell'antica distinzione, portando con sé, nel rapporto Stato - autonomie locali, il latente conflitto tecnica-interessi che percorre la materia: da qui la tensione fra la prevalenza dell'aspetto tecnico che colora tutto di tutela e la rende assorbente, lasciando poco spazio alla valorizzazione e gestione, e la prevalenza degli interessi (delle collettività locali) che scolora la tutela e, in nome della gestione, sembra far dimenticare le essenziali esigenze tecniche che sono alla base di ogni statuto dei beni culturali [6].

2. La nozione di tutela nella legislazione del '39, letta attraverso la lente del rapporto pubblico-privato

Lo statuto dei beni culturali ruota, nella legislazione del '39, intorno al concetto di tutela e, quest'ultimo, intorno alla individuazione di un punto di equilibrio fra interessi pubblici e interessi privati coinvolti dalla disciplina della materia.

Che quello fosse lo snodo nevralgico della disciplina, lo si vede in modo netto dal fatto che la legislazione del '39 fu vantata dai suoi stessi artefici come capace di meglio contemperare, rispetto alla precedente legge del 1909, gli interessi pubblici e quelli privati.

Dichiarata e costante la consapevolezza che i beni culturali sono immersi in una "rete di rapporti" [7] e che la materia intreccia gli interessi dei privati all'uso dei beni e al commercio antiquario, gli interessi collettivi e generali alla fruizione dei beni, alla ricerca scientifica e alla valorizzazione e infine gli interessi gravanti sull'organizzazione governativa al coordinamento fra questa massa di interessi e altri interessi, schiettamente pubblici, come quelli urbanistici [8].

Sul punto degli equilibri tra pubblico e privato, la nuova legge attenuava gli eccessi e i "rigori" [9] della precedente legislazione: la legge 20 giugno 1909, n. 364, infatti, aveva subito attacchi sia da una prospettiva liberale, che da quella opposta.

Dal primo punto di vista, gravosissimi e contrari alle concezioni dominanti intorno alla proprietà privata erano ritenuti i pesi che incidevano sul libero godimento di un bene quando questo fosse una "cosa" di interesse storico-artistico, che finiva per essere assoggettato agli speciali vincoli pubblicistici quando avesse raggiunto anche solo la "bassa" soglia dell'importante interesse storico-artistico.

Dalla prospettiva opposta, invece, la legge del 1909, lasciava all'arbitrio dei privati e prive di disciplina ampie "zone" della materia, che toccò così alla legislazione del '39 colmare, prevedendo l'ammissione del pubblico alla visita dei beni (non solo degli enti o istituti pubblici, ma anche, sebbene con maggiore temperamenti, delle cose di proprietà degli altri enti o istituti legalmente riconosciuti o di proprietà privata), la nuova disciplina delle espropriazioni, estesa alle cose mobili, la tutela giuridica alle collezioni non ex fidecommissarie.

Soprattutto, la legislazione del '39 dovette affrontare il problema della tutela nella sua integrità, dalla quale soltanto poteva scaturire quella che, con enfasi, fu definita la "unità trascendente in cui si compongono i vari interessi particolari e si attua il massimo vantaggio pubblico" [10].

La legge n. 1089 sembrava così costituire terreno ideale per l'emersione di una concezione del "pubblico" che si estendeva agli interessi relativi al commercio antiquario a all'artigianato, al favore "per il movimento

turistico" e non da ultimo, allo svolgimento "a mezzo delle opere d'arte, [di] una efficace propaganda culturale anche oltre confine": insomma, quella legge era frutto di una visione opposta a quella della "ermetica intransigenza di un conservatorismo statico ormai superato" propria dei soprintendenti, che aveva portato a far coincidere, nella vigenza della precedente legge del 1909, l'interesse dello Stato "con la protezione, severa e rigida, del patrimonio artistico e storico della nazione" [11].

La storia della tutela, letta attraverso la lente del rapporto pubblico-privato, richiederebbe l'esame dei moltissimi aspetti della disciplina che implicano la ricerca di un punto d'equilibrio fra quegli interessi [12], che non è possibile in questa sede effettuare.

Si potrà solo ricordare, con Santi Romano [13], il catalogo delle norme che tenevano in maggior conto rispetto al passato le esigenze dei privati e in particolare quelle espresse dai commercianti antiquari: la previsione di un grado di interesse storico-artistico rivestito dalla cosa che fosse maggiore (particolarmente importante) rispetto a quello richiesto dalla legge del 1909 (importante interesse), come condizione per l'assoggettamento dei beni di proprietà dei privati alla speciale disciplina legislativa; la fissazione di un termine breve di due mesi non prorogabile per l'esercizio da parte dello stato del diritto di prelazione o di acquisto nel caso rispettivo dell'alienazione o dell'esportazione della cosa; il divieto di esportazione limitato ai soli casi in cui la stessa costituisca un ingente danno per il patrimonio artistico e storico della nazione (qualifica del danno che venne poi meno nella legislazione successiva, per esigenze di rafforzamento dell'integrità del nostro patrimonio); l'abbassamento delle aliquote fissate per la tassa di esportazione; infine il capitolo tormentato dell'alienazione dei beni di proprietà dello stato e degli altri enti pubblici, con la limitazione del regime di inalienabilità e la previsione, in casi determinati, dell'alienazione degli immobili di interesse storico, archeologico e artistico di proprietà dello stato e degli enti territoriali, di recente disciplinata dal [d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283](#), con cui si è tentato di dare risposta all'"antico problema" della loro alienabilità sorto appena pochi anni dopo la legge del '39, quando il codice civile del 1942 li aveva assoggettati al regime proprio del demanio pubblico [14].

Ma non si può trascurare che la legge del '39 segnò anche un significativo rafforzamento dei poteri dello Stato e degli interessi della collettività [15], con interventi nella sfera privata che, si è rilevato, solo l'autoritarismo proprio del fascismo aveva la forza di legittimare, tanto da potersi dire "paradossalmente, che la componente autoritaria e illiberale agì da incentivo per assicurare barriera di protezione ai nostri beni culturali" [16].

Basti pensare all'esclusiva appartenenza allo Stato delle cose oggetto di nuovi ritrovamenti, al ricordato "colmamento" delle vistose lacune della legislazione del 1909, con la disciplina della visita pubblica, ora ammessa anche rispetto ai beni di proprietà privata, purché di eccezionale interesse; con l'ampliamento del potere di espropriazione, quando quest'ultima "risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini del godimento pubblico dei beni medesimi"; con l'estendere la disciplina di tutela alle collezioni private di eccezionale interesse.

Ma fu soprattutto nel campo della conservazione dei beni che la legge del '39 dovette "rafforzare i vecchi vincoli e crearne dei nuovi" [17]: superando l'antica distinzione tra cose di enti e cose di proprietà privata, e fra cose mobili e immobili, si stabilì il principio che a tutte si applica il divieto di apportare modifiche senza l'autorizzazione ministeriale, espressione di una nuova "concezione pianificatoria per cui gli obblighi del proprietario del bene culturale fanno, per così dire, parte di un disegno complessivo" [18]; superando l'antico limite per cui lo Stato poteva intervenire per garantire la conservazione solo delle cose di proprietà degli enti, si inaugurò un generalizzato e penetrante potere sostitutivo del ministro che ora poteva provvedere direttamente alla conservazione, anche facendo trasportare le cose mobili in pubblici istituti per la loro temporanea custodia.

In definitiva, tanto l'oggetto della nuova disciplina, quanto la tutela, soprattutto osservata attraverso lo strumento della notifica dell'interesse, quanto infine la conservazione, descrivevano ambiti di un intervento dello stato nel campo dei beni culturali generale e penetrante, frutto della "ampiezza del moto delle idee" che preparò la legislazione del '39; della "convinzione diffusa che dovesse esservi una politica statale delle arti, cioè che lo Stato dovesse ampliare le sue funzioni per interessarsi anche della tutela

delle arti, della loro promozione e valorizzazione" e, pertanto, del "consenso sulla necessità che lo Stato dovesse porre limiti tanto pesanti alla proprietà privata e che i poteri pubblici dovessero fare proprie incombenze fino allora private" [19].

3. Per una possibile definizione degli statuti di tutela

Ricorda Giannini che "le leggi del 1939 sono state ora esaltate come grandi conquiste, ora vituperate come vecchie scarpe: in realtà esse non sono né pessime, né eccellenti: sono una tappa di uno sviluppo che avrebbe comportato un seguito, il qual invece mancò" [20].

A distanza di pochi anni dall'entrata in vigore del [decreto legislativo n. 490/1999](#), in cui è trasfusa la disciplina delle funzioni già contenuta nella legge n. 1089, si attende una nuova tappa di quello sviluppo che ponga mano a un nodo che il testo unico non ha affrontato: quello del rapporto con le regioni e in genere con le autonomie territoriali.

Le ragioni che spiegano la scarsa incidenza del testo unico su quel versante - con la sola eccezione di poche disposizioni ricognitive o descrittive di incerti assetti organizzativi [21] - ruotano intorno alla nozione di tutela.

Dietro il disinteresse per la sfera delle autonomie locali vi è infatti una sorta di sillogismo: poiché al centro della legge n. 1089 (corpo preponderante del [testo unico n. 490/1999](#)) è la funzione di tutela e poiché quest'ultima è restata, anche dopo il [decreto n. 112/1998](#), saldamente in capo allo Stato, è del tutto ovvia la mancanza di ogni ruolo delle regioni, titolari solo di funzioni di gestione, per di più limitate a singoli tipi di beni e di attività culturali (musei, biblioteche) che sarebbe poi stato compito di una Commissione mista individuare (secondo l'[art. 150 dello stesso decreto n. 112/1998](#)) [22].

La nozione di tutela ha così finito per divenire, com'è stato efficacemente detto, "criterio di perimetrazione della materia dei beni culturali" in quanto funzione "estranea" alle autonomie locali [23] perché riservata allo Stato (art. 1, comma 3, lett. d, l. 59/1997 e [art. 149, comma 2, d.lg. 112/1998](#)).

Costituendone una sostanziale anticipazione, questo disegno è stato poi recepito dalla recente [riforma del titolo V della costituzione](#), che riserva la tutela alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s), salvo a prevedere forme di concorso regionale "nella materia della tutela dei beni culturali" (art. 118, comma 3), con una formula che, di per sé, non implica nemmeno la necessaria dislocazione delle relative funzioni amministrative verso il sistema delle autonomie territoriali [24].

Questo quadro normativo è però meno pietrificato di quanto non appaia: la spiegazione non è solo nel fatto che le regioni che vorranno fruire di "forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116, comma 3, Cost.) diverranno titolari di potestà normativa esclusiva anche in tema di tutela dei beni culturali, soppiantando quella dello Stato (e, a quel punto, anche delle parallele funzioni amministrative); ma anche nel significativo emergere, nel linguaggio costituzionale, della "materia" della tutela (art. 118, comma 3) che, insieme a quelle della gestione e della valorizzazione, integrerebbe l'unitaria disciplina dei beni culturali [25].

Il ricorso a una categoria come la "materia", del tutto empirica, priva come tale di fisionomia giuridica, è infatti la premessa per il fiorire di un dibattito sui contenuti della categoria, simile a quello sorto intorno all'originario testo dell'art. 117 Cost., quando, nella seconda fase del trasferimento delle funzioni alle regioni, la legge di delegazione 22 luglio 1975, n. 382 sostituì al concetto di materia quello di funzione [26].

In definitiva, non è più rinviabile una definizione dei contenuti della "materia" della tutela, del resto annunciata dall'art. 48 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 già per il 31 dicembre 1979, data di emanazione di una futura legge sulla tutela dei beni culturali che avrebbe dovuto definire le funzioni amministrative di regioni ed enti locali in ordine alla tutela e alla valorizzazione.

Le regioni, in particolare, invocano una "nuova legge di tutela" capace di far emergere "una nuova

concezione del bene culturale e ambientale e dell'azione di tutela [...] che recepisca finalmente il pieno ed effettivo significato della nozione di 'bene culturale' e riconosca, pertanto, che il patrimonio meritevole di salvaguardia e valorizzazione non si esaurisce nelle cose particolari assoggettabili al vincolo previsto dal [testo unico n. 490/1999](#), ma si estende al loro contesto": da qui il raccordo delle funzioni di tutela con la dimensione urbanistica, il loro svolgimento "in via di ordinaria amministrazione" col necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, e la "valorizzazione delle risorse della comunità scientifica e delle energie dei privati" [27].

E' difficile dire se e come queste esigenze si tradurranno in contenuti giuridici in occasione delle prossime iniziative legislative in materia.

Impressiona però osservare come il linguaggio sembri evocare una "nuova politica delle belle arti [...] caratterizzata dal superamento di un conservatorismo sospettoso e talvolta fin troppo esagerato e dall'affermazione energetica, dinamica, della funzione tutoria, che si libera di molte antiche strettoie e deficienze per assurgere ad un ruolo sociale più complesso e importante, in relazione alla natura poliedrica che a tale funzione viene oggi riconosciuta" [28].

Oggi però non si tratta più solo (sebbene anche) di aggiornare la "mentalità e l'organizzazione, soprattutto periferica, dell'amministrazione delle antichità e belle arti" [29], ma di comprendere quali funzioni rientrino nella "materia" della tutela: perché solo distinguendo le attribuzioni funzionali che spettano allo Stato o alle autonomie locali nell'ambito della "materia-tutela", si può tentare di darne fisionomia giuridica [30].

La proposta regionale di distinguere funzioni di amministrazione del patrimonio, che andrebbero decentrate, e attività di indirizzo, programmazione e controllo che dovrebbero restare di competenza statale non convince del tutto perché riunisce nella nozione di "amministrazione del patrimonio" tutte le funzioni di tutela, dalla notificazione dell'interesse, a quelle di conservazione, dall'esportazione all'alienazione dei beni, privando l'amministrazione centrale di ogni potere di amministrazione attiva, con un esito poco probabile, almeno per le ipotesi in cui le regioni non reclamino speciali forme di autonomia che, come si è visto, insieme alla potestà legislativa esclusiva, portano in dote alle regioni anche tutte le funzioni di amministrazione attiva connesse agli statuti di tutela.

Del resto non appare neppure concepibile una scissione per così dire "verticale" fra le stesse funzioni di amministrazione attiva, che lasci in capo al ministero le funzioni più "tecniche" e invece alle regioni quelle di "amministrazione ordinaria" perché, di nuovo, il termine "amministrazione" riferita alle funzioni di tutela richiede una necessaria specificazione.

Non sembra eludibile insomma una sorta di catalogazione degli ambiti nei quali si articola la funzione di tutela, per stabilire quale sia la più consona a un decentramento verso il sistema delle autonomie locali.

Così, non si comprende perché il potere di notificazione dell'interesse (prima e tradizionale forma degli statuti di tutela) non possa transitare (salvo un potere statale di "integrazione") verso il sistema delle autonomie locali dando così finalmente voce alle collettività locali e alle istituzioni autonome del territorio, come le università, finora escluse da una valutazione che tocca i connotati stessi di quelle collettività, con tratti differenti e propri quantomeno a livello provinciale.

Così anche i poteri di conservazione, che come si è visto sono le forme più penetranti in cui si esprime la funzione di tutela, potrebbero rimanere allo Stato solo con riguardo ai beni culturali in proprietà pubblica o per quelli privati di eccezionale interesse, trasferendo le relative funzioni verso il sistema delle autonomie per i restanti beni dei privati notificati, salva la fissazione di standard di restauro [31].

Altre funzioni di tutela, come quelle attinenti all'esportazione non paiono invece suscettibili di trasferimento, per la necessità di una sede unitaria che valuti il danno al patrimonio nazionale, mentre l'esercizio del diritto di prelazione potrebbe essere trasferito verso lo stesso sistema delle autonomie che ne è ormai beneficiario preferenziale.

Questo faticoso lavoro di distinguo potrebbe infine essere utile non solo a sapere "chi fa che cosa" ma

anche a sanare il falso problema della distinzione fra tecnica e amministrazione in una "materia", quella della tutela, che è tecnica e amministrazione e che non può più tollerare né il mantenimento di caste che immolano interessi al dio della tecnica, né amministrazioni che immolano monumenti (come già paesi, città e coste) al dio degli interessi.

4. I privati, la "Sindrome Sedara" e il significato di "pubblico" e "privato" nello statuto dei beni culturali

Quando poi gli interessi in gioco sono quelli dei privati all'uso dei beni culturali in proprietà pubblica, per trarne possibili utilità economiche e a un tempo soddisfare l'interesse pubblico a una loro migliore gestione, attraverso la cosiddetta "esternalizzazione" di talune funzioni, alcuni chiarimenti appaiono necessari.

Il primo è il richiamo a quella patologia descritta come Sindrome Sedara, dal nome del famoso don Calogero del Gattopardo, che consiste nel considerare i beni culturali "non più come qualcosa da tutelare per il suo valore in sé, ma come un fattore produttivo (tra gli altri) da utilizzare unicamente per la promozione del turismo e la crescita economica", così operando una evidente confusione tra "mezzi" e "fini" [32].

Il secondo è connesso al primo. La materia dei beni culturali è di quelle in cui la distinzione pubblico-privato sembra quasi tornare alla radice del significato, come differenziazione di interessi (singolari o comuni) e non come distinzione fra diritto pubblico e il diritto privato, con le rispettive differenti discipline di settore.

Nella materia dei beni culturali sembra toccarsi con chiarezza la consapevolezza che "esistono cose che hanno rilevanza per interessi comuni e cose che hanno rilevanza per interessi singolari. Gli interessi sono, dunque, differenziati, interessi singolari e interessi comuni, mentre lo ius usato è lo stesso" [33]. Lo statuto dei beni culturali descrive appunto "cose" eterogenee che "sono tenute insieme" dall'interesse, che la norma qualifica come pubblico e che costituisce l'elemento comune dei beni culturali [34].

Come sappiamo dagli studi di Giannini sul tema, questo interesse pubblico è l'interesse alla fruizione universale del bene, che non significa affatto fruizione effettiva, ma fruibilità e cioè obbligo per lo Stato di permettere la fruizione del bene nel tempo e in particolare anche alle future generazioni [35].

E' per questo che il nuovo testo in tema di "esternalizzazione" dei relativi servizi sembra riguardare più le attività promozionali o gli incentivi alla fruizione [36] che non la fruibilità dei beni che è e resta interesse pubblico primario nel nostro ordinamento, che così connota tutti i servizi che i soggetti "diversi da quelli statali" gestiscano per il "miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico".

Note

[*] Il testo riproduce - con aggiornamenti - il testo della relazione svolta al convegno "Pubblico e privato per la gestione e per la valorizzazione dei beni culturali", Lecce, 30 novembre 2001.

[1] Per la definizione dei tre ambiti significativi per la riflessione giuridica sulla materia, si rinvia a G. Scialoja, *I beni e le attività culturali*, in *Le istituzioni del federalismo - Regioni e governo locale*, in corso di pubblicazione.

[2] Questo mutamento di piani sembra saldarsi da un lato alla riscoperta e diffusione del liberismo, che è all'origine delle riforme amministrative dell'ultimo quarto del secolo XX, dall'altro a uno dei fattori che sono alla base delle riforme di questo periodo, costituito dalla insoddisfazione per la performance del settore pubblico "considerato pesante, intrusivo, politicizzato. Offre molti servizi, ma con poca efficacia e velocità, e impone troppi pesi, diretti e indiretti (imposte e tempi lunghi dell'azione amministrativa)": sul punto, essenziale il riferimento a S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 79 ss., 83.

[3] Problematica, com'è noto, introdotta dall'[art. 10 del decreto legislativo n. 368/1998](#) che alla lett. b) consente al ministero, per il più efficace esercizio delle sue funzioni e in particolare per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, di costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società, anche conferendo in uso i beni

culturali che ha in consegna: strumento che, per i beni culturali di intera proprietà statale, è stato ritenuto da G. Sciuillo, *I beni e le attività culturali*, cit., una possibile soluzione alternativa al trasferimento della gestione previsto dall'[art. 150 del decreto legislativo n. 112/1998](#).

[4] Fatto questo che di per sé altera la tradizionale caratterizzazione a senso unico dei rapporti fra privati e amministrazioni, propria di questa materia, rompendo la geometria classica e sommuovendo il quadro dei rapporti, finora attestati su una rigida e assorbente organizzazione pubblica. Per i riflessi sulla nozione di organizzazione indotti dalla presenza soggettiva di un organo statale in una società commerciale, si veda G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, 456.

[5] Si veda l'aspro distinguo che traspare dalle parole di M. Grisolia, *Monumenti e oggetti d'arte nella recente legge di tutela (la riforma consacra una nuova politica delle belle arti)*, in *Emporium*, novembre 1939, ora in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, a cura di V. Cazzato, vol. I, Roma, 2001, 365 ss. Egli ricorda il "monito" del Ministro Bottai che al Senato, in occasione della discussione della legge n. 1089, rilevò che "prima si consultavano solo i tecnici, ora si tien conto anche degli interessi" (corsivo dell'autore); addebita ai tecnici il fatto di aver fatto coincidere gli interessi dello Stato "con la protezione, severa e rigida, del patrimonio storico e artistico della nazione"; richiama l'attenzione sul fatto che l'amministrazione delle antichità e belle arti "non è accademia, non tiene cattedra, non fa scienza, ma è innanzi tutto amministrazione [... che in quanto tale ...] resta e deve sempre restare distinta dal tecnicismo, anche quando l'attività amministrativa assume un contenuto tecnico".

[6] Sulla difficoltà di tracciare una netta distinzione di confini fra tutela e valorizzazione, si veda G. Sciuillo, *I beni e le attività culturali*, cit. Sul punto si veda già G. Bottai, *Politica fascista delle arti*, Roma, 1940, citato da S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, anno XXXV, n. 1-3, gennaio-dicembre 1975, 124 ss., ora in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, cit., 391 e 393 (sub nota 4), secondo cui "il legame tra la tutela e la ricerca, fra la difesa e la valorizzazione si farà sempre più stretto e necessario".

[7] G. Bottai, *Politica fascista delle arti*, cit., 391 ss. Per analoghe considerazioni sui differenti interessi e sulle diverse discipline che intrecciano la materia, si veda M. Grisolia, *Tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, in *Il diritto dei beni pubblici*, 1940, 46-50, ora in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali*, cit., vol. I, 379 ss.

[8] S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 391 ss., cui si rinvia per il richiamo agli scritti di Bottai.

[9] Si veda sul punto *La relazione di Santi Romano a Bottai sul progetto di legge per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, a cura di M. Serio, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 278 e 281, ora anche in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, cit., 395 ss.

[10] M. Grisolia, *La nuova legge sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, in *Le Arti*, anno I, n. 5, giugno-luglio 1939, 448-493, ora in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, cit., 348 ss.

[11] M. Grisolia, *Monumenti e oggetti d'arte*, cit., 365 e 367.

[12] Su cui si veda *La relazione di Santi Romano a Bottai*, cit., 281 ss.

[13] *La relazione di Santi Romano a Bottai*, cit., 284.

[14] Sul punto, [G. Sciuillo, La circolazione dei beni culturali pubblici: nuove scelte e antichi problemi](#), in *Aedon* 3/2000.

[15] S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 393.

[16] S. Cassese, *Introduzione*, in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, cit., 21 e 23.

[17] M. Grisolia, *Monumenti e oggetti d'arte*, cit., 373.

[18] S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 392.

[19] S. Cassese, *Introduzione*, cit., 22-23.

[20] Il pensiero di Massimo Severo Giannini è riportato da M. Serio, *Introduzione a "La legge sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico"*, in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, cit., vol. I, 331 e 345..

[21] G. Sciuillo, *I beni e le attività culturali*, cit., menziona l'art. 11 (che tiene ferme le funzioni conferite a regioni ed enti locali in tutte le materie disciplinate dal testo unico); l'art. 15 (che prevede la cooperazione delle regioni col ministero nell'esercizio della vigilanza sui beni culturali); l'art. 61 (circa la prelazione a favore delle regioni, province e comuni, nel caso di alienazione di cose di proprietà privata).

[22] Il che ha fatto ritenere che le relative formule organizzative "sono prive di tratti giuridici tipizzati che consentano di stabilire, in via immediata, il 'chi fa che cosa'": così C. Barbati, *Sub art. 11*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali* (Commento al testo unico approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490), a cura di M. Cammelli, Bologna, 2000, 54 ss., cui si rinvia in genere per le problematiche sul ruolo degli enti locali in tema di beni culturali, uno dei "profili deboli" dell'opera di riordino effettuata dal Governo.

[23] G. Sciuillo, *I beni e le attività culturali*, cit.

[24] Come pure il richiamo al principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1, Cost.) autorizzerebbe a ritenere, salva la diversa e più plausibile lettura della norma, nel senso di conservare allo Stato le funzioni amministrative di tutela, in nome della loro indivisibilità, salvo a ricercare il concorso delle regioni nel loro esercizio. Così, G. Sciuillo, *I beni e le attività culturali*, cit.

[25] Distinzione che, com'è noto, ha origine dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59 che tra i principi e i criteri direttivi dettati per l'esercizio della delega, ha previsto all'art. 1, comma 3, lett. d), l'espressa riserva allo Stato della "tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico", così ponendo le premesse per l'abbandono di una considerazione unitaria dei beni culturali, "come materia a sé, suscettibile di una sistemazione che la riguardasse come settore unico e unitario, ma perché essa venisse considerata in relazione alle funzioni e ai compiti amministrativi di cui i beni culturali possono essere oggetto": così C. Barbati, *Sub art. 11*, cit., 56.

[26] M.S. Giannini, *Riflessioni su energia ed ambiente*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1987, 631.

[27] Si veda il [documento della conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome in materia di beni culturali](#) predisposto per l'incontro con il ministro Urbani.

[28] M. Grisolia, *Monumenti e oggetti d'arte*, cit., 366.

[29] M. Grisolia, *Monumenti e oggetti d'arte*, cit., 375.

[30] Pur nella consapevolezza, espressa da P. Petrarola, *Presentazione a Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, a cura di S. Bagdadli, Milano, 2001, XV, "che la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale siano, nella pratica se non nella 'teoria' della norma astratta, strettamente interdipendenti, sicché non può esservi tutela se non attuando concretamente prassi di corretto uso e di efficace gestione dei beni culturali".

[31] Una possibile conferma dell'esattezza di questi distinguo è data dall'[art. 33 della legge finanziaria per il 2002](#) che prevede la possibilità di dare in concessione "a soggetti diversi da quelli statali, la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico", demandando a un regolamento di stabilire, fra l'altro, "i rispettivi compiti dello Stato e dei concessionari riguardo alle questioni relative ai restauri e all'ordinaria manutenzione dei beni oggetto del servizio, *ferma restando la riserva statale sulla tutela dei beni*" (corsivo aggiunto). Quest'ultima specificazione è infatti chiaramente contraddittoria, se solo si pensa a come gelosamente l'attività di restauro dei beni sia sempre stata intesa come elemento essenziale della tutela, e si può spiegare solo con l'idea che la "riserva allo Stato" delle funzioni di tutela esiga un'opera di definizione (e restrizione) del significato del termine "tutela".

[32] Così, riferendosi all'*ambiente*, F. Salvia, *Aree protette, proprietà e interessi ambientali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2000, 637-643.

[33] Traspongo con qualche azzardo alla materia la descrizione di pubblico-privato posta all'inizio del Digesto (*Sunt enim quaedam publicae utilia, quaedam privatim*) nella parafrasi che ne fa F. Spantigati, *Diritto e azione nel rapporto pubblico-privato*, in *Diritto romano attuale*, 1999, 75-78 e *passim*.

[34] M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, 23.

[35] M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., 34, specifica che ciò che giuridicamente interessa non è la fruizione effettiva (tanto che al limite vi possono essere beni culturali che non hanno fruitori) ma la fruibilità universale.

[36] Per la precisazione che le attività promozionali o gli incentivi alla fruizione sono giuridicamente "attività volontarie e non invece necessarie", si veda M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., 32-33.

copyright 2002 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)