



## BIBLIOTECA DEI SAPERI

### La Tutela del patrimonio culturale

#### Introduzione

Benvenuti!

In questa videolezione inizieremo l'esame delle Fonti normative di livello primario in materia di beni culturali, dedicandoci in particolare al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Analizzeremo anzitutto i **principi generali** del Codice, contenuti nella prima parte, e poi le Norme in materia di tutela dei beni culturali in senso stretto, raccolte nel primo titolo della seconda parte.

Ci concentreremo in particolare sui seguenti temi:

- il concetto di **tutela del patrimonio culturale**
- l'**individuazione** dei beni culturali
- i **procedimenti amministrativi** di accertamento dell'interesse culturale

Iniziamo subito.

#### Il Codice dei beni culturali e del paesaggio

Nell'ambito della legislazione nazionale, il principale riferimento normativo in materia di patrimonio culturale è costituito dal **Codice dei beni culturali e del paesaggio**, approvato con D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che si propone come un corpo organico, nonostante non manchino leggi specifiche che disciplinano aspetti particolari della materia.

In questa sede non approfondiremo le norme in materia di paesaggio, contenute nella parte terza del Codice, che costituiranno oggetto di appositi corsi, ma ci concentreremo sui principi generali e sui precetti relativi ai beni culturali in senso stretto, dunque in sostanza sui primi centotrenta articoli, contenuti nelle prime due parti.

#### I Principi fondamentali: l'art. 1 del Codice

Iniziamo dal **primo articolo** del Codice, in cui sono delineati i principi che informano la materia e che devono guidare **l'azione dei soggetti pubblici e privati**.

Dopo un breve richiamo alla Costituzione, la norma stabilisce che "la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura".

Il diritto interessa, dunque, i beni culturali in due fondamentali prospettive: **tutela** e **valorizzazione**. In effetti, la parte seconda del Codice, dedicata ai "beni culturali" in senso stretto, al suo interno è divisa proprio in due titoli: il primo dedicato alla tutela, e il secondo alla fruizione e valorizzazione dei beni culturali.

Si tratta di nozioni dal **significato complesso**, la cui interrelazione è stata oggetto di frequenti ripensamenti in dottrina e giurisprudenza.

## Il Concetto di tutela

Dobbiamo anzitutto approfondire il concetto di **tutela**.

Ai sensi dell'**art. 3** del Codice dei beni culturali "La tutela consiste nell'esercizio delle **funzioni e nella disciplina delle attività** dirette, sulla base di un'adeguata **attività conoscitiva**, ad **individuare** i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la **protezione e la conservazione** per fini di **pubblica fruizione**".

La **tutela**, dunque, è l'insieme di quelle attività dirette a **riconoscere, proteggere e conservare** un bene del patrimonio culturale in vista della **fruizione pubblica**.

La tutela richiede preliminarmente una "**adeguata attività conoscitiva**" di **carattere tecnico**, che l'ordinamento riserva a strutture altamente specializzate, come il Ministero della Cultura e le relative soprintendenze, chiamate a operare sulla base di **dati e valutazioni scientifiche**.

La tutela inizia concettualmente con l'**individuazione del bene culturale**, ossia con l'accertamento delle qualità culturali intrinseche del bene, cui consegue l'attivazione di un regime normativo di difesa. L'esercizio della tutela presuppone quindi l'identificazione dei beni da proteggere, ossia distinguere **cosa è culturalmente rilevante** da cosa non lo è.

La tutela comprende poi le attività di **protezione e conservazione**, ossia quelle necessarie a **garantire l'integrità, l'efficacia funzionale e l'identità del bene**, evitando che sia distrutto, danneggiato o compromesso.

La tutela non si limita però alle attività di prevenzione del rischio, ma comprende le operazioni di **cura attiva e di ripristino**, ossia quelle che mirano a **restituire integrità** e valore culturale a un bene danneggiato, come il restauro.

Il fine di tutte queste attività, considerate unitariamente, è la **fruizione**, su cui ci soffermeremo in altra lezione.

## L'Individuazione dei beni culturali

Esaminiamo ora il primo dei "**momenti**" della tutela, ossia l'**individuazione** del bene culturale, cioè l'accertamento se una certa cosa abbia o meno un valore culturale intrinseco che la renda meritevole di protezione e valorizzazione.

A tal proposito, è importante fare una precisazione preliminare.

Da un punto di vista **sostanziale**, la **natura culturale di un bene è una qualità intrinseca**, che prescinde da qualsiasi riconoscimento normativo o amministrativo. Da un punto di vista **giuridico**, invece, la **qualità di bene culturale si acquista esclusivamente al ricorrere delle condizioni previste dall'ordinamento** e talvolta soltanto all'esito di **appositi procedimenti amministrativi** di accertamento.

Il Codice detta infatti **specifiche regole** per determinare cosa debba essere considerato come bene culturale dal punto di vista giuridico. Tale qualificazione, infatti, è fondamentale per **attivare le tutele** previste dall'ordinamento e garantirne la valorizzazione.

### L'Accertamento della natura culturale di un bene

Il Codice distingue diverse categorie di beni ai fini dell'accertamento della natura culturale.

L'applicazione delle diverse discipline dipende non soltanto dalle caratteristiche intrinseche del bene da tutelare, ma dal regime della **proprietà**. Infatti, le procedure sono diverse a seconda di chi sia il **proprietario del bene**.

Vediamo le singole ipotesi separatamente.

Anzitutto, ai sensi del **primo comma dell'art. 10 del Codice**, sono considerati **culturali** quei beni appartenenti allo **Stato, alle Regioni, agli altri Enti pubblici territoriali**, nonché ad ogni **altro Ente ed Istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro**, ivi compresi gli **Enti ecclesiastici** civilmente riconosciuti, che presentino **interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico**. Questi beni sono considerati **automaticamente** culturali per legge, senza necessità di un previo provvedimento che ne riconosca la natura.

Il successivo comma quinto, però, circoscrive l'applicazione automatica di questo regime di tutela, escludendo espressamente le cose che siano opera di **autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni**.

Dunque, dalla lettura combinata delle due norme, deduciamo la seguente regola: si considerano per legge beni culturali, **senza necessità di previa dichiarazione**, quelli di proprietà di **soggetti pubblici, soggetti privati senza fine di lucro ed Enti ecclesiastici** che presentino **interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico**, siano opera di **autore non più vivente** e risalgano a **oltre un settantennio**.

Il secondo comma dell'articolo 10 individua poi altre **categorie di beni** considerati culturali per legge, senza necessità di previ accertamenti, tra cui **le raccolte di musei, le pinacoteche, le gallerie, le raccolte librerie, gli archivi e i singoli documenti** che li compongono, sempre che siano di proprietà di **Enti pubblici**.

Tutti questi beni sono sottoposti alle misure di protezione e tutela previste dall'ordinamento in via **immediata** e, per così dire, **preventiva**. Il Codice, come vedremo, prevede però un particolare procedimento, detto **verifica di interesse culturale**, per accertare la non sussistenza dell'interesse alla tutela e, conseguentemente, rimuovere le misure di protezione.

### I beni che richiedono la dichiarazione di interesse culturale

Il comma terzo dell'art. 10 del Codice indica poi una serie di beni che sono sottoposti al regime di tutela soltanto ove intervenga uno specifico provvedimento formale, detto "**dichiarazione di interesse culturale**", che ne abbia accertata definitivamente la natura.

Prima di tale dichiarazione, i beni, a prescindere dal loro valore intrinseco, non sono considerati culturali e non sono assoggettati a tutela, pur essendo prevista la possibilità per il Ministero di disporre con appositi provvedimenti **misure cautelari e preventive**.

Rientrano in questa fattispecie, per espressa previsione normativa:

a) le **cose immobili e mobili che presentino interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante**, appartenenti a **oggetti diversi da quelli indicati al comma 1 del medesimo art. 10**

b) gli **archivi e i singoli documenti** appartenenti a privati, quando rivestano interesse storico particolarmente importante

c) le **raccolte librarie**, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale

d) le **cose immobili e mobili**, a chiunque appartenenti, che rivestano 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**

d-bis) le cose, a chiunque appartenenti, che presentino un interesse artistico, storico, archeologico o **etnoantropologico eccezionale** per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione

e) le **collezioni** o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricomprese fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse

Il successivo comma quinto precisa che, per le cose di cui alle lettere **a) ed e)**, il regime di tutela è **escluso** quando siano opera di autore **vivente** o la loro esecuzione non risalga ad oltre **settanta anni**. Per le cose di cui alla lettera **d-bis**, il regime di tutela è invece escluso quando siano opera di autore vivente o la loro esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

### I Beni specificamente suscettibili di tutela

Tra le categorie appena richiamate, dobbiamo approfondire in particolare la prima, indicata dalla lettera **a)**, ossia i beni - essenzialmente di proprietà **dei privati** - che presentino **interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante**.

Il **comma quarto del medesimo art. 10** del Codice fornisce una elencazione analitica di quali siano questi beni, tra cui, in sintesi:

a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà

b) le cose di interesse numismatico

c) manoscritti, autografi, carteggi, nonché libri, stampe e incisioni

d) le carte geografiche e spartiti musicali

e) fotografie, con relativi negativi e matrici, pellicole cinematografiche e altri supporti audiovisivi

Venendo ai beni immobili, sono richiamati:

f) le ville, i parchi e i giardini

- g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico
- h) i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico
- i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico
- l) le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale

Per alcune di queste categorie, ad esempio manoscritti, carte geografiche e cose numismatiche sono richiesti particolari **livelli di pregio o di rarità** ai fini della tutela.

### I Procedimenti amministrativi in materia di accertamento dell'interesse culturale

Abbiamo anticipato che questi beni sono giuridicamente considerati culturali e, dunque, tutelati soltanto ove un provvedimento formale ne abbia previamente accertato la natura.

L'ordinamento, infatti, prevede apposite procedure per vagliare la natura culturale dei beni, tra cui i procedimenti di dichiarazione e di verifica di interesse culturale, aventi struttura assimilabile.

Tali procedimenti hanno natura **eminente tecnica**, sono condotti da articolazioni del **Ministero** dotate di personale altamente specializzato e prevedono di norma la redazione di relazioni e approfondimenti di carattere scientifico.

I procedimenti:

- possono essere attivati **d'ufficio**, ovvero spontaneamente dall'Amministrazione, oppure **su istanza** delle parti interessate
- sono aperti alla **partecipazione** dei soggetti interessati
- e si concludono con un **provvedimento espresso**, che può essere oggetto di **impugnazione**

Esaminiamoli separatamente.

### La Dichiarazione di interesse culturale

Per i beni indicati nel terzo comma dell'art. 10, il regime di tutela previsto dal Codice si applica soltanto quando sia intervenuta la **dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 13**, un provvedimento che accerta formalmente la sussistenza di un interesse **culturale "particolarmente importante"**.

Al fine di valutare l'emissione del provvedimento, è previsto un apposito procedimento amministrativo istruttorio, in contraddittorio con il proprietario, possessore o detentore del bene.

La comunicazione di avvio del procedimento è di competenza del **Soprintendente** e deve indicare gli **elementi di identificazione e di valutazione** della cosa risultanti dalle prime indagini, con termine per eventuali osservazioni. L'avvio del procedimento può comportare già l'attivazione di **misure cautelari e provvisorie** per la tutela dell'integrità del bene nelle more dell'istruttoria.

L'atto di dichiarazione è adottato, con alcune eccezioni, dalle articolazioni regionali del Ministero e in particolare dal **Segretario regionale** su delibera della **Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale**.

La dichiarazione di interesse culturale **accerta la natura culturale del bene e stabilisce norme e prescrizioni** per garantirne la tutela, ma **non incide sul regime della proprietà**: il bene resta nella titolarità del suo proprietario originario, seppur i diritti dominicali vengano limitati e conformati per salvaguardare gli interessi pubblici.

### La Verifica di interesse culturale

La **verifica di interesse culturale**, nota anche semplicemente come **VIC**, è un procedimento di competenza ministeriale, che ha invece ad oggetto i beni già investiti di una tutela preventiva ai sensi dell'art. 10, comma 1 del Codice.

Il procedimento può essere attivato d'ufficio o su istanza ed è volto ad accertare, sulla base di indirizzi generali stabiliti dal Ministero, se in capo al bene sussista **un effettivo, attuale e concreto interesse culturale**.

Se la verifica si conclude con l'accertamento dell'**insussistenza dell'interesse culturale**, il bene perde la sua qualificazione e il regime di tutela provvisoriamente accordato dal Codice viene meno. Ne può seguire anche la **sdemanializzazione**, se non contraria a interesse pubblico.

Se invece la verifica si conclude con l'**accertamento positivo dell'interesse culturale**, il provvedimento conclusivo del procedimento ha lo stesso valore della dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 13 del Codice e il bene viene **definitivamente assoggettato a tutela**.

### La Catalogazione dei beni culturali

L'individuazione dei beni culturali, mediante le meccaniche normative appena descritte, ha la funzione di renderli conoscibili e tutelabili.

Ai sensi dell'art. 17 del Codice dei beni culturali, il Ministero ha poi anche il compito di assicurare la **Catalogazione** dei beni culturali, una fondamentale attività collaterale che consente di avere un quadro sinottico complessivo delle risorse della cultura in Italia. Attualmente tale funzione è svolta in via principale dall'**Istituto centrale per il catalogo e la documentazione**, che cura e gestisce il **Catalogo generale dei beni culturali**.

Sempre l'art. 17 prevede, inoltre, la possibilità per il Ministero e le Regioni di collaborare con le istituzioni universitarie per **studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di catalogazione**, definendo **programmi comuni**.

### Conclusioni

Bene, siamo giunti al termine di questa videolezione dedicata all'individuazione dei beni culturali e all'accertamento dell'interesse ai fini della tutela.

Oltre alle definizioni generali, abbiamo esaminato:

- il concetto di **tutela del patrimonio culturale**
- le varie **categorie** di beni culturali
- i **procedimenti per l'accertamento dell'interesse culturale**



- i beni **oggetto di particolari forme di tutela**

Grazie dell'attenzione.