

Ettore Battelli

*I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*

SOMMARIO: 1. Dalla nozione di ‘bene culturale’ a quella di ‘patrimonio culturale’ – 2. Le funzioni di tutela e valorizzazione – 3. La valorizzazione – 4. La dimensione internazionale della valorizzazione dei beni culturali (cenni) – 5. Il mecenatismo: l’*art bonus* e la discriminazione degli interventi privati sui beni culturali non appartenenti allo Stato – 6. La valorizzazione integrata dei beni culturali nel paradigma della ‘sussidiarietà orizzontale’ – 7. Il partenariato pubblico-privato – 8. Conclusioni.

*1. Dalla nozione di ‘bene culturale’ a quella di ‘patrimonio culturale’*

La Corte Costituzionale ha più volte affermato<sup>1</sup> che i beni culturali<sup>2</sup> sono «valori costituzionali primari» che non possono essere subordinati «ad altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici», delineando, dunque, la necessità di una salvaguardia.

Nel codice civile all’art. 822 c.c. ritroviamo una lunga elencazione dei beni che appartengono allo Stato, compresi gli immobili riconosciuti di interesse artistico, storico, archeologico, le raccolte dei musei, le pinacoteche, gli archivi e le biblioteche, che fanno parte del demanio pubblico.

All’art. 826 c.c., ancora, è espressamente menzionato il patrimonio dello Stato e degli enti locali e si sancisce che vi rientrano tutti quei beni che non siano della *species* di quelli indicati negli articoli precedenti, includendo, tra questi, le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico ed artistico da chiunque ritrovate nel sottosuolo.

L’art. 831 c.c., invece, a proposito dei beni ecclesiastici, prevede che questi siano soggetti alle norme del Codice civile e che gli edifici destinati al culto cattolico, anche se privati, non possano sottrarsi alla loro destinazione pubblica. L’art. 839 c.c., infine, legittima espressamente l’esistenza

<sup>1</sup> Corte Cost., 24 giugno 1986, n. 151, in *Giur. cost.*, 1986, n. 3, 1010 ss., con nota di A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*.

<sup>2</sup> Cfr. A. CATELANI, *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, a cura di S. Cattaneo e A. Catelani, Cedam, Padova, 2002.

di leggi speciali regolanti i beni culturali.

Il patrimonio dello Stato è, dunque, costituito non solo dai beni demaniali e dai beni del patrimonio disponibile, ma anche da tutti quei beni che possono appartenere materialmente ad enti ecclesiastici o ad altri soggetti privati, purché abbiano una destinazione ed una finalità pubblica: alla loro salvaguardia provvede lo Stato<sup>3</sup>.

Non deve stupire che nell'art. 9 Cost. si faccia riferimento al patrimonio «storico e artistico della Nazione»<sup>4</sup>, e non al patrimonio dello Stato: il termine della Nazione ha, infatti, una valenza più ampia e sta ad indicare non lo Stato inteso quale soggetto pubblico o pubblica amministrazione ma lo Stato-Comunità, ossia l'insieme di tutti i soggetti che lo compongono accomunati da pensiero, cultura, lingua, tradizioni, religione<sup>5</sup>.

Confluiscono, dunque, nel patrimonio della Nazione i beni di tutti coloro, soggetti, enti pubblici e privati, che si trovano all'interno della Nazione, purché finalizzati alla realizzazione del precipuo interesse nazionale<sup>6</sup>.

In mancanza di una precisa delimitazione si fanno rientrare oltre ai beni materiali anche i beni immateriali che contribuiscono a formare la cultura di una determinata Nazione, beni che presentano un 'valore

---

<sup>3</sup> A. MIGNOZZI, *La disciplina dei beni culturali tra tradizione e innovazione. Tutela, gestione e valorizzazione*, in *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. Lucarelli, ESI, Napoli, 2006, 319 ss., spec. 321 s.

<sup>4</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano Ed., Napoli, 1961, 80.

<sup>5</sup> La Costituzione attribuisce una riserva legislativa allo Stato della materia dei beni culturali ex art. 117, comma 2, lett. s), mentre le Regioni sono competenti riguardo la loro promozione, organizzazione e valorizzazione. Sull'evoluzione dell'art. 9 della Cost. si sottolinea che esso, come si desume dagli atti dell'Assemblea Costituente, fu oggetto di lungo dibattito, non solo riguardo la sua definitiva definizione, bensì riguardo la sua stessa esistenza, la cui utilità fu messa in dubbio. Ecco perché lo stesso articolo è stato oggetto di profonde mutazioni nei vari lavori costituenti prima di arrivare all'odierno testo definitivo, nei quali risalta la sostituzione dell'appartenenza statale della prima elaborazione del 30 ottobre 1946 (la proposta era così formulata: "I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica sono sotto la protezione dello Stato"). Cfr. D. NARDELLA, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 671 ss.

<sup>6</sup> Classiche sull'argomento sono le pagine di F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari, 1961 (XIII ed., 2002).

culturale<sup>7</sup>; beni che la Commissione Franceschini<sup>8</sup> qualificò come beni di interesse pubblico in quanto testimonianza avente valore di civiltà, perché legati a tradizioni, usi e costumi di un determinato popolo (anche se appartenenti ad altri Paesi, purché abbiano svolto una funzione culturale prolungatasi nel tempo e abbiano rivestito un ruolo determinante nella formazione del nostro sapere)<sup>9</sup>.

Nella materia dei beni culturali la tecnica legislativa seguita nel reg. CE n. 391/92 del Consiglio (in materia di «esportazione di beni culturali») e nella Direttiva 93/7/CE (relativa alla «restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro») è basata sulla *ratio* di una elencazione predefinita di tali beni piuttosto che su definizioni di carattere generale<sup>10</sup>.

La Corte Costituzionale ha, invece, affermato<sup>11</sup> che «La cultura non può essere protetta separatamente dal bene culturale»<sup>12</sup>; una affermazione

<sup>7</sup> C. PRIORE, *Utilizzo e valorizzazione di immobile culturale. Limiti e procedimento*, in *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, a cura di G. Alpa – G. Conte – V. Di Gregorio – A. Fusaro – U. Perfetti, ESI, Napoli, 2010, 105 ss., spec. 109, evidenzia come un bene immobile, qualora appartenga ad un privato, per acquisire le caratteristiche di bene culturale necessita di una «dichiarazione» (art. 13 del Codice), emessa dal Ministero, che accerti la sussistenza in tale immobile del suddetto interesse (artistico, storico, archeologico o etnoantropologico) ma particolarmente importante oppure di speciale interesse per il suo riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quale testimonianza della identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive e religiose. Si intendono compresi fra i beni in oggetto: ville, parchi e giardini, che presentano interesse artistico e storico, e le architetture rurali testimonianze di un'economia rurale o tradizionale. È importante, però, che già dal momento della comunicazione dell'avvio del procedimento decorrono gli effetti del vincolo sia pure in via cautelativa, ed il bene può essere già sottoposto alla vigilanza e alla ispezione da parte della Soprintendenza, ed è soggetto ad autorizzazione per gli interventi di edilizia.

<sup>8</sup> La c.d. «Commissione Franceschini», denominata ufficialmente «Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico ed artistico», fu istituita con la legge 26 aprile 1964, n. 310, allo scopo di orientare l'azione pubblica. Cfr. F. FRANCESCHINI, *Relazione della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1966, 119 ss.

<sup>9</sup> T. ALIBRANDI - P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1978, 103 ss.

<sup>10</sup> M.E. VESCI, *I beni culturali*, in *Tratt. dir. priv. eur.*, a cura di N. Lipari, Cedam, Padova, 2003, 458 ss.

<sup>11</sup> Corte Cost., 9 marzo 1990, n. 118, in *Giur. cost.*, 1990, 660 ss., con nota di F. RIGANO, *Tutela dei valori culturali e vincoli di destinazione d'uso dei beni materiali*.

<sup>12</sup> La Corte Costituzionale specifica che la tutela dei beni è determinata dal loro «valore culturale» e dal relativo interesse pubblico, da accertarsi con atto amministrativo

che sembra ricalcare la tesi di autorevole dottrina che riconduce i beni culturali, anche diversi tra loro, al concetto di cultura, già presente nella coscienza sociale<sup>13</sup>.

Proprio in virtù di questa considerazione<sup>14</sup> il termine bene culturale sostituisce, comprendendole, le vecchie categorie di cose di interesse artistico e storico, di cose d'arte<sup>15</sup> e d'antichità. Il bene cultura, infatti, viene protetto per ragioni storiche e non solo estetiche<sup>16</sup>. Si vuol evidenziare così l'importanza che l'*opus* riveste per la storia dell'uomo e per il progresso della scienza. Viene abbandonata la concezione estetizzante del bene culturale che era alla base della legge del 1939, in favore di una interpretazione evolutiva che ne valorizza il «significato di documento del tempo e dell'ambiente in cui è sorta»<sup>17</sup>.

La tutela e la valorizzazione dei beni culturali (beni giuridicamente complessi) concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione.

Nel Codice dei beni culturali e dei beni paesaggistici (d.lgs. 22.01.2004 n. 42 e s.m.i.) ai sensi dell'art. 2 il «patrimonio culturale» è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici, in coerenza con quanto sancito dall'art. 9 Cost., che distingue fra il «paesaggio» e il «patrimonio storico e artistico»<sup>18</sup>.

---

discrezionale tecnico. Si è, difatti, sostenuto che tale provvedimento che prende il nome di «dichiarazione di interesse culturale», possa rientrare nella fattispecie degli atti di accertamento costitutivo e che l'attività dispiegata dall'amministrazione sia riconducibile all'esercizio di discrezionalità tecnica. Va sottolineato, però, che il valore culturale dei beni prescinde dalla valutazione formale della P.A. Cfr. R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2000, 51 ss. e A. MOLFESE, *Bene culturale e sua identificazione*, in *Nuovo dir.*, 2003, 10, 797 ss., che si sofferma sul provvedimento amministrativo quale espressione della «valutazione qualitativa» del bene.

<sup>13</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Concetto di bene culturale*, in *Ann. Pubb. Istruz.*, 1972, 547 ss.; per una nozione «aperta» di bene culturale si veda: M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 20 ss.

<sup>14</sup> Cons. Stato, VI, 6 settembre 2002, n. 4566, in *Cons. Stato*, 2002, 1889 ss.; Cass. Pen., Sez. III, 16 dicembre 2003, n. 47992, e Id., 1 ottobre 2004, n. 38666.

<sup>15</sup> M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Soc. ed. del « Foro italiano », Roma, 1952.

<sup>16</sup> A. MIGNOZZI, *La proprietà culturale. Strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2007, 57 ss.

<sup>17</sup> S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1976, 160 s.

<sup>18</sup> A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 70.

L'art. 10 del Codice dei beni culturali li descrive come quei beni che presentano carattere di interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico, indipendentemente dall'appartenenza di tale bene<sup>19</sup>.

Tuttavia, la nuova terminologia utilizzata dal legislatore del 2004, se confrontata con l'art. 9 della Costituzione, presenta un'evidente portata innovatrice, laddove intende riferirsi anche ad «un qualcosa di culturale che non è storico o artistico o paesaggistico, in tal modo estendendo l'area della propria tutela»<sup>20</sup>.

Nel concetto di 'patrimonio culturale', infatti, non sono ricomprese solamente le "cose" ma anche ciò che quelle "cose" esprimono, quei valori e quegli interessi di cui esse sono portatrici, dai quali si ricava il carattere profondamente valoriale, e non meramente economico (o meglio, patrimoniale *stricto sensu*), con cui il legislatore ha voluto riempire tale espressione. L'interesse della collettività non si fonda sui beni ma sui valori ad esso inerenti<sup>21</sup>.

L'espressione 'patrimonio culturale' deve essere intesa in senso lato e non meramente civilistico, per indicare quel complesso di beni sottoposti

<sup>19</sup> E. VANNUCCI ZAULI, *I beni culturali come bene comune: come garantirne una tutela adeguata a tale natura tra vincoli e sussidiarietà orizzontale*, in *I beni comuni*, a cura di U. Breccia - G. Colombini - E. Navarretta - R. Romboli, Pisa University Press, Pisa, 2015, 398 s. Si sottolinea al riguardo la discussione circa la riconduzione del bene culturale all'ambito pubblico ovvero privato; spostando la problematica sull'accezione di bene pubblico in contrapposizione alla definizione di bene demaniale e alla sua ripartizione tra quelli naturali o artificiali, rilevante, specialmente in altre realtà statali, per distinguere la possibile instaurazione su di essi di una concessione di utilizzo ovvero una vera proprietà privata con un mero vincolo circa la sua disponibilità, e la conseguente distinzione tra bene demaniale necessario ovvero accidentale. Tali differenti accezioni e il loro diverso accoglimento nei vari ordinamenti nazionali ha rilevanti conseguenze anche dal punto di vista economico, stante le ripercussioni connesse in tema di fruibilità e compatibilità imprenditoriale. Cfr. N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002, che, nel ricostruire puntualmente la nozione di bene culturale (pp. 29-92), sottolinea come parte autorevole della dottrina abbia riconosciuto tali beni come «beni privati di interesse pubblico, riconducibile, insieme ai beni pubblici, nel genere più ampio dei beni di interesse pubblico» (p. 189). Cfr. anche A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, Giuffrè, Milano, 2008, oltre ad un *excursus* sull'evoluzione storica di beni culturali, ne descrive approfonditamente le varie tipologie.

<sup>20</sup> E. MICHETTI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: commento, giurisprudenza, modulistica e legislazione*, CEL, Gorle, 2006, 10 s.

<sup>21</sup> A. MORRONE, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano 2014, 35 s.

alla disciplina speciale dettata dal Codice<sup>22</sup>. La relazione di accompagnamento al Codice precisa che «la nozione culturale, sociale e giuridico di patrimonio culturale della Nazione, assurge al rango di principio unificatore e informatore del settore nella sua interezza».

Il ‘patrimonio culturale nazionale’ costituisce, quindi, un insieme eterogeneo e complesso, ma unitario che contribuisce a consolidare nel tempo il valore identitario della Nazione, senza che rilevi la loro appartenenza a privati, ad un ente pubblico e allo Stato. Quest’ultimo dispone del diritto di esercitare la tutela dei beni che fanno parte del patrimonio (nazionale) e, se necessario, può intervenire “comprimendo” i diritti soggettivi vantati dai privati su quegli stessi beni, per assicurarne l’integrità, la conservazione o il godimento da parte della collettività<sup>23</sup>.

Di ‘patrimonio culturale’ e di ‘attività culturali’ si parla anche nella Convenzione Culturale Europea di Parigi, il 16 dicembre 1954, con lo scopo di favorire lo studio della lingua, della storia e della civiltà dei Paesi firmatari del documento.

L’espressione ‘beni culturali’ viene utilizzata per la prima volta in ambito internazionale, nella Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, promossa dall’UNESCO e sottoscritta all’Aja nel 1954, entrata in vigore il 7 agosto 1956 e ratificata dallo Stato italiano con legge 7 febbraio 1958, n. 279.

Sullo sfondo di questa evoluzione normativa a livello interno e sovranazionale, vi è il ripensamento dello stesso statuto dei beni pubblici, che coinvolge direttamente i soggetti privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale, nell’attività di cura e conservazione.

<sup>22</sup> Come già anticipato in Francia: P.L. FRIER, *Patrimoine*, diretto da D. Allande – S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris, 2003, 1134.

<sup>23</sup> «Il diritto di proprietà di un bene immobile culturale, difatti, è proprietà piena: il titolare può goderne liberamente, ma l’esercizio di alcune facoltà gli è impedito o limitato, oppure sottoposto a controlli. Egli non può (art. 20) distruggerlo, deteriorarlo o danneggiarlo, né adibirlo ad usi non compatibili con il carattere storico o artistico; non può compiere atti che arrechino pregiudizio alla sua conservazione; è obbligato ad ottenere l’autorizzazione ministeriale per poterlo demolire o ricostituire seppure in parte; deve ottenere l’autorizzazione della Soprintendenza per eseguirvi opere e lavori di qualsiasi genere; deve comunicare al Soprintendente il mutamento di destinazione d’uso affinché costui nei controlli la compatibilità con il carattere artistico-storico. Qualora il bene culturale (art. 10, co. 3, lett. *a e d*) sia stato dichiarato di interesse eccezionale, può essere assoggettato alla fruizione pubblica per scopi culturali. Le facoltà che caratterizzano il diritto di proprietà devono pertanto conformarsi alle esigenze della conservazione dell’interesse culturale del bene al fine della sua fruizione da parte della collettività»; così C. PRIORE, *Utilizzo*, cit., 110.

Per quel che in questa sede maggiormente interessa, ne emerge che la valorizzazione dei beni culturali, in particolare, si presenta quale esercizio di attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso (compreso quello di interesse religioso), fino a comprendere anche la riqualificazione degli immobili (e dei centri storici) e delle aree (paesaggistiche) sottoposti a tutela compromessi o degradati.

D'altronde, che la tutela del patrimonio culturale italiano è attività che merita di essere incentivata, anche ai fini del rilancio economico del Paese, ampliando la sfera di coinvolgimento dei privati, è un'ottica ben presente anche nella recente evoluzione normativa.

Si pensi al decreto legge 31 maggio 2014, n. 83 «Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo» (in GU n.125 del 31-5-2014 e in vigore il 01/06/2014), convertito nella legge 29 luglio 2014, n. 106. che introduce, nell'ambito della cultura e del turismo, strumenti concreti ed operativi per sostenere il patrimonio culturale e rilanciare il settore turistico. Con tale decreto, come noto, si cerca di favorire le donazioni che cittadini e imprese faranno in favore di musei, siti archeologici, archivi, biblioteche, teatri e fondazioni lirico sinfoniche; ed anche le strutture turistiche potranno contare su un significativo *tax credit* sulle somme investite in interventi di ristrutturazione, ammodernamento e digitalizzazione.

Il tema del 'patrimonio culturale' merita quindi di essere esaminato non solo sotto il profilo statico della tutela (prevenzione) ma anche sotto quello dinamico delle opportunità di sviluppo "sostenibile" del sistema Italia (valorizzazione).

## 2. Le funzioni di tutela e valorizzazione

La storia contemporanea italiana del diritto del patrimonio culturale è parallela a quella francese. Le due legislazioni si formano nella stessa epoca (legge italiana 20 giugno 1909 n. 364; legge francese del 31 dicembre 1913) e da ultimo si codificano formalmente a distanza di poche settimane (Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>24</sup>, d.lgs. n. 42

<sup>24</sup> G. CASU, *Il nuovo codice dei beni culturali, aspetti generali e problematiche*, in *Notariato*, 2005, 203 ss.; N. FERRUCCI - G. IACOMINI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, I, 10 ss.; I. RADOCCIA, *Diritto e beni culturali*, Cosenza, 2004.

del 22 gennaio 2004; *Code du patrimoine*, ordonnance n. 2004-178 del 20 febbraio 2004). Hanno contenuti molto vicini, caratterizzati da una particolare incidenza pubblica sulla proprietà privata<sup>25</sup>.

Si inserisce in questo contesto anche lo studio della proprietà pubblica e degli enti privati senza scopo di lucro sotto i profili dell'intestazione e gestione dei beni culturali. Gli artt. 112 e segg. del Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplinano essenzialmente questo profilo<sup>26</sup>.

In Italia si usa sintetizzare nell'espressione 'tutela' l'azione diretta dello Stato per la 'protezione' e la 'conservazione' dei beni del patrimonio culturale: sia l'intervento diretto dello Stato sulle cose d'arte, sia l'azione amministrativa nei confronti della proprietà privata.

Questa espressione è utilizzata da tutte le leggi di sistema che hanno seguito quella del 1909 (l. 1 giugno 1939 n. 1089; d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490; d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) e soprattutto dalla Costituzione (1948), che tra i principi fondamentali dice che la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» (art. 9).

Una delle principali differenze di base concerne il concetto stesso di 'patrimonio culturale': l'Italia accentua il riferimento storico e la libertà dell'artista, perciò restano estranee a questo regime le opere di autore vivente nonché quelle mobili eseguite negli ultimi cinquanta anni e quelle immobili eseguite negli ultimi settanta anni: il che lascia aperta la via all'arte contemporanea e sdrammatizza il rapporto con il diritto d'autore (art. 10, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di seguito Codice).

Per quanto qui interessa, a differenza che in Francia, tuttavia, si è formata negli ultimi lustri una serie di disposizioni che riguardano espressamente la 'valorizzazione' intesa come "messa in valore"<sup>27</sup>.

La funzione di tutela, come è noto, è la prima ad essere stata oggetto di interventi legislativi in materia di beni culturali, a cominciare dalla legge

---

Da ultimo M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012.

<sup>25</sup> Cfr. G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2015, 322 ss.

<sup>26</sup> In tema v. R. DI RAIMO, *La proprietà pubblica e degli enti privati senza scopo di lucro: intestazione e gestione dei beni culturali*, in *I beni culturali nel diritto*, cit., 86, il quale evidenzia come: «la dialettica tra intestazione – quale espressione di titolarità formale contrapposta alla titolarità sostanziale propria delle situazioni proprietarie -» e «titolarità dell'iniziativa inerente alla pianificazione» quale «potere di gestione esprime l'essenza della situazione giuridica complessa della quale il bene diviene oggetto una volta superato l'ostacolo della proprietà privata».

<sup>27</sup> G. SEVERINI, *Il patrimonio*, cit., 323 s.



1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico; c.d. Legge Bottai)<sup>28</sup>.

Nell'ambito delle attività di tutela un ruolo centrale lo ricopre la 'conservazione' dei beni culturali, che assume però le vesti di attività statica, mentre fruizione e valorizzazione si rilevano, invece, come azioni dinamiche.

Ogni attività di valorizzazione non può prescindere da una correlata tutela ed ogni efficace azione di tutela si traduce nella valorizzazione del bene stesso.

La Corte Costituzionale è intervenuta più volte sul tema rilevando che la tutela «è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella di riconoscere il bene culturale come tale». Mentre, con specifico riguardo alla valorizzazione la Corte ha rilevato che essa «è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione e ai modi di questa», confermando, peraltro, che Stato, Regioni ed enti locali esercitano le attività di valorizzazione ciascuno 'nel proprio ambito', anche in base alla proprietà sul bene.

La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale sono, dunque, finalizzate a preservare la memoria della comunità nazionale e a promuovere lo sviluppo della cultura, come sancito dall'art. 1, comma 2, delle Disposizioni Generali del Codice.

Per individuare le prime disposizioni di tutela, è necessario, infatti, risalire al XV secolo, quando furono emanate le prime bolle papali volte ad evitare il danneggiamento di edifici e lo spoglio di marmi dalle chiese<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> C. BARBATI - M. CAMMELLI - G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2011, 54 s.

<sup>29</sup> In verità, il concetto di bene culturale, come è noto, ha radici antiche, identificabili nell'*humanitas* e l'attenzione per il mondo romano a partire dal circolo degli Scipioni che iniziò il popolo romano a un'apertura verso l'arte, vista però non come strumento di accrescimento personale ma come mezzo di propaganda. Il primo istituto che collocò il bene culturale quale *res* sia pubblica che privata fu il *legatus ad patriam*, la consuetudine di instaurare l'obbligo in capo a un legato di realizzare opere in onore del defunto vincolate al solo abbellimento. In tale divieto di disposizione ed alienazione risiede l'originaria forma di *res ad usum publicum*, necessaria di tutela pubblica da parte degli edili prima e dai *curatores* poi. L'evoluzione dell'importanza e della disciplina del bene culturale, nel tempo, fu connesso con gli eventi storico-politici che si susseguirono nel territorio italo, si pensi tanto al Rinascimento che allo spoglio conseguente alle campagne napoleoniche. Dal punto di vista normativo le prime disposizioni in tale settore provengono dal mondo ecclesiastico, considerata anche la sua centralità nella

In seguito, particolare valore storico-giuridico riveste l'Editto del Cardinale Pacca<sup>30</sup>, emanato nel 1820, che può essere considerato il primo vero e proprio provvedimento di salvaguardia, destinato ad incidere profondamente anche sulle legislazioni successive, innanzitutto su quelle degli Stati italiani preunitari. Tale editto si caratterizza per l'introduzione di misure volte da un lato alla conservazione ed al restauro di taluni beni, dall'altro alla individuazione e catalogazione delle 'cose d'arte' presenti nelle chiese.

Dopo l'Unità d'Italia, con la legge 12 giugno 1902 n. 185 (c.d. Legge Nasi), si introduce, infine, la prima normativa organica "nazionale" che ha il merito di sancire il principio di inalienabilità di alcuni beni culturali, proibendo, inoltre, l'esportazione di una serie di beni, individuati da un 'catalogo unico' nazionale dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico di proprietà statale, istituito dalla stessa legge (evidente il riferimento all'Editto Pacca). Seguirono la ben nota legge 20 giugno 1909, n. 364 (c.d. legge Rosadi) e il suo regolamento applicativo 30 gennaio 1913 n. 363 (tuttora in vigore) e, successivamente, la già citata legge n. 1089/1939 (c.d. legge Bottai), improntate ad una tutela eminentemente statica e conservativa del patrimonio artistico, avendo principalmente a cuore il problema della salvaguardia del patrimonio culturale<sup>31</sup>, che tenevano debitamente conto dei rischi di abbandono e di incuria ben presenti anche all'epoca. Il divieto di modificazione o restauro

---

stessa produzione di beni culturali. *Ex multis* le bolle *Etsi de cuctarum* (1425), *Cum almam nostram urbaem* (1462) *Cum provida Sanctorum Patrum* (1474) e *Quae publice utilia* (1574), volte a valorizzare gli edifici romani e a limitare l'appropriazione privata, a cui seguirono, gli Editti del Cardinale Doria Pamphili (1802) e del Cardinale camerlengo Pacca (1820), quest'ultimo particolarmente rilevante per il proprio carattere innovativo che influenzerà la produzione legislativa moderna.

<sup>30</sup> È interessante notare come l'editto si caratterizzi per alcuni 'principi' comuni anche alla moderna legislazione sui monumenti e le cose d'arte; si pensi all'attrazione che spinge gli «stranieri ad ammirarle» (si direbbe oggi: 'turismo culturale'); 2) l'«erudita curiosità degli antiquari» (cioè le attuali storia dell'arte e scienze storiche e archeologiche); 3) lo stimolo alla «nobile emulazione di tanti artisti» (in buona sostanza si immagina un percorso di istruzione e formazione degli artisti e cioè gli ordigni 'istituti d'arte' che si aggiungono alle 'accademie di belle arti'). L'Editto Pacca peraltro è importante anche per l'istituzione di una amministrazione degli scavi, monumenti e cose d'arte, sia centrale (Commissione di belle arti) sia periferica (Commissioni ausiliarie nelle provincie), dotata di poteri ispettivi e titolare del potere di rilascio delle licenze di scavo e di esportazione. Al provvedimento del cardinale Pacca s'ispirano gli altri Stati italiani, primo fra tutti il Regno di Napoli, che già nel secolo precedente aveva disciplinato gli scavi archeologici a Pompei.

<sup>31</sup> A. MORRONE, *Elementi*, cit., 135.

senza autorizzazione, il diritto di prelazione o di acquisto coattivo nelle ipotesi di circolazione od esportazione, ma anche l'inalienabilità delle cose d'arte appartenenti ad enti pubblici, che rappresentano solo alcuni fra i primi esempi delle modalità di attuazione della disciplina di tutela dei beni culturali, sono nate in quegli anni e sostanzialmente si sono protratte, evolvendosi, sino ai nostri giorni<sup>32</sup>.

Tale attuazione si esplica secondo criteri e tramite provvedimenti che presuppongono come necessario conformare o quantomeno regolare i diritti del privato su tali beni, concludendo per la (quantomeno parziale) soccombenza degli stessi rispetto all'interesse culturale generale che prevale sul diritto del singolo, trovando fondamento nella vocazione del bene culturale alla pubblica fruizione e, più in generale, al pubblico interesse.

Il contesto attuale, però, è mutato in virtù, soprattutto, dell'acquisita consapevolezza della ricchezza del patrimonio da parte dei cittadini italiani e della comunità internazionale.

### 3. *La valorizzazione*

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha dedicato diverse disposizioni alla 'valorizzazione', con il carattere di principio fondamentale della legislazione, cogliendo l'occasione per regolare anche le azioni di tutti i soggetti, pubblici e privati, in rapporto a questa multiforme e particolare attività.

Il Codice prevede la possibilità di sostegno pubblico alle attività ed alle strutture di valorizzazione ad iniziativa privata di beni culturali di proprietà privata; il che ancora una volta sottolinea l'interesse alla diffusione della cultura che anima il Codice. Per realizzare questo scopo, il soggetto privato può intraprendere attività di valorizzazione anche autonomamente.

Il concetto di valorizzazione è aperto e può comprendere qualsiasi iniziativa diretta a incrementare la promozione, la diffusione e la fruizione del patrimonio culturale<sup>33</sup>. Il termine 'valorizzazione' compare compiutamente per la prima volta con la legge 26 aprile 1964 n. 310, istitutiva

<sup>32</sup> *Ivi*, 125.

<sup>33</sup> «Per valorizzare i beni culturali, il Codice prevede che si possa ricorrere alla stabile costituzione ed organizzazione di risorse, strutture e reti, o alla messa a disposizione di competenze tecniche, risorse finanziarie o strumentali finalizzate a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale al fine di garantire le migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione pubblica di tali beni»; così C. PRIORE, *Utilizzo*, cit., 112.

della Commissione Franceschini. L'enunciato «valorizzazione dei beni culturali» è poi adoperato dal d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, di istituzione del Ministero per i beni culturali ambientali (che ha preso questa denominazione con la legge di conversione 20 gennaio 1975, n. 5), e successivamente ricorre anche nel D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616. Solo con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, concernente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali (in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nell'ambito del riparto tra Stato, Regioni ed altri enti locali, tale funzione viene poi introdotta nella più recente disciplina di settore.

Del concetto di valorizzazione si occupa la lettera e) dell'art. 148 del d.lgs. n. 112/1998 che la definisce come «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e a incrementarne la fruizione»<sup>34</sup>. Le funzioni definite dall'art. 148, ossia la gestione e la valorizzazione, pur riconoscendo la propedeuticità di entrambe alle finalità di tutela, evidenziano soprattutto i collegamenti funzionali che esistono tra gli interventi di gestione e le attività di valorizzazione, tanto da rendere difficile l'individuazione della linea di confine che separa gli uni dalle altre<sup>35</sup>.

Con la successiva riforma del Titolo V, tale funzione, assumendo un connotato più sostanziale, viene affidata alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'art. 117 Cost.<sup>36</sup>.

La 'valorizzazione' dei beni culturali in questi anni è diventata per i

---

<sup>34</sup> Nel successivo art. 152, comma 3, si precisa che in essa sono comprese in particolare «le attività concernenti: a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo».

<sup>35</sup> L. TARANTINO, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali tra riforma del titolo V e Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. App.*, 2004, 1017 ss.; S. FOÀ, *La tutela dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 413 ss.

<sup>36</sup> A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, 2003, in *www.giustizia-amministrativa.it*

giuristi italiani che si occupano di patrimonio culturale uno dei temi di maggiore attenzione. La ragione è duplice: (a) da un lato, di «valorizzazione di beni culturali» parlano espressamente sia la riforma costituzionale del 2001 a proposito delle competenze regionali concorrenti con quelle dello Stato (Titolo V della Costituzione: nuovo art. 117, terzo comma); sia le leggi a partire dal 1998, in particolare il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (d.lgs. n. 42/2004), una delle cui principali caratteristiche rispetto alla precedente legislazione organica sta proprio nel porre i principi fondamentali di questa valorizzazione (artt. 1, 6 e 7; artt. 101 e segg.; artt. 111 e segg., Codice); (b) dall'altro, questa attività corrisponde ormai a una miriade di iniziative, sempre più diffuse e variegate (pubbliche, o private o in varie forme di partenariato) orientate a meglio favorire l'accesso generale alla grande quantità di musei e in generale di beni culturali e di luoghi della cultura italiani<sup>37</sup>.

Alcuni elementi fondamentali sono frutto di un notevole approfondimento anche in virtù del dibattito pubblico che ha visto e vede protagonisti giuristi e uomini di cultura.

Occorre subito precisare che se il concetto di 'tutela' è usualmente intesa in questa materia in opposizione al liberamente disporre e godere della cosa e cioè allo stesso nucleo del diritto di proprietà, la 'valorizzazione' non pone questi problemi e appare maggiormente sensibile, semmai, alle questioni connesse alla titolarità del bene.

La valorizzazione, difatti, segue la nota regola dominicale in virtù della quale ciascun soggetto, pubblico o privato, valorizza i propri beni culturali (Corte cost., 20 gennaio 2004 n. 26), se del caso affidandoli a terzi nei termini consentiti dalla legge; e salvo comunque accordarsi con altri soggetti per una valorizzazione congiunta se questo favorisce il risultato.

Anche tra le stesse Pubbliche Amministrazioni sono previsti obblighi di cooperazione e coordinamento (art. 7, comma 2, Codice), che pone questa attività di valorizzazione come 'doverosa' per l'apparato statale e per gli enti locali (art. 1, comma 3 e 4, Codice), mentre si configura come 'libera' per i privati.

Tale attività può essere svolta dallo Stato e dalle Pubbliche Amministrazioni in genere, direttamente o indirettamente (cioè, mediante gestione indiretta da parte di concessionari) secondo quelle che sono le regole dell'esercizio di un «servizio pubblico» (art. 101, comma 3 e art. 111, comma 3, Codice).

Non si configura, invece, come servizio pubblico la stessa attività

<sup>37</sup> G. SEVERINI, *Il patrimonio*, cit., 324.

quando è svolta da privati, proprio perché non è obbligatoria. Tuttavia il Codice dei beni culturali afferma che «La valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale» (art. 111, comma 4; v. anche art. 101, comma 4)<sup>38</sup>.

Si comprende bene, quindi, il perché di una discussione così ampia, prima dell'emanazione del d.lgs. n. 42/2004, sul contenuto proprio della «valorizzazione dei beni culturali». Si richiamano, innanzitutto, i timori di chi vede il rischio di una accentuazione dell'aspetto meramente economico che l'espressione poteva incorporare e che rischiava di entrare in collisione con il principio fondamentale di tutela del patrimonio sancito all'art. 9 della Costituzione.

A queste preoccupazioni si risponde specificando che la valorizzazione dei beni culturali è diretta a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. Valorizzazione come *quid pluris* rispetto alla tutela o al mero godimento economico-sociale.

L'art. 6 del Codice, a sua volta, separando la valorizzazione dalla fruizione del patrimonio culturale, interviene precisando che essa «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale». Il successivo art. 111, comma 1, del Codice, infine, fornisce una definizione di valorizzazione come attività di «costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6».

Quel che più rileva, anche ai fini di ciò che si dirà di seguito, l'art. 111, comma 1, ult. capoverso, precisa che «A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati», per poi affermare in modo inequivoco al comma 2 che: «La valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata». Ciò va ricollegato con il comma 2 del citato art. 6 nei quali si dice che: «2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze».

---

<sup>38</sup> *Ivi*, 325.

Si tratta dunque di un'accezione del termine 'valorizzazione' certamente non essenzialmente 'economica' che, senza 'discriminare' iniziative riguardanti la produzione di un valore economico aggiunto, utilizza come attrattore il bene culturale a vantaggio tanto dell'utilizzatore (concessionario) quanto dei cittadini tutti, compresi certamente, ad esempio, gli operatori turistici ecc...<sup>39</sup>.

La valorizzazione culturale e la valorizzazione economica da intendersi quindi in un rapporto nel quale l'una non nega l'altra, proprio perché, dice sostanzialmente il Codice del 2004, la valorizzazione economica non solo non è incompatibile con la valorizzazione culturale e la tutela ma può, invece, essere un utile strumento per conseguire tali obiettivi. Certamente, per realizzarsi questo, le scelte di valorizzazione economica non possono in alcun modo andare in danno della tutela, né della migliore fruizione del patrimonio culturale pubblico.

Ne emerge una nozione di valorizzazione mediante la quale il legislatore intende riferirsi «al 'maggior valore' del bene culturale, e non alla mera spendibilità commerciale del bene sul mercato»<sup>40</sup>. L'utilità che si ricava dal bene culturale potrà quindi essere intesa come esclusivamente culturale, in quanto in grado di accrescere le conoscenze dei fruitori del bene, ma anche economica, consentendo, in via indiretta, un maggiore scambio dei mercati, ad essa collegati, dei servizi ad essa strumentali, talvolta qualificando l'area nella quale si trova il bene.

Per quanto il Codice, dunque, sia ispirato alla prevalente concezione di utilità culturale dei beni, non ha escluso che attività volte a ricavarne anche un vantaggio economico, prevedendo un ruolo di soggetti privati esterni all'Amministrazione. Il valore economico della valorizzazione è, quindi, indiretto, nei limiti in cui il bene culturale può essere ritenuto elemento di attrazione di un territorio per gli operatori economici e quindi fattore di ricchezza per i suoi cittadini oltre che per i potenziali fruitori.

Ciò è molto importante, perché ha l'effetto positivo di dare spazio e di favorire l'intervento dei privati mossi da legittime finalità economiche.

Anche se ovviamente non è sempre facile conciliare esigenze che, in taluni casi, come è facilmente immaginabile, rischiano di scontrarsi o di produrre esiti non virtuosi.

È questo il caso dell'attività meritoria di fondazioni e di associazioni senza fine di lucro: soprattutto quando, senza averne alcun dovere pubblico, con un atteggiamento che si può definire 'dativo' anziché 'acquisitivo',

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> A. MORRONE, *Elementi*, cit., 132.

offrono alla fruizione generale beni culturali di loro privata proprietà<sup>41</sup>.

Accanto all'interesse del proprietario o detentore, in sostanza insiste l'interesse pubblico che non guarda solo 'la conservazione della cosa' ma altresì la sua 'fruibilità'. Le implicazioni di quanto sin qui esposto conducono ad una rivisitazione del rapporto tutela-valorizzazione, facendo proprie le azioni di incentivazione, promozione e sostegno alla conservazione dei beni culturali ad opera di tutti i soggetti pubblici e privati nell'esercizio delle loro funzioni, a prescindere dal titolo in base al quale i soggetti, pubblici o privati che detengano il bene culturale, superando ogni ottica di contrapposizione a favore di un maggiore cooperazione tesa a raggiungere finalità generali comuni di: salvaguardia e conservazione del bene culturale, godimento e fruizione da parte della collettività<sup>42</sup>.

In tale ottica si inquadra anche il comma 3 del già citato art. 6 laddove si afferma che: «La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale», configurandosi quale inequivoca ipotesi di enunciazione in tema di valorizzazione dei beni culturali del principio di 'sussidiarietà' orizzontale<sup>43</sup>.

#### 4. La dimensione internazionale della valorizzazione dei beni culturali (cenni)

Va ricordato come la tutela e la valorizzazione dei beni culturali debbano essere considerate anche alla luce dello scenario internazionale: basti pensare a come alcuni beni culturali vengano assunti come 'patrimonio mondiale dell'umanità', riconosciuti come tali dall'UNESCO<sup>44</sup> attraverso l'inserimento nell'apposito elenco stilato dall'organizzazione<sup>45</sup>. Tale rilevanza, estesa globalmente, pone di contro ulteriori problematiche, tanto alla loro definizione, che alla loro regolamentazione, necessitando la stipula di

<sup>41</sup> G. SEVERINI, *Il patrimonio*, cit., 326.

<sup>42</sup> M.S. GIANNINI, *I beni*, cit., 26 ss.

<sup>43</sup> P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 6*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Giuffrè, Milano, 2005, 17.

<sup>44</sup> In seguito a tale inserimento questi beni culturali vengono riconosciuti di primario interesse e prioritaria tutela da parte dello Stato italiano ai sensi della legge 20 febbraio 2006, n. 77.

<sup>45</sup> ha finora riconosciuto un totale di 1031 siti (802 culturali, 197 naturali e 32 misti) presenti in 163 Paesi del mondo. Nel territorio italiano sono stati riconosciuti ben 51 siti UNESCO tangibili, a cui si vanno a sommare 6 patrimonio immateriali ed intangibili.



trattati e programmi di cooperazione internazionali. Le innovazioni internazionali ad opera dell'UNESCO permettono di risolvere anche l'ultima problematica per l'identificazione dei beni culturali nell'area dei beni comuni: la «Convenzione per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale» approvata nel 2003 e ratificata dall'Italia con la legge 27 Settembre 2007, n. 167, infatti, ha inserito nel Codice dei beni culturali e del paesaggio l'art. 7 *bis*, istituyente la categoria delle «espressioni di identità culturale collettiva» tra i beni rientranti tra quelli culturali<sup>46</sup>. Una riconosciuta rilevanza di tali beni, definiti dalla Convenzione quale «patrimonio culturale immateriale», comprensivo de «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale»; patrimonio questo che, «trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana»<sup>47</sup>, volto perciò a valorizzare la collettività attraverso uno sviluppo sociale costante e continuo<sup>48</sup>.

##### *5. Il mecenatismo: l'art bonus e la discriminazione degli interventi privati sui beni culturali non appartenenti allo Stato*

Rispetto alla valorizzazione pubblica del patrimonio, il Codice dei beni culturali e alcuni recenti interventi normativi tendono a riconoscere ai privati un ruolo sempre più strategico.

Volendo offrire uno sguardo d'insieme, è oggi possibile ripartire i soggetti privati in due grandi categorie: quelli che agiscono per un fine di lucro e quelli hanno un interesse non economico (anche se non necessariamente altruistico o filantropico). I primi sono caratterizzati da un atteggiamento 'acquisitivo'<sup>49</sup>, i secondi (es., i soggetti del "terzo settore")

<sup>46</sup> In termini generali, sul valore identitario della proprietà pubblica, v. R. DI RAIMO, *Proprietà, economia pubblica e identità nazionale*, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, a cura di U. Mattei – E. Reviglio – S. Rodotà, Il Mulino, Bologna, 2007, 97 ss. e in *Riv. dir. impr.*, 2007, 3-19.

<sup>47</sup> Art. 2, par. 2, della Convenzione.

<sup>48</sup> Così E. VANNUCCI ZAULI, *I beni*, cit., 398-401.

<sup>49</sup> A parte il tema delle 'concessioni' di servizi culturali pubblici, con i quali la P.A. trasferisce a un terzo interessato la gestione di un suo proprio servizio al pubblico, con annessi beni

da un atteggiamento ‘dativo’ di risorse verso il pubblico.

Tra i privati che sono in atteggiamento istituzionalmente ‘dativo’, un sensibile rilievo in Italia hanno le c.d. fondazioni *ex* bancarie<sup>50</sup>, che si caratterizzano per l’essere istituzioni di grandi capacità finanziarie e del tutto particolari, con un forte radicamento locale, senza fine di lucro, dalla natura formale privata ma con diverse caratteristiche di rilievo pubblico e sociale<sup>51</sup> e che, pur spesso con non indifferenti problematiche di *governance* e di indirizzo sulle quali in questa sede si soprassiede, amministrano i propri capitali per scopi di utilità sociale e di sviluppo economico<sup>52</sup>, con possibilità di intervenire direttamente (o tramite fondazioni “strumentali” da loro costituite o controllate)<sup>53</sup>; si pensi alla tipologia francese delle *fondations abritées*, tra

strumentali, nella cui fattispecie sono al centro, appunto, i beni di maggiore interesse è la c.d. concessione ‘servizi aggiuntivi’, che il Codice dei beni culturali denomina ‘servizi per il pubblico’, quali ad esempio (art. 117): «a) il servizio editoriale e di vendita di cataloghi e i sussidi, audiovisivi e informatici, materiale informativo, riproduzioni di beni culturali; [...] d) la gestione dei punti vendita e l’utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni; e) i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l’infanzia, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro; f) i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba; g) l’organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali)». Tali servizi affidati in concessione, che hanno come interlocutori e destinatari il pubblico, possono essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria, che sono invece affidati non mediante concessione, ma mediante contratto di appalto: infatti, sono svolti per fornire un servizio all’Amministrazione, non al pubblico.

<sup>50</sup> Si veda la riforma delle ‘Casse di risparmio’ di cui al d.lgs. 20 novembre 1990 n. 356.

<sup>51</sup> La Corte cost., 29 settembre 2003 n. 300, le ha chiamate «oggetti dell’organizzazione delle “libertà sociali”».

<sup>52</sup> Devono evidenziarsi le riflessioni sulla crescita economica che potrebbe e dovrebbe derivare da una corretta gestione dell’immenso patrimonio culturale dell’Italia, per cui si rimanda a L. CARLETTI - C. GIOMETTI (a cura di), *De-tutela. Idee a confronto per la salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico*, ETS, Pisa 2014, 118-134. In tal senso si esprime la sentenza della Corte Costituzionale, 27 luglio 2004, n. 272, in *Giur. cost.*, 2004, 2890 ss. e in *Foro It.*, 2004, 2648 ss., che ha riconosciuto la rilevanza non solo economica ma anche di crescita socio-civica del turismo.

<sup>53</sup> L’impiego delle fondazioni «per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale» è stato espressamente previsto per la prima volta dall’art. 10 del d.lg. n. 368 del 1998, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo). In casi eccezionali [*Museo egizio*, Torino (dal 2004); *Fondazione Aquileia* per l’area archeologica di Aquileia (dal 2006); *Museo Nazionale delle Arti del XXI secolo - MAXXI*, Roma (dal 2009)] alcuni musei o complessi archeologici statali sono gestiti da fondazioni costituite *ad hoc* dallo Stato. La prima e la seconda sono “fondazioni di partecipazione” pubblico-privato, cui partecipano lo Stato e gli enti territoriali: la Compagnia di San Paolo e la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino nel primo caso; l’Arcidiocesi di Gorizia nel secondo caso. La terza è partecipata

l'altro, a fini di valorizzazione delle «attività e beni culturali» (d.lgs. 17 maggio 1999 n. 153; ma anche art. 121 Codice dei beni culturali).

La cultura, i monumenti, i musei e le mostre, peraltro, non offrono solo un piacere estetico ed un arricchimento culturale ma anche un "utile" per chi vi investe<sup>54</sup>. Questa visione del bene culturale è frutto della nuova politica culturale del nostro Paese, finalizzata non più solo alla preservazione e conservazione e, dunque, alla tutela del bene culturale ma

---

solo da Stato e, al 5%, dalla Regione. La "fondazioni di partecipazione" è una figura giuridica atipica di organizzazione sociale, di natura dottrinarica, caratterizzata dalla contaminazione di tratti patrimoniali propri della fondazione con caratteri organizzativi, di matrice essenzialmente corporativa, propri delle associazioni. Sua caratteristica precipua è la struttura "aperta", che consente la possibilità di iscrizione successiva di altri soggetti, diversi dai fondatori. Cfr. E. BELLEZZA - F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione*, La Tribuna, Piacenza 2006; A. BARTOLINI, *La fondazione museale in partecipazione tra enti locali e privati: il caso di Cortona*, in *Aedon*, 3, 2002. In altri casi ancora è stato costituito un analogo consorzio (come il *Consorzio di Valorizzazione Culturale "La Venaria Reale"*, per l'omonima reggia sabauda vicino Torino, dal 2007; o il *Consorzio "Villa Reale e Parco di Monza"*, vicino Milano, dal 2009). Proprio il *Consorzio di Valorizzazione Culturale "La Venaria Reale"* rappresenta uno degli esempi più virtuosi di applicazione concreta dell'art. 112 del Codice dei beni culturali. Con un accordo, sottoscritto nel 2007 tra il MiBACT e la Regione Piemonte, difatti, è stata proposta l'istituzione di un nuovo ente, di natura consortile non imprenditoriale di diritto pubblico, al quale affidare il compito di «elaborare il piano strategico di sviluppo culturale e di valorizzazione e di provvedere a regolare e gestire le attività di valorizzazione, anche in forma integrata, e mediante la costituzione di appositi uffici e servizi, deputati anche all'affidamento a terzi delle dette attività e al controllo sul loro svolgimento». Il Consorzio è stato costituito il 30 giugno 2008, avendo come promotori il MiBACT, la Regione Piemonte e il Comune di Venaria Reale; ad esso ha aderito anche «Compagnia di San Paolo» (fondazione *ex* bancaria), sia direttamente sia per il tramite del suo ente strumentale «Fondazione 1563 per l'Arte e la Cultura» (S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 416 ss.). La Reggia di Venaria, restituita al pubblico nel 2007, in occasione delle Celebrazioni del 2011 per il 150° Anniversario dell'unità nazionale, ha raggiunto il milione di visitatori. Merita di essere segnalato, adeguatamente, anche l'accordo del Luglio 2008 per la «Valorizzazione del complesso monumentale della Villa Reale di Monza, del Parco e delle relative pertinenze», che ha visto come parti il MiBACT, la Regione Lombardia, il Comune di Milano ed il Comune di Monza, nell'ambito del quale è stata prevista la costituzione di un ente di diritto pubblico in forma consortile non imprenditoriale, partecipato da tutti i soggetti sottoscrittori e aperto all'adesione di enti ed istituti pubblici interessati, nonché di altri enti pubblici e privati senza fini di lucro. «Ciascuno di tali soggetti, contribuendo economicamente alla costituzione del fondo consortile, ha acquistato il diritto a partecipare alla predisposizione (ovvero all'adeguamento periodico) del piano strategico di sviluppo culturale e ad avere dei propri rappresentanti in seno all'organo amministrativo del consorzio» (S. GARDINI, *La valorizzazione*, cit., 417 s.).

<sup>54</sup> A. MIGNOZZI, *La disciplina*, cit., spec. 323.

ad una azione dinamica che consiste nella promozione-valorizzazione e nella gestione del bene culturale<sup>55</sup>, nella considerazione definitivamente acquisita che il turismo culturale è ormai diventato un autentico motore di sviluppo sociale civile<sup>56</sup> ed economico.

Lo stesso c.d. 'mecenatismo'<sup>57</sup> si incentra su una dazione unilaterale e non è (al contrario della fattispecie negoziale della sponsorizzazione) un contratto bilaterale, considerato che non c'è una contropartita diretta (*do ut des*). Si resta nel mecenatismo quando la prestazione non ha una contropartita contrattualmente obbligata, anche se non sempre la distinzione rimane agevole. Non basta che vi sia il fatto della pubblicità e della diffusione della notizia<sup>58</sup>.

Malgrado la legge n. 512 del 1982<sup>59</sup> aprisse quella via mediante detrazioni dalle imposte dirette per «erogazioni liberali» per interventi conservativi su beni culturali, le difficoltà e la modesta incidenza del beneficio hanno reso necessario intervenire con nuove disposizioni legislative per favorire il mecenatismo culturale. Ci si riferisce nella specie al c.d. decreto *art bonus*<sup>60</sup>, di cui alla citata legge 29 luglio 2014, n. 106. Questa prevede una serie di agevolazioni fiscali per favorire il reperimento di fondi tra i privati, oltre ad appositi programmi finalizzati ad incentivare la collaborazione pubblico-pri-

---

<sup>55</sup> Cfr. L. BOBBIO - M. MAGGI, *Economia e politica dei beni culturali*, La Rosa editrice, Torino, 1994, 14 ss.

<sup>56</sup> F. VELANI (a cura di), *Una finestra virtuale sul futuro dei beni culturali. Multimedialità, nuove professioni e pubblica Amministrazione: ecco come cambia la valorizzazione del territorio* (Promo P.A. Fondazione, Atti del VI° Convegno Nazionale - Lucca, 21 e 22 ottobre 2010), Lucca, 2011, 109 e ss. laddove si sottolinea la c.d. redditività sociale, consistente nell'idoneità dei beni e delle attività culturali a influenzare la qualità e il livello di sviluppo sociale, assumendo perciò un ruolo attivo nella crescita tanto sociale che economica di un paese, ora attraverso la creazione di un'identità collettiva, ora attraverso la nascita di opportunità di lavoro e la produzione diretta di reddito.

<sup>57</sup> M.V. DE GIORGI, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, Cedam, Padova, 1988.

<sup>58</sup> G. SEVERINI, *Il patrimonio*, cit., 331.

<sup>59</sup> Legge 2 agosto 1982 n. 512, «Regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale».

<sup>60</sup> L'*art bonus* consiste in un credito di imposta da ripartire in tre anni (del 65% per i primi due; del 50% per il terzo) per attrarre erogazioni liberali destinate ad interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici e per il sostegno di istituti e luoghi della cultura pubblici. Questo credito di imposta è riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciali nei limiti del 15% del reddito imponibile; ai soggetti titolari di reddito d'impresa nei limiti del 5% dei ricavi annui. Il credito d'imposta è riconosciuto anche per le erogazioni liberali destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni oggetto di tali interventi.

vato<sup>61</sup>, che si ispira, con tutta evidenza alla francese *loi Aillagon* (2003), anche se in termini più contenuti e con minori effetti incentivanti<sup>62</sup>.

La questione che rende monco il provvedimento e non permette di cogliere appieno i frutti della *ratio* legislativa è la discriminazione proprio degli interventi dei privati quando questi abbiano ad oggetto beni culturali appartenenti a privati. «Le critiche principali a tale ristrettezza applicativa giungono a parlare di una vera e propria discriminazione, che rischia peraltro di svilire il chiaro principio del riconoscimento dell'utilità sociale dell'art. 111 del Codice. Come se si tratti di attività di utilità tutta privata e a goderne siano i soli titolari e non la generalità dei consociati; come se questi costi affrontati da privati non siano serventi all'obiettivo pubblico della conservazione e fruizione del patrimonio culturale, al promovimento dello sviluppo della cultura»<sup>63</sup>.

In tale scelta normativa sembra non tenersi in debito conto che una grande parte del vasto patrimonio culturale italiano è di proprietà privata<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Sull'incidenza della riforma Franceschini e la sua idoneità a superare «due barriere: quella fra pubblico e privato e quella della separazione tra tutela e valorizzazione» v.: L. CARLETTI - C. GIOMETTI, *La tutela*, cit., 86.

<sup>62</sup> Alla fine di settembre 2015 i mecenati sono stati 685, di cui 44 enti non commerciali, 139 imprese, 502 persone fisiche. Le erogazioni liberali ammontano a oltre 24 milioni di euro. Gli enti beneficiari registrati sono 188, di cui il 57% sono Comuni, localizzati soprattutto in Italia settentrionale.

<sup>63</sup> G. SEVERINI, *Il patrimonio*, cit., 332.

<sup>64</sup> «È previsto all'art. 27 che possano intraprendersi interventi provvisori assolutamente urgenti per evitare danni al bene, purché ne sia data immediata comunicazione alla Soprintendenza e tempestivamente inviati i progetti definitivi». In caso di cambio di destinazione economica del bene vincolato, potrebbe non essere necessaria la «preventiva consultazione della Soprintendenza, qualora il provvedimento amministrativo, impositivo di una serie di restrizioni sull'immobile, fosse stato strutturato in modo da evidenziare le ragioni delle specifiche cautele per la sua tutela». «Oltre ad astenersi da attività non autorizzate, il privato proprietario, possessore o detentore è (art. 30) obbligato a garantire la conservazione del bene, compiendo attività di prevenzione, di manutenzione e di restauro, tese a limitare i rischi di danno al bene, al controllo delle sue condizioni materiali e funzionali e al suo recupero. Il tutto al fine di proteggere il valore che tale bene rappresenta». «Il Ministero può imporre al privato proprietario, possessore o detentore, gli interventi di conservazione, se necessari e risultanti da una relazione tecnica, redatta dal Soprintendente, o può eseguirli direttamente; ma il privato, se lo ritenga opportuno, può attivarsi per procedere alla manutenzione o al restauro, previa autorizzazione ai lavori, chiedendo al Soprintendente di essere ammesso al contributo statale e, qualora si tratti di intervento necessario, di poter godere delle agevolazioni tributarie che la legge prevede. Le spese per gli interventi di restauro e conservativi sono a carico del proprietario, possessore o detentore; ma, qualora gli interventi siano volontari, il Ministero ha facoltà di concorrervi sino alla metà; invece, qualora gli interventi

Si pensi all'enorme numero di ville, palazzi, edifici, quadri e *opus* d'arte, qualificati come beni culturali.

### 6. La valorizzazione integrata dei beni culturali nel paradigma della 'sussidiarietà orizzontale'

La sussidiarietà orizzontale può trovare un rilevante ingresso nell'ambito della tutela e valorizzazione dei beni culturali<sup>65</sup>. L'importanza è peraltro sempre crescente<sup>66</sup>: prima dell'odierno Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004)<sup>67</sup> la materia era stata regolamentata dal T.U. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, istituito dall'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352 a norma del d.lgs. n. 490/1999.

Sebbene non si possa affermare che l'attuale legislazione relativa alla tutela dei beni culturali lasci ampio spazio alla sussidiarietà intesa orizzontalmente<sup>68</sup>, tuttavia, la rilevanza dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale in un campo come quello relativo ai beni culturali, caratterizzati dalle specifiche peculiarità, risulta non adeguatamente preso

---

siano imposti o, se volontari, di particolare rilevanza, o siano eseguiti su beni in uso o godimento pubblico, il Ministero può concorrere in tutto o in parte alle spese»: C. PRIORE, *Utilizzo*, cit., 111.

<sup>65</sup> Si segnala la tesi discussa (in data 11 dicembre 2015, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre; Relatrice Prof.ssa M.A. Sandulli) da Giangiorgio Macdonald, *Sussidiarietà orizzontale e cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, dalla quale sono tratti significativi spunti elaborati nel presente paragrafo.

<sup>66</sup> Tra le più recenti annotiamo il conferimento del titolo "Capitale Italiana della Cultura", volto a sostenere e valorizzare i beni artistici e culturali nonché lo sviluppo urbano ed industriale locale, propedeutico allo sviluppo individuale e collettivo; e il Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali", statuito con la legge 29 luglio 2014, n. 106, per la realizzazione di interventi di tutela e valorizzazione di 12 progetti considerati di eccezionale interesse nazionale e culturale, quali la Galleria degli Uffizi a Firenze e l'Arena del Colosseo.

<sup>67</sup> Si ricorda inoltre come dal punto di vista governativo fino al 1975 le funzioni di tutela del patrimonio erano di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione; solamente in quell'anno fu istituito per la prima volta l'attuale Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (c.d. MiBACT; così denominato con la legge 24 giugno 2013, n. 71).

<sup>68</sup> Deve rilevarsi che la dottrina non è concorde nel ritenere pienamente recepito nel Codice il principio di sussidiarietà; secondo parte di essa, infatti, l'art. 6 opererebbe un semplice richiamo al principio di cooperazione; cfr. G. LEONE - A.L. TARASCO, *Valorizzazione del patrimonio culturale. Commento all'art. 6*, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di G. Leone e A.L. Tarasco, Cedam, Padova, 2006.

in considerazione e valorizzato. Criticamente si rileva che alcuni interventi di riforma legislativa<sup>69</sup> appaiono più indirizzati ad assicurare una maggiore fruizione del bene culturale dal punto di vista economico<sup>70</sup>, restando alquanto indifferenti, invece, riguardo alla creazione di una vera e propria ‘sussidiarietà culturale’<sup>71</sup>, in armonia con quanto sancito dall’art. 118, comma 4, Cost.

Con l’espressione “forma di gestione” di cui all’art. 115 del Codice, ci si riferisce, infatti, a quel complesso di misure (organizzative, procedurali e finanziarie) attraverso le quali i soggetti pubblici e privati, svolgono o contribuiscono a svolgere, attività volte alla valorizzazione dei beni culturali di cui dispongono<sup>72</sup>.

La gestione è forse l’aspetto più delicato, sicuramente il più discusso. In particolare la scelta del legislatore del Codice dei beni culturali esprime la consapevolezza della difficoltà di conciliare l’interesse culturale, quale interesse collettivo di natura esistenziale, con quello privato imprenditoriale. Sotto questo ultimo profilo non mai decisiva la forma organizzativa; semmai è invece decisivo il controllo il quale richiede un *esprit publique*<sup>73</sup>.

Nell’ambito delle attività di valorizzazione, in effetti, diversi sono i soggetti chiamati a fornire un proprio contributo, proprio perché la valorizzazione costituisce uno degli ‘spazi’ in materia di beni culturali, nel quale meglio si esplica il principio di sussidiarietà che impone una costante interazione tra pubblico e privato.

<sup>69</sup> C. CALIANDRO - P.L. SACCO, *Italia reloaded: ripartire con la cultura*, Il Mulino, Bologna, 2011, 11 ss.

<sup>70</sup> Dimenticando come la ricchezza anche economica del patrimonio tutelato sia direttamente proporzionale alla sua fruizione sociale; così D. MANACORDA, *L’Italia agli italiani. Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*, Edipuglia, Bari, 2014, 147.

<sup>71</sup> Cfr A. FERRARIS, *Proposta: “Sussidiarietà culturale”, una via contro il declino del Bel Paese?*, in *ilsussidiario.it*, 1/4/2009. Polemicamente D. MANACORDA, *L’Italia*, cit., 75: «il conservatore paventa ogni forma di innovazione ed ha paura del coraggio del cambiamento...La loro Bibbia è la Costituzione, ipotizzata e ritualizzata. Citano a ripetizione l’articolo 9 ma confondono la Repubblica con lo Stato, perché non sono ancora arrivati a leggere l’articolo 114. Si ricordano a volte dell’articolo 33, ma fanno quadrato per impedire le riproduzioni dei beni culturali pubblici e la circolazione delle informazioni, e in nome del “bene comune” confondono gestione comunitaria e gestione burocratica, perché se non hanno letto il 114 come possono conoscere l’articolo 118?».

<sup>72</sup> A. MORRONE, *Elementi*, cit., 175.

<sup>73</sup> Così testualmente R. DI RAIMO, *La proprietà pubblica e degli enti privati senza scopo di lucro*, cit., 87. Più in generale sulle forme di gestione mista pubblico-privato v. R. DI RAIMO, *Contratto e gestione indiretta dei servizi pubblici. Profili dell’«autonomia negoziale» della pubblica amministrazione*, ESI, Napoli, 2000, 11 ss.

Il citato art. 115, in particolare, prevede che le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica possono essere gestite in forma diretta o indiretta. Mentre la gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, provviste di idoneo personale tecnico, invece, la gestione indiretta (art. 115, comma 3) è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione da parte delle amministrazioni o dei soggetti giuridici cui i beni appartengono, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base di valutazione comparativa degli specifici progetti, in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti<sup>74</sup>.

Con tutta evidenza, si tratta di «forme di gestione» che configurano alcune possibili esternalizzazioni nella cura e gestione dei beni culturali.

Il settore culturale, peraltro, è in grado di coinvolgere per sua stessa natura soggetti privati non orientati al profitto, ma mossi dalla condivisione dell'esigenza di meglio soddisfare interessi generali, ritenuti meritevoli; si pensi, ad esempio, al volontariato, ai comitati, alle associazioni, alle *Onlus* e alle fondazioni e tra queste ultime, in particolar modo, a quelle "bancarie"<sup>75</sup>.

In tale contesto, allo specifico fine di finanziare gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale si è tentato di attrarre fondi privati, provenienti da una pluralità di soggetti, essenzialmente attraverso le erogazioni liberali, consistenti in donazioni effettuate da singoli o da imprese che decidono di destinare all'arte una parte delle proprie risorse, magari a fronte di esenzioni o agevolazioni fiscali<sup>76</sup>.

Tuttavia, come accennato, il sistema delle erogazioni liberali, riconducibile al c.d. mecenatismo culturale, non ha raggiunto obiettivi soddisfacenti, per ragioni che appaiono essenzialmente riconducibili ad una insufficiente convenienza fiscale e al mancato ritorno di immagine (c.d. visibilità) del soggetto donante, nonché purtroppo anche ai lunghi tempi burocratici che ostacolano la semplificazione dei procedimenti amministrativi<sup>77</sup>.

Un altro sistema in grado di attrarre fondi privati al settore dei beni culturali è, poi, certamente quello delle sponsorizzazioni 'del bene cultu-

<sup>74</sup> A. MORRONE, *Elementi*, cit., 177.

<sup>75</sup> C. BARBATI - M. CAMMELLI - G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, cit., 128.

<sup>76</sup> A. MORRONE, *Elementi*, cit., 179.

<sup>77</sup> Da ultimo si veda G. SALVAGGIULO, *Il Leone d'oro impantanato nella palude della burocrazia*, in *La stampa*, 17.9.2016.



rale' da parte dei privati: il privato, a fronte di un corrispettivo da pagare previsto nel contratto, acquisisce il diritto, in varie forme, di utilizzare a proprio vantaggio l'immagine o il nome di un certo bene culturale, ad esempio, associandolo a quello di un certo prodotto o di una certa operazione imprenditoriale, con l'indubbio vantaggio di garantire un vantaggio commerciale rispetto ai suoi *competitors* attraverso la pubblicità<sup>78</sup>.

I due strumenti appena descritti si caratterizzano, però, per il tenere ben distinti i ruoli e i compiti tra soggetti pubblici e privati, con il primo che mantiene il compito di 'gestione' del bene culturale mentre il secondo si limita a finanziarne le attività<sup>79</sup>.

Tuttavia, particolarmente rilevante<sup>80</sup> è la peculiare collaborazione tra pubblico e privato stabilita per i beni culturali che si sta finalmente realizzando proprio in questi ultimi anni<sup>81</sup>. Tale collaborazione è già espressamente prevista dal citato art. 6<sup>82</sup> del Codice, il quale prevede che «la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale» a cui fa seguito la specifica rilevanza riconosciuta all'attività di valorizzazione privata nell'art. 111 comma 4 per cui «la valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale»<sup>83</sup>.

Tali scelte normative, infatti, tendono in modo inequivoco a promuovere nuove modalità per la tutela dei beni culturali<sup>84</sup>. Tale tutela, divarica-

<sup>78</sup> G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 1-2, 2012.

<sup>79</sup> Si segnalano i recenti esempi di restauro di primissimi monumenti della città di Roma, quali la "Fontana del Tritone" a Piazza Barberini, la "Fontana di piazza Trilussa" e il "Colosseo" grazie all'investimento del "Tod's Group" e della "Scalinata di Piazza di Spagna" in virtù del finanziamento della *maison* "BULGARI", nonché della "Fontana di Trevi" e del "Palazzo della Civiltà" grazie alla "FENDI".

<sup>80</sup> Cfr. N. PIEROTTI, *I beni culturali*, cit., 387-395.

<sup>81</sup> Sulla quadripartizione prevista dal legislatore, si veda N. PIEROTTI, *I beni*, cit., 388 s.

<sup>82</sup> Sebbene il Codice annoveri tra il patrimonio culturale i beni paesaggistici, l'intero impianto sembra comportare una divaricazione tra le due figure, laddove il paesaggio risulta accostabile principalmente ai concetti di territorio ed ambiente. Cfr.: S. FLORIO, *Un bene comune: il paesaggio*, in Aa. Vv. (a cura di), *I beni comuni*, cit., 212; G. VOLPE, *Per un'innovazione radicale nelle politiche della tutela e della valorizzazione*, in *De-tutela*, cit., 110 s.

<sup>83</sup> Sulla rilevanza di tale disposizione codicistica ai fini di un'amministrazione condivisa si veda T.a.r. Campania 20 dicembre 2008, n. 820.

<sup>84</sup> Molte di queste derivano da intese volontarie tra istituzioni pubbliche e associazioni popolari, come nel caso del protocollo d'intesa stipulato dall'assessorato regionale siciliano

bile nelle due accezioni della conservazione e della valorizzazione, di competenza rispettivamente statale e regionale<sup>85</sup>, presenta un preciso quadro sanzionatorio, tanto civile<sup>86</sup> che penale<sup>87</sup>, volto a garantire un rispetto delle peculiarità di tali beni e a disincentivare eventuali comportamenti lesivi degli stessi<sup>88</sup>, ma spesso inattuato.

Risulta perciò necessario recuperare con ancora maggiore vigore la collaborazione del privato sulla base dell'art. 6 del d.lgs. n. 42/2004 in

---

dei Beni culturali con 7 associazioni, con il quale si è consentito un utilizzo di volontari nella custodia di siti archeologici siciliani aventi un ruolo di assistenza, e non sostitutivo, dei custodi amministrativi esistenti sul territorio. Sul tema cfr. D. MANACORDA, *op. cit.*, 50 s.; L. CARLETTI - C. GIOMETTI (a cura di), *De-tutela.*, cit., 57-82, che considerano la rilevanza del ruolo dei volontari come mezzo di supporto ad un'attività necessitante di determinate conoscenze professionali, sottolineando come, sebbene sicuramente sono da accogliere positivamente le varie manifestazioni di cittadinanza attiva in tale ambito, le stesse necessitano di essere indirizzate con appositi strumenti formativi e di razionalizzazione. Infine si veda il tentativo di Cesvot (Centro di servizio; previsto dal D.M. 8/10/1997 in attuazione dell'art. 15 della legge quadro 266/1991) di riunire le varie manifestazioni di volontariato in tale settore attraverso un supporto generalizzato, esplicito in F. VELANI (a cura di), *Una finestra virtuale sul futuro dei beni culturali*, cit., 210 ss. dove vengono sottolineate le nuove prospettive di tale ambito alla luce della crisi finanziaria e delle nuove tecnologie. In particolare *Modelli di business per l'ICT nella valorizzazione dei beni culturali* (pp. 92-95) in cui vengono illustrate varie modalità di valorizzazione dei beni culturali attraverso le tecnologie informatiche e multimediali.

<sup>85</sup> Per un approfondimento sul rapporto Stato-Regioni si vedano G. CORSO - V. LOPILATO, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2005, II, 402 ss.; A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Regioni*, 2005, 1259 ss.

<sup>86</sup> Nell'ambito del diritto civile le peculiarità della disciplina circolatoria dei beni culturali risulta ispirata da un approccio "protezionistico", volta a tutelare il nesso tra bene ed interesse in ottica funzionalistica; una proprietà "destinata" che trova una sua esplicitazione in vari istituti connessi, quali l'obbligo certificativo e la verifica dell'interesse culturale di cui all'art. 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché riguardo alla disciplina relativa all'espropriazione.

<sup>87</sup> Per la tutela penalistica occorre, in particolare, avere riguardo al Titolo II Capo I del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dove si fa riferimento alle varie forme di anticipazione del reato (si vedano: l'art. 169 inerente le «Opere illecite», laddove il riferimento ad «opere di qualunque genere» realizza un reato di pericolo; e l'art. 174 rubricato «Uscita o esportazione illecite», in cui l'arretramento si manifesta dal punto di vista soggettivo nel richiamo a «cose di interesse») ovvero alle fattispecie che lasciano ampia discrezionalità determinativa di problematica contestualizzazione (es.: art. 170 «Uso illecito» in cui si parla di uso incompatibile o pregiudizievole, lasciando ampia discrezionalità interpretativa nella possibile rilevanza attribuibile alla mera incompatibilità temporanea non idonea a comprometterne la conservazione).

<sup>88</sup> E. VANNUCCI ZAULI, *I beni.*, cit., 404.

lettura combinata con l'art. 118, ult. comma, Cost.<sup>89</sup>, soprattutto alla luce delle grandi limitazioni che il privato subisce in tale ambito, soccombente rispetto all'interesse pubblico proprio del bene culturale<sup>90</sup>: «l'esigenza di conservare e di garantire la fruizione da parte della collettività delle cose di interesse storico e artistico giustifica, di conseguenza, per tali beni, l'adozione di particolari misure di tutela che si realizzano attraverso poteri della pubblica amministrazione e vincoli per i privati differenziati dai poteri e dai vincoli operanti per le altre categorie di beni, sia pure gravati da limiti connessi al perseguimento di interessi pubblici»<sup>91</sup>. La stessa giurisprudenza costituzionale ha successivamente indicato la necessità di un più coerente sindacato dell'operato amministrativo in ambito culturale convivente con il principio di legalità, imparzialità e buon andamento della P.A.<sup>92</sup>, giungendo anche ad ampliare il concetto stesso di conservazione e valorizzazione dei beni culturali ricomprendendo anche il paesaggio e il decoro urbano<sup>93</sup>.

Alla luce della costituzionalizzazione del principio di 'sussidiarietà orizzontale' si constata, in effetti, un ulteriore passo in avanti, teso a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» anche in materia di beni culturali. Ciò emerge con chiarezza analizzando il recupero e la valorizzazione di alcune

<sup>89</sup> A tal proposito D. MANACORDA, *L'Italia*, cit., manifesta tutta la criticità di un impianto ministeriale di tutela e conservazione dei beni culturali troppo arretrato ed accentratore, lontano dall'orientare il proprio lavoro per garantire il progresso culturale e conoscitivo del cittadino (p. 17). Sostiene l'A. come tale impostazione debba essere superata attraverso una nuova concezione della tutela, orientata ad un'alleanza con le compagini cittadine (p. 50). Particolarmente significative sono inoltre le analisi effettuate di una serie di concetti connessi all'attuazione dell'art. 118 ult. com., di cui lo stesso Autore segnala la portata innovatrice (p. 54 ss.).

<sup>90</sup> N. AICARDI, *L'ordinamento*, cit., 185 ss.

<sup>91</sup> Così Corte Cost., 20 giugno 1995, n. 269, giustificando tale tutela forte sulla base dell'art. 9 Cost.

<sup>92</sup> Nella pronuncia del Consiglio di Stato, 2 ottobre 2006, n. 5760, il giudice amministrativo, rilevando il crescente valore del principio di sussidiarietà orizzontale, ha riconosciuto, ribaltando la decisione di primo grado, la legittimazione processuale al comitato ricorrente, affermando un 'secondo binario' di valutazione giurisdizionale. Cfr. Cons. Stato, 17 settembre 2012, n. 4909; Tar Lombardia, 23 giugno 2014, n. 668; T.a.r. Campania, 21 maggio 2013, n. 2600; Tar Lazio, 12 giugno 2014, n. 8748.

<sup>93</sup> Cfr. Tar Puglia, 14 gennaio 2013, n. 48, Tar Lombardia, 22 ottobre 2013, n. 2336, Cons. Stato, 12 febbraio 2015, n. 769, e Cons. Stato, 19 febbraio 2015, n. 839. *Contra* Tar Campania, 8 novembre 2011, n. 1769. Da ultimo, in tema, si segnala Cons. Stato, 31 luglio 2013, n. 4034, in cui il giudice amministrativo ha negato la legittimazione a ricorrere in capo al Codacons in ordine all'impugnazione di un contratto di sponsorizzazione stipulato dal gruppo imprenditoriale Della Valle per il restauro del Colosseo.

aree archeologico-culturali che, specialmente dopo il 2005<sup>94</sup>, viene sempre più spesso realizzata attraverso il coinvolgimento di privati imprenditori quali *sponsor* del progetto<sup>95</sup> ovvero attraverso una tutela svolta direttamente dalle compagini sociali<sup>96</sup>. È chiaro qui il riferimento all'interesse collettivo<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Parte della dottrina non ha esitato a riconoscere come anche alcuni dettati legislativi anteriori alla riforma costituzionale del 2001 mostrassero una apertura verso una collaborazione del privato nella valorizzazione dei beni culturali. Sul punto v.: N. AICARDI, *L'ordinamento*, cit., 283-291, in cui l'A. evidenzia 3 dettati legislativi coerenti con tale impostazione: la legge 21 novembre 2000, n. 342 in tema di detraibilità fiscale delle sponsorizzazioni culturali, su cui si vedano le recenti disposizioni sull'*Art bonus*; il d.lgs. 20 ottobre 1998, integrato dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448, che ha introdotto modelli di gestione dei servizi pubblici aperti alla partecipazione dei privati; e la legge 23 dicembre 1998, n. 448 in tema di alienabilità degli immobili del demanio nel rispetto del vincolo di destinazione.

<sup>95</sup> Su tale argomento si veda F. GHEDINI, *I parchi archeologici in Italia: nuove prospettive*, in *Una finestra*, cit., 119-124.

<sup>96</sup> Come la "cura diretta" dei monumenti comunali a Bannio Anzino o la creazione del museo locale di Predosa attraverso il reperimento e la raccolta attuata direttamente dai cittadini. Esempi riportati da F. OZZOLLA, *Dal dire al fare. La sussidiarietà orizzontale in pratica*, in *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, a cura di G. Arena e G. Cotturi, Carocci, Bari, 2010 (2ª ed., 2011), 258 ss.

<sup>97</sup> La maggiore manifestazione di ciò si è avuta con la 'Fondazione Con il Sud', un soggetto nato il 22 novembre 2006 da un Patto d'Intesa stipulato tra Acri e il Forum permanente per il Terzo Settore. Tale soggetto, interamente privato, è volto a promuovere le "infrastrutture sociali" nel Mezzogiorno d'Italia, attraverso una cooperazione di vari soggetti privati diversificati agenti senza fini di lucro. Tale fine si realizza attraverso una promozione delle varie realtà sociali presenti e della loro collaborazione. La promozione prevista si concretizza in due possibili modalità: il sostegno finanziario ai progetti ritenuti "esemplari", ovvero attraverso la promozione e il sostegno di quei soggetti operanti nella raccolta di donazioni a fini di utilità sociali denominati "fondazioni di comunità". Tra i fini specificatamente indicati dalla Fondazione vi è quello volto alla cura e valorizzazione dei beni comuni, e in tale contesto si pone il Bando storico-artistico della "Fondazione Con il Sud", pubblicato per la prima volta nel 2008 e ripetuto nel 2010 e nel 2014, in cui il fine è quello della «tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico e culturale» del Sud, identificando in tali attività uno scopo non solo conservativo ma anche di sviluppo economico-sociale della collettività locale. Ciò viene posto alla base dell'eventuale finanziamento, erogato in seguito ad un accertamento discrezionalmente dalla stessa Fondazione riguardo la presenza dei fini indicati, sulla base però di precisi criteri indicati dal bando di gara, tra i quali vi è tanto la rilevanza storica, artistica e culturale del bene e la sua attrattività e fruibilità, quanto il potenziale utilizzo per finalità sociali. Il bando prevede espressamente l'obbligo di presentare una dichiarazione attestante la rilevanza artistica, storica e culturale del bene oltre alla connessione dello stesso con il territorio di riferimento. La necessità di un approccio collaborativo riceve un giudizio positivo pressoché unanime nella dottrina tanto giuridica che operante in

Si può notare perciò una crescente attenzione ed apertura verso la realtà privata nella cura del bene culturale<sup>98</sup>, che positivamente si manifesta nell'attività di *Labsus*, il 'laboratorio per la sussidiarietà' e in *LabGov*, nel lavoro dei quali si può identificare la più precisa attuazione di un disegno collaborativo in cui «la sussidiarietà orizzontale costituisce un criterio propulsivo in coerenza al quale deve svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo»<sup>99</sup>.

Nel sistema dei beni culturali, difatti, intense sono le connessioni tra cultura e territorio<sup>100</sup> e il pluralismo dell'amministrazione della cultura si coglie in maniera ancor più evidente nell'ambito delle funzioni di valorizzazione,

---

altri settori del mondo sociale. Si pensi alle proposte *open government* per le *smart cities* in ambito architettonico, cfr. [www.labsus.org/2015/07/crea-smart-cities](http://www.labsus.org/2015/07/crea-smart-cities).

<sup>98</sup> F. VELANI (a cura di), *Una finestra*, cit., 158-180, mostra un tentativo di conciliare le aspettative pubbliche con gli interessi privati in una convergenza di intenti.

<sup>99</sup> Parere del Cons. Stato, 26 agosto 2002, n. 1794 riguardante il decreto ministeriale emanato dal Ministero per i beni e le attività culturali in attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, riguardante la costruzione e la valorizzazione dei beni culturali. Dal punto di vista concreto, la dottrina usa spesso l'esempio delle consultazioni cittadine autonome e volontarie riguardanti la costruzione del Ponte sullo Stretto, e la necessità per le c.d. Grandi Opere di una collaborazione tra amministrazione e collettività sociale. Cfr. E. SACCO, *L'Italia tra conflitti e mobilitazioni dal basso. Il caso del Ponte sullo Stretto*, in *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale*, a cura di R. Fontana e E. Sacco, Franco Angeli, Milano, 2011, 49-71. Inoltre nello stesso studio vengono ripotati i modelli presenti in altre realtà comunitarie quali la Francia e il Belgio (pp. 93-134).

<sup>100</sup> È noto che la rielaborazione della materia dei beni culturali si deve in particolar modo alla riflessione di M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., il quale precisò la struttura complessa del concetto di bene culturale, rilevando come in esso convivano un valore patrimoniale, insito nella *res* ed oggetto di diritti di proprietà ed un valore culturale immateriale, oggetto di situazioni giuridiche attive del potere pubblico. Oggi il bene culturale è descritto dalla normativa vigente (che riprende una nozione già elaborata dalla Commissione Franceschini) come «testimonianza avente valore di civiltà». Tale definizione è stata fatta propria anche dalla giurisprudenza, che ha più volte rimarcato il passaggio «da un'accezione di tipo materialistico, legata alle cose *quae tangi possunt*, ad una diversa connotazione, di tipo immateriale, che vede nel bene un valore espressivo di un ambiente storico e sociale» (Cons. St., VI, 17 ottobre 2003, n. 6344). Sulla definizione di bene culturale, più di recente: Corte Cost., 17 luglio 2013, n. 194, con nota di L. CASINI, «Le parole e le cose»: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 257 ss. Più in generale: M. AINIS - M. FIORILLO, *I beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, parte speciale, Giuffrè, Milano, 2003, II, 1449 ss.; S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 781 ss. Per un'analisi approfondita dei risvolti economici del sistema cultura, A.L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Giappichelli, Torino, 2006.

il cui obiettivo è quello di sviluppare le potenzialità del bene culturale<sup>101</sup>.

La legislazione più recente ha giustamente prefigurato un vasto quadro concertativo per il perseguimento delle finalità di valorizzazione, plasmando diverse figure di accordo e tracciando articolati collegamenti intersoggettivi anche con i privati. Alla bontà dei principi che, pur con una certa precisione, sono stati normativamente previsti non corrisponde, però, una idonea articolazione di tecniche e meccanismi attuativi<sup>102</sup>.

Si deve, quindi, prendere atto di un atteggiamento della pubblica amministrazione ancora restio rispetto alle diverse e più estese forme di partecipazione privata di soggetti alla gestione del bene culturale. Ciò, in verità, appare spesso giustificato da una generale esigenza di attenzione alla tutela e alla conservazione del bene culturale e ai timori di una sua utilizzazione non conforme all'interesse pubblico<sup>103</sup>.

In materia dei beni culturali, si constata, infatti, una vera e propria 'reticenza'<sup>104</sup> alla piena attuazione del principio di sussidiarietà, in particolare nella sua declinazione orizzontale: alle emergenti «ragioni delle esternalizzazioni» si contrappongono le «ragioni dei beni culturali», portatrici di insuperabili necessità di controllo accentrato ed uniformante ed idonee a generare incertezze in merito alla stessa ammissibilità di quei processi di

<sup>101</sup> È stata proprio l'esigenza di adeguare l'amministrazione della cultura alle emergenti istanze di decentramento ed autonomia (che avrebbero condotto alla modifica del titolo V del testo costituzionale) ad indurre il legislatore del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 ad offrire un'identità normativa propria alla funzione di valorizzazione quale attività che, in quanto distinta dalla tutela, doveva ritenersi decentrabile ed assegnabile a soggetti diversi dall'Amministrazione centrale dello Stato. Cfr. C. BARBATI, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del Codice Urbani)*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 159 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673 ss. Sul concetto e la funzione della valorizzazione, si vedano anche i saggi di M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio di pubblica utilità*, in *Aedon*, 2, 2007; C. BARBATI, *La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119*, in *Aedon*, 3, 2008 e cfr. in generale L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651 ss., ID., *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, in V. PIERGIGLI - A. L. MACCARI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, nonché i volumi di D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011 e L. DEGRASSI, *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>102</sup> S. GARDINI, *La valorizzazione*, cit., 404.

<sup>103</sup> A. MORRONE, *Elementi*, cit., 181.

<sup>104</sup> S. AMOROSINO, *Il concorso dei privati nella gestione dei beni culturali e ambientali*, in *Manuale dei beni culturali*, a cura di N. Assini e P. Francalacci, Cedam, Padova, 2000.

coinvolgimento di soggetti esterni all'Amministrazione<sup>105</sup>.

Tenuto conto della particolare natura oggetto degli interventi in materia di patrimonio culturale, dunque, occorrerà individuare gli opportuni adattamenti e i limiti ai quali sottoporre i sin qui esaminati modelli di coinvolgimento del privato nel settore dei beni culturali. È necessario uno sforzo ulteriore per conciliare il perseguimento dell'utile da parte dei soggetti privati, per lo stessa natura sensibili alle ragioni del profitto, con i principi della pubblica fruibilità della cultura, assicurando che l'utilizzo del bene culturale sia consono e conforme alla natura stessa del bene<sup>106</sup>.

Nel mezzo ci sono le molteplici graduazioni che discendono dal principio di sussidiarietà, gli obblighi di leale collaborazione tra le istituzioni e i diversi livelli di governo, i doveri di buon andamento e di buona amministrazione, che in una società complessa e multilivello non possono estrinsecarsi compiutamente in assenza di un dialogo virtuoso con tutte le componenti, anche civili, che si articolano sul territorio<sup>107</sup>.

### 7. *Il partenariato pubblico-privato*

Nel d.lgs. n. 42/2004, non può non cogliersi l'evidente *favor* che il legislatore esprime nei confronti dei moduli consensuali; prevedendo varie forme di interazione, partecipazione e liberalizzazione che slegano sul piano astratto i servizi della cultura da una necessaria connotazione unilaterale e

<sup>105</sup> Cfr. C. BARBATI, *Esternalizzazioni*, cit.

<sup>106</sup> G. FIDONE, *Il Ruolo*, cit.

<sup>107</sup> Non si può non esser d'accordo con quella dottrina secondo cui «un'amministrazione policentrica richiede necessariamente forme di azione amministrativa che, salvaguardando l'autonomia dei soggetti pubblici, consentano, sul versante delle pubbliche amministrazioni, di governare la frammentazione con un'azione amministrativa coordinata» (così, F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Jovene, Napoli, 2000, 143). L'amministrazione quale contenitore concettuale eterogeneo, «in cui collaborano differenti soggetti pubblici ed intervengono anche soggetti privati, essendo perciò necessario utilizzare atti di coordinamento ed atti consensuali per definire la questione amministrativa oggetto di decisione». Cfr. F. MANGANARO, *Il diritto amministrativo speciale dell'amministrazione concertata*, in *Raccolta di studi di diritto amministrativo*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2005.

pubblicistica<sup>108</sup>. Il comma 4 dell'art. 112<sup>109</sup> del Codice dei beni culturali e del paesaggio, così come modificato dalla l. n. 156/2006, prevede la possibilità per lo Stato, le regioni e gli altri enti locali di stipulare «accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale»<sup>110</sup>. Tale norma «si presenta come fulcro di un più ampio disegno legislativo (...) all'interno del quale gli strumenti concertativi appaiono come un veicolo operativo privilegiato per l'Amministrazione dei beni culturali»<sup>111</sup>.

Non si può, infatti, trascurare che, più in generale, le forme di collaborazione pubblico-privato, oltre ad aver il pregio di coniugare un interesse pubblico (utilità sociale) con un interesse privato (il profitto), sono, o meglio dovrebbero essere, in grado di assicurare vantaggi ulteriori, sotto il profilo dell'efficienza (si pensi al rispetto dei tempi e dei modi di realizzazione dei progetti) e dell'efficacia (e cioè secondo i parametri specifici dell'investimento), sempre nel rispetto del principio di trasparenza che si esplica nei controlli che si attivano nelle varie fasi della collaborazione (*ex ante, in itinere, ex post*)<sup>112</sup>.

Il testo legislativo prevede espressamente la possibilità che gli accordi strategici<sup>113</sup> vengano stipulati anche con riferimento a beni privati, con

<sup>108</sup> Cfr. G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004. L'art. 112 esprime pienamente «quell'aspirazione alla concertazione che finora si era tradotta in enunciati di principio più che nella predisposizione di strumenti operativi» (così, L. Zanetti, Commento all'art. 112, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2007; ID., L. ZANETTI, *La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica (art. 112)*, in *Aedon*, 1, 2004.

<sup>109</sup> G. SEVERINI, *Sub Art. 112*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 857 s.

<sup>110</sup> Cfr. M. CAMMELLI, *Pluralismo e cooperazione*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, cit.; L. ZANETTI, *La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in *Aedon*, 1, 2004; P. BILANCIA, *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2006.

<sup>111</sup> Così S. GARDINI, *La valorizzazione*, cit., 407: «L'azione amministrativa viene ridisegnata nel solco della leale collaborazione e della sussidiarietà orizzontale: l'intervento pubblico per la valorizzazione del patrimonio culturale» si apre alla «partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati» (art. 6, comma 3), che alle attività di valorizzazione «possono concorrere, cooperare o partecipare» (art. 111), «alla luce dei principi di coordinamento, armonizzazione ed integrazione (art. 7, comma 2)»

<sup>112</sup> A. MORRONE, *Elementi*, cit., 184.

<sup>113</sup> La fattispecie degli accordi strategici deve essere analizzata ed interpretata alla luce dell'art. 15 della legge n. 241/1990, *genus* di tutte le specifiche forme di coordinamento tra più soggetti pubblici. Secondo R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Padova,



il preventivo consenso dei relativi proprietari<sup>114</sup>. La norma opera un evidente riferimento alle fondazioni di origine bancaria, le quali, per disposizioni di legge e di statuto, sono tenute a svolgere la propria azione nei settori di utilità sociale, tra cui quello relativo ad «arte, attività e beni culturali»<sup>115</sup>.

Il fenomeno delle fondazioni ‘*ex bancarie*’<sup>116</sup>, quali istituzioni *non profit* impegnate *ex lege* nel sociale e nella promozione del territorio, rappresenta uno dei volani più efficaci di integrazione di risorse pubbliche «nelle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico della Nazione»<sup>117</sup>. Il punto di forza di tali enti sta nella peculiarità della loro configurazione giuridica che, plasmata in termini privatistici, ma «al contempo fortemente funzionalizzata dalla normativa regolatrice, è

---

1993, l’art. 15 della legge sul procedimento, in virtù della sua formulazione generica e suscettibile di differenti esplicazioni, è una «norma in bianco». Cfr. R. FERRARA, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Giuffrè, Milano 2011, 688. Anche quella giurisprudenza che ha ammesso un contributo privato alla definizione dell’accordo di programma, lo ha circoscritto ad un intervento nella fase istruttoria meramente collaborativo (Tar Lazio, I, 20 gennaio 1995, n. 62).

<sup>114</sup> Secondo la ricostruzione di attenta dottrina, i casi in cui può configurarsi un’iniziativa pubblica nella valorizzazione di beni culturali privati possono essere ricondotti essenzialmente a tre ipotesi. La prima è proprio quella della valorizzazione convenzionale, realizzata tramite accordi ed altre forme di concertazione. La seconda ipotesi riguarda le fattispecie di alienazione di beni del demanio culturale a favore di privati, considerato che il contratto di alienazione può imporre degli obblighi a carico dell’acquirente con riferimento alla stessa valorizzazione dei beni che ne sono oggetto. La terza ed ultima ipotesi si lega all’espropriazione, quando tale intervento «risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi» (art. 95, comma 1, del Codice). Si tratta, a ben vedere, dell’unico caso in cui una iniziativa di valorizzazione di un bene culturale privato può essere realizzata in via autoritativa. Cfr. G. PIPERATA, *La valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata (art. 113)*, in *Aedon*, 1, 2004.

<sup>115</sup> In tal senso l’art. 1, lett. *c-bis* del d.lgs. n. 153/1999 («Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria», a norma dell’art. 1, l. 23 dicembre 1998, n. 461).

<sup>116</sup> Secondo la Corte Costituzionale, le fondazioni di origine bancaria sono soggetti dell’organizzazione delle “libertà sociali” e, in quanto persone giuridiche private senza fine di lucro, ricadono nella materia dell’ordinamento civile. Le fondazioni di origine bancaria devono essere inquadrate, quindi, fra i soggetti delle libertà sociali, e non delle funzioni pubbliche, in virtù sia della definizione di esse, quali persone giuridiche private provviste di piena autonomia statutaria e gestionale, sia del riconoscimento del carattere di utilità sociale agli scopi dalle stesse perseguiti.

<sup>117</sup> In tali termini, P. BARRERA, *Sub Art. 121*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, cit., 918.

capace di esprimere, insieme, una rilevante forza patrimoniale ed una equivalente duttilità di azione»<sup>118</sup>.

Il Codice non precisa quale sia la natura giuridica degli organismi di programmazione culturale descritti dal comma 5 dell'art. 112, né individua criteri per la selezione dei relativi componenti che, per l'importanza delle funzioni assunte, richiede certamente specifiche cautele. Si propende<sup>119</sup>, pertanto, nel ritenere che il fenomeno debba collocarsi nell'alveo dei partenariati pubblico-privati, in forma istituzionalizzata e privi di rilevanza economica.

Il partenariato costituisce di certo una esperienza gestionale estremamente rilevante e proficua, in cui soggetti pubblici e soggetti privati si trovano a condividere la *governance* di un bene culturale, concorrendo entrambi alla sua valorizzazione<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> S. GARDINI, *La valorizzazione*, cit., 412.

<sup>119</sup> A.L. TARASCO, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 778; Id., *Beni patrimonio e attività culturali. Attori privati e autonomie territoriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, 220. Come previsto dal Libro Verde della CE del 30 aprile 2004 sui partenariati pubblico-privati, mentre il PPP (Partenariato Pubblico Privato) contrattuale è quello «basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti [...] nei quali uno o più compiti più o meno ampi, tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio, vengono affidati al *partner* privato», i partenariati di tipo istituzionalizzato implicano una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno a un'entità distinta, dotata di personalità giuridica e detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, la quale ha la il compito di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.

<sup>120</sup> S. GARDINI, *La valorizzazione*, cit., riporta alcuni significativi esempi di questa tipologia di accordo quale: « il protocollo stipulato tra il MiBACT, la regione Toscana e la Consulta delle Fondazioni di origine bancaria della Toscana il 22 gennaio 2010. Tale atto ha, da un lato, fissato nuovi obiettivi di valorizzazione in relazione ad interventi sui quali erano già state raggiunte precedenti intese tra MiBACT e Regione Toscana (da rinnovare ed aggiornare annualmente), dall'altro ha predisposto un meccanismo per consentire alle Fondazioni interessate a questi interventi di farvi confluire le proprie risorse finanziarie. La regolamentazione di ogni singolo intervento è stata demandata ad uno specifico accordo di programma da stipulare tra le parti interessate, in cui definire nel dettaglio le modalità di intervento e gli oneri finanziari posti a carico di ciascuno. Il protocollo ha assunto, così, le vesti di modulo di raccordo (a livello regionale) per l'individuazione di obiettivi e procedure, lasciando invece alla singola Fondazione il compito di individuare sul proprio territorio gli interventi meritevoli di essere realizzati e, dunque, finanziati (p. 412 s.)». Per un'analisi più approfondita del Protocollo di intesa *de quo*, si rinvia a L. BARSOTTI, *Il protocollo d'intesa per la Toscana. Presentazione*, in *Aedon*, 2, 2010. «Anche per la valorizzazione archeologica del sito di Aquileia, con la l. reg. n. 18/2006, è stato costituito un soggetto giuridico, partecipato dal Ministero dei beni e delle attività culturali, dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dal Comune di

Da tale tipologia di attività derivano importanti effetti positivi, sia in termini di efficacia dell'intervento pubblico, incrementata dall'apporto tecnico-professionale del soggetto privato, sia in termini di ampliamento «sociale» della valenza del progetto, sul quale convergono in via diretta gli interessi e le azioni degli *stakeholders* del bacino culturale coinvolto<sup>121</sup>. Il meccanismo degli accordi si presenta, dunque, come un sistema puramente eventuale ed il Codice dei beni culturali, in tal senso, si preoccupa di richiamare all'art. 122, comma 6, il criterio dominicale, secondo il quale «in assenza di accordi [...] ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità».

L'astratto accoglimento del modello teorico di valorizzazione integrata, che il Codice dei beni culturali ben realizza, non ha tuttavia prodotto risultati soddisfacenti sul piano pratico<sup>122</sup>: gli accordi di valorizzazione sono pochi e le esperienze attuative della normativa che li riguarda risultano spesso timide, disomogenee ed ancora poco aperte alle contaminazioni privatistiche<sup>123</sup>.

Sintomatico della carenza di unitarietà di sistema è, ad esempio, il fatto che molti accordi, pur concettualmente riconducibili allo schema previsto dall'art. 112 del Codice, siano sottoscritti sulla base di differenti normative ed assumano variegate denominazioni. Mentre «l'effetto più diretto di questo stato di cose si manifesta, naturalmente, nella difficoltà

---

Aquileia e dalla Provincia di Udine, incaricato di predisporre piani strategici, favorire lo sviluppo del turismo culturale, cofinanziare interventi, gestire indirettamente l'attività di valorizzazione, realizzare interventi di ricerca, conservazione e restauro dei beni concessi in uso. L'organismo di programmazione culturale, a cui è stata data la forma di una fondazione di partecipazione, a seguito della sottoscrizione dall'Accordo di valorizzazione tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia del 9 gennaio 2008, si è formalmente costituito l'11 marzo del 2008. Conformemente a quanto disposto dal Codice dei beni culturali, la partecipazione alla fondazione (il cui patrimonio è composto dai diritti d'uso sulle aree archeologiche e sugli immobili di proprietà del Ministero, nonché dagli apporti in denaro dei soci fondatori) è aperta ai privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione ed alle persone giuridiche private senza scopo di lucro, a condizione che l'intervento nel settore sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto» (S. GARDINI, *La valorizzazione*, cit., 417).

<sup>121</sup> Ivi., 418.

<sup>122</sup> M.R. GUARINI, *Lo stato di attuazione delle intese e degli accordi ai sensi dell'art. 112: lettura critica e prime valutazioni*, in E. SCIACCHITANO (a cura di), *Primo colloquio sulla valorizzazione: esperienza, partecipazione, gestione*, Quaderni sulla valorizzazione – Ministero dei beni e delle attività culturali, Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, Roma, 2012.

<sup>123</sup> I soggetti imprenditoriali non proprietari di beni culturali non hanno la possibilità di inserirsi nella compagine programmatica decritta dall'art. 112.

per le amministrazioni stesse di individuare e coinvolgere soggetti privati che presentino caratteristiche compatibili con le esigenze dell'azione di valorizzazione»<sup>124</sup>.

## 8. Conclusioni

Il contributo dei privati alla valorizzazione si presenta come un'importante risorsa sussidiaria, specialmente in tempi di restrizioni della spesa pubblica. Ciò che comunque occorre non dimenticare è che la fruizione pubblica del patrimonio culturale, quale scopo della valorizzazione culturale, è la ragione stessa del suo eccezionale statuto giuridico.

Le scelte circa la fruizione pubblica e gli indirizzi delle iniziative di valorizzazione richiedono pertanto un ruolo incisivo dell'apparato pubblico, per verificare l'allineamento tra tutela, valorizzazione economica e valorizzazione culturale ed evitare disallineamenti o impropri trasferimenti di ricchezza<sup>125</sup>.

Obiettivo fondamentale da perseguire è che la valorizzazione culturale dei beni culturali, pur subordinata alla loro tutela, vada messa meglio in relazione con la loro valorizzazione economica a beneficio della comunità e dei privati<sup>126</sup>, che devono essere maggiormente invogliati, secondo

---

<sup>124</sup> Così S. GARDINI, *La valorizzazione*, cit., 412.

<sup>125</sup> G. SEVERINI, *Il patrimonio*, cit., 333.

<sup>126</sup> L'analisi economica dei beni culturali ha il grande merito di aver rivalutato il legame tra sviluppo economico e patrimonio culturale, abbracciando una nozione metagiuridica di valorizzazione che intende il «bene culturale» come risorsa in grado di stimolare anche attività economicamente rilevanti. «La produzione di reddito da parte dei beni culturali consente maggiori entrate; [...] maggiori entrate possono assicurare migliore tutela e fruizione più ampia dei beni culturali» (cfr. S. CASSESE, *I beni culturali*, cit., 673). Ciò vale a maggior ragione se si considera che la funzione di valorizzazione si concentra non tanto sul bene culturale in sé, ma attiene per lo più all'organizzazione ed alla gestione di tutto ciò che ruota attorno ad esso (si cfr. M. AINIS - M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2003, 125). Alla valorizzazione strettamente «culturale» del bene potrebbe, così, affiancarsi una vera e propria valorizzazione «economica»: entrambe ricadono sul bene culturale, ma la seconda per essere ammissibile deve dimostrarsi in concreto pienamente compatibile e convergente con la prima, nonché con le necessità connesse alla tutela ed alla fruizione del bene stesso (cfr. G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, Atti del Convegno «Incontro tra i Consigli di Stato italiano e francese», Roma, 9 ottobre 2015, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

un'ottica di sussidiarietà, ad “investire di più in cultura” affinché il futuro dell'Italia sia più grande del suo passato.

