

La nozione di bene culturale dalla commissione Franceschini al nuovo Codice

Articolo, di Ruggiero Marzocca 04/01/2007

Di **Redazione Altalex**

Pubblicato il 4 gennaio 2007

La nozione di bene culturale dalla commissione Franceschini al nuovo Codice dei Beni Culturali

di **Ruggiero Marzocca**

In Italia, o meglio nel linguaggio giuridico italiano, l'espressione <beni culturali> entra solo, nella seconda metà degli anni 60' ad opera della "Commissione Franceschini"¹ e poco dopo è riproposta dalla "Commissione Papalardo"².

Infatti l'espressione <beni culturali> era entrata nel nostro ordinamento giuridico soltanto mediante la ratifica di documenti internazionali³, come la Convenzione del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, la Convenzione del 1972 per la protezione mondiale culturale e naturale, la Convenzione del 1970 per vietare ed impedire ogni illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà riguardante i beni culturali.⁴

L'espressione <beni culturali> non si individua neppure negli Statuti regionali, i quali continuano ad esprimersi in termini di patrimonio storico, artistico e culturale.

Infatti bisognerà aspettare la produzione di leggi regionali per individuare l'espressione <beni culturali>.⁵

"Si può ritenere che il passaggio dalle < cose di interesse artistico o storico > ai beni culturali segni una censura nel modo di considerare la natura, i modi di tutela e le forme di valorizzazione del nostro patrimonio culturale, in particolare esprime una differente visione dell'assetto proprietario e del rapporto che si instaura tra situazione di appartenenza e funzione sociale di tali beni"⁶.

L'entrata dell'espressione <beni culturali> nell'ordinamento giuridico italiano, pur essendo stata tardiva, fu però solenne, perché fu accompagnata dalla posizione di una definizione destinata ad essere oggetto di numerose discussioni.

La legge 1 giugno 1939 n. 10897, affermava all'art.1 che sono soggette alle norme della presente legge le < cose mobili immobili che presentano interesse storico, artistico, archeologico, o etnografico > e inoltre sono ricomprese le cose che interessano la paleontografia, la preistoria, la numismatica, nonché manoscritti, carteggi, autografi, documenti, libri, stampe e incisioni aventi rarità, nonché ville parchi e giardini di interesse storico ed artistico.

Mentre la legge 29 giugno 1939 n. 1497 fa riferimento alla espressione <beni naturali>, affermando all'art. 1 che sono soggette a questa legge: 1) cose immobili aventi caratteri di bellezza naturale, 2) ville giardini e parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza, 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionali 4) bellezze panoramiche considerate quadri naturali.^{8 9}

Per cui per le cose disciplinate dalla legge n.1089 del 1939 è stato usato l'espressione < cose d'arte > mentre per quelle disciplinate dalla legge n.1497 del 1939 < bellezze naturali >.

Nella prima legge¹⁰ si evidenziano moltissime cose che non hanno alcun pregio artistico, ma anche altre che hanno pregi che sono espressamente previsti dalla legge (storico, archeologico, etnografico), mentre

nella seconda legge¹¹ su quattro categorie di beni che disciplina vi sono la 2° e la 3° categoria che non sono bellezze naturali , ma entità create dall'uomo , mentre l'ultima categoria (la 4° categoria) può essere sia naturale che creata dall'uomo.

Nel corso dei primi anni 60' "i centri storici furono investiti in modo diretto dalla spinta riformistica che caratterizzò quegli anni."¹²

Infatti nel settore della tutela dei beni culturali ed ambientali sorse un problema circa la collocazione dei centri storici nell'ambito di questo settore o in quello della materia urbanistica.

Tale questione è stata oggetto di particolare attenzione dalla <Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico , artistico e del paesaggio> definita "Commissione Franceschini".

Il principale compito di questa commissione era la revisione delle leggi di tutela e valorizzazione delle cose di interesse culturale , legandole quando risulta necessario con la legislazione urbanistica e di formulare proposte per un nuovo assetto strutturale del settore.

Le discussioni ed il dibattito interno alla commissione furono lunghi e complessi , dovuto anche ad una serie articolati di indagini e su documenti sottoposti al loro esame dalle istanze più varie; inoltre in riferimento ai centri storici i lavori della commissione risentirono delle diversità dei diversi componenti la commissione.¹³

I lavori della commissione affermavano che il centro storico era inserito nei beni culturali , ciò risultò il frutto di una scelta compiuta dalla commissione di non affrontare direttamente le questioni di ordine urbanistico.

La commissione <Franceschini> nei suoi lavori conclusivi ,che dovevano servire per una elaborazione di un testo di legge in materia del patrimonio culturale da parte del governo , individuavano il centro storico fra i beni culturali.

La classificazione del centro storico tra i beni culturali ed ambientali , distinti dalle opere monumentali singole, in quanto completamente diversi dagli archivi , manoscritti e opere figurati etc., ne evidenziava la natura di complesso avente valore unitario.

Il dibattito parlamentare¹⁴ sulla legge n. 310 del 1964 si basava su "posizioni abbastanza arretrate e tradizionali" con cui inquadravano i centri storici fra i beni storico – artistici era una "affermazione generica ed non dimostrata"¹⁵.

La dichiarazione XL della Commissione "Franceschini" era dedicata ai centri storici in quanto era utile fornire una definizione specifica di questo particolare bene culturale, in tale dichiarazione si affermava che < sono da considerare centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturali o parte originaria e autentica di insediamenti che testimoniano i caratteri di una viva cultura urbana>.¹⁶

La finalità di questa dichiarazione era quello di ricomprendere nella definizione di bene culturale sia i centri storici racchiusi , come parti più antiche , in una struttura più vasta sia quelli costituenti un insediamento abitativo in sé compiuto possono essere i casi di paesi e piccole città che non hanno subito un processo di di espansione in epoca recente.

Per quanto riguarda la tutela , la dichiarazione XL afferma che < la tutela dovrà attuarsi mediante misure cautelari¹⁷ e definitive mediante i piani regolatori> .

Questi piani regolatori secondo la dichiarazione XLIV devono essere redatti tenendo conto della perimetrazione delle aree.

Le modalità di tutela dei centri storici sono precisati nella successiva dichiarazione della commissione XLVI, in cui risulta che se il piano regolatore risulta incompatibile con la garanzia dei valori presenti nel centro storico , bisogna operare delle modifiche al piano , se invece i Comuni non hanno ancora approvato , la soprintendenza competente deve imporre ai Comuni l'obbligo di adottare delle misure di salvaguardia per il centro storico.

Il punto che presentava maggiori difficoltà per la commissione <Franceschini> in riferimento alla definizione di <bene culturale> fu rappresentato dai beni ambientali.

Con la dichiarazione XXXIX la commissione affermava che i beni ambientali sono : <le zone corografiche costituenti paesaggi , naturali, o trasformati ad opera dell'uomo , e le zone delimitabili costituenti strutture insediative , urbane e non urbane che presentano particolare pregio per i loro valori di civiltà , devono essere conservate al godimento della collettività>.

La dichiarazioni infatti affermava che sono beni ambientali sono ricompresi in due categorie che sono beni di tipo paesaggistico a) aree naturali¹⁸ , b)aree ecologiche ¹⁹ e c)paesaggi artificiali , dove l'uomo ha creato <forme di raggiunto un equilibrio tecnico -artistico>.²⁰

Mentre la seconda categoria sono i beni di tipo urbanistico che comprendono strutture urbanistiche urbane e non urbane come castelli , casolari , ville, case, case coloniche , torri etc.

La commissione considerò i beni ambientali come beni culturali , per cui testimonianza avente valore di civiltà , poiché la civiltà è modo di vita dei gruppi , e quindi degli uomini che la compongono , se non intervenga l'opera dell'uomo , i beni ambientali non possono essere considerati beni culturali.

Per cui tra i beni culturali si devono considerare i beni di tipo naturalistico di cui alla lett. c)²¹ e i beni di tipo urbanistico.

La Commissione "Franceschini" , per cui fornì una nozione di <*bene culturale*> icastica,²² definendola " *ogni bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà*".

Era una definizione che risentiva dell'affermarsi proprio di quegli anni delle scienze sociologiche e antropologiche e del loro sovrapporsi alle scienze storiche dell'arte e della filosofia sublimata dall'idealismo e dalla sua concezione estetica come categoria autonoma dello spirito ²³.

Si cominciò a criticare il riferimento alle cose d'arte come estetizzante e si adito in positivo la progressività e la socialità del riferimento alla civilizzazione e ai suoi segni che era contenuto nelle parole <beni culturali>

Mentre in altri paesi , come la Francia , che da un punto di vista relativo all'antropologia e scienze sociali aveva una lunga storia, si continuava ad usare , la più conforme espressione "patrimonio culturale".

La nozione di <bene culturale> come testimonianza materiale avente valore di civiltà può essere assunto come nozione giuridica restando il fatto che risulta sempre una nozione *liminale* ²⁴cioè una nozione che la normativa giuridica non dà un propria definizione ma per altri aspetti giuridici , opera mediante un rinvio a discipline non giuridiche, viene definita da Caia²⁵ come "una porta tra il diritto e le altre discipline".

Una definizione di "bene culturale", si ha nel nostro ordinamento giuridico con il decreto legislativo 112/1998 (c.d. Bassanini), art. 148 ,comma primo ,lettera *a*) , dopo che l'espressione era invalsa nell'uso corrente ed era stata utilizzata nella normativa a partire dagli atti istitutivi del ministero per i Beni culturali ed ambientali.²⁶

La medesima espressione è stata usata dagli anni cinquanta in numerosi atti internazionali sull'argomento e, più di recente, in direttive e regolamenti della Comunità europea.

La particolare vitalità della dottrina giuridica sui beni culturali aveva mostrato i limiti della impostazione della l. 1089/39,²⁷ incentrata sulle "cose d'arte",²⁸ che, da un lato, esprime una "visione estetizzante"²⁹ idonea solo per una parte dei beni in questione; dall'altro rimane ancorata al bene materiale che supporta fisicamente il valore culturale del bene, e mal si adatta alle influenti interpretazioni che ritengono le attività culturali parte della generale categoria dei beni culturali.³⁰

I vari tentativi di riforma della parte della legge del 1939 relativa alle definizioni ed ai principi generali erano andati falliti, anche se erano ben argomentati dalla <commissione Franceschini> del 1966.

Anche in occasione della recente legge di riforma "*Disposizioni sui beni culturali*", della l. 8 ottobre 1997 n. 352 , il problema non era stato risolto.³¹

Di fatto, l'urgenza della innovazione era stata attenuata da una informale convenzione interpretativa che consentiva di riportare alla legge generale del 1939 nuove categorie di beni culturali progressivamente

individuate, rimanendo insuperabile solo il limite per le attività culturali .

Nello stesso senso ha esercitato progressivamente un rilevante ruolo il diritto comunitario, con le sue particolari definizioni finalizzate agli interessi direttamente perseguiti (circolazione dei beni culturali nei limiti consentiti dal Trattato, restituzione dei beni illecitamente trafugati, regolazione della esportazione verso paesi terzi, ecc.).

Infatti la tecnica legislativa adottata dal regolamento CE n. 3911/92 del Consiglio e nella direttiva 93/7/CE del Consiglio è decisamente diversa da quella nazionale, in quanto il diritto comunitario aveva preferito il criterio degli elenchi e non quello delle definizioni generali.

L'art. 148, comma 1, lett. a) definiva che sono beni culturali *"quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge"*, si tratta di una definizione ampia ed unisce nella stessa le principali categorie di beni culturali, con il riferimento agli altri beni che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà, categoria residuale e per definizione aperta.

In questa norma si individua un contenuto simile alla I dichiarazione della proposta della <commissione Franceschini> .

Ma possiamo evidenziare due differenze: la prima è data dalla eliminazione dell'aggettivo *"materiale"* dalla espressione *"testimonianza avente valore materiale di civiltà"*; la seconda invece è relativo al nuovo testo che parla dei beni culturali *"così individuati dalla legge"*.

"L'aver eliminato il riferimento alla *"materialità"* della testimonianza avente valore di civiltà dovrebbe dimostrare la piena rapportabilità delle attività culturali al genus dei beni culturali."³²

Questa conclusione è però messa in crisi dallo specifico riferimento contenuto alla lettera f) dello stesso art. 148 alle attività culturali, quali *"quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte"*.

In tal modo si assume una distinzione tra beni e attività culturali, invero inaspettata dopo le discussioni degli ultimi due decenni; e si dà una ben strana definizione di attività culturale, non come beni in sé, ma come attività di strumento e supporto. La conferma che il legislatore delegato ha assunto un approccio duale è data dallo stesso titolo del Capo V "beni e attività culturali", e dalla distinzione tra la "valorizzazione" dei beni culturali - oggetto della definizione della lettera e) dello stesso articolo - e la "promozione" di "ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali" - come definita alla successiva lettera g).

Dall'esame generale dell'art. 148 e del complessivo Capo V risulta così una sicura distinzione tra beni e attività culturali, in tal modo frustrandosi l'aspirazione della migliore dottrina a costruire una nozione unitaria di beni culturali, comprensiva anche delle attività culturali.

Bisogna ancora spiegare l'eliminazione dell'aggettivo "materiale" che era stato utilizzato dalla <commissione Franceschini>, si può pensare che il legislatore si sia riferito a possibili beni culturali non materiali³³, ma in ogni caso diversi dalle attività culturali.

Oggi appare difficile capire quali siano tali possibili beni immateriali, si può considerare che l'eliminazione dell'aggettivo della materialità del bene, assicura una flessibilità nell'evoluzione della categoria generale dei beni culturali.

"La seconda modifica del nuovo testo rispetto alle proposte della <commissione Franceschini> sta nell'inciso finale *"così individuati in base alla legge"*, che origina due questioni: il procedimento cui la legge allude vale solo per i beni che costituiscono "testimonianza avente valore di civiltà" oppure per tutti i beni culturali in generale?

Inoltre, il "così individuati" allude ad un procedimento di mero accertamento della qualità di bene culturale che sussiste in modo originario ed indipendente dalla sua dichiarazione oppure ad un procedimento di carattere costitutivo?

La formulazione letterale del richiamato inciso finale della lettera *a*) non lascia dubbi sul riferimento della specifica individuazione della qualità di bene culturale ai soli beni, non ricompresi in una delle categorie precedenti, e che sono rapportabili alle testimonianze aventi valori di civiltà.

Ciò però non si amalgama con l'espressa conservazione della l. 1089/39 quale disciplina generale della materia per quanto concerne la tutela dei beni, e quindi con il procedimento di individuazione dei beni culturali ivi previsto tramite "apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati" (art. 149, comma 3, lett. *a*)).³⁴

Rimane dunque ferma la necessità dell'individuazione dell'interesse culturale del bene tramite procedimento di acclaramento con effetti costitutivi essa vale per tutte le tipologie di beni ora previste dall'art. 148, che semplicemente è mal formulato per quanto riguarda l'apparente limite della espressa individuazione solo per le testimonianze di civiltà.

Il Capo V del d.lg. 112/98 appare inoltre disarmonico con la recente legge n.352 del 1997 "*Disposizioni sui beni culturali*", che ridisciplina parti importanti della materia e prevede una delega legislativa per un testo unico delle norme in materia di beni culturali, nel quale siano riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali.

Il testo unico sui beni culturali e ambientali³⁵ ha il compito di riunire e coordinarla normativa degli ultimi 60 anni , a salvaguardia del nostro imponente patrimonio artistico e paesaggistico.³⁶

Allo stesso tempo la legge n. 353 del 1997 ha previsto la possibilità di modificarlo entro 3 anni dall'entrata in vigore.

Il cuore del *corpus* legislativo è rappresentato , oltre che dalla legge n. 352 , dalle due di tutela del 1939 , e quelle sugli archivi e dalla legge n. 4 /1993 (legge Ronchey) che ha aperto i musei ai privati.

Il [d.lgs 490/1999](#) ³⁷ "segna il punto di partenza di una tendenza maturata nel corso degli anni , e che ha visto l'introduzione di significative novità in tema di beni culturali".³⁸

Infatti , "Il testo unico sui beni culturali rappresenta di per sé , già per il solo fatto della sua emanazione , un intervento di notevole importanza.

Non dimentichiamo che dopo la legge 1°giugno 1939 n.1089 , ormai vecchia di molti decenni , la normazione di settore si è andata accumulando , con una serie di interventi che hanno una specie di tessuto , pieno di strappi e di frettolose cuciture , da cui sono sorti problemi interpretativi e operativi spesso insuperabili".³⁹

Non si è trattato di un lavoro di assemblaggio , è stata anzi l'occasione per allargare il concetto di "bene culturale" .

Infatti sulla base del principio in cui ogni bene che < rappresenta una testimonianza di civiltà > , il testo unico ha esteso il raggio di salvaguardia anche alle fotografie agli spartiti musicali ,agli audiovisivi, agli strumenti scientifici e tecnici, un elenco suscettibile di in futuro di essere allungato.

Inoltre , alle funzioni di tutela e conservazione tradizionalmente assegnate al ministero al Ministero e alle soprintendenze , si affiancano quelle di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.

In questo ambito il T.U. riserva un ruolo forte alle regioni e agli enti locali , dando così attuazione al decentramento voluto dalla legge n. 59/1997 (Bassanini - uno) e dal regolamento di attuazione (decreto legislativo n. 112/1998).⁴⁰

Il primo articolo del [Testo Unico](#) ⁴¹ fornisce una definizione dell'oggetto della disciplina ed i valori costituzionali cui fa riferimento .

Per quanto riguarda l'oggetto della disciplina, la disciplina fa riferimento alla tutela dei beni culturali.

Per quanto riguarda l'oggetto della tutela, gli autori del testo hanno dovuto operare una scelta se accogliere una definizione unitaria di bene culturale oppure fare riferimento ai singoli beni già previsti dalla legislazione vigente e quindi formanti oggetto di differenti norme di tutela.

La prima alternativa ha una lunga storia che ha inizio con la "Commissione Franceschini" 42 , fino al d.lg. 31 marzo 1998, n. 112.

"Nella relazione della Commissione per la prima volta era proposta una nozione unitaria di bene culturale che innovava profondamente rispetto alle tradizionali categorie delle "cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico", fissate dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089, cui la legge 29 giugno 1939, n. 1497 aggiungeva la categoria delle "bellezze naturali".⁴³

La "Commissione Franceschini" forniva una definizione unitaria, in cui il bene culturale era definito quale *"testimonianza materiale avente valore di civiltà"*.⁴⁴

La legge del 1939 concepiva l'intervento pubblico in materia che aveva la finalità di mera conservazione fisica delle cose di interesse storico o artistico, e di conseguenza la disciplina faceva riferimento all'assoggettamento del bene ad un rigoroso regime vincolistico.

"Il mutamento terminologico avrebbe dovuto comportare un cambiamento di prospettiva, per cui il regime giuridico si sarebbe imperniato sul valore culturale che non è rappresentato dall'oggetto materiale nella sua estrinsecazione fisica, bensì dalla funzione sociale del bene, visto come fattore di sviluppo intellettuale della collettività e come elemento storico attorno a cui si definisce l'identità delle collettività locali."⁴⁵

Sulla base di questa nuova concezione di beni culturali si può fornire una nuova concezione dell'intervento pubblico , attraverso il passaggio da un'attività di tutela statica del bene ad un intervento diretto a garantire alla collettività una fruizione ampia ed effettiva del valore culturale custodito nel bene.

Per cui l'intervento pubblico sui beni culturali non dovrebbe esaurirsi nell'attività di tutela, ma dovrebbe attribuire sempre più rilievo alle attività dirette a favorire la fruizione collettiva dei beni culturali, e cioè le attività di valorizzazione e di gestione.

A questa nozione unitaria di bene culturale si è basato anche l'art. 148 del d.lg. 112/1998, il quale afferma che i beni culturali sono *"quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demo-etno-antropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente di civiltà così individuati in base alla legge"*.

L'art. 148 del d.lg. 31 marzo 1998, n. 112 fa una distinzione per quanto riguarda le funzioni dei pubblici poteri in materia di beni culturali, tra la "tutela", la "gestione", la "valorizzazione", la "promozione".⁴⁶

Il [Testo Unico](#) per quanto riguarda la "tutela" afferma che consiste in *"ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali"*

"La delega non delimitava in modo così rigoroso l'oggetto del [Testo Unico](#) che avrebbe dovuto coordinare le disposizioni legislative vigenti alla data di entrata in vigore della legge, nonché quelle entrate in vigore nei dodici mesi successivi. Questa delimitazione temporale, però, ha fatto che si che nella redazione del Testo Unico non si potesse tenere conto dell'ordinamento e delle competenze degli uffici centrali e periferici del nuovo ministero per i beni e le attività culturali, istituito con il decreto legislativo n. 368, emanato il 20 ottobre 1998, fuori dei termini previsti dalla legge di delega.

Ciò spiega perché nella disciplina del [Testo Unico](#) si utilizzi il termine generico "ministero", che comprende ognuno degli organi che lo compongono, salvo nei casi in cui nelle previgenti leggi di tutela vi fosse una precisa indicazione dei soggetti istituzionali titolari della funzione".⁴⁷

Per quanto riguarda invece le attività di gestione, promozione e valorizzazione, esse risultano attività che hanno trovato una più compiuta disciplina in altri testi normativi recenti, come il d.lg. 112/1998 ed il d.lg. 368/1998, anche se nel Capo VI del [Testo Unico](#) è dedicato alla "valorizzazione e godimento pubblico".

Da un punto di vista costituzionale l'art.148 afferma che i beni culturali compongono il *"patrimonio storico e artistico nazionale"* e la relativa disciplina di tutela che li rappresentava una attuazione dell'art. 9 della Costituzione.

Infatti l'interpretazione delle norme per la tutela dei beni culturali deve essere svolta in modo tale da

renderla il più coerente possibile con i principi costituzionali e la giurisprudenza della Corte costituzionale che li ha elaborati⁴⁹.

L'art. 2 del T.U. comprende invece fra i beni culturali a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o demo-etno-antropologico; b) le cose immobili, che a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante; c) le collezioni o serie di oggetti che per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico; d) i beni archivistici; e) i beni librari.

Con riguardo ai "beni librari", che comprendono: A) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato e degli enti pubblici (comma 5); B) le raccolte librerie appartenenti a privati, se di eccezionale interesse culturale (combinato disposto dei commi 3 e 5); C) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunabili, nonché i libri, le stampe, le incisioni, aventi carattere di rarità e pregio (comma 2, lett. c e comma 5); D) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico (comma 2, lett. d e comma 5). In base al successivo art. 6, l'interesse particolarmente importante delle cose indicate alla precedente lett. c) è dichiarato dalla regione

Per quanto riguarda invece le fotografie, l'applicazione del regime di tutela richiede il concorso di due presupposti: A) il carattere di rarità; B) il pregio artistico o storico.

Al medesimo regime di tutela delle fotografie sono sottoposti i relativi negativi e matrici (comma 2, lett. e).

50

In particolare, il [Testo Unico](#) ha mantenuta ferma la distinzione tra "le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o demo-etno-antropologico" e le "cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante". 51

La distinzione tra le due categorie di cose è generalmente ravvisato nel fatto che mentre le cose appartenenti alla prima categoria (corrispondente all'art. 1 della l. 1089/1939) devono comunque avere un valore intrinseco, quelle appartenenti alla seconda (già prevista dall'art. 2 della l. 1089/1939) sono immobili rispetto ai quali non sono in questione valori intrinseci, che potrebbero mancare del tutto, ma i suddetti beni "sono ritenuti di particolare significato per la loro connessione con fatti storici qualificati anche se solo genericamente". 52

Tuttavia, questa previsione va comunque raccordata con quella di cui al comma 1, lett. c), che fa oggetto di tutela "le collezioni o serie di oggetti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico".

Al riguardo sembra plausibile sostenere che la collezione di opere di un artista vivente, i cui singoli esemplari non formano oggetto di tutela ai sensi del sesto comma, potrebbero invece riceverla ai sensi del comma 2.

Nell'art. 2 è stato recepito quanto previsto dal legislatore del 1939 secondo cui la tutela viene accordata solamente ai beni che rivestono un certo livello di interesse.

Perciò, con riferimento alle varie specie di beni culturali, la disposizione in esame collega qualificazioni del tipo: "un interesse particolarmente importante", "un eccezionale interesse artistico o storico", il "carattere di rarità e pregio", il "carattere di rarità e di pregio artistico o storico" l'"eccezionale interesse culturale", il "notevole interesse storico".

Si tratta cioè di graduazioni dell'interesse che giustifica il regime di tutela piuttosto ambigue, che danno luogo a contorni assai incerti delle fattispecie che giustificano, tra l'altro, la costituzione di obblighi a carico di soggetti privati. Probabilmente in sede di "coordinamento sostanziale" il legislatore delegato avrebbe potuto fare qualche sforzo definitorio maggiore piuttosto che riproporre formule tradizionalmente invariate, lasciando così irrisolti i problemi applicativi. 53

L'art. 2 si conclude con il comma 6 che assimila testualmente la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art.1 della legge n.1089/1939, in base al quale non sono soggette a tale disciplina di tutela le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre 50 anni.⁵⁴

Il nuovo codice dei Beni culturali del 1° marzo 2004 che sostituisce il testo unico del 1999, fornisce una nuova definizione di <bene culturale>.

L'articolo 10 del Codice apre la parte seconda, titolo I ,capo I, dedicato ai <Beni culturali>

Questa norma fa una distinzione tra beni di appartenenza pubblica⁵⁵ e beni di appartenenza privata ⁵⁶.

Il comma 1 nell'individuare quali sono le cose da considerare beni culturali , fa riferimento alle cose mobili ed immobili appartenenti alla Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, ad ogni altro ente ed istituto pubblico nonché a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano, interesse artistico, storico, archeologico. ⁵⁷

Il comma 2, invece aggiungeva che come beni culturali *sono* alla lett. a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi ,alla lett. b) gli archivi e i singoli documenti e alla lett. c) le raccolte librerie, fa invece riferimento solo all'appartenenza pubblica dei beni omettendo di richiamare al riguardo anche l'appartenenza a persone giuridiche private senza fine di lucro.

Il comma 3 invece, forniva un elenco dei beni che sono tali in base ad un provvedimento di dichiarazione, che riproduce in linea di massima l'elenco dei beni di cui ai primi due commi facendo riferimento in particolare alla lett. a) all'appartenenza a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1, alle lett. b) e c) ai soggetti privati, alle lett. d) ed e) a beni a chiunque appartenenti.

I commi 4 e 5 infine riproducono con qualche integrazione e modifica le precedenti norme dell'art. 2 del [Testo Unico](#): il primo specifica meglio quali altre cose siano da considerarsi rientranti fra le cose aventi interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, con l'aggiunta in particolare dei beni elencati dalla lett. g) alla lett. h).

Il comma 5 invece introduce il limite per cui quelli che non siano opera di autore vivente o la cui esecuzione risalga ad oltre cinquant'anni non è attribuita la qualità di bene culturale , salve le forme di tutela di cui agli artt. 64 e 178 cui si rinvia.

La distinzione tra le categorie di beni di cui all'art.10 in base all'appartenenza soggettiva si rifletta anche sulle modalità di tutela.⁵⁸

Infatti per i beni di appartenenza pubblica ,la qualità di bene culturale è attribuita mediante un apposito procedimento di verifica dell'interesse culturale.⁵⁹

Invece per i beni di appartenenza privata l'attribuzione della qualità di bene culturale è acquisita con la dichiarazione già disciplinata dagli artt. 6 ss. del T.U. e oggi dall'art. 13 del Codice.

La distinzione dei beni secondo l'appartenenza si può essere considerato come un criterio di discriminazione.

Infatti se per i beni di appartenenza pubblica bisogna controllare la presenza dell'interesse culturale, nel caso dei beni di appartenenza privata si fa invece riferimento sempre a un interesse di grado più elevato, indicato come *"particolarmente importante"* o come *"eccezionale"*, sebbene successivamente il comma 4 nel fare riferimento ai beni di appartenenza privata di cui al comma 3 lett. a) si limita a parlare di interesse non qualificato o per lo più fa riferimento a caratteristiche di rarità e di pregio dei singoli beni.

“Ne emerge in ogni caso una notevole differenziazione a seconda dell'appartenenza del bene nell'intensità dell'interesse richiesto per farne oggetto di tutela.

Il che sembra impedire una considerazione unitaria dei beni culturali da un punto di vista oggettivo, dal punto vista della loro inerente a un interesse culturale sussistente in misura eguale a prescindere dall'appartenenza soggettiva, e sembra riflettere invece la diversa intensità delle modalità di tutela e di valorizzazione che lo stesso art. 1 sembra evocare distinguendo il diverso ruolo dei soggetti pubblici e privati

1 La Commissione <Franceschini> prende il nome dal suo presidente ed è stata istituita dal Parlamento Italiano con legge 26 aprile 1964 n.310, su proposta del Ministero della pubblica istruzione.

2 La commissione <Papalado> che prende il nome dal suo presidente prof. Antonio Papalado che fu insediata in data 9 aprile 1968 dal Ministero della pubblica istruzione; la quale dopo circa due anni di lavoro presenta uno schema di d.d.l. sulla <Tutela e valorizzazione dei beni culturali>.

3 Per una ricostruzione dei primi riferimenti normativi relativi ai <beni culturali> , Vedi in proposito ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali* Giuffrè Milano 1985 pag. 15 ss.

4 ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le regioni* 1987 fasc. 1-2 (aprile) pag.54.

5 Vedi ad esempio : l.r. Umbria 12/1977 (Interventi straordinari per l'acquisizione pubblica di beni culturali e per la realizzazione di iniziative di promozione sociale) ; l.r. Emilia- Romagna 46/1974 (Costituzione dell'istituto per i beni culturali e naturali della regione Emilia- Romagna; l.r. Sicilia (Norme per la tutela , la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali) ; l.r. Marche 6/1983 (Istituzione del centro regionale per i beni culturali).

6 ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le regioni* 1987 fasc. 1-2 (aprile) pag.55.

7 La legge n.1089 del 1939 ha ampliato il contenuto della precedente legge 20 giugno 1909 n.364.

8 In base al Regolamento 3 giugno 1940 n. 1357 le cose ai numeri 1 e 2 della legge n.1497/1939 sono <bellezze individue> mentre ai numeri 3 e4 sono <bellezze d'insieme>.

9 GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1976 pag. 4.

10 legge n.1089 del 1939

11 legge n.1497 del 1939

12 D'ALESSIO, *I centri storici : aspetti giuridici*, 1983 Milano, Giuffrè editore pag. 51.

13 I componenti della commissione erano urbanisti come Astengo , giuristi come Benvenuti e Giannini , oltre ad numerosi parlamentari come Romagnoli , Lucifridi, Levi e lo stesso Franceschini.

14 I resoconti delle discussioni svoltosi nella Camera dei deputati nei giorni 12-13-14 febbraio 1964 e del Senato nei giorni 8-14-15 aprile 1964 sono riportati in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia – Atti e documenti della commissione di indagine per la tutela e valorizzazione dei beni storici , archeologici, artistici ed ambientali.*- Roma 1967.

15 D'ALESSIO, *I centri storici : aspetti giuridici*, 1983 Giuffrè editore pag. 54.

16 D'ALESSIO, *I centri storici : aspetti giuridici*, 1983 Giuffrè editore pag. 56.

17 Le misure cautelari consistono nella temporanea sospensione di attività edilizie.

18 Per <aree naturali> la dichiarazione XXXIX fa riferimento alle rive, isole, vulcani etc. che sono caratterizzati da singolarità geologiche.

19 Per <aree ecologiche> si fa riferimento ai territori in cui si verificano singolari forme di simbiosi florofaunistiche.

20 GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1976 pag. 10

21 Si fa riferimento ai paesaggi artificiali.

22 CHITI , *La nuova nozione di "bene culturale" nel d.lgs. 112/1998*, in *Aedon* n.1 /1998.pag.12.

23 Il Ministero dei beni culturali e ambientali è stato istituito con il d.l. 14 dicembre 1974 n. 675, convertito

con la legge n. 5 del 22 gennaio 1975 (oggi il ministero è sostituito dal Ministero per i beni culturali e le attività culturali ex D.lgs 30 luglio 1999 n. 300.< riforma dell'organizzazione del Governo>).

24 GIANNINI, *I beni culturali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico 1976 pag. 8.

25 CAIA, *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*, Giuffrè editore 2000, pag.5 .

26 CHITI , *La nuova nozione di "bene culturale" nel d.lgs. 112/1998*, in Aedon n.1 /1998.pag.12

27 Legge 1 giugno 1939 n.1089 in Gazzetta ufficiale n.184 del 8 agosto 1939.

28 Sul concetto di < cose d'arte > , Vedi in proposito PIVA, *Cose d'arte*, in Enciclopedia del diritto Vol. X 1962 pag.96

29 SALVIA- TERESI, *Diritto urbanistico* CEDAM 2002 Padova pag. 185.

30 AURISICCHIO – BIFIGI, *Beni culturali e istituzioni culturali* , in Il governo del territorio- progetto CER – CENSIS 1988(Il sole 24 ore)pag. 167-168

31 Infatti l'art. 1 della legge 8 ottobre 1997 n. 352 demanda al Governo l'emanazione <di un Testo unico nel quale siano riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di bene culturale ed ambientale e quelle che entreranno in vigore nei successivi sei mesi.> ,Il testo unico fu poi approvato con il d.lgs 29 ottobre 1999 n.490.

32 CHITI ,*La nuova nozione di "beni culturali nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche* , in Aedon n.1/1998. Pag.12

33 Ad esempio "le opere di ingegno di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura",

34 CHITI ,*La nuova nozione di "beni culturali nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche* , in Aedon n.1/1998.pag.13

35 D.lg.29 ottobre 1999 n. 490 (Testo unico in materia dei beni culturali ed ambientali) è stato pubblicato nel dicembre del 1999 ed è entrato in vigore nel gennaio del 2000.

36 DEPONTI, *Il nuovo Testo unico sui beni culturali e ambientali (d.lgs. 409/1999)*, in "Il Sole 24 ore" del 3 aprile 2000 pag.12.

37 Sul Testo Unico sui beni culturali e ambientali :Vedi in proposito; AA.VV (a cura di CAIA), *Il testo unico sui beni culturali ed ambientali* Giuffrè Milano editore 2000, AA.VV. (a cura di CAMELLI) *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Il Mulino Bologna ,2000, CORTESE, *I beni culturali e ambientali*, CEDAM ,Padova1999.,

38 CAMELLI, *Il testo unico , il commento e... ciò che resta da fare*, in Aedon 2/2000, pag. 7

39 CAMELLI, *Il testo unico , il commento e... ciò che resta da fare*, in Aedon 2/2000.pag. 8.

40 CHERCHI, *La tutela dei beni culturali affidata a un testo unico* , in "Il Sole 24 ore" del 23-10-1999 , pag. 21.

41 Art. 1 del d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490.(T.U. delle disposizioni legislative dei beni culturali ed ambientali) in Gazzetta ufficiale n.229/L(Supplemento ordinario alla G.U. n.302 del 27 dicembre 1999).

42 Istituita con la legge 26 aprile 1964, n. 310

43 PITRUZZELLA , *La nozione di bene culturale* (art. 1,2,3,4, d.lgs. n. 490/1999) in Aedon n. 1/2000.pag.12

44 La I dichiarazione della Commissione <Franceschini> affermava che i <beni appartenenti al patrimonio culturale della Nazione> , aventi riferimento alla storia della civiltà, costituiscono <testimonianza avente valore di civiltà>.

45 PITRUZZELLA , *La nozione di bene culturale* (art. 1,2,3,4, d.lgs . n. 490/1999) in Aedon n. 1/2000.pag. 9

46 PELILLO , *I beni culturali nella giurisprudenza costituzionale: definizioni, poteri, disciplina di* in Aedon n. 2/1998 pag.35.

47 PITRUZZELLA , *La nozione di bene culturale* (art. 1,2,3,4, d.lgs . n. 490/1999) in Aedon n. 1/2000.pag.10.

48 L'art. 1 del Testo Unico afferma che : "I beni culturali che compongono il patrimonio storico e artistico nazionale sono tutelati secondo le disposizioni di questo Titolo, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione".

49 PITRUZZELLA , *La nozione di bene culturale* (art. 1,2,3,4, d.lgs . n. 490/1999) in Aedon n. 1/2000.pag.12.

50 CAIA, *Il Testo Unico sui beni culturali e ambientali* , Giuffrè editore 2000, pag. 61.

51 SALVIA-TERESI, *Diritto urbanistico* CEDAM 2002 pag. 304.

52 ALIBRANDI-FERRI , *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè Milano 1995 pag.164.

53 GIANNINI, *I beni culturali* , in Rivista trimestrale di diritto pubblico 1976 pag. 24.

54 TAMIAZZO, *La legislazione dei beni culturali e ambientali*, Giuffrè 2000 pag.4-5.

55 Indicati ai commi 1 e 2.

56 Indicati al comma 3.

57 Come previsto dall'art. 2 del T.U. (d.lgs.490/1999).

58 L'art.11 del Codice dei beni culturali disciplina la tutela dei beni culturali.

59 Il procedimento è disciplinato dall'art. 12 del Codice dei Beni culturali.

60 PASTORI, *I beni culturali*, in Aedon 1/2004.pag.12.