



**2011**

**IL CAPITALE CULTURALE**

*Studies on the Value of Cultural Heritage*

**JOURNAL OF THE DEPARTMENT OF CULTURAL HERITAGE**

University of Macerata

**eum**



**Il Capitale culturale**  
*Studies on the Value of Cultural Heritage*  
Vol. 3, 2011

ISSN 2039-2362 (online)

© 2011 eum edizioni università di macerata  
Registrazione al Roc n. 735551 del 14/12/2010

*Direttore*  
Massimo Montella

*Coordinatore di redazione*  
Mara Cerquetti

*Coordinatore tecnico*  
Pierluigi Feliciati

*Comitato di redazione*  
Mara Cerquetti, Francesca Coltrinari, Pierluigi Feliciati, Mauro Saracco, Federico Valacchi

*Comitato scientifico - Dipartimento beni culturali*  
Giuseppe Capriotti, Mara Cerquetti, Francesca Coltrinari, Andrea Fantin, Pierluigi Feliciati, Patrizia Dragoni, Claudia Giontella, Susanne Adina Meyer, Massimo Montella, Umberto Moscatelli, Sabina Pavone, Francesco Pirani, Mauro Saracco, Michela Scolaro, Federico Valacchi

*Comitato scientifico*  
Michela Addis, Alberto Mario Banti, Carla Barbati, Sergio Barile, Nadia Barrella, Marisa Borraccini, Rossella Caffo, Ileana Chirassi Colombo, Rosanna Cioffi, Claudine Cohen, Lucia Corrain, Giuseppe Cruciani, Stefano Della Torre, Maurizio De Vita, Michela Di Macco, Fabio Donato, Rolando Dondarini, Andrea Emiliani, Gaetano Maria Golinelli, Xavier Greffe, Alberto Grohmann, Susan Hazan, Joel Heuillon, Lutz Klinkhammer, Emanuele Invernizzi, Federico Marazzi, Fabio Mariano, Giuliano Pinto, Marco Pizzo, Edouard Pommier, Adriano Prospero, Mauro Renna, Orietta Rossi Pinelli, Roberto Sani, Girolamo Scullo, Simonetta Stopponi, Frank Vermeulen, Stefano Vitali

*Web*  
<http://www.unimc.it/riviste/cap-cult>  
*e-mail*  
[icc@unimc.it](mailto:icc@unimc.it)

*Editore*  
eum edizioni università di macerata, Centro direzionale, via Carducci 63/a - 62100 Macerata  
tel (39) 733 258 6081  
fax (39) 733 258 6086  
<http://eum.unimc.it>  
[info.ceum@unimc.it](mailto:info.ceum@unimc.it)

*Layout editor*  
Cinzia De Santis

*Progetto grafico*  
+crocevia / studio grafico

Atti del workshop “Le ragioni di una rivista”  
Fermo, 6-7 maggio 2011

A cura di  
Mara Cerquetti  
Francesca Coltrinari  
Pierluigi Feliciati  
Massimo Montella  
Mauro Saracco  
Federico Valacchi

# La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario

Giuseppe Manfredi\*

## 1. *Premessa*

Vorrei innanzitutto ringraziare per l'invito il professor Massimo Montella e l'amico professor Andrea Fantin.

Dato che mi è stato chiesto di tracciare un sintetico profilo dei principi della disciplina giuridica dell'oggetto della rivista che viene presentata in questa sede,

\* Giuseppe Manfredi, Straordinario di Diritto amministrativo, Università Cattolica – sede di Piacenza, Dipartimento di Scienze giuridiche, via E. Parmense, 84, 29122 Piacenza, e-mail: [giuseppe.manfredi@unicatt.it](mailto:giuseppe.manfredi@unicatt.it).

ossia della valorizzazione dei beni culturali, mi è stato dato un compito che è di sicuro interesse, ma tutt'altro che facile.

La difficoltà deriva dal fatto che negli ultimi anni nel diritto dei beni culturali la valorizzazione è senz'altro una delle tematiche che hanno suscitato maggiore attenzione, e i dibattiti più accesi.

Il che è avvenuto per almeno due ragioni principali.

La prima sta nel fatto che sino a qualche tempo fa la legislazione del settore non aveva chiarito quali fossero il preciso significato e i precisi confini della valorizzazione, sicché si discuteva di quali fossero le differenze che correavano tra la nozione di valorizzazione e quelle di tutela, di gestione, di promozione, ecc.

Fortunatamente il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* n. 42/2004 ha risolto una gran parte delle perplessità in proposito, sicché non dobbiamo soffermarci più di tanto sulle questioni di qualificazione, che peraltro appassionano ben poco chi non si occupa di diritto.

L'altra ragione risiede nel fatto che la valorizzazione conduce ad assetti della disciplina dei beni culturali che sono sensibilmente diversi rispetto a quelli del passato.

Ora, per svolgere il compito che mi è stato assegnato vorrei partire proprio da quest'ultimo dato.

## 2. *Gli assetti tradizionali della fruizione dei beni culturali*

Per rendersi conto di quanto sia innovativo il concetto di valorizzazione ovviamente è opportuno innanzitutto ricordare quali erano gli assetti tradizionali del settore prima che questo concetto venisse a emersione.

I testi normativi che sono confluiti nel Testo Unico n. 490 del 1999, e poi nel *Codice dei beni culturali*, ossia le leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939, dedicate rispettivamente alle cose di interesse storico e artistico e al paesaggio, e il d.P.R. n. 1409 del 1963, dedicato agli archivi, pur nella diversità di impostazione in sostanza erano intesi quasi esclusivamente alla tutela dei beni culturali.

Ora, è scontato che la tutela è una finalità imprescindibile della disciplina dei beni culturali: anzi, probabilmente non si può immaginare nessun tipo di disciplina del settore che non sia incentrata (anche) sulla tutela.

Per quanto qui interessa, va evidenziato che senza tutela non può esservi neppure valorizzazione di sorta: il che mi pare che già da un punto di vista logico valga a chiarire che la valorizzazione non può mai andare a elidere la tutela, o a confliggere con la tutela.

Fatta questa precisazione, va però detto che una disciplina dei beni culturali orientata alla sola tutela in definitiva costituisce l'espressione a livello normativo di modelli di fruizione dei beni culturali che erano eminentemente elitari.

Il fruitore poi poteva essere solo chi era (era considerato, si considerava) dotato di una superiore sensibilità estetica, oppure l'intellettuale critico, ma la sostanza non cambiava: in definitiva i beni culturali erano destinati a essere utilizzati solo ed esclusivamente da pochi eletti.

### 3. *Costituzione e beni culturali*

I modelli di fruizione elitari non possono però considerarsi consoni ai principi della Costituzione repubblicana.

Lo si ricava in modo abbastanza piano dall'art. 9: ma, si badi bene, tramite un'interpretazione sistematica, ossia leggendo il comma 2 di questa disposizione, secondo cui la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, alla luce di altre delle disposizioni della nostra Carta fondamentale.

In sostanza, anche qui si applica il criterio di interpretazione che, come ben sanno gli studiosi di diritto amministrativo, e quelli di diritto costituzionale, era stato consigliato da Esposito già negli anni cinquanta dello scorso secolo a proposito delle previsioni dell'art. 97 sulla pubblica amministrazione.

La prima operazione di interpretazione sistematica si muove all'interno della formula dell'art. 9.

Il comma 2 di questo articolo dev'essere letto unitamente al comma 1, per cui la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura: ne discende che i beni culturali devono servire alla diffusione e alla promozione della cultura, e, quindi, anche alla produzione di nuova cultura.

La seconda operazione di interpretazione sistematica passa invece attraverso il collegamento dell'art. 9 alle altre disposizioni che sanciscono i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

In sostanza si tratta della stessa operazione che aveva svolto Predieri in ordine alla sola formula sulla tutela del paesaggio, collegandola in particolare al principio di uguaglianza sostanziale *ex art. 3 Cost.*

Anche se, per vero, riprendendo anche alcune considerazioni che erano state svolte da Sandulli sin dagli anni sessanta, penso che per quanto qui interessa le previsioni costituzionali sui beni culturali vadano collegate al principio personalistico sancito dall'art. 2 ancor prima che al principio di uguaglianza, essendo abbastanza evidente che pure i beni culturali devono essere funzionali allo sviluppo della personalità umana.

Dal che dunque si ricava che occorre necessariamente abbandonare ogni tipo di fruizione elitaria dei beni culturali.

In altri termini, se si vuole dare coerente attuazione alla nostra Costituzione, non si può che concludere che i beni culturali devono essere funzionali allo sviluppo della cultura di tutti i cittadini, e, anzi, di ogni persona, dato che la

cultura costituisce uno dei primi fattori che contribuiscono allo sviluppo della personalità dell'essere umano.

#### 4. *Costituzione e valorizzazione dei beni culturali*

Gioco forza, anche una disciplina dei beni culturali intesa solo ed esclusivamente alla mera tutela non può che rappresentare un'attuazione gravemente insufficiente e gravemente inadeguata dei principi costituzionali.

Da quanto s'è appena detto discende piuttosto che l'unico strumento che può garantire una piena attuazione di questi principi è appunto la valorizzazione (ovviamente non disgiunta dalla tutela), per com'è definita dall'art. 6 del *Codice dei beni culturali*, ossia come attività finalizzata a «promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e [...] assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio atteso [...] al fine di promuovere lo sviluppo della cultura».

Ecco dunque perché la valorizzazione così intesa può considerarsi *un assetto costituzionalmente necessario dei beni culturali*.

Solo che per questo aspetto l'attuazione della Costituzione ha dovuto seguire un percorso lungo e tortuoso: come, peraltro, è accaduto pure per numerose altre parti della nostra Carta fondamentale.

Come noto l'espressione "valorizzazione" nel linguaggio legislativo è comparsa per la prima volta nella legge n. 310 del 1964, istitutiva dalla Commissione Franceschini: nell'art. 1 della legge si dispone infatti che «è affidato ad una Commissione l'incarico di condurre una indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio».

E per la seconda volta nell'art. 1 d.P.R. n. 805/1975, che incarica il neo-istituito Ministero per i beni culturali e ambientali della «tutela e [...] valorizzazione dei beni culturali e ambientali, archeologici, storici, artistici, archivistici e librari secondo la legislazione vigente».

Perché il concetto venisse ulteriormente impiegato dal legislatore si è però dovuto attendere l'attuazione di un'altra parte della Costituzione che è rimasta per lungo tempo lettera morta: ossia quella dedicata alle autonomie territoriali.

Di valorizzazione infatti si parlava già nell'art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977, che prevedeva l'emanazione di una legge quadro intesa a regolare le funzioni amministrative di Regioni ed Enti Locali in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Questa previsione però non ha avuto nessuna attuazione concreta, talché, perché la nozione venisse sviluppata, si è dovuto aspettare la cosiddetta terza regionalizzazione, quella degli anni novanta, dato che nel d.lgs. n. 112 del 1998 si prevede la competenza delle Regioni in tema di valorizzazione.

E, infine, la riforma del Titolo V della Parte II<sup>a</sup> della Costituzione attuata tramite la l. cost. n. 3/2001, laddove il comma III del nuovo testo dell'art. 117 prevede tra le materie affidate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni anche la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» (con ciò peraltro confermando il collegamento tra beni culturali e attività culturali che, come s'è detto, si poteva ricavare già dai principi fondamentali della Carta costituzionale).

Quindi è l'affermazione dell'ordinamento autonomistico che ha fatto sorgere l'esigenza di individuare un ruolo delle autonomie locali in tema di beni culturali, e ha funto da volano prima per l'emersione della nozione di valorizzazione nella legislazione ordinaria e costituzionale, e poi per la sua precisa individuazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

### 5. Valorizzazione e redditività dei beni culturali

Ciò posto, mi sembra opportuna una precisazione.

Uno dei significati con cui talora l'espressione valorizzazione viene impiegata in ordine ai beni culturali, ossia l'impiego di questi beni per la produzione di reddito, non può entrare a far parte del nucleo essenziale della nozione di valorizzazione, per com'è prevista nella Costituzione e nel *Codice dei beni culturali*.

Certo, che i beni culturali vengano utilizzati per produrre reddito di per sé non può considerarsi in alcun modo contrario ai principi che governano questa materia: ovviamente a patto che ciò avvenga senza pregiudizio per la tutela, e per la valorizzazione rettammente intesa.

Anche se è opportuno evitare enfattizzazioni eccessive (e, soprattutto, eccessive illusioni), mi pare anzi che questa forma di utilizzazione dei beni culturali sia inevitabile, e in definitiva coerente con il generale principio del buon andamento dell'attività amministrativa.

E ciò anche in considerazione del fatto che viviamo in un periodo in cui la crisi fiscale dello Stato, di cui si parla sin dagli anni Settanta, sembra essersi ulteriormente aggravata; e del fatto che il nostro paese, come noto, ospita la più gran parte dei beni culturali del mondo: beni la cui tutela (e la cui valorizzazione, intesa nel senso in cui la intende l'art. 6 del *Codice dei beni culturali*) comporta ingenti oneri finanziari a carico dei bilanci pubblici.

Peraltro non va dimenticato che la valorizzazione non può che avere ricadute economiche estremamente positive anche se non viene intesa come impiego diretto dei beni culturali per la produzione di reddito.

E ciò, in primo luogo, perché essa costituisce un elemento di rilievo di ciò che gli economisti talora definiscono come *marketing* territoriale: e, quindi, può giovare anche allo sviluppo della più parte dei settori produttivi delle zone del paese in cui viene attuata.

Del che si tiene conto anche nel comma 4 dell'art. 112 del *Codice*, che prevede che gli accordi tra i diversi livelli di governo che sono intesi a elaborare strategie comuni per la valorizzazione devono promuovere l'integrazione nel processo di valorizzazione anche «dei settori produttivi collegati».

Ma anche e soprattutto perché economisti e sociologi da diversi decenni hanno dimostrato che in generale la diffusione e la produzione di cultura sono le precondizioni, oltre che dello sviluppo della persona e della società, anche dello stesso sviluppo economico.

## 6. Valorizzazione e sussidiarietà

Fatte queste considerazioni, è abbastanza evidente pure che il fatto che la valorizzazione per come oggi viene disciplinata nel *Codice dei beni culturali* costituisca una sorta di crocevia tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale risulta intimamente coerente con la previsione dell'art. 9 della Costituzione secondo cui è «la Repubblica» a essere incaricata di promuovere lo sviluppo della cultura e la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione.

Nella nozione di “Repubblica” rientrano infatti non solo lo Stato-apparato, ma anche gli altri livelli di governo, regionale, provinciale e comunale; e, soprattutto dopo l'entrata in vigore del testo dell'art. 118 della Costituzione riscritto dalla riforma del 2001, anche la stessa società civile.

Nel Codice tutti questi soggetti vengono previsti come coattori dei processi di valorizzazione: nell'art. 111 si prevede che «la valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata», e l'art. 112 prevede come modalità di attuazione dei processi di valorizzazione proprio la conclusione di accordi tra «lo Stato, le regioni e gli altri enti locali».

Non a caso in dottrina si è rilevato che i processi di valorizzazione dovrebbero avvenire per il tramite di sistemi cosiddetti “a rete”: ossia per il tramite di una pluralità di centri di consultazione e di confronto tra i diversi operatori pubblici e privati che sono chiamati a concorrere a questi processi.

Ovvio è che un sistema di questo genere con tutta probabilità è più difficile da implementare rispetto ai sistemi tradizionali, che invece sono basati su riparti di competenze rigidamente separati, e sostanzialmente non comunicanti.

Ma sembra altrettanto probabile che questo sia l'unico sistema che può consentirci di affrontare adeguatamente i compiti della valorizzazione.

## 7. *La valorizzazione in concreto*

Fatte queste considerazioni, non posso però che lasciare la parola a chi si occupa della valorizzazione da un punto di vista operativo.

Infatti, come ha ricordato con la consueta puntualità il prof. Sciullo proprio in un articolo apparso sul primo numero de “Il capitale culturale”, il *Codice dei beni culturali* ormai fornisce tutti o quasi gli strumenti necessari per attuare i processi di valorizzazione: ma come attuarli in concreto spetta a coloro che sono impegnati direttamente nel settore dei beni culturali, attraverso lo sviluppo di prassi amministrative adeguate alle esigenze del settore.

L’auspicio è che queste brevi notazioni possano avere una qualche utilità per meglio comprendere alcuni dei risvolti giuridici di tali strumenti, al fine ultimo di poterli impiegare nel modo più adeguato.

**JOURNAL OF THE DEPARTMENT OF CULTURAL HERITAGE**

University of Macerata

**Direttore / Editor**

Massimo Montella

*Texts by*

Liliana Barroero, Renato Covino, Maurizio De Vita,  
Pierluigi Feliciati, Gaetano Golinelli, Susan Hazan, Joël Heuillon,  
Daniele Manacorda, Giuseppe Manfredi, Massimo Montella,  
Alfonso Siano

[www.unimc.it/riviste/index.php/cap-cult](http://www.unimc.it/riviste/index.php/cap-cult)

**eum** edizioni università di macerata

ISSN 2039-2362

