



2010

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

rivista annuale

Vol. 1, 2010

ISSN 2039-2362 (online)

ISBN 978-88-6056-261-6

© 2010 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, 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, Federico Marazzi, Giuliano Pinto, Marco Pizzo, Edouard Pommier, Adriano Prospero, Mauro Renna, Orietta Rossi Pinelli, Girolamo Scullo, Simonetta Stopponi, Frank Vermeulen, Stefano Vitali

Web

<http://www.unimc.it/riviste/cap-cult>

e-mail

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

Progetto grafico

+crocevia / studio grafico

Stampa

Tipografia San Giuseppe, Macerata

Finito di stampare nel mese di dicembre 2010

Il diritto e le necessità dei beni culturali

Carla Barbati*

Abstract

Ogni analisi volta a verificare quale contributo il diritto possa apportare alle necessità dei beni culturali non autorizza risposte facili. D'altro canto, non si può dire che il sistema dei beni culturali abbia sofferto di silenzi normativi. Il "diritto dei beni culturali" è, semmai, la risultante di numerosi interventi, con i quali il tronco sia funzionale sia ordinamentale del settore è stato sottoposto a reiterate modifiche. Mentre la "tutela" ha continuato a giovare di uno statuto risalente, la "valorizzazione" ha stentato a trovare una propria identità. La stessa categoria dei "beni culturali" ha risentito di queste risistemazioni e degli sforzi per rendere compatibili tutela e valorizzazione. Non di meno, vi è "qualche cosa" che non è stato fatto. Un elenco delle omissioni non è possibile, nel contesto di quelle che sono brevi considerazioni. Tuttavia, un dato si impone ed è quello che conduce all'apparato ministeriale e al suo ruolo di "centro" di governo del settore.

Any analysis about what law can do in order to meet cultural heritage needs is far from being easy. For sure, the Italian system never experienced a lack of legislative or governmental

* Carla Barbati, Ordinario di Diritto amministrativo, Università IULM – Milano, Facoltà di Arti, Mercati e Patrimoni della cultura, via Carlo Bo, 1/2, 20143 Milano, e-mail: carla.barbati@iulm.it
cbarbati@tsc4.com.

initiatives. On the contrary, the so-called “cultural heritage law” has been facing a sequence of changes due to regulations, enacted one after the other. While “preservation” succeeded in keeping its own dated and tested statute, cultural heritage “enhancement” hardly found its recognition nor took advantage of a functional system. The notion itself of cultural heritage suffered from the attempts made to find the way to its enhancement and to make it consistent with its preservation. To overcome the difficulties that arise from this, it seems more useful looking at what regulations never changed so far. A perspective which leads, among the others, to the role played by the main bureaucratic apparatus in charge for cultural sector, that is the Ministry for Cultural Heritage and Activities.

Chiedersi quale sia il contributo che il legislatore può apportare alle necessità dei beni culturali, significa aprirsi a un interrogativo che investe questioni ben più complesse e, concettualmente, preliminari, quali sono quelle che concernono la stessa funzione del diritto e delle regole (giuridiche) in cui esso consiste.

Va da sé che ogni domanda che trovi in ciò il proprio antecedente, logico e concettuale, non è suscettibile di risposte né facili né univoche alle quali dedicare brevi considerazioni d’insieme.

La funzione del diritto, da sempre, è discussa e alimenta teorizzazioni diverse, che non conoscono significative semplificazioni neppure quando la si verifichi con riguardo a uno specifico ambito di attività, beni, risorse.

Riferita alla cultura e alle sue espressioni, sia pure circoscritte a quelle sole che si entificano nei beni culturali, la questione incontra, semmai, ulteriori elementi di complicazione.

Quello di “cultura” è, infatti, concetto essenzialmente relazionale e finalistico che, non a caso, è sempre apparso di difficile definizione e perimetrazione normativa, tanto che lo stesso legislatore costituzionale ha preferito configurarla, tacitamente, come categoria aperta, anche in quelle che ne sono le possibili espressioni.

Al contempo, è ambito il cui rapporto con l’intervento pubblico e, meglio, con lo “spazio” che esso trattiene a sé, con il “come” intende occuparlo, tramite proprie azioni e regolazioni, è, del pari, discusso e oggetto di tesi differenti, talvolta contrapposte, specie quando intersechi la parallela questione dell’“altro” spazio che, in materia, può o deve riconoscersi al privato e, a certi effetti, al mercato.

Con queste consapevolezza e con le cautele da esse suggerite, devono essere lette le indicazioni, comunque, disponibili e offerte, innanzi tutto, dal nostro legislatore costituzionale, in quell’art. 9 ricco di contenuti e di implicazioni, alcune delle quali già ricordate in altri contributi di questa Rivista.

Agli effetti di quanto qui interessa, l’art. 9 della Costituzione procura il proprio fondamento a quelle che il legislatore, dapprima, ordinario e, poi, costituzionale avrebbe, successivamente, riconosciuto come le due funzioni (-attività) che qualificano il ruolo dei pubblici poteri nei confronti della cultura e dei suoi beni.

Da un lato, nel comma 2, eleva la “tutela” di quello che, nel linguaggio di allora, era il “patrimonio storico e artistico della Nazione”, a “dovere” della Repubblica, ossia dello Stato-ordinamento, in tutte le sue articolazioni.

Dall'altro, nel comma 1, all'interno di una previsione, essenzialmente, programmatica e non prescrittiva, riconosce la “promozione dello sviluppo della cultura” come finalità/scopo da perseguire, che se non richiede ai pubblici poteri attuazioni immediate ha però la forza di impedire provvedimenti o iniziative che siano, con essa, in contrasto.

Prescrizioni sufficienti a farne derivare l'assoggettamento dei beni culturali a tutte le possibili funzioni del diritto. Perciò, a regole tanto istitutive di poteri, ossia di apparati, provvisti di strutture, funzioni e compiti adeguati al loro esercizio, quanto repressive, quali sono, principalmente, quelle funzionali al dovere e alle necessità della tutela, quanto allocative di beni e di servizi e, come loro declinazione utile, fra le altre, alle finalità di promozione, anche premiali, ossia volte a favorire o incentivare ciò che, nel linguaggio di oggi, diventa la valorizzazione della cultura e delle sue espressioni.

Non a caso, i beni culturali sono oggetto di attenzione da parte di tutti i settori del diritto: dal diritto costituzionale e amministrativo al diritto civile, dal diritto tributario al diritto penale, per ricordare solo le principali, e più consolidate, partizioni.

Le indicazioni che, così, si traggono dalla Carta costituzionale non sono, tuttavia, sufficienti a rispondere all'interrogativo che si è proposto, in apertura di queste note.

I percorsi che la Costituzione consegna all'incontro delle regole giuridiche con la cultura, i beni culturali e con le loro necessità trovano, nell'art. 9, i criteri che ne guidano il tracciato e che dovranno, perciò, orientare le future azioni del legislatore e le valutazioni che, di esse, ne possa dare l'interprete delle più diverse sedi.

Quando, però, si passi dal livello delle proposizioni costituzionali a quello delle “altre” regole giuridiche, necessarie a dare loro vita, l'interrogativo sul contributo del diritto alle necessità dei beni culturali acquista accezioni e contenuti, anche, valutativi, sino a tradursi in un'altra possibile domanda, volta a chiedersi “se”, “quanto” e “come” le indicazioni costituzionali abbiano trovato svolgimenti e attuazioni successive, “se”, “quanto” e “come” attendano, ancora, di essere recepite, alimentando la richiesta di futuri interventi.

Interrogativi che conducono a misurarsi con altre complessità. Fra tutte, con quelle dell'interpretazione da dare delle norme costituzionali, in ragione delle variabili, di contesto e del contesto, che su di esse reagiscono: dalle modifiche dei contesti sociali, economici e istituzionali con le quali si confrontano, traendone contenuti e significati che possono mutare nel tempo, alle esigenze di continuità dell'ordinamento, alle “ragioni” degli apparati, delle loro organizzazioni, delle loro risorse che spesso impediscono, ritardano o, altrimenti, condizionano il “se”, il “quanto” e il “come” dell'attuazione dei disegni costituzionali.

Complessità che, in effetti, si rintracciano in quanto, oggi, può definirsi il “diritto dei beni culturali”, quale complesso normativo che si è andato componendo in forza di “aggiunte”, e di taluni “adeguamenti”, apportati a tronchi normativi, sia funzionali sia ordinamentali, pregressi, spesso anteriori alla stessa Carta costituzionale, salvaguardati e conservati in molte loro parti, chiamate a convivere, più che a dialogare, con le innovazioni che andavano investendo il sistema amministrativo e, poi, istituzionale.

Delle due funzioni che si sono viste qualificare, anche nelle scelte del legislatore costituzionale, l'azione dei pubblici poteri, la tutela dei beni culturali sarà, infatti, affidata, per molto tempo, e sino al 1999, a un corpus normativo adottato in epoca precostituzionale (l. 1089 del 1939) e consegnato a un apparato che pur mutando, nel tempo, configurazione e denominazione resta quello ministeriale, articolazione del centro statale.

Apparato che continuerà, sino a oggi, a proporre, al proprio interno, un'organizzazione settoriale, in cui le competenze alla tutela hanno imputazioni differenti, in ragione della tipologia dei beni culturali, e separate da quelle alla tutela del “paesaggio” che, pure, l'art. 9 della Costituzione accosta, quasi a creare un'endiadi, in cui si riflettevano le sensibilità del tempo, espresse, fra gli altri, da Roberto Longhi, il quale, già nel 1938, rilevava come la tutela dei beni culturali non potesse andare disgiunta da quella dei contesti territoriali e ambientali.

Ed è sempre questa scelta organizzativo-ordinamentale che legittimerà, poi, quell'interpretazione riduttiva del riferimento alla Repubblica come “soggetto” della tutela, fatta coincidere con lo Stato centrale, in quanto è presso i suoi apparati che sono allocati, e conservati, i saperi tecnici e le competenze necessarie al suo esercizio.

Quanto alla valorizzazione dei beni culturali, inizierà a essere riconosciuta, anche dal legislatore ordinario, come finalità o, se si vuole, funzione, solo nel momento in cui l'ordinamento statale riconoscerà le autonomie territoriali.

È l'avvio dell'ordinamento regionale a introdurre, infatti, la necessità di re-intervenire nel settore, con disposizioni volte a definire, talvolta solo annunciare, quelle che saranno le competenze delle autonomie, in relazione alla cultura e ad alcune sue espressioni, materiali e immateriali. È, e sarà, il rafforzamento dei ruoli spettanti ai livelli di governo sub statali, dapprima attuato sul piano delle funzioni amministrative, con il terzo decentramento degli anni '97-'98, poi, con la revisione costituzionale del Titolo V, nel 2001, a introdurre l'esigenza di individuare gli “spazi” da riconoscere loro.

Nasce, in questo momento, il riconoscimento della valorizzazione come attività-funzione e, al contempo, necessità dei beni culturali, aperta all'intervento delle autonomie e, insieme, dei privati.

Nascono, con l'affollarsi della scena, interrogativi circa il “chi”, il “che cosa” e il “come” della valorizzazione. Ad essi, il legislatore cerca risposte, attraverso una continua ridefinizione dei ruoli e degli spazi dei diversi soggetti, pubblici e privati, e delle loro reciproche interazioni.

Il percorso per la valorizzazione si apre a numerose variabili, molte delle quali dipendenti dai differenti statuti ai quali è sottoposta secondo il bene culturale interessato e il soggetto, pubblico o privato, profit o non profit, che la pone in essere o ad essa collabora.

La valorizzazione giunge, così, a conoscere anche differenti declinazioni, in esito alle quali stenta a trovare una propria identità funzionale: accanto alla valorizzazione culturale, delineata dal codice del 2004, si afferma una valorizzazione a più diretta rilevanza economica, introdotta da interventi legislativi, estranei al corpus codicistico, ma con esso interferenti.

Un percorso che coinvolge gli ambiti e le finalità delle azioni in cui si estrinseca, sino a investire gli stessi “beni culturali”, ancora una volta, disarticolati, al loro interno, non solo quanto a tipologia, ma anche quanto a soggetti nella cui disponibilità si trovano. E, ancora una volta, riaffermati come categoria distinta e separata dal paesaggio, dai beni paesaggistici e dalle attività culturali.

Molto altro vi sarebbe da rilevare, in merito al “come” degli interventi che il legislatore statale ha dedicato ai beni culturali e alle loro esigenze, sia di tutela sia di valorizzazione. Tuttavia, e non solo perché gli spazi disponibili a queste note non lo consentirebbero, ma per la rilevanza che possiede, vi è un dato che s’impone, e si sovrappone, ad ogni altra considerazione circa il contributo arrecato, o che potrebbe essere arrecato, alle necessità dei beni culturali.

A venire in evidenza è la molteplicità e il rapido succedersi degli interventi effettuati dal legislatore e per effetto dei quali il settore dei beni culturali è esposto a una sorta di iper-regolazione che, modificandolo, rende instabile e, in molti aspetti, di complessa ricostruzione il quadro normativo di riferimento, chiamato a definire, sollecitare e orientare le azioni dei diversi attori, pubblici e privati.

Quel “diritto dei beni culturali”, già risultato da “aggiunte” e da “adeguamenti” successivi a complessi normativi preesistenti, anche alla stessa Costituzione, si conferma, nelle sue ultime, e più recenti, configurazioni, esito di riforme che hanno continuato a investire il tronco funzionale e ordinamentale su cui poggia la disciplina del settore.

Anche solo a volerne ricordare i principali, nove interventi legislativi e quattro riforme regolamentari intervenute a carico del ministero di settore, cui si sono affiancate cinque riscritture del corpus normativo funzionale, in un lasso di tempo che copre i dieci anni, soltanto se si assume come data convenzionale, di avvio di questo percorso, il periodo delle riforme degli anni 1997-1998, ben difficilmente suggeriscono di chiedersi “che altro” le norme possano essere chiamate a disporre o a regolare.

Il rapido succedersi dei provvedimenti di modifica alimenta, infatti, un percorso fatto di “riforme di riforme”, pensate e approvate senza che le soluzioni precedenti avessero conosciuto un’attuazione capace di documentarne il rendimento e, così, orientare i futuri interventi normativi.

Non di meno, e inevitabilmente, vi è “qualche cosa” che non è stato fatto, ovvero che sembra “mancare” al settore. Elencare, qui, i silenzi, le disattenzioni

che si sono succedute sarebbe, in tutta evidenza, obiettivo indisponibile a brevi e sintetiche considerazioni. Non solo, si risolverebbe anche in un'operazione interpretativa debole e di dubbia utilità, in quanto poggiata sul presupposto che il legislatore e, di più, stante il piano di analisi sul quale ci si è sin qui collocati, il solo legislatore statale identifichi la sede alla quale riferirsi per il governo del settore culturale e per la risposta alle necessità dei beni culturali.

Già quanto si ricordava sulla molteplicità dei soggetti che entrano a far parte del sistema dei beni culturali, sui ruoli, sulle funzioni e sui compiti ad essi propri, rende evidente come la legge e le altre regole giuridiche del centro statale, pur con la forza che le contraddistingue, conoscano limiti che coincidono con i confini posti alla loro azione, la quale non soltanto incontra altri "centri decisionali", innanzi tutto regionali e locali, ma incontra anche altri "momenti" decisionali, quali sono quelli che appartengono al piano dell'attuazione amministrativa che di esse si dia.

Ed è, pertanto, con la consapevolezza dell'inevitabile sommarietà di ogni considerazione riferita ai soli contributi arrecati, arrecabili o assenti del legislatore statale, che vi è un dato che, ancora una volta, s'impone e si sovrappone ad ogni altro. È quello del mancato adeguamento dell'organizzazione amministrativa del settore alle innovazioni che hanno interessato il contesto, anche, istituzionale e lo stesso tronco normativo funzionale.

Il Ministero per i Beni e le Attività culturali non ha mai cessato di essere pensato e attrezzato come il solo "centro" di governo del settore. Le sue competenze e la sua struttura organizzativa sono diventate oggetto di una sorta di "difesa" da parte del legislatore statale, quasi contrappeso delle aperture alle autonomie territoriali e ai privati, il cui ruolo, pur provvisto di un riconoscimento costituzionale, non ha, sin qui, avuto la forza di farne interlocutori di un Ministero che mai si è, compiutamente, attrezzato all'interazione con questi che diventano gli altri attori del sistema.

Il governo dei beni culturali è stato, così, costruito intorno alla forte soggettività di un solo "centro", in realtà, debole: debole quanto a risorse umane ed economiche, delle quali dispone, debole quanto a rendimento dei propri interventi, spesso ostacolato dalla complessità organizzativa e funzionale che lo grava già al suo interno, debole per la conseguente difficoltà ad accedere a processi decisionali, capaci di rispondere alle necessità dei beni culturali, debole per la, conseguente quasi connessa, difficoltà a farsi "motore" di un sistema, risultato di relazioni fra le sue diverse componenti.

Sostanzialmente immoto nella sua configurazione organizzativa, di là e oltre le riforme di cui pure è stato oggetto, il Ministero, costituito come primo, e principale, referente istituzionale del settore culturale, di questo stenta a riconoscere le interazioni fra le diverse espressioni e le potenzialità che esse esprimono.

I beni culturali, scomposti al loro interno in tipologie, il paesaggio e i beni paesaggistici sono assegnati alle competenze di articolazioni ministeriali

differenti e separate, impegnate in un dialogo, essenzialmente verticale, con le strutture organizzative ad esse sovraordinate o sottordinate, e solo raramente aperte a un dialogo orizzontale, interno all'apparato ministeriale, capace di favorire il coordinamento fra le necessità, e le potenzialità, del "patrimonio culturale".

Un assetto ordinamentale questo, che ancora connota il Ministero, in cui ben può ravvisarsi uno degli effetti e, insieme, una delle cause di quelle difficoltà a procurare alla cultura e alle sue diverse espressioni un'identità normativa atta a coglierne le relazioni interne, così agevolando anche l'identificazione degli spazi e dei ruoli possibili ai diversi soggetti, pubblici e privati, del sistema.

Complessità e difficoltà di un rapporto, qual è quello che intercorre tra il settore culturale e le regole giuridiche, o anche e solo tra il "diritto" e le "necessità" dei beni culturali, che in queste pagine non si sono certo intese analizzare in tutte quelle che ne sono le manifestazioni e le possibili ragioni, ma solo raccontare in alcuni dei percorsi, utili a tracciare le linee delle future riflessioni e attenzioni che ci si potrebbe attendere dalla sede legislativa e regolatoria statale.

JOURNAL OF THE DEPARTMENT OF CULTURAL HERITAGE

University of Macerata

Direttore / Editor

Massimo Montella

Texts by

Carla Barbati, Mara Cerquetti, Francesca Coltrinari,
Stefano Della Torre, Pierluigi Feliciati, Roberto Grassi,
Daniele Manacorda, Massimo Montella, Pietro Petrarola,
Girolamo Sciuolo, Bruno Toscano, Federico Valacchi

www.unimc.it/riviste/index.php/cap-cult

eum edizioni università di macerata



ISSN 2039-2362

ISBN 978 886056-261-6



9 788860 562616