



Beni culturali: tutela e valorizzazione

di CARMEN CIOFFI

Centro Europe Direct LUPT Università degli Studi di Napoli Federico II
Direttore della Sezione Strategica Formazione, euromentoring e service learning
Responsabile area di ricerca "Valorizzazione del capitale intellettuale per
le politiche di sviluppo locale" del Centro "Raffaele d'Ambrosio" (L.U.P.T.)
dell'Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract

Cultural heritage preservation and enhancement represent a challenging topic for the scholars on management disciplines. The difficulty to define strategies for the management and enhancement of this heritage depends not only on the heterogeneity of cultural products, but also on the variety of the organizations involved, directly or indirectly, within the process of value creation. This implies that the value of heritage is not only cultural, but also social and economic; it is thus a multidimensional value. The aim of this paper is to highlight the synergies generating value, which derive from the interdependence among enhancement of cultural heritage, local development and tourism.



© European Union 2012 - European Parliament.

Il concetto di salvaguardia del patrimonio artisticoeculturale è presente nell'ordinamento giuridico italiano sostanzialmente sin dalla nascita dello stato unitario, nel solco di una tradizione che risale al Rinascimento. Tuttavia è solo nei primi anni del XX secolo che si avvia nel nostro Paese la definizione di un sistema coerente di tutela.

La Convenzione UNESCO del 23 novembre 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale considera all'Art.1 come *“patrimonio culturale”*: *“i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale*

dall'aspetto storico, artistico o scientifico, - gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico, - i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico¹”

La Raccomandazione R (98) 5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del

¹ Art. 1 Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale, Parigi, 16 novembre 1972

17 marzo 1998 in tema di educazione al patrimonio definisce “patrimonio culturale”: “ogni testimonianza materiale e immateriale dell’impegno umano e delle attività umane nell’ambiente naturale²”.

Si tratta di una definizione onnicomprensiva che anticipa la Convenzione europea sul Paesaggio, del 20 ottobre 2000, che fa del rapporto tra natura e cultura uno degli aspetti più rilevanti delle ricerche e delle politiche attuali e la Convenzione mondiale per la salvaguardia del patrimonio intangibile dell’UNESCO del 2003 che introduce una nuova categoria di patrimonio culturale, quello immateriale, intangibile.

Tale ³convenzione definisce il patrimonio culturale immateriale come “*le pratiche, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, i saperi – così come gli strumenti, gli oggetti, gli artefatti e gli spazi culturali loro associati – che le comunità, i gruppi e, eventualmente gli individui riconoscono come parte del loro patrimonio culturale*⁴”.

Il Patrimonio Culturale risulta essere un insieme organico di opere, monumenti, musei, case, paesaggi, città, costumi e tradizioni strettamente legato al territorio che lo ha prodotto.⁵Questo patrimonio, nel suo complesso, costituisce un elemento portante della società civile e della identità dei cittadini degli antichi stati prima e dell’Italia dopo.

In altri termini è un insieme di beni materiali e immateriali, la cui espressione materiale

(musei, opere d’arte, case, paesaggi) serve anche a richiamare la parte immateriale costituita dalla cultura, dalla lingua, dai modi di pensare comuni.

Il termine “valorizzazione” ha assunto un valore particolare con l’introduzione della legge costituzionale n.3 del 2001 di revisione del Titolo V della Costituzione, la quale riserva allo Stato la tutela del patrimonio (ai sensi dell’art. 117, 2° comma), mentre attribuisce potere legislativo concorrente tra Stato e Regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali. Questo modello di riparto delle competenze è ulteriormente arricchito con la previsione (di cui all’ultimo comma dell’art. 116) della possibilità di attribuire a singole Regioni, diverse da quelle che già godono di autonomia speciale, su loro richiesta e con approvazione a maggioranza qualificata da parte del Parlamento, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in materia di tutela⁶. Tutela e cura dei beni culturali nonché promozione dello sviluppo della cultura, in cui si sintetizza la valorizzazione, non costituiscono, dunque, una riserva di competenza statale, ma sono compiti assegnati, attraverso forme di intesa e coordinamento, a Stato e Regioni (art. 118, comma 3)⁷. Il nuovo quadro costituzionale può, dunque, conclusivamente essere tracciato nel modo seguente: tassatività delle competenze esclusive dello Stato in materia di tutela; • competenza concorrente regionale relativamente alla valorizzazione dei beni culturali; • nuova allocazione delle funzioni amministrative; possibilità di delega della potestà regolamentare alle Regioni di materie di competenza esclusiva statale; • utilizzo delle intese per l’attività di tutela.

I concetti di tutela, pubblica fruizione e

2 Raccomandazione R (98) 5 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa in tema di educazione al patrimonio

3 Il 17 ottobre del 2003 la XXXII sessione della Conferenza Generale dell’UNESCO ha adottato la Convenzione per la salvaguardia del Patrimonio culturale immateriale.

4 Art. 2 par. 1 de la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, Parigi, 17 ottobre 2003

5 “Esso è espressione della comunità in cui si è sviluppato, della sua storia, del suo territorio, la sua esistenza è legata alla pratica e alla capacità di queste tradizioni di adattarsi dinamicamente all’ambiente e alle necessità contemporanee” Cominelli, 2010

6 14 Cfr. Francola, Valerio. 2010. *La salvaguardia del nostro patrimonio culturale, la salvaguardia di un bene comune*. Astrid

7 Costituzione della Repubblica Italiana art.118, terzo comma: “La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.”



© European Union 2012 - European Parliament.

valorizzazione del patrimonio artistico culturale e paesaggistico sono alla base del “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (entrato in vigore il 1° maggio 2004 e conosciuto anche come Codice Urbani dal nome del Ministro proponente) che propone una risistemazione aggiornata della normazione in materia di beni culturali⁸.

Ai sensi dell’art.10 di tale Decreto Legislativo, “Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico

Sono inoltre beni culturali “:d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte, della scienza, della tecnica,

8 Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137

dell’industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose Tali immobili sempre secondo il Codice di Beni culturali e del paesaggio, bisogna non solo tutelarli ma soprattutto valorizzarli, infatti l’art.6 recita:

“La valorizzazione del patrimonio culturale statale consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina di tutte quelle attività a cura dell’Amministrazione dei Beni Culturali volte a promuovere la conoscenza del patrimonio nazionale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso ad ogni tipo di pubblico, al fine di incentivare lo sviluppo della cultura”

All’articolo 3 del codice viene definita la tutela del patrimonio culturale; essa “consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione” , una definizione conforme ed in linea con le precedenti leggi del 1939.⁹

9 [Visser Travagli, Donato, 2010]

Al comma 2 del medesimo articolo viene specificato come *“La valorizzazione e’ attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze”*.

Sulla base di questa preliminare divisione, il Codice Urbani interviene, poi, a dettare tutta la disciplina legislativa delle funzioni di “tutela” di competenza esclusiva dello Stato e i principi fondamentali a cui le Regioni devono attenersi nella disciplina legislativa della valorizzazione. La tutela è definita come l’esercizio delle funzioni e della disciplina delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni che costituiscono il patrimonio culturale, a garantirne protezione e conservazione per fini di pubblica utilità, a regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale. Le funzioni di tutela sono attribuite al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che può esercitarle direttamente ovvero conferirne l’esercizio alle Regioni, attraverso lo strumento delle intese o del coordinamento. Il Codice individua la categoria dei beni culturali da tutelare a partire da una doppia direttrice: l’appartenenza a soggetti pubblici o privati ed il regime di tutela a cui i beni sono assoggettati. I beni mobili ed immobili appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli Enti pubblici territoriali, agli Enti/Istituzioni pubbliche, ovvero alle persone giuridiche senza fini di lucro, che non siano opere di autore vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 50 anni sono sottoposti ad una tutela provvisoria, la cui durata è subordinata al tempo occorrente per la verifica dell’interesse culturale, a cui consegue l’eventuale transito definitivo al regime di tutela codicistico¹⁰. Il

10 Il decreto legge 13 maggio 2011 n.70, cosiddetto Decreto Sviluppo, prevede al comma 16 dell’articolo 4 “ Costruzione delle opere pubbliche” una serie di modifiche al Codice dei Beni culturali al fine di “riconoscere massima attuazione al federalismo demaniale e di semplificare i procedimenti amministrativi relativi ad interventi edilizi” in quei comuni che adeguano gli strumenti urbanistici alle prescrizioni dei piani paesaggistici regionali. Limitatamente al patrimonio immobiliare appartenente a soggetti pubblici e assimilati (come gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e le onlus)

regime introdotto dal codice Urbani riguardo ai beni pubblici è innovativo rispetto a quello precedente. Infatti, nella previsione del precedente Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, la natura intrinseca di bene culturale unitamente alla considerazione della natura dell’ente proprietario, venivano ritenute condizioni sufficienti e necessarie per l’assoggettamento alle disposizioni di tutela, senza bisogno di nessuna valutazione del valore storico – artistico del bene pubblico.

La valorizzazione viene intesa come “esercizio delle funzioni e delle discipline delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura”; un importante punto di partenza di ogni riflessione che riconduce la valorizzazione ad uno strettissimo rapporto di collaborazione (subordinata) con l’esercizio della tutela del bene culturale fortemente incentrato sulla conoscenza di esso e sulla ricerca. Il codice fissa i principi fondamentali in tema di valorizzazione e, nel rispetto di tali principi, le Regioni dettano la disciplina necessaria a dare loro concreta attuazione.

Il Codice affida al Ministero, alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali il compito di fissare i livelli uniformi di qualità della valorizzazione. Il Codice ha dunque riaffermato il principio-cardine del nostro sistema e cioè che la funzione di tutela sia riservata a un livello di governo super partes, sottratto al “conflitto di interessi”, nonché la necessità di assicurare uno standard minimo comune di tecnicità dell’esercizio della tutela, affidandolo ad uffici tecnici statali (Soprintendenze)¹¹. Non si può

il requisito temporale attestante la presunzione di culturalità del bene è portato da cinquanta a settanta anni. Viene in questo modo eliminato l’obbligo di verifica dell’interesse culturale per i beni immobili pubblici che non abbiano più di settanta anni e viene innalzato da cinquanta a settanta anni il limite del divieto di alienare immobili pubblici che non siano stati sottoposti a verifica di interesse da parte del MiBAC

11 La Corte Costituzionale con sentenza 26/2004 ha ribadito la linea di continuità tra la legislazione del 1997/1998, in materia di

non notare come nella realtà, sia assai difficile distinguere i due concetti o materie/attività dal momento che “tutelare” un bene culturale significa anche “valorizzarlo”, così come valorizzare un bene significa in primo luogo tutelarlo e come questa “difficoltà semantica” comporti una ulteriore complicazione nei già difficili rapporti fra Stato ed Enti territoriali.

Negli anni recenti, al fine di promuovere un coordinamento a livello centrale per la valorizzazione del patrimonio, è stata istituita la direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale (2009)¹². La tutela è

decentramento di funzioni, e la legge costituzionale 3/2001, confermando il principio secondo il quale (art.152 d.lgs.112/1998) Stato, Regioni ed enti locali sono competenti ad esercitare le relative attività, ciascuno nel proprio ambi

12 Pubblicato nel Supplemento ordinario alla G.U. n.164 del 17 luglio 2009 il D.P.R. 2 luglio 2009 n. 91 [atto originario | atto originario con aggiornamenti] il nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i Beni e le Attività Culturali improntato a misure di maggiore razionalizzazione, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione, che introduce significative innovazioni mirate a esaltare l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo restituisce centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle

indispensabile ma non può essere concepita esclusivamente nei termini di salvaguardia passiva, rivolta alla sola conservazione del bene. Comportamenti che appoggiano tale idea risulterebbero dannosi e discutibili. Le azioni di tutela devono considerare il problema della sostenibilità del bene culturale perché, in un'ottica di progressiva riduzione delle risorse a disposizione per la conservazione del patrimonio culturale, si potrebbe arrivare di fatto all'abbandono del bene stesso e, nei casi più estremi, alla sua definitiva scomparsa. Il vincolo di tutela deve essere inteso non come un limite alla politica e all'azione pubblica ma piuttosto come uno stimolo per elevare la qualità complessiva del territorio al fine di generare nuove forme di sviluppo al contempo economico, sociale, culturale e civile.

La valorizzazione deve rafforzare e migliorare la conoscenza e il valore identitario del patrimonio culturale, deve favorire la trasmissione di tale patrimonio alle

arti. Tra le principali novità, infatti, vi è l'istituzione della Direzione Generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale, che consentirà maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore, con lo scopo di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali. Importante anche la costituzione della Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea.



generazioni future e infine creare attorno ad esso iniziative imprenditoriali che consentano di attivare flussi economici e di creare condizioni di ricchezza diffusa. La visione che si vuole proporre, quindi, è quella di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale come strettamente interdipendenti, ovvero l'una non può esistere senza l'altra. Le attività di tutela rappresentano la base per poter realizzare iniziative di valorizzazione durature nel tempo; d'altro canto iniziative di valorizzazione durature nel tempo che fanno risaltare l'importanza del patrimonio culturale per tutta la comunità e rendono evidenti le esigenze di procedere ad operazioni di conservazione e restauro del patrimonio stesso. Una possibile prospettiva è quella che non si possano tenere separate la natura culturale e la natura economica del patrimonio culturale.

La funzione della valorizzazione ha ricevuto una disciplina alquanto particolareggiata, subendo ulteriori modifiche anche dai recenti interventi normativi,¹³ che hanno introdotto rilevanti novità in relazione ai beni di appartenenza pubblica, attraverso la previsione di nuovi meccanismi concertativi. Proprio la concertazione e la leale collaborazione tra soggetti pubblici e privati, permette di elevare la funzione della valorizzazione dei beni culturali ad una posizione di primaria importanza in quello che è un fenomeno assai diffuso: lo sviluppo locale. Il patrimonio culturale, infatti, costituisce una sorta di DNA della comunità, in quanto memoria del passato ed eredità di conoscenze ed è quindi necessario non considerarlo come un elemento separato dal contesto su cui viene ad incidere. Occorre, pertanto, considerare il territorio nella sua globalità, come insieme di passato e presente, di beni culturali e di paesaggio, di attività economiche e abitudini di vita.

I beni culturali costituiscono una componente essenziale del territorio e del paesaggio, pertanto entrano a pieno diritto nel contesto antropico contemporaneo e ne rappresentano un dato, della cui esistenza non può prescindere neppure chi non voglia attribuirvi alcun valore dal punto di vista culturale. Nella nostra società, l'interesse

recente e crescente per i beni culturali e per il recupero dei luoghi – memoria nasce essenzialmente dal rispetto delle proprie origini e dalla consapevolezza che essi rappresentano un patrimonio inalienabile e irripetibile di valori storici, ambientali e artistici da conservare, ordinare e proteggere affinché non si perdano le tracce di quella ricchezza di testimonianze che forma la nostra comune identità culturale. Occorre, quindi, assicurare alle generazioni future la fruizione del patrimonio culturale di cui si dispone, ponendo molta attenzione alla sua funzione di testimonianza del passato oltre che a quella di fonte di sviluppo economico. Per raggiungere tali obiettivi è necessaria la partecipazione attiva delle forze della cultura e di tutti coloro che svolgono un ruolo attivo nella moderna società. Bisogna favorire una politica che promuova l'interscambio tra i beni, il loro territorio e la collettività. Pertanto, è necessario che i relativi provvedimenti di tutela e valorizzazione siano inquadrati in un contesto programmatico sufficientemente coordinato e orientato in un'ottica che eviti lo svuotamento dei luoghi e, allo stesso tempo, controlli l'intera fenomenologia che in senso economico, sociale, culturale e funzionale condiziona direttamente e indirettamente la conservazione della tradizione di una comunità.

La cultura, dunque, non sembra più suscettibile di una visione del tutto estranea alle logiche generali che governano i fenomeni di sviluppo locale, ma costituisce, essa stessa, un fattore attivo di crescita socio-economica di un territorio. Si tratta, quindi, di orientare l'azione di programmazione verso processi che includano, nella politica culturale, obiettivi non solo connessi alla tutela ma anche alla valorizzazione e alla promozione, e di puntare su interventi in grado di coinvolgere mettendo a "sistema" tutte le risorse, umane, materiali e immateriali, disponibili in tale ambito e su modelli di gestione unitaria ed integrata del patrimonio culturale, turistico e ambientale di un territorio al fine di conseguire qualità dei servizi, efficienza nella spesa, economie di scala e capacità di aggregazione della domanda.