

Comunità locali, una marcia in più per i beni culturali

Vitalba Azzollini

I. Dalla concezione statica alla concezione dinamica dei beni culturali

L'Italia possiede un "giacimento culturale" di enorme rilevanza, costituito da beni di preminenza a livello mondiale,¹ diffusi capillarmente sull'intero territorio e dotati di un potenziale economico molto alto.² Essi rappresentano la testimonianza concreta della storia nazionale e gli elementi distintivi della sua popolazione. In passato, la disciplina dei beni culturali è stata caratterizzata da una connotazione "difensiva", volta cioè ad assicurarne unicamente la conservazione, l'integrità e la sicurezza.³ In seguito, è maturata la consapevolezza che i beni in discorso non

1 La Commissione Franceschini (Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio), istituita dalla l. n. 310/1964, definì i "beni culturali" in modo unitario e omnicomprensivo: sono quelli "di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà". "La Commissione rifiutò d'affidarsi alle enumerazioni, agli elenchi, a un catalogo chiuso di beni da proteggere, secondo l'uso fin allora invalso nella legislazione posta a presidio del nostro patrimonio culturale". In questo senso, M. Ainis, "Beni culturali – XXI Secolo" [http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-culturali_\(XXI_Secolo\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-culturali_(XXI_Secolo)). L'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42/2004), definisce i beni in discorso come le cose immobili e mobili che "presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà".

2 Al riguardo, v. "Il valore della cultura: ricerca sugli investimenti delle imprese italiane in cultura, Ufficio Studi Ministero per i Beni e le Attività Culturali", Newsletter n. 5/2010. Civita – Osservatorio "G. Imperatori" (2010) http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:og_c2jxK6dlj:www.civita.it/content/download/135938/986426/file/Ricerca.pdf+&cd=2&hl=it&ct=clnk&gl=it nonché "Io sono cultura – L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi", Rapporto 2014, Fondazione Symbola e Unioncamere, in collaborazione con l'Assessorato alla Cultura della Regione Marche <http://www.symbola.net/html/article/iosonocultura2014rapporto>

3 La legge n. 1089 del 1939 (c.d. legge Bottai), inerente alla "Tutela delle cose d'interesse artistico e storico", "disciplinava le cose d'arte ai fini della conservazione statica (di qui vincoli, divieti d'alienazione ecc...), riservando una collocazione marginale sia alla tutela di tipo dinamico (manutenzione, prevenzione, restauro) che alla fruizione-valorizzazione. In essa, le cose d'arte venivano considerate come un oggetto da tenere al riparo dal contatto con

KEY FINDINGS

- Singoli e collettività hanno nel tempo acquisito cognizione del valore e delle potenzialità del patrimonio storico e artistico sito nei territori di appartenenza.
- Una più efficace gestione di tale patrimonio può essere oggi realizzata mediante il concorso di attori pubblici e privati, quindi anche attraverso l'intervento delle comunità locali.
- Il quadro giuridico, anche a seguito della riforma costituzionale, sembra consentire la possibilità di un arretramento dello Stato in favore dell'affidamento di beni culturali alla società civile organizzata.

Vitalba Azzollini, giurista, lavora in un'autorità di vigilanza (esprime opinioni a titolo esclusivamente personale). È autrice di paper e articoli in materia giuridica.

esprimessero esclusivamente un valore materiale, ma fossero altresì strumento di crescita intellettuale;⁴ quindi, che dovessero essere concepiti non solo come oggetto di mera custodia, ma altresì di un'attività di promozione volta a permetterne la migliore fruizione.⁵

L'idea della cultura come "fattore d'emancipazione individuale, e insieme come asse su cui poggia l'identità del popolo italiano" ha trovato un chiaro riconoscimento nella Carta costituzionale:⁶ "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura" e tutela "il patrimonio storico e artistico della Nazione" (art. 9). Il nesso finalistico che lega i due commi dell'art. 9, quindi il collegamento teleologico tra il concetto di "tutela" e quello di "promozione", rende evidente come la prima non sia fine a se stessa a se stessa, bensì volta a consentire che l'opera d'arte possa contribuire al progresso personale e sociale, tramandando i valori fondanti del Paese.⁷ L'impostazione della Carta, secondo cui la salvaguardia di det-

la vita, piuttosto che a disposizione dei cittadini come strumento di cultura. Mancava una qualsiasi disposizione che caratterizzasse in positivo la funzione sociale del nostro patrimonio culturale disponendo in ordine ai modi di valorizzazione, ovvero incentivando i privati a migliorare la conservazione dei beni in loro possesso" (<http://docplayer.it/13037435-Indice-introduzione-altre-novita-del-nuovo-codice-conclusioni-era-davvero-necessario-adottare-un-codice-dei-beni-culturali.html>). V. anche P. Carpentieri, "Fruizione, valorizzazione, gestione dei beni culturali", Relazione al convegno "Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio. Prospettive applicative", 26 giugno 2004, <http://www.avvocatiamministrativisti.it/html/carpentieri.html>.

- 4 Tra gli altri, S. Silverio, "Spunti sulle 'nuove' modalità fruibili e diffusive del contenuto culturale", *Aedon*, 1/2013 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/silverio.htm>: "Una piena espansione della libertà di espressione culturale costituisce il presupposto indispensabile per l'integrazione delle culture, in una dimensione di molteplicità ormai irriducibile, e dunque per la compiuta realizzazione del pluralismo democratico". Peraltro, "la conservazione del patrimonio culturale non è un'attività routinaria, è una politica culturale", così F. Cavazzoni e M. Friel, "Pompei. Il ruolo degli incentivi per una buona gestione del patrimonio culturale", p. 5 <http://www.brunoleoni.it/bp-94-pompei-il-ruolo-degli-incentivi-per-una-buona-gestione-del-patrimonio-culturale>
- 5 P. Carpentieri, op. cit..
- 6 Così M. Ainis, op. cit.. Inoltre, P. Carpentieri, op. cit.: "L'idea del pubblico godimento e della pubblica fruizione del valore culturale insito nelle cose di interesse storico-artistico si collega a un ideale illuministico di diffusione della cultura e ai valori democratici espressi dalla Rivoluzione francese".
- 7 Il Presidente della Repubblica C.A. Ciampi affermava (5 maggio 2003): "sviluppo, ricerca, cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile. Anche la tutela, dunque, deve essere concepita non in senso di passiva protezione, ma in senso attivo, e cioè in funzione della cultura dei cittadini, deve rendere questo patrimonio fruibile da tutti (...) oggi e domani per tutte le generazioni. La doverosa economicità della gestione dei beni culturali, la sua efficienza, non sono l'obiettivo della promozione della cultura, ma un mezzo utile per la loro conservazione e diffusione" <http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=22144>. Circa il nesso finalistico tra i due commi dell'articolo 9 Cost., v. anche la "Relazione Finale della Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa" http://www.aedon.mulino.it/primopiano/relazione_finale_commissione_beni_culturali_2013.pdf. Ugualmente, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 9 del 2004), la tutela "è diretta principalmente a impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale"; mentre "la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione

ti beni è funzionale all'elevazione morale e civile della cittadinanza, viene rafforzata dal disposto dell'art. 33 Cost.. Infatti, il principio per cui "L'arte e la scienza sono libere e libere ne è l'insegnamento" sancisce non solo la libera "espressione" artistica, cioè "il rifiuto di una scienza o di un'arte di regime, e conseguentemente d'ogni atteggiamento succube dei pubblici poteri nei confronti di una cultura dominante";⁸ ma altresì la libera "fruizione" al fine di favorire il "pieno sviluppo della persona umana" (art. 3 Cost.) mediante il più ampio accesso alla conoscenza.

Il mutamento di prospettiva rispetto alla suindicata concezione statica dei beni culturali ha, nel tempo, riguardato anche il profilo soggettivo dei compiti a essi inerenti. Fino all'inizio del secolo scorso, infatti, il rischio che tali beni fossero lasciati in una situazione di incuria dai proprietari o dagli amministratori del luogo, soprattutto a causa della scarsa comprensione del loro valore, derivante da un livello di istruzione generalmente non elevato, ne rendeva prioritaria la protezione da parte dello Stato.⁹ Progressivamente, tuttavia, anche in virtù dell'evoluzione del contesto sociale ed economico del Paese, singoli e comunità locali hanno acquisito cognizione della rilevanza e delle potenzialità del patrimonio storico e artistico sito nei territori di appartenenza. Con la riforma del 2001 (legge costituzionale n. 3), l'art. 117 Cost. ha posto la "tutela" tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (secondo comma, lett. s)), e la "valorizzazione" tra quelle oggetto di legislazione regionale concorrente (terzo comma).¹⁰

Considerato che in precedenza la potestà delle Regioni era limitata ai "musei e biblioteche di enti locali", la scelta di potenziarne il ruolo testimonia il riconoscimento da parte dell'ordinamento dell'importanza che possono rivestire politiche di sviluppo dei beni culturali elaborate da soggetti operanti a stretto contatto con il territorio di cui tali beni costituiscono parte integrante. A seguito della recente riforma costituzionale (G.U. 15/04/2016, oggetto nei prossimi mesi di referendum confermativo), anche la valorizzazione, oltre alla tute-

ed ai modi di questa" <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/2/9.htm>.

8 D. Cosi, "Diritto dei beni e delle attività culturali" http://www.patrimonioculturale.net/evoluzione_legislazione.htm.

9 A. Poggi, "La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali" https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzey/~edisp/intra_000538.htm. "Le cose di proprietà privata erano unicamente oggetto di poteri amministrativi di intervento di tipo limitativo-repressivo mentre per le cose di proprietà pubblica l'interesse principale era di assicurare il loro mantenimento entro la sfera pubblica attraverso l'esercizio di poteri quali il diritto di prelazione, l'acquisto coattivo... L'Italia era allora un paese agricolo e povero, con una diffusione culturale assai limitata".

10 Il termine "valorizzazione" con riferimento ai beni culturali compare per la prima volta nella citata l. n. 310/1964. La definizione di tale espressione è poi fornita dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (concernente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), secondo cui si tratta di "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione". Il concetto di valorizzazione viene altresì precisato nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e "consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale" (art. 6, primo comma).

la, diviene di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.): su tali materie è comunque possibile attribuire alle Regioni, anche su loro iniziativa, forme e condizioni particolari di autonomia “limitatamente al governo del territorio” (art. 116, terzo comma, Cost.); inoltre, a esse vengono assegnate, “per quanto di interesse regionale”, competenze esclusive relativamente ad “attività culturali” e “promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici” (art. 117, terzo comma, Cost.). Nonostante la nuova ripartizione presenti profili di ambiguità e scarsa chiarezza, come si esporrà in prosieguo, essa ribadisce il rilievo già riconosciuto dal legislatore al legame tra i beni in discorso e l’ambito locale ove sono situati.

2. Il riconoscimento costituzionale del sostegno dei privati all’arte

La Costituzione innova rispetto all’impostazione normativa precedente anche per il riconoscimento del necessario concorso tra pubblico e privato a supporto dell’arte, al fine di realizzare un’azione policentrica e offrire effettiva garanzia di pluralismo culturale.¹¹ Ciò assume una valenza essenziale laddove si consideri che, soprattutto in tempo di crisi, la precaria condizione delle finanze statali rende gravemente insufficienti i fondi destinati ai beni in questione.¹² Poiché la libertà dell’arte – tutelata costituzionalmente (art. 33), come visto – non presuppone soltanto l’assenza di condizionamenti esterni, ma altresì la disponibilità di risorse che possano alimentarla adeguatamente, l’apporto di mezzi da parte delle fonti più diverse risulta attualmente oltremodo importante.¹³

Il sostegno privato al settore in argomento trova nella Carta fondati punti di riferimento: il principio della solidarietà sociale – quale si desume essenzialmente dagli artt. 2,3, 4 Cost. – che funzionalizza i comportamenti individuali al perseguimento di obiettivi d’interesse collettivo;¹⁴ il principio della libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost.,¹⁵ poiché

11 “La cultura, non meno dell’iniziativa economica privata, ha bisogno di concorrenza per spiegare al meglio tutte le sue potenzialità, mettendole al servizio del più generale sviluppo del Paese”: così M. Ainis e M. Fiorillo, “L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali”, ed. Giuffrè, 2015, p. 93.

12 Al riguardo, si consenta l’autocitazione, V. Azzollini, “Fare cultura è una ‘impresa’: le sponsorizzazioni culturali in Italia” http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL_SR-Sponsorizzazioni_Culturali.pdf

13 La dialettica pubblico-privato va “rivista alla luce di una crisi economica internazionale ancora lontana dal terminare, della difficoltà dello Stato a garantire maggiori risorse di quelle stanziare, e dell’inefficacia del pubblico nel garantire livelli di eccellenza che possano permettere al settore di fare un auspicabile salto di qualità. La scarsità dei fondi disponibili si può risolvere in due modi: o riducendo la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, oppure invogliando i privati a farsi carico delle attività che fino ad ora sono state appannaggio dello Stato”. Così F. Cavazzoni, “Per il bene della cultura. Come ripensare il ruolo dei privati nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali”, p. 6 http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_127_Cavazzoni.pdf

14 L’art. 111, quarto comma, del Codice dei beni culturali e del paesaggio conferma l’impostazione indicata, sancendo che la valorizzazione dei beni culturali “ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale”.

15 Anche il Codice dei beni culturali e del paesaggio attribuisce rilevanza all’intervento dei privati, disponendo esplicitamente che la Repubblica favorisce e sostiene la loro partecipazione, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6, terzo comma).

il fatto “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”;¹⁶ ma soprattutto il principio di “sussidiarietà orizzontale” di cui all’art. 118, quinto comma (*post* riforma), Cost., che attesta l’importanza dell’intervento di soggetti diversi da quelli istituzionali per lo svolgimento di attività di interesse generale. Quest’ultima disposizione rende ancora più compiuta e definita la richiamata evoluzione da una concezione “conservativa e statocentrica, fondata sull’inalienabilità e sui limiti alla circolazione delle ‘cose’ nella loro materialità, ad una dinamica, tesa a coinvolgere il territorio, la società civile, le forze e le realtà locali”.¹⁷

A esito di tale evoluzione, “il privato è passato dall’essere soggetto da limitare nella disponibilità del bene culturale e nella sua operatività, laddove queste confliggevano con l’esercizio della tutela, a soggetto che può rivestire un ruolo attivo nella gestione e nella valorizzazione del patrimonio, a fonte non trascurabile di integrazione di risorse finanziarie e strumentali pubbliche, sempre insufficienti rispetto all’ampiezza del patrimonio, materiale e immateriale, da gestire e tutelare”.¹⁸ Per altro verso, la norma di cui all’art. 118 Cost. quinto comma, sostanzia e rafforza il disposto del menzionato art. 9 Cost. che affida alla “Repubblica”, da intendersi quale insieme di amministrazioni e cittadini, il compito di promuovere lo sviluppo della cultura.¹⁹

L’interazione tra pubblico e privato assume così nel sistema costituzionale carattere strutturale, vale a dire non meramente contingente o emergenziale. Accordando la possibilità di intervento nel settore in discorso a soggetti non istituzionali, lo Stato non solo non rinuncia alle proprie competenze, bensì trova il modo di esercitarle più efficacemente. Infatti, non vi assolve in maniera adeguata qualora, per mancanza di fondi, non assicuri alla collettività la migliore e più ampia fruizione dei beni a essa destinati; laddove, invece, ottenga tale risultato, ancorché attraverso l’iniziativa di terzi, concretizza in modo efficiente quanto sancito dall’ordinamento.²⁰

3. Luci e ombre della riforma costituzionale in tema di beni culturali

Il monopolio statale sulla tutela, il potere regionale concorrente in tema di valorizzazione,

16 G. Manfredi, “La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario”, Atti del *workshop* “Le ragioni di una rivista”, Fermo, 6-7 maggio 2011, p. 29 <http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/article/view/122/98>.

17 G.M. Flick, “I beni culturali e la crisi. Una testimonianza di identità, una risorsa per la crescita” http://www.italiadecide.it/public/documenti/2014/6/12062014_Dare-valore-avere-valore-5_Giovanni_Maria_Flick_Comunicazioni.pdf

18 Associazione Civita, “Donare si può? Gli Italiani e il mecenatismo culturale diffuso” <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xzYhijNrFjg:www.civita.it/content/download/85597/608574/file/VOLUME%2520DONAZIONI.pdf+&cd=21&hl=it&ct=clnk&gl=it>

19 D. Manacorda, “L’Italia agli italiani. Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale”, ed. Edipuglia, 2014, p. 23, evidenzia che la Repubblica non coincide con il monopolio statale e che la contrapposizione tra pubblico e privato è meramente artificiosa, a differenza di quanti reputano che i cittadini siano “nemici ostili da cui difendersi invece che alleati cui prestare servizi e dai quali attendere idee e sollecitazioni”.

20 D. Manacorda, op. cit., p. 121, rileva che molti non riescono ancora ad intendere la valorizzazione come “trasmissione ‘socialmente utile’ del significato del bene tutelato”, continuando a equivocarla con la mercificazione dei beni culturali.

la non chiara delimitazione dei due argomenti dato il nesso tra essi esistente,²¹ i conflitti di competenza conseguenti, una frammentazione organizzativa inefficiente hanno ostacolato il *favor* manifestato dalla Carta verso il suindicato concorso di soggetti diversi alla cura e allo sviluppo dei beni culturali. Pastoie tecnico-amministrative, inerzie politiche e adempimenti burocratici non attraggono l'intervento dei privati: le difficoltà operative si sono così spesso risolte nell'immobilismo, che è il preludio del deterioramento.

Purtroppo, la citata riforma costituzionale non sembra provvedere a una semplificazione delle complessità rilevate, la cui soluzione ha talora richiesto l'intervento della Consulta.²² E' apprezzabile che la nuova Carta attribuisca allo Stato i poteri inerenti sia alla tutela che alla valorizzazione, nonostante il mantenimento di tale dicotomia concettuale abbia ancora meno senso che in precedenza. Tuttavia, i benefici che detto accentramento sarà idoneo a determinare potrebbero essere vanificati dal fatto che, in aggiunta alle due materie preesistenti, ne sono state create altre ad esse collegate. Infatti, allo Stato spetta anche l'adozione di "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali"; mentre alle Regioni, come già accennato, viene riconosciuto il potere di disciplinare, "per quanto di interesse regionale", le "attività culturali" e la "promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici".

La genericità delle espressioni utilizzate per delineare i diversi ambiti sembra atta a creare parziali sovrapposizioni tra gli stessi e conseguenti equivoci interpretativi; inoltre, le materie da ultimo introdotte – che moltiplicano le relative funzioni in assenza di una delimitazione ben definita, come detto – potrebbero accrescere la confusione dei ruoli tra Stato e Regioni, determinando problemi applicativi e contenzioso. Basti pensare a iniziative locali, pubbliche o private, di sostegno al patrimonio artistico e culturale, volte a favorirne il godimento: potrebbero ricadere nella valorizzazione, materia di competenza esclusiva dello Stato dopo la riforma, ma altresì rientrare nell'ambito della promozione, oggetto di potestà legislativa della Regione, per quanto di interesse di quest'ultima. Il legislatore sembra quasi non aver tenuto in adeguata considerazione la circostanza che le inefficienze operative determinate in passato dalle due sole materie già presenti potranno essere in futuro amplificate da quelle aggiunte – in maniera piuttosto generica e approssimativa, come esposto – nel nuovo testo costituzionale. Peraltro, l'art. 118, quarto comma, Cost., prevede forme di intesa e di coordinamento tra Stato e Regioni solo per la "tutela" dei beni culturali, e non per gli altri ambiti menzionati.

L'arduo equilibrio fra la funzione unificatrice dello Stato e il coinvolgimento di soggetti diversi nella cura del patrimonio storico e artistico sembra, quindi, essere stato reso più precario dalla riforma: specie considerato che la c.d. clausola di supremazia – vale a dire la possibilità per la legge dello Stato, su proposta del Governo, di "intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale" – a causa della sua portata oltremodo ampia, consentirà una non prevedibile e discrezionale estensione del potere pubblico. Pertanto, il rischio è, da un lato, che la centralizzazione nello Stato dei compiti di tutela e valorizzazione dei beni culturali ne rafforzi la tendenza espansiva e, quindi, la presenza; dall'altro, che un riparto di competenze *a latere* ancora meno chiaro di quello preesistente e la mancanza di forme di collaborazione fra i diversi livelli delle amministrazioni implicate finiscano per risolversi in un ostacolo per i privati che intendano concretamente

21 v. nota n. 7

22 S. Cavaliere, "Prime notazioni sul d.d.l. di riforma costituzionale e le competenze sui beni culturali" <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/11/cavaliere.pdf>

occuparsi di beni culturali. In conclusione, con riguardo a questi ultimi, il nuovo testo della Costituzione potrebbe comportare non maggiore efficienza, bensì una più accentuata, ancorché diversa, confusione di ruoli e funzioni su materie generiche e parzialmente sovrapponibili, data anche l'eventualità di "incursioni" da parte dello Stato al ricorrere di presupposti dalla portata oltremodo ampia: appare evidente come il quadro normativo di riferimento sia stato reso più indefinito e, quindi, meno attrattivo di quanto già non fosse.

4. Il nuovo ruolo delle comunità locali

La più volte richiamata riforma non contiene nuove previsioni volte ad ampliare espressamente la partecipazione al governo dei beni culturali di quanti operano nella società civile, sebbene la crisi della finanza pubblica – tra gli altri motivi – avrebbe potuto persuadere anche il legislatore costituzionale circa la necessità di modelli alternativi di gestione.²³ Tuttavia, proprio le larghe maglie delle competenze sopra indicate – nonostante le difficoltà rilevate – permettono di insinuare tra le disposizioni introdotte di recente una proposta volta a realizzare, in un'ottica liberale, una riduzione dei pubblici poteri e, conseguentemente, un maggiore coinvolgimento di attori privati nelle attività inerenti ai beni culturali. Tale soluzione muove dal presupposto che l'affidamento della cura di questi ultimi alle comunità locali, attraverso il superamento dei paradigmi burocratici finora variamente declinati, potrebbe permetterne la generale fruizione in maniera più adeguata, conferendo altresì impulso all'intero settore. Se, infatti, è indubbia l'esigenza di mantenere conformi in tutto il territorio nazionale i parametri della protezione del patrimonio, assicurando il coordinamento unitario da parte dello Stato,²⁴ le realtà locali possono comunque assumere un ruolo importante mediante forme di gestione socialmente allargata e condivisa.²⁵ La riforma costituzio-

23 Al riguardo, invece, un espresso segnale di apertura verso il privato si rinviene in recenti norme di rango inferiore. In particolare, il D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 – nell'ambito della riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – istituisce la nuova Direzione generale "Musei", cui compete, tra le altre cose, favorire la costituzione, ai sensi degli articoli 112 e 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di fondazioni museali aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati e individuare, secondo indirizzi e criteri dettati dal Ministro e sentiti i direttori dei poli museali regionali, i musei e i luoghi della cultura da affidare in gestione indiretta a soggetti privati ai sensi dell'articolo 115 del Codice. Si tratta di disposizioni che necessitano di una efficace implementazione, al fine di rendere concretamente operativo un nuovo modello di rapporto pubblico-privato nel settore in discorso.

24 "Le competenze relative alla tutela sono scomode, perché danno limitazioni alla proprietà dei beni, e proprio per questo devono essere esercitate dalle strutture dello Stato, che oltre tutto può assicurare uniformità della legge e omogeneità della sua applicazione su tutto il territorio nazionale". Così C. Di Francesco, "La tutela scomoda" <http://rivista.ibc.regione.emilia-romagna.it/xw-201001/xw-201001-a0008>

25 Secondo D. Manacorda e M. Montella, "Per una riforma radicale del sistema di tutela e valorizzazione", in "Patrimoni culturali e paesaggi di Puglia e d'Italia tra conservazione e innovazione – Atti delle giornate di studio" (Foggia, 30 settembre e 22 novembre 2013), a cura di Giuliano Volpe, p. 75 ss., innovare significa "anche ragionare di una possibile dismissione di potere, ideando un processo vasto di adozione collettiva di siti, di affidamento di aree e monumenti ai cittadini, alla società civile organizzata: ai non specialisti, certo, aiutati e monitorati in una sfida lanciata per scoprire come una eredità culturale, che appartiene a tutti, possa anche interessare tutti ed essere rinnovata, cioè sostanzialmente conservata, magari proprio dai margini".

nale sembra consentire un'interpretazione in questo senso, come accennato: il riferimento dell'art. 117, terzo comma, Cost. alle attività culturali di interesse delle Regioni, nonché la possibilità, prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., che lo Stato conceda a queste ultime, anche su richiesta delle stesse, forme e condizioni particolari di "autonomia" in materia di beni culturali "limitatamente al governo del territorio", non solo dimostrano una rinnovata attenzione del legislatore al legame esistente tra l'ambito localistico e i beni in discorso; ma permettono altresì l'arretramento da parte dello Stato in favore delle collettività del luogo, lo sviluppo di processi collaborativi tra queste ultime e l'ente regionale e, dunque, un loro ruolo operativo concreto.²⁶

Se gli elementi del "patrimonio storico e artistico che le nuove generazioni ereditano da quelle che le hanno precedute"²⁷ costituiscono fattori identitari della comunità nel cui ambito sono radicati, a essa può ragionevolmente attribuirsi il compito di provvedervi, avvalendosi di soggetti "che siano certo anche ricercatori (su specifiche competenze), ma che non siano portatori solo di saperi specialistici, essendo innanzitutto informati delle conoscenze generali storiche e tecnico-scientifiche che riguardano il patrimonio (archeologico, artistico, architettonico, antropologico e paesaggistico), delle forme culturali e giuridico-amministrative della tutela, della valorizzazione e della comunicazione, non solo nei loro aspetti museologici, ma anche in quelli urbanistici, economici ecc."²⁸

Il patrimonio culturale è "capillarmente intessuto nel territorio":²⁹ esso "non è un 'fenomeno puntiforme' costituito da singoli beni che necessitano di tutela", ma "un ordito in cui il singolo oggetto assume senso dall'insieme delle relazioni in cui è inserito" e, pertanto, può essere gestito in modo più consapevole e mirato da chi conosca le "culture localizzate".³⁰ Da ciò discende che le attività inerenti alla sua cura e al suo sviluppo possano essere assolte con maggiore cognizione di causa da coloro i quali sono più a contatto con il territorio stesso, anziché da strutture istituzionali distanti e, di conseguenza, per molti versi estranee alla realtà del luogo. Le collettività locali, pertanto, possono dimostrarsi le più idonee

26 "...non si tratta di spostare il pendolo dallo Stato alle Regioni, né ancor meno di difendere l'attuale inefficiente centralismo, quanto di concepire un 'sistema della tutela' (...) che renda innanzitutto sinergico il rapporto fra centro e periferia. Si tratta di modellare uno Stato più leggero ma più forte, dotato in questo campo di funzioni delicate ed altissime, che detti le regole del gioco e ne controllino l'osservazione. Uno Stato che possa riqualificare il suo ruolo nazionale, chiamando tutte le competenze disponibili (regioni, enti locali, università, associazionismo culturale, sistema delle imprese, singoli cittadini) a partecipare ad un'organizzazione plurale e cooperativa capace di mettere in atto (...) 'forme virtuose di coordinamento' (...) e di chiamare tutte le energie presenti nel nostro paese al grande compito di conoscenza e valorizzazione, cui nessuno può pensare di fare fronte da solo, e tantomeno in condizioni di conflittualità'. Così D. Manacorda e M. Montella, op. cit..

27 M. Ainis e M. Fiorillo, op. cit., p. 94: "...il bene culturale è quasi sempre radicato in determinato territorio, in un particolare ambiente sociale, del quale testimonia per l'appunto la cultura; e allora la sua conservazione costituisce innanzitutto l'oggetto di un dovere (ma anche di un potere) da parte della popolazione interessata".

28 D. Manacorda e M. Montella, op. cit..

29 P. Carpentieri, op. cit.

30 G. Pitruzzella, Art. 148, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, richiamato da A. Poggi, op. cit..

ad “apprezzare”, in ogni accezione, le opere site nelle zone di appartenenza:³¹ pare, dunque, rispondente a criteri di efficienza la proposta che a esse sia concesso di occuparsene a ogni effetto, indirizzandovi impegno e contributi avulsi da rigidità e oneri burocratici che ne compromettano l'efficacia.

Quanto sopra esposto trova conferma in criteri espressi in sede internazionale con riguardo ai beni culturali.³² “La conservazione, l'interpretazione e la gestione di un luogo devono permettere la partecipazione delle persone che intrattengono con esso relazioni o significati particolari o che hanno una responsabilità sociale, spirituale o culturale d'altro tipo verso un luogo o bene di interesse culturale”;³³ “sia i gruppi e le persone in relazione con il luogo, sia quelle coinvolte nella sua gestione, dovranno avere l'opportunità di contribuire e partecipare alla comprensione del suo valore culturale. Dove possibile, essi dovranno anche poter partecipare alla sua conservazione e gestione”;³⁴ l'impegno e la partecipazione locale devono essere perseguiti e incoraggiati quale mezzo per promuovere la conservazione del patrimonio archeologico.³⁵

In conclusione, il quadro giuridico delineato dalla Costituzione, unitamente agli elementi di valutazione richiamati, sembra consentire una sorta di “democratizzazione della cultura”, mediante “la raccolta di tutte le energie positive del paese con l'obiettivo di creare una rete diffusa di gestione socialmente allargata” del patrimonio storico e artistico.³⁶ Questo settore, così come ogni altro, necessita della dinamicità di attori privati: dunque, serve un'evoluzione, che è “culturale” in più di un senso.

31 “..sarebbe tempo di agire per ottenere che il patrimonio italiano sia difeso ad opera degli italiani”, D. Manacorda e M. Montella, op. cit..

32 Cfr. C. Biggi, “Il ruolo della comunità locale e internazionale nella salvaguardia del ricco e complesso patrimonio culturale di Ercolano” https://www.academia.edu/6373555/Il_ruolo_delle_comunit%C3%A0_locale_e_internazionale_nella_salvaguardia_del_ricco_e_complesso_patrimonio_culturale_di_Ercolano

33 ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*) Australia, Carta di Burra, art. 12 http://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/597_2011_290_13606.pdf

34 ICOMOS Australia, Carta di Burra, art. 26.3

35 ICOMOS, *Charter for the Protection and Management of the Archaeological Heritage*, 1990, art. 6 http://www.international.icomos.org/charters/arch_e.pdf.

36 D. Manacorda, “Per salvare il nostro patrimonio serve un'alleanza con i cittadini (...) c'è un'enorme fetta di Paese pronta a difendere con i denti il futuro del patrimonio, sol che le si faccia intendere che si è capita la lezione: che l'Italia è loro. Con loro occorre allearsi” <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2014/08/01/per-salvare-il-nostro-patrimonio-serve-unalleanza-con-i-cittadini36.html>.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.