

Maria Cristina Cavallaro

I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica

(doi: 10.7390/92253)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2018

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



Patrimonio culturale e dinamiche economiche

I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica [*]

di [Maria Cristina Cavallaro](#)

Sommario: [1. Brevi cenni storici.](#) - [2. La valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e le prospettive attuali.](#) - [3. Considerazioni conclusive.](#)

The cultural heritage: between protection and economic enhancement

This article describes the historical evolution of the protection and enhancement of the cultural heritage, in order to verify the possibility that the economic development of the territory is connected to the enhancement function, so that the enjoyment of cultural property can be considered a possibility for a territory to economically grow.

Keywords: Cultural heritage, protection; Economic enhancement; Economic development.

1. Brevi cenni storici

In materia dei beni culturali, la funzione amministrativa della valorizzazione è oggetto, com'è noto, della potestà legislativa concorrente delle regioni (art. 117 Cost., comma 3), insieme alla promozione e organizzazione di attività culturali; mentre, la funzione della tutela dei beni culturali rimane affidata alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, *lett. s*), Cost.). Rispetto al riparto così disposto, sembra opportuno svolgere qualche breve considerazione di carattere storico, che consenta di mettere a fuoco le questioni salienti, al fine di verificare se nel concetto di valorizzazione, si possano ritenere incluse anche le potenzialità e le ricadute economiche legate al godimento e alla fruizione dei beni culturali.

Nella disciplina della delicata materia, si possono cogliere tre momenti significativi.

Chiusa la parentesi ottocentesca, coeva e immediatamente successiva all'unità nazionale, nella quale la legislazione di stampo tipicamente liberale escludeva la necessità di un regime differenziato dei beni culturali, assoggettandoli così al regime della proprietà privata, ivi inclusa la regolamentazione della relativa circolazione dei beni (per i quali il valore era quello di mercato) [1], la prima tappa di una disciplina specifica è agevolmente individuabile nelle leggi del 1939 in materia di beni culturali e di bellezze naturali, meglio note come leggi Bottai [2].

Per quanto qui interessa, la legge Bottai in materia di beni culturali, che per circa sessant'anni ha costituito il punto di riferimento per la disciplina della materia, consolida, nel solco di una legislazione che aveva cominciato ad affermarsi già nei primi anni del Novecento [3], la necessità dell'intervento pubblico funzionale alla conservazione del patrimonio culturale del Paese e ne rafforza la relativa azione. Emerge cioè l'esigenza, declinata in chiave autoritaria, di sottrarre la disciplina dei beni culturali al regime negoziale privato, per garantire e preservare la ricchezza del patrimonio culturale della Nazione. Ma in fondo, l'idea che attraversa le riforme Bottai è quella di legare le esigenze di "contrasto alla "spoliazione" del ricchissimo patrimonio artistico del paese da parte di mercanti e collezionisti (non solo) stranieri" alle ragioni più intrinsecamente connesse "alla costruzione dell'identità nazionale", attraverso la conservazione del medesimo patrimonio e della sua "memoria storica", che è memoria del nostro passato e delle nostre tradizioni [4].

Si tratta di un'esigenza della quale, dieci anni più tardi e in una prospettiva radicalmente diversa, com'è evidente, si fanno carico i Padri costituenti nella formulazione del secondo comma dell'art. 9 Cost.: la Repubblica "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". La Costituzione, cioè, raccoglie le finalità della legge Bottai, che d'altra parte rimane, come già osservato, il punto di riferimento della disciplina sino all'emanazione del T.U. in materia di beni culturali del 1999 e poi nel Codice Urbani del 2004: in questo lungo arco temporale, l'attenzione del legislatore si è prevalentemente concentrata sull'esigenza di preservare e conservare l'eccezionale ricchezza e varietà del nostro patrimonio storico e artistico, che ne fanno senz'altro un patrimonio unico al mondo. Anche se, deve altresì riconoscersi come, nello stesso arco temporale considerato, l'apparente "immobilismo legislativo" sia stato comunque compensato da un vivace dibattito, che pone le premesse per il successivo cambiamento: si pensi ai lavori della Commissione

Franceschini, al noto saggio di Giannini, che introduce il concetto di *bene immateriale* [5]; ma anche alla Convenzione Unesco del 1972, che apre a una dimensione globale della materia "beni culturali".

È nel primo comma dell'art. 9 Cost. che si colgono i segnali per il passaggio a una seconda fase, ravvisandosi in esso un elemento di novità, segno di quello sguardo lungo dei costituenti che ha consentito alla nostra Carta costituzionale di reagire ai mutamenti che hanno attraversato il Paese: "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica".

In realtà, la formula fu inizialmente assai contestata: probabilmente perché avrebbe detto troppo, se intesa nel senso di un controllo pubblico sulle attività di promozione della cultura e della ricerca, o troppo poco, se intesa nel senso di un semplice auspicio per lo sviluppo delle stesse. Per questo, tra i primi commentatori la disposizione fu quasi ignorata, preferendosi il più seducente art. 33 Cost.: "l'arte e la scienza sono liberi e libero ne è l'insegnamento" [6].

La diversa lettura del primo comma dell'art. 9 Cost., quale disposizione che, oltre a predicare la necessità di una tutela del patrimonio culturale, introduce il principio della promozione della cultura come elemento utile per la crescita e lo sviluppo della società, consente anche di cogliere lo stretto legame tra la promozione della cultura e le attività economiche [7].

È in questo processo di trasformazione degli scenari di riferimento, manifestazione evidente di un profondo mutamento sociale e politico, che si consolida la funzione di valorizzazione, la quale assume rilevanza sotto due profili. Da un lato, perché si tende, attraverso di essa, al decentramento delle funzioni amministrative; dall'altro, perché la si lega alla finalità della promozione della cultura.

Riguardo al decentramento, la valorizzazione viene prima esplicitata nel d.lg. n. 112 del 1998, dove è qualificata come "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione" (art. 148), per essere poi assunta, con la riforma del Titolo V della Costituzione, nella prospettiva di un decentramento delle funzioni amministrative: la funzione di valorizzazione è assegnata alle regioni, differenziandone così il contenuto rispetto alla tutela, che invece deve rimanere esclusivamente affidata allo Stato.

A dire il vero, rileggendo i lavori preparatori all'art. 9 Cost., sorprende l'avvertita necessità di assicurare la conservazione dell'eccezionale patrimonio artistico e storico del Paese "sotto la tutela dello Stato", in quanto espressione di un "tesoro nazionale" che come tale deve essere affidato alla cura e al controllo di un organo centrale, secondo criteri unitari e con esclusione delle regioni [8]. Ma, anche in tal caso, si coglie la lungimiranza dei costituenti, che alla parola Stato, quale soggetto preposto alla promozione della cultura, preferiscono la più inclusiva nozione di Repubblica, che racchiude anche le regioni e le autonomie locali [9].

Si comincia così definire il processo di decentramento, avviato con il d.lg. 112 del 1998, accennato nel T.U. sui beni culturali del 1999, che poi culmina nella riforma del Titolo V della Costituzione, che nettamente distingue le due funzioni della tutela e della valorizzazione, e si consolida con il Codice del 2004, che dà un contenuto specifico alle stesse.

Nel Codice le due funzioni sono infatti definite nei contenuti, pur se con una terminologia spesso sovrapponibile che rende in concreto difficile stabilire ciò che è tutela e ciò che è valorizzazione.

La tutela è definita come il complesso delle attività e funzioni "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" (art. 3, cod. bb.cc.): il cuore della nozione rimane caratterizzato dalla volontà di assicurare la protezione e la conservazione dei beni culturali, ma se ne esplicitano i presupposti, che consistono nella necessaria individuazione e conoscenza dei beni culturali, e le finalità, che si traducono nella garanzia di una fruizione collettiva del bene, già evidenziata da Giannini come funzione intrinseca del bene culturale, che ne giustifica la sottrazione al regime di proprietà privata [10].

La valorizzazione è definita come quel complesso di attività e funzioni "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", (art. 6 cod. bb. cc.). Il Codice inoltre mira ad assicurare il coinvolgimento dei privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6, comma 3) [11].

2. La valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale e le prospettive attuali.

Nel periodo immediatamente successivo alla menzionata riforma costituzionale, l'attenzione è stata tutta orientata verso la distribuzione di funzioni e competenze come conseguenza della distinzione, operata dal Titolo V della Costituzione, tra tutela e valorizzazione: la necessità di distinguere tra le due funzioni, prima quasi indissolubilmente legate in una sorta di endiadi (che, in fondo, persiste anche nel d.lg. n. 112 del 1998 [12]) e ora scisse in due diversi insiemi di attività, è presupposto quasi indispensabile per stabilire correttamente a chi spettano le funzioni medesime, se appunto allo Stato o alle regioni.

Il dibattito, in un orizzonte più ampio, è strettamente legato al principio di sussidiarietà, nella sua duplice accezione, orizzontale e verticale. E, sotto il profilo considerato, il contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale è stato assai significativo. Si pensi alla nota sentenza n. 9 del 2004, in tema di attività di restauro, nella quale la Corte afferma

che "il restauro dei beni culturali costituisce una delle attività fondamentali in cui si esplica la tutela dei beni medesimi", precisando, tuttavia, che "attraverso le operazioni di restauro può anche giungersi alla valorizzazione dei caratteri storico-artistici del bene, che è però cosa diversa dalla valorizzazione del bene al fine della sua fruizione. Quest'ultima, invero, non incidendo sul bene nella sua struttura, può concernere la diffusione della conoscenza dell'opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione" [13]. La Corte cioè individua, quali elementi distintivi tra le due tipologie di attività, da un lato, le potenzialità legate alla diffusione e promozione dell'opera (che ineriscono alla valorizzazione), dall'altro, gli interventi finalizzati alla conservazione della struttura (che concernono la tutela). Da qui, l'articolazione di una distinzione tra le due funzioni attraverso il rimando a una *natura statica*, tipica della tutela, in antitesi alla *natura dinamica*, propria della valorizzazione.

In ogni caso, nel processo di definizione delle rispettive funzioni, la Corte ha da sempre sottolineato la peculiarità della "natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale", che "giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, la cui espressione giuridica è l'intesa, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie" [14].

Ben presto, ed è qui che si può collocare la terza fase del processo evolutivo che si è tentato di tratteggiare, una volta considerato il contenuto della funzione di valorizzazione, nella prospettiva di allocarne correttamente le relative competenze in capo ai diversi rami dell'amministrazione, emerge un ulteriore profilo finalistico della funzione medesima.

Già alla fine degli anni Novanta, la dottrina era giunta a cogliere nella valorizzazione la possibilità di una gestione imprenditoriale del patrimonio storico e artistico, funzionale alla opportunità di catturare e attrarre risorse finanziarie per migliorare lo stato fisico dei beni e la loro fruibilità [15].

D'altra parte, se, nel suo significato letterale, la valorizzazione consiste nella 'messa in valore' del bene, in questa prospettiva essa può produrre un effetto attrattivo per i privati, soprattutto attraverso una serie di iniziative volte a incentivare gli investimenti, in termini di servizi aggiuntivi e sponsorizzazioni dei beni culturali, nonché in termini di erogazioni liberali [16].

Oggi, si può ritenere che essa incorpori un duplice obiettivo: fermo restando che, al pari della tutela, la valorizzazione tende ad assicurare la fruizione collettiva del bene culturale, i destinatari di tale fruizione possono beneficiarne direttamente per la soddisfazione di un bisogno personale, che si inserisce in quell'ampio progetto di promozione della cultura, di cui si fa carico l'art. 9 Cost.; ovvero, possono beneficiarne indirettamente gli operatori economici, che agiscono in un determinato territorio, in termini di sviluppo delle economie circostanti [17].

Nell'orizzonte considerato, la valorizzazione dei beni culturali sprigiona le sue potenzialità economiche di cui può beneficiare il territorio in cui i beni medesimi insistono, pur se si tratta di utilità economiche indirette e accessorie, funzionali ad assicurare l'utilità diretta della fruizione collettiva: cioè la promozione della cultura.

Il quadro sinteticamente rappresentato si può arricchire di alcuni riferimenti normativi.

In primo luogo, come già accennato, va colta la dimensione europea e globale del fenomeno.

Si pensi alla disciplina, già accennata, dei siti Unesco. È chiaro che l'inserimento di un bene nelle liste Unesco ha delle ricadute evidenti anche, e forse soprattutto, di tipo economico, oltre che urbanistico [18].

Sotto altro profilo, può essere ricordato il Regolamento UE n. 651 del 2014, sull'esenzione del regime di aiuti di Stato: mentre l'art. 53 stabilisce che "gli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio sono compatibili con il mercato interno" ai sensi dell'art. 107 del TFUE, purché soddisfino determinate condizioni, al contempo, il 72° considerando del medesimo Regolamento dispone che "le norme in materia di aiuti di Stato dovrebbero riconoscere le specificità della cultura e delle attività economiche ad essa collegate, tenendo presente la duplice natura della cultura quale bene economico che offre notevoli opportunità per creare ricchezza e occupazione, da un lato, e veicolo di identità, valori e contenuti che rispecchiano e forgianno le nostra società, dall'altro" [19].

La prospettiva, rispetto alla duplice funzione della valorizzazione dei beni culturali, sembra qui rovesciata: la cultura è un bene economico che tende, in primo luogo, a creare ricchezza e, contestualmente, a rafforzare le identità e i valori della società.

In ambito nazionale, significativi sono gli interventi normativi volti ad incentivare forme di partecipazione dei privati nelle attività dirette alla valorizzazione dei beni culturali, secondo modalità già note, quali il *favor* da tempo riconosciuto al fenomeno del mecenatismo culturale e alla sponsorizzazione. Nella stessa direzione si può collocare la recente adozione del Codice del terzo settore, secondo cui tra le "attività di interesse generale" che possono porre in essere gli enti del terzo settore, anch'essi destinatari di agevolazioni di vario genere, si collocano anche "interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio" (art. 5, comma 1, lett. f), d.lg. 117 del 2017).

Infine, va considerata anche la dimensione economica di quella natura *immateriale* del bene culturale, abilmente colta da Giannini, secondo un'accezione legata alle peculiarità intrinseche del bene culturale, appartenente al patrimonio storico-artistico, ma che incorpora anche un valore che ne trascende appunto la materialità, sicché lo stesso è a un tempo bene patrimoniale e bene culturale. Oggi l'immaterialità del bene culturale, ossia la sua immagine, si deve misurare con la possibilità che questa sia riprodotta e, grazie alle moderne tecnologie, circoli secondo modalità quasi incontrollabili: le quali necessitano di tutela e di regolamentazione, anche perché potenzialmente idonee a generare nuove modalità di sviluppo economico, connesse alla gestione e valorizzazione dei beni culturali [20].

Nel complesso, i segnali di una evoluzione della normativa in materia di beni culturali nella direzione tracciata si possono cogliere in quella tendenza, ormai evidente, a considerare in una logica unitaria i beni culturali e paesaggistici, quali siti a forte vocazione turistica, come chiaramente affermato dalla stessa Corte costituzionale, che collega alla valorizzazione dei beni culturali l'attività volta ad ampliare l'offerta turistica di una determinata regione [21].

È questa una sinergia compiutamente colta dalla Commissione D'Alberti: nella [Relazione 2013](#), conclusiva dei propri lavori, anche in conseguenza dell'accorpamento all'epoca recente delle funzioni in materia di turismo al ministero dei Beni e delle Attività culturali (accorpamento oggi vanificato, dal momento che le funzioni inerenti al turismo sono state assegnate al ministero per l'Agricoltura), la Commissione infatti sottolinea il "nesso assai stretto che intercorre tra la particolare ricchezza del patrimonio paesaggistico, storico, artistico e culturale e lo sviluppo del turismo nel nostro Paese" [22].

Nello scenario che si è descritto, è la funzione della valorizzazione che meglio si presta ad accogliere anche la possibilità di un rilancio economico del contesto territoriale e sociale nel quale si trova il bene culturale. Se cioè la tutela attiene per lo più alla manutenzione e salvaguardia del bene, per garantirne, in una prospettiva statica, la conservazione nel tempo e assicurare l'identità culturale che quel bene contribuisce a consolidare e diffondere; viceversa, la valorizzazione, per la natura dinamica che le è propria, include una varietà di azioni e interventi, che possono conformarsi e adeguarsi alle contingenze del territorio e all'evoluzione dei tempi e, dunque, possono altresì contribuire ad assicurare e sviluppare le potenzialità economiche connesse alla fruizione e ottimizzazione del bene.

È in questa prospettiva che si può valutare la possibilità di una *valorizzazione economica* del bene culturale, che - con una sintesi efficace, ma non esaustiva - può considerarsi connessa allo sviluppo turistico del bene culturale, ma che in ogni caso non deve comprimere la finalità intrinseca della stessa funzione di valorizzazione, vale a dire la promozione della cultura.

In altri termini, nel processo considerato, occorre trovare quel giusto equilibrio tra la necessità di mettere a frutto le potenzialità economiche di un bene culturale e la comprensibile preoccupazione di chi ritiene che un maggiore accento sulle stesse, ne possa impoverire il messaggio educativo, nella misura in cui lo sfruttamento economico del bene culturale ne acceleri un processo di mercificazione, inadatto a garantirne le finalità proprie, legate, appunto, allo sviluppo culturale prima ancora che economico di un territorio.

Risulta così evidente che, al di là di una considerazione puramente economica della cultura e dei beni che ne esprimono il valore e l'identità, il processo deve essere colto, e accolto, nella sua accezione positiva, tale per cui la 'messa in valore' del bene culturale si traduce anche in una occasione di rilancio economico del bene medesimo e del territorio circostante.

Emergono, cioè, le due prospettive che nell'evoluzione storica sinteticamente tracciata qualificano ormai la funzione della valorizzazione: vale a dire la promozione della cultura, quale finalità intrinseca e prioritaria della stessa, e l'utilità economica che può derivare dalla fruizione del bene, quale finalità accessoria e indiretta che la valorizzazione del bene culturale può contribuire a generare.

Semmai, l'interrogativo può proporsi su un altro versante. Viene da chiedersi, infatti, quanto le economie legate alla fruizione dei beni e dei siti culturali siano effettivamente capaci di innestare processi virtuosi in contesti economicamente, e forse anche culturalmente, arretrati o se non sia più vero il contrario. E cioè che la virtuosità dei processi economici si propaga, per così dire, in contesti già ricchi e culturalmente attrezzati per accogliere, apprezzare e contribuire a valorizzare la promozione della cultura.

Detto diversamente, le prospettive economiche che il bene culturale racchiude possono adeguatamente diffondersi e mettere in circolo ulteriore ricchezza in territori nei quali siano già presenti infrastrutture, servizi e collegamenti adeguati, che consentano un'appropriata fruizione del bene; e, per altro verso, in contesti nei quali sia già percepito il messaggio formativo che il bene esprime e la matura consapevolezza della sua ricchezza culturale, affinché si possano innestare quegli ulteriori processi economici, legati alla 'messa in valore' del bene medesimo. Ma lo stesso processo virtuoso può risultare assai più complesso in quelle aree già economicamente depresse, nelle quali ogni forma di sviluppo economico stenta ad attecchire e, forse, stenta ancor di più uno sviluppo legato alla *valorizzazione economica* del bene culturale, in quanto incapace di attrarre adeguato interesse.

In tal senso, prima ancora che progettare e sviluppare le potenzialità economiche del bene, e quindi prima ancora che attivarne le sue finalità accessorie e indirette, legate allo sviluppo del territorio, occorre rilanciarne le finalità intrinseche, connesse, come più volte osservato, alla promozione della cultura.

Fuori dal paradosso, la *valorizzazione economica* del bene culturale può essere intesa come un *quid pluris* della stessa attività di promozione della cultura: se questa si qualifica come un'attività quasi inscindibilmente legata alla crescita e alla maturazione sociale dei cittadini e del relativo contesto territoriale, la *valorizzazione economica* del bene culturale include tra le proprie finalità anche quella di uno sviluppo delle economie circostanti.

3. Considerazioni conclusive

Qualche ulteriore osservazione può essere utile per provare a ricomporre e mettere ordine al quadro che si è delineato.

Nella prima fase, che idealmente abbraccia il periodo compreso tra le leggi Bottai del 1939 e il T.U. del 1999, le funzioni amministrative legate alla disciplina dei beni culturali ruotano, come detto, attorno alla necessità della tutela e conservazione, del patrimonio storico e artistico della Nazione e del paesaggio, come testualmente recita il secondo comma dell'art. 9 Cost.

Come osservato da Cammelli, mettendo insieme il soggetto, cioè lo Stato, l'oggetto, vale a dire i beni culturali, e le finalità perseguite, che si condensano nell'esigenza di garantire il patrimonio culturale per la fruizione collettiva, il quadro che ne scaturisce è immediato: cioè l'attribuzione di poteri essenzialmente interdittivi, finalizzati alla conservazione del bene e affidati alla mano pubblica dello Stato [23].

L'evoluzione che si è tracciata evidenzia un mutamento radicale.

È cambiato il soggetto, poiché le funzioni connesse alla cura dei beni culturali sono articolate e distribuite tra Stato, che rimane preposto alla tutela e alla conservazione del bene, e regioni cui sono affidati i compiti di valorizzazione [24].

Ma non bisogna dimenticare il ruolo dei privati e delle comunità locali.

I privati possono introdurre, in questo contesto, un duplice apporto [25]. Da un lato, è fin troppo evidente che le risorse economiche pubbliche sono inadeguate per affrontare l'impegno delle funzioni connesse alla tutela e valorizzazione dei beni culturali; ma, dall'altro lato, occorre anche riconoscere che l'inventiva e la capacità dei privati di fare impresa possono offrire soluzioni e modalità di valorizzazione del bene che il soggetto pubblico spesso non è capace di mettere in atto.

Quanto alle autonomie locali, esse hanno ormai un impegno riconosciuto nella valorizzazione dei beni culturali, giacché titolari di patrimoni e identità culturali specifiche. Già nel 2004, a commento dell'art. 1 del Codice Urbani, laddove si afferma che "la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale", Corso osservava come tale principio è senz'altro vero, ma non esaustivo, poiché "in realtà il patrimonio culturale italiano è una somma di patrimoni regionali e locali: la memoria che esso preserva è la memoria delle tante e diverse culture regionali e locali" che non possono essere omologate, in quanto rischierebbero di essere cancellate [26].

Rispetto allo scenario inizialmente descritto, è cambiato anche l'oggetto, poiché non si parla più solo di *beni culturali*, la cui individuazione è peraltro complessa [27]. A parte il paesaggio, da sempre legato alla disciplina dei beni culturali, oggetto di attenzione oggi sono le "attività culturali", locuzione entro la quale secondo la Corte costituzionale, si devono includere "tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura" [28]; ma anche la variegata tipologia dei siti Unesco, quale esempio di una commistione virtuosa tra cultura, paesaggio e turismo; e gli esempi potrebbero continuare.

Sono cambiate le finalità, perché alla conservazione dei beni e alla fruizione collettiva degli stessi, si devono aggiungere le potenzialità economiche che il bene racchiude, nella prospettiva, come visto, di rilanciare aree territoriali economicamente più depresse: si pensi al caso, che quest'anno ha riguardato Palermo, delle Capitali italiane della cultura [29].

La complessità del fenomeno così descritta richiede, probabilmente, uno sforzo organizzativo, che però non può essere affidato al legislatore, poiché gli interventi normativi sono già numerosi e si articolano su più livelli. Occorre, invece, fare leva sul senso di responsabilità di tutti gli attori che già operano nel settore. Anche nella prospettiva di attrarne di nuovi.

E quindi, prima di tutto, occorre acquistare quella consapevolezza *sociale* dell'importanza del patrimonio culturale, attraverso cui passa la possibilità di valorizzare, e dunque mettere a frutto, le potenzialità economiche dei beni culturali. Occorre, cioè, considerare la ricchezza del messaggio culturale che il bene incorpora, che è la ricchezza legata alle tradizionali attività di promozione e sviluppo della cultura, cui si connette l'effetto moltiplicatore generato dalle ricadute economiche delle quali può beneficiare il territorio dove si trova il bene culturale.

La *valorizzazione economica* tende a legare la tradizionale attività di promozione della cultura che origina quasi spontaneamente dal bene culturale con lo sviluppo, anche turistico, del bene medesimo e del territorio circostante, nella prospettiva, ambiziosa ma concreta, di generare nuove prospettive di sviluppo economico. Ma, in tal senso, il percorso è sicuramente più complesso e sconta più difficoltà, oltre quelle più strutturali, strettamente connesse allo sviluppo economico di un territorio.

In un noto saggio del 2007, Luigi Zoja osservava che i Greci avevano un sistema di valori indivisibile, fatto di giustizia e bellezza. La bellezza, "che nutriva la cultura e l'inconscio collettivo", aiutava ad assicurare anche approvazione al senso etico, in un'inscindibile convivenza tra etica ed estetica [30]. Questo connubio resiste sino a epoche relativamente recenti, ma si perde via via che ci avviciniamo alla modernità, ai nostri giorni.

Oggi, secondo Zoja, "nel ricco e mai sazio Occidente, la massa ha accesso a una sovrabbondanza di beni di consumo quotidiano" e "a una quantità praticamente inesauribile di svaghi. Ma non ha quasi più accesso alla bellezza" [31].

E allora, forse, occorre recuperare il senso della bellezza.

Note

[*] Relazione svolta al Convegno di studi dal titolo *Oltre la crisi. Diritto Amministrativo ed Economia a confronto*, Catania 19 e 20 novembre 2018.

[1] M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2015, pag. 171.

[2] Si tratta della l. 1 giugno 1939, n. 1089 e della successiva l. 29 giugno 1939, n. 1497. Come osservato dalla dottrina, la dicotomia "corrisponde ai postulati della filosofia idealistica tedesca, che distingueva tra il "bello" prodotto dall'uomo e la "bellezza" per natura" e dunque non può ricondursi, quantomeno esclusivamente, all'ideologia del tempo, M. Ainis, M. Fiorillo, *op. cit.*, pag. 174.

[3] Tra cui si può ricordare la l. 20 giugno 1909, n. 364. Per un inquadramento storico più dettagliato, M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, Bologna 2017, pag. 15.

[4] [M. Cammelli, L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione](#), in *Aedon*, 2017, 3. Sul significato dell'identità culturale in una prospettiva individuale, come valore incluso nella sfera giuridica soggettiva del singolo "a tutela del cittadino-sovrano", unitamente al nome e alla capacità, R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2016, pag. 495.

[5] M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1, ora in *Scritti*, Milano, 2005, vol. VI, pag. 1003 ss. Per una lettura più recente della nozione, connessa alle potenzialità economiche che essa racchiude, si veda A. Bartolini, G. Morbidelli (a cura di), *L'immateriale economico del bene culturale*, Torino 2016; nonché [A. Bartolini, L'immaterialità dei beni culturali](#), in *Aedon*, 2014, 1.

[6] Sui rapporti tra art. 9 e 33 della Costituzione e, in generale, sulla nostra "Costituzione culturale", si veda F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, pag. 505.

[7] Si veda sul punto M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, *cit.*

[8] V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, pag. 58.

[9] Cfr. V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *op. cit.*, pag. 58.

[10] In argomento, cfr. G. De Giorgi Cezzi, *Art. 3 - Tutela del patrimonio culturale*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M.A. Sandulli, Milano, 2012, pag. 36 ss.

[11] E. Follieri, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Diritto dei beni culturali e del paesaggio. I beni culturali*, Napoli, 2005, pag. 31.

[12] Più precisamente, il primo comma dell'art. 152 del d. l. 112 del 1998 afferma che "lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali".

[13] Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 9; nonché Corte Cost. 28 marzo 2003, n. 94.

[14] Corte cost. 9 luglio 2015, n. 140; principio ribadito nella nota sentenza Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251. In argomento v. [G. Sciuolo, Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale](#), in *Aedon*, 2017, 1.

[15] S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1998, pag. 673 ss.; nonché L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pag. 651; Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016.

[16] Così appunto S. Cassese, *op. cit.*, pag. 674 e L. Casini, *op. cit.*, pag. 655.

[17] Così G. Severini, *Art. 6 - Valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, *cit.*, pag. 59.

[18] Cfr. G. Piperata, *Paesaggio*, in *Diritto del patrimonio culturale*, *cit.*, pag. 257; [A. Cassatella, Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona](#), in *Aedon*, 2011, 1.

[19] Sicché, la Commissione europea, all'indomani della sentenza della Corte di giustizia sulle infrastrutture aeroportuali dell'aeroporto di Lipsia (CGCE, 15 maggio 2003, C-160/01), ha affermato che "... per musei e monumenti storici più grandi che godono di fama internazionale ... non è possibile escludere un effetto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati Membri. La valutazione dipende dall'effettiva/potenziale capacità di attrarre visitatori stranieri". In tal modo, essa ha sostanzialmente asserito che l'attività di gestione di una infrastruttura culturale può costituire attività economica, in quanto consista nell'offerta di servizi in concorrenza sul mercato, cfr. [C.E. Baldi, L'intervento pubblico in campo culturale. Il faticoso iter di linee guida condivise](#), in *Aedon*, 2018, 2.

[20] [G. Sciuolo, I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento](#), in *Aedon*, 2017, 3, secondo il quale l'immaterialità, "oltre ad apparire meritevole di apposita tutela, facilita le connessioni fra bene culturale e svolgimento di attività economiche, e al contempo presenta essa stessa una valenza economica".

[21] Corte cost. 20 aprile 2012, n. 80, secondo cui, però, più precisamente, "l'incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano", non inibisce alle regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale, e, dettando un principio in tema di "valorizzazione dei beni culturali", non altera il riparto di competenze tra Stato e regioni ma favorisce il conseguimento dello scopo perseguito da Stato e regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica.

[22] Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa, Relazione finale, 31 ottobre 2013.

[23] Così ancora M. Cammelli, *op. cit.*, secondo il quale "muovendo dal soggetto, cioè dallo Stato nazionale, dal bene considerato e dalle finalità perseguite, è più agevole comprendere gli strumenti e la natura della normativa originariamente adottata. L'obiettivo della conservazione è perseguito attraverso poteri essenzialmente interdittivi, cioè limiti o divieti alla circolazione (specie esportazione) dei beni o alla loro manomissione da parte dei titolari (essenzialmente privati), la cui applicazione è affidata alla mano pubblica e più precisamente all'amministrazione statale che vi provvede avvalendosi di un corpo professionale tecnicamente qualificato (storici dell'arte, archeologi, architetti). Dunque, all'origine, un sistema basato sulla separazione reciproca e sui dualismi che presuppone: pubblico e privato, Stato e amministrazioni decentrate, saperi tecnico-professionali specialistici e comunità (ma anche tradizioni) locali. Tratti che visibilmente presuppongono e insieme esprimono un sistema basato sul dualismo e la reciproca separazione".

[24] Sull'argomento v. C. Barbati, *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 65.

[25] Da questo punto di vista, la partecipazione dei privati alla funzione di valorizzazione dei beni culturali rimanda agli art. 112 e 113 del Codice Urbani, su cui si veda G. Severini, *Commento all'art. 112*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pag. 848; nonché, con più specifico riguardo all'art. 113, [G. Piperata, La valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata \(art. 113\)](#), in *Aedon*, 2004, 1.

[26] G. Corso, *Articolo 1 - I principi*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, Bologna, 2004, pag. 71. Si veda inoltre, F. Salvia, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, pag. 129, che riconosce ai comuni la possibilità di intervenire anche nella tutela attraverso gli strumenti urbanistici. Cfr. sul punto anche A. Crosetti, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, pag. 81.

[27] Cfr. G. Sciuillo, *Patrimonio e beni*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 31.

[28] Corte cost. sent. 21 luglio 2004, n. 255.

[29] In argomento, L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit. pag. 213.

[30] Il tema dei rapporti tra etica ed estetica nel mondo antico è ripreso anche da F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, cit.

[31] L. Zoja, *Giustizia e bellezza*, Torino, 2007, il quale prosegue chiedendosi se "la moderna inaccessibilità alla bellezza", non possa essere "fra i responsabili della diffusa indifferenza verso la giustizia", pag. 37.