

Economia e gestione dei beni culturali  
Anno accademico 2007/2008  
Lezione 2



# CENNI DI LEGISLAZIONE DEI BENI CULTURALI

Dario Villa

?

# **Art. 148 D.Lgs. 112/1998**

(definizione di bene culturale)

**...e prima?**

# **storia dei beni culturali**

# riferimenti legislativi italiani

1907 (Legge 386)

1939 (Legge 1089)

1948 (Costituzione Italiana)

1954 (Convenzione Aja)

1964 (Legge 310)

1974 (D. Lgs. 657 )

1993 (Legge 4)

1995 (Legge 85)

1998 (D.Lgs. 112)

1998 (D.Lgs. 368)

1999 (D.Lgs. 490)

2001 (Riforma Titolo V Costituzione)

2002 (Legge 112)

2004 (D. Lgs. 42)

2006 (D. Lgs. 56)

# Legge 386/1907

istituisce, all'interno del Ministero della Pubblica Istruzione, il **Consiglio Superiore delle Antichità e belle Arti** (articolato nelle sezioni: antichità; arte medievale e moderna; arte contemporanea)

questo sostituisce la Giunta Superiore di Belle Arti, istituita nel 1894 e composta da 12 consiglieri (4 architetti, 4 scultori, 4 pittori) e affiancata da una Commissione permanente per le arti musicale e drammatica

# Legge 1089/1939

“Legge Bottai” (Ministro dell’Educazione Nazionale dal 1936 al 1943)

primo provvedimento sistematico dopo l’Unità d’Italia

**tutela** le “cose d’interesse artistico o storico”, ma **non** contiene una definizione di queste “cose” (proprio come la Legge 1497/1939 sulle bellezze naturali), semplicemente distinte tra cose mobili o immobili (privilegia quindi i beni tangibili)

**attribuisce la tutela allo Stato**, tramite il Ministero della Pubblica Istruzione

resta in vigore **fino al 1999**

# Costituzione Italiana (1948)

## ART. 9

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.  
Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»

# Convenzione dell'Aja (1954)

Convenzione Internazionale per la protezione dei beni culturali

sancisce che il danneggiamento di beni culturali appartenenti a un qualsiasi popolo equivale a una perdita per il **patrimonio comune dell'intera umanità**

nell'art. 1 della Convenzione, volta soprattutto a elencare le diverse categorie di beni, prescindendo dalla loro origine e dalla loro proprietà pubblica o privata, compare per la prima volta in assoluto in un contesto internazionale l'espressione "**beni culturali**"

# Legge 310/1964

istituisce la **Commissione "Franceschini"** (dal nome del Presidente) per l'indagine, la tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio

introduce per la prima volta nel contesto istituzionale italiano l'espressione **bene culturale**, definito come «ciò che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà»

# D. Lgs. 657/1974

istituisce il **Ministero per i Beni Culturali e Ambientali**, (voluto da Giovanni Spadolini, che ne fu primo Ministro) che nasce con il fine di accorpare funzioni precedentemente suddivise tra il Ministero della Pubblica Istruzione (attraverso le Direzioni Antichità e Belle Arti, e Accademie e Biblioteche), il Ministero degli Interni (Archivi di Stato) e il Consiglio dei Ministri (Discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della Cultura)

ribadisce l'uso dell'espressione "beni culturali" (che sostituisce la precedente "antichità e belle arti")

# Legge 4/1993

“Legge Ronchey” (allora Ministro dei Beni Culturali)

introduce per la prima volta soggetti privati nei musei, con i **“servizi aggiuntivi a pagamento” (librerie e ristorazione** e l’impiego di volontari per prolungare gli orari di apertura

# Legge 85/1995

**amplia il numero e la tipologia dei servizi aggiuntivi**, includendovi: guida e assistenza didattica, fornitura di sussidi (catalografici, audiovisivi, informatici), organizzazione di mostre

## D. Lgs. 112/1998

nell'art. 148 definisce i **beni culturali** come «quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demo-etno-antropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà». Definisce inoltre le **attività culturali**.

specifica come ambiti di attività relative ai b.c.: la **tutela** (riconoscere, proteggere e conservare), la **gestione** (favorire la fruizione e agevolarla con i mezzi più appropriati), la **valorizzazione** (il miglioramento delle condizioni di conservazione e fruizione) e la **promozione** (l'attività volta a suscitare interesse per i b.c.)

## D. Lgs. 112/1998

sancisce l'**attribuzione a Regioni ed Enti locali della gestione e della valorizzazione** dei beni culturali (continua a spettare solo allo Stato la tutela)

## D. Lgs. 368/1998

trasforma la denominazione del Ministero in “**Ministero per i Beni e le Attività Culturali**” - la presenza delle attività aggiunge un elemento di maggiore **dinamicità** alla tutela del patrimonio, da valorizzare attraverso iniziative ed eventi

# D. Lgs. 490/1999

il cosiddetto “**Testo Unico**” si collega direttamente alla legge 1089/1939 e riunisce in 166 articoli tutta la legislazione in materia di beni culturali e ambientali - **estende** la disciplina in materia di tutela alle fotografie, agli audiovisivi, agli spartiti musicali, agli strumenti scientifici e tecnici

il fine del Testo Unico è soprattutto quello di rendere **più semplice** il rapporto tra cittadini e amministrazioni pubbliche

# Riforma Titolo V Costituzione (2001)

affida la funzione di tutela alla competenza esclusiva statale, mentre la valorizzazione e la promozione vengono considerate materia di **legislazione concorrente fra Stato e Regioni**

si ammettono rapporti di cooperazione tra Stato e Regioni così come la possibilità di ulteriori e particolari **forme di autonomia** per le Regioni che ne facciano espressa richiesta

(Rif. D. Lgs 112/1998)

# Legge 112/2002

viene istituita **Patrimonio dello Stato S.p.A.**, per la valorizzazione, gestione ed alienazione\* del patrimonio dello Stato

a essa possono essere trasferiti **tutti i beni** immobili del patrimonio dello Stato, nonché tutti i beni del demanio

questi beni possono essere ulteriormente trasferiti a **Infrastrutture S.p.A.** (società aperta anche al capitale privato), con l'obiettivo di finanziare opere pubbliche

\* con il termine "**alienazione**" si intende giuridicamente la cessione di un bene, a titolo oneroso o gratuito

# D. Lgs. 42/2004

Codice Urbani (allora Ministro per i beni e le attività culturali)

il **Codice dei beni culturali e del paesaggio** intende essere strumento più operativo ai fini della tutela e della valorizzazione dei beni culturali e regolamentare i rapporti in materia con le Regioni - **è l'attuale riferimento legislativo**

cerca di ricomporre la materia anche alla luce della riforma del Capitolo V della Costituzione: prevede **ampi margini di cooperazione delle Regioni e degli enti territoriali riguardo la tutela e distingue nettamente fruizione da valorizzazione**

# D. Lgs. 42/2004

Codice Urbani (allora Ministro per i beni e le attività culturali)

specifica che: «i beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività»

usa quindi per la prima volta il termine “**patrimonio**” in specifica correlazione con l’aggettivo “**culturale**”

# D. Lgs. 156/2006

modifiche al Codice Urbani

si conferma il modello consensuale fra Stato e Regioni riguardo la valorizzazione (v. riforma Titolo V), ma con più **flessibilità**

relativamente alla cura del bene culturale, si distinguono alcune fasi e competenze: la **fase strategica** è pubblica, il privato proprietario (senza fini di lucro) è ammesso **alla fase pianificatoria** (gestita sempre pubblicamente), il privato imprenditoriale (con fini di lucro) è ammesso alla **fase gestionale**

# elenco cronologico Ministri

1. **Giovanni Spadolini** dal 14 dicembre 1974 al 7 gennaio 1976
2. **Mario Pedini** dal 12 febbraio 1976 al 16 gennaio 1978
3. **Dario Antoniozzi** dall' 11 marzo 1978 al 31 marzo 1979
4. **Egidio Ariosto** dal 4 agosto 1979 al 19 marzo 1980
5. **Oddo Biasini** dal 4 aprile 1980 al 26 maggio 1981
6. **Vincenzo Scotti** dal 28 luglio 1981 al 13 novembre 1982
7. **Nicola Vernola** dal 1 dicembre 1982 al 29 aprile 1983
8. **Antonio Gullotti** dal 4 agosto 1983 al 28 aprile 1987
9. **Carlo Vizzini** dal 28 luglio 1987 all' 11 marzo 1988
10. **Vincenza Bono Parrino** dal 13 aprile 1988 al 19 maggio 1989
11. **Ferdinando Facchiano** dal 22 luglio 1989 al 12 aprile 1991
12. **Giulio Andreotti** (ad interim) dal 12 aprile 1991 al 24 aprile 1992
13. **Alberto Ronchey** dal 28 giugno 1992 al 16 aprile 1994
14. **Domenico Fisichella** dal 10 maggio 1994 al 22 dicembre 1994
15. **Antonio Paolucci** dal 17 gennaio 1995 al 17 maggio 1996
16. **Walter Veltroni** dal 17 maggio 1996 al 21 ottobre 1998
17. **Giovanna Melandri** dal 21 ottobre 1998 all' 11 giugno 2001
18. **Giuliano Urbani** dall' 11 giugno 2001 al 23 aprile 2005
19. **Rocco Buttiglione** dal 23 aprile 2005 al 2 maggio 2006
20. **Francesco Rutelli** In carica dal 17 maggio 2006

# **l'organizzazione statale italiana**

**Ministero per i Beni e le Attività Culturali**

=

ha competenza sulle **questioni fondamentali** di tutela e conservazione dei beni culturali

è suddiviso in tre **dipartimenti**, da cui dipendono le **direzioni generali**

suoi organi periferici sono le **soprintendenze**

# **l'organizzazione statale italiana**

## **Soprintendenze**

=

**organi periferici** del Ministero preposti a tutela, recupero, restauro e gestione dei beni culturali demaniali **su specifici ambiti territoriali**

**ridistribuiscono le risorse** per musei e monumenti a Province e Comuni

esistono **soprintendenze "speciali"** per i poli museali di Roma, Firenze, Venezia, Napoli

# L'organizzazione statale italiana

## Ministero per i Beni e le Attività Culturali

### DIPARTIMENTI

- antichità, belle arti, paesaggio
- spettacoli e sport
- ricerca e ricreazione

### DIREZIONI GENERALI

- archivi
- qualità e tutela del paesaggio, architettura arte contemporanee
- beni archeologici
- beni architettonici, storico artistici ed etnoantropologici
- beni librari, istituti culturali e diritto d'autore
- cinema
- spettacolo dal vivo
- bilancio e programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure
- organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali

## Soprintendenze

### TIPOLOGIE

- archeologiche
- beni artistici, storici, etnoantropologici
- beni architettonici e paesaggio
- archivistiche
- miste

# **l'organizzazione statale italiana**

## **UN ESEMPIO**

**soprintendenza per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico per le province di Milano, Bergamo, Como, Lecco, Lodi, Pavia, Sondrio, Varese**

esercita la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico artistico sul territorio della Lombardia occidentale

è organizzata in uffici ai quali sono affidati compiti quali:

- catalogazione delle opere d'arte (ufficio catalogo)
- controllo e tutela sulla circolazione dei beni (ufficio esportazione)
- promozione di esposizioni temporanee (ufficio mostre)
- programmazione e realizzazione di attività didattiche (servizi educativi)

# **“preistoria” dei beni culturali**

?

**Legge 386/1907**

**...e prima?**

la storia italiana dei “beni culturali” (ben prima della nascita di questa espressione) è solida e antica

le sue radici vanno cercate a ritroso nel tempo, nei provvedimenti presi dai singoli stati preunitari

in Italia molto prima che in altri stati nascono  
**legislazioni a difesa delle bellezze culturali e artistiche  
delle città**

# XIII secolo

a **Verona** esistevano norme che regolamentavano la costruzione di edifici: non si poteva costruire senza il **permesso** degli “ufficiali dell’ornato”

# XIV secolo

## Costituto del Comune di Siena (1309-1310)

prevedeva che i governanti fossero primi difensori dei monumenti, delle opere d'arte e degli edifici della città e che si occupassero “massimamente” della **protezione, tutela e difesa delle bellezze della città**

# XV secolo

nello Stato Pontificio era in vigore il **vincolo fidecommissario**, istituto giuridico volto a evitare la frammentazione delle raccolte d'arte e di antichità - **fatta salva la proprietà**, anche privata, dei beni, ne impediva l'alienazione

grazie a esso si salvarono la Galleria Borghese, la Galleria Doria Pamphilj e altri beni

# XVIII secolo

## Accordo Medici-Lorena (1737)

il passaggio di potere dalla famiglia fiorentina dei Medici a quella dei Lorena comportò anche l'acquisizione di un cospicuo patrimonio

**Anna Maria Luisa de' Medici** fu ideatrice dell'accordo (stipulato col Granduca di Toscana Francesco Stefano di Lorena) che prescrisse il **vincolo perpetuo alla città** di Firenze dell'intero patrimonio culturale della sua famiglia

# XIX secolo

## Editto Pacca (1820)

promosso dal Cardinale Bartolomeo Pacca, impedì la fuoriuscita dallo Stato Pontificio di qualsiasi oggetto o opera d'arte; non tutelò solo una collezione dinastica, ma l'**intero patrimonio dello Stato della Chiesa**, ponendosi quindi a difesa dell'interesse pubblico

introdusse inoltre la **catalogazione** di tutte le opere conservate (iniziativa presto adottata anche da molti altri stati pre-unitari)

# XIX secolo

## instaurazione del Regno d'Italia (1861)

l'ideologia liberale della classe politica dominante guardava con **diffidenza a qualsiasi limitazione alla proprietà privata**, quindi anche alla tutela di beni privati considerati come patrimonio storico, artistico, culturale

lo **Statuto Albertino** del 1848 (mantenuto in Italia fino alla trasformazione in Repubblica) definiva inviolabile qualsiasi proprietà privata

# **XIX secolo**

## **Legge 2359/1865**

**legittimò l'espropriazione da parte dello Stato per i soli monumenti andati in rovina per colpa dell'incuria dei loro proprietari**

**tale Legge non entrava nel merito di vendite e donazioni, anche nei confronti di Paesi stranieri: quel che si riscontrò negli anni immediatamente successivi fu un'immensa perdita di capolavori del patrimonio italiano**

# XX secolo

## disciplina delle esportazioni

nel 1902, sotto il ministero Nasi, fu approvata la Legge n. 185/1902, alla quale seguì il regolamento n.431/1904

i due provvedimenti **disciplinarono le esportazioni**, vietate per opere dichiarate di sommo pregio e presenti nei cataloghi

# XX secolo

## Legge 386/1907

istituisce, all'interno del Ministero della Pubblica Istruzione, il **Consiglio Superiore delle Antichità e belle Arti** (articolato nelle sezioni: antichità; arte medievale e moderna; arte contemporanea)

questo sostituisce la Giunta Superiore di Belle Arti, istituita nel 1894 e composta da 12 consiglieri (4 architetti, 4 scultori, 4 pittori) e affiancata da una Commissione permanente per le arti musicale e drammatica

# XX secolo

## disciplina delle esportazioni

ancora oggi in vigore

la **Legge 364/1909** tutela tutti i beni immobili o mobili risalenti ad almeno 50 anni - sancisce l'**inalienabilità** per tutte le cose appartenenti allo Stato e l'obbligo di denuncia di qualsiasi passaggio di proprietà per gli oggetti privati

**vieta l'esportazione** nel caso in cui costituisca un danno per la storia e l'arte della Nazione - pone il divieto a restaurazioni, rimozioni, alterazioni eseguite senza l'autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione

# l'approccio italiano ai beni culturali

**XIII – XXI secolo:**  
come descrivere l'approccio  
italiano ai beni culturali?

# l'approccio italiano ai beni culturali

l'approccio italiano è da sempre orientato al **protezionismo** e alla **tutela** centralizzata

pur individuando diversi tipi di proprietà (Stato, enti pubblici e privati) ha sancito il diritto e dovere dello **Stato** a intervenire sui beni culturali intesi come interesse pubblico

# l'approccio italiano ai beni culturali

la **Legge del 1939 (Legge Bottai)** è durata **60 anni** ed è stata presa a modello da altri Paesi  
(come la Spagna)

bisogna arrivare al **1999** per il Testo Unico e al  
**2004** per il Codice dei beni culturali (Codice  
urbani)

# l'approccio italiano ai beni culturali

la formulazione dell'espressione "beni culturali"  
richiede molto tempo - significativo è il  
**passaggio da "cose" (1939) a "beni" (1964) =**  
rilievo non tanto al dato materiale, esteriore ed  
estetico quanto al **valore** (tangibile ma anche  
intangibile)

# l'approccio italiano ai beni culturali

il richiamo al valore culturale (bene culturale)  
segna inoltre l'affermazione di un criterio di  
riconoscimento e valutazione **storico**, poiché il  
valore è qualcosa che si sedimenta di  
generazione in generazione

# l'approccio italiano ai beni culturali

lo stesso **concetto di patrimonio** subisce un'evoluzione: nell'art. 9 della Costituzione (1948) si faceva semplicemente riferimento al “patrimonio storico e artistico”, mentre nel Codice del 2004 si parla per la prima volta di “patrimonio culturale”

c'è un forte spostamento da una concezione materiale-estetica a una **concezione fortemente simbolica e valoriale** del patrimonio

# **l'approccio italiano ai beni culturali**

**la nascita del Ministero è piuttosto tarda (1974)**

fino ad allora il patrimonio culturale è stato  
competenza del **Ministero della Pubblica  
Istruzione**

# l'approccio italiano ai beni culturali

il succedersi di provvedimenti legislativi  
suddivide quanto era originariamente unito: si  
passa da una generica funzione di conservazione  
a 4 distinte funzioni (**tutela, valorizzazione,  
promozione, gestione**)

in relazione a questo, risulta evidente il  
progressivo coinvolgimento di **soggetti privati**  
(dalla seconda metà degli anni '90)

# l'approccio italiano ai beni culturali

il riferimento alle “**attività culturali**”, seppur legato a un ambito che esula da quello strettamente relativo ai beni (di cui ci occupiamo) rappresenta un'importante presa di coscienza in vista di una necessaria **dinamizzazione culturale e insieme economica**

# **appendice:**

## **i beni culturali in Francia**

# principi dell'approccio francese

l'approccio francese ai beni culturali ha delle peculiarità che discendono, come nel caso dell'Italia, dallo sviluppo storico di questa nazione – è possibile quindi individuare alcune caratteristiche distintive

# principi dell'approccio francese

- **centralità** dello stato (e della capitale)
  - **progetti** ambiziosi e di ampio respiro
- le conseguenze culturali della **Rivoluzione**
  - **amministrazione** efficiente

# il ministero

il primo approccio verso un ministero avviene nel **1870**, ma si tratta di un ministero evanescente, le cui competenze vengono subito trasferite al **Ministero della Pubblica Istruzione**

**nel 1959 André Malraux fondò il Ministero degli affari culturali**, con la missione di «rendere accessibili le opere capitali dell'umanità, e ancor prima della Francia; di assicurare la più vasta diffusione del suo patrimonio culturale; di favorire la creazione delle opere dell'arte e dello spirito che lo arricchiscono», con un approccio spesso definito di “**democratizzazione culturale**”

## il ministero

tra il 1981 e il 1993, il ministro **Jack Lang** incrementò sensibilmente i flussi di **finanziamento** delle opere culturali e sviluppò rapporti inediti con l'economia

questo periodo è passato alla storia della cultura per una mutazione finanziaria che ha permesso al Ministero di raggiungere la **piena maturità** e di realizzare una rapida modernizzazione

# il ministero

una delle peculiarità dell'attuale Ministero è la **continuità nel perseguire gli obiettivi di conservazione e rinnovamento del patrimonio, attraverso l'allargamento costante del pubblico**

dagli anni '80 in poi, l'interesse del Ministero si è allargato dalle espressioni culturali più tradizionali ("cultura alta") fino a comprendere anche molti esempi della **cultura di massa** ("cultura bassa")

# il ruolo dei presidenti

la grandeur dei presidenti francesi ha dato vita a importanti imprese culturali:

- **Charles de Gaulle** (Ministero della cultura e le case della cultura)
- **Georges Pompidou** (Centre Pompidou)
- **Valery Giscard d'Estaing** (Villette, Institut du monde Arabe, Musée d'Orsay)
- **Francois Mitterrand** (Grand Louvre, Dèfense, Opera Bastille, Biblioteca nazionale)
- **Jacques Chirac** (museo arti primitive)

# intervento pubblico-privato

il finanziamento per i beni culturali ha **da sempre** seguito politiche di compartecipazione pubblico-privato, di agevolazioni fiscali e mecenatismo – una strada che **in Italia** ha iniziato a essere praticata **solo nella seconda metà degli anni '90**

# approccio a restauro e tutela

il restauro e la riqualificazione vengono intesi come **processi di reinserimento del bene culturale nel processo di creazione e diffusione di nuove idee** – nozione dinamica di patrimonio che ingloba storia antica e contemporanea

la **tutela** è considerata principalmente come **ristrutturazione**, in vista di un concetto dinamico di creazione di cultura per le **generazioni future**