



Marta Tigano

(professore ordinario di Diritto canonico nell'Università degli Studi di Messina,
Dipartimento di Giurisprudenza)

**Un "modello Unesco" per la gestione, in chiave economica,
dei beni culturali di interesse religioso?¹**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive - 2. Premesse a una ricostruzione dello statuto dei beni culturali - 3. Il passaggio da una tutela "statica" a una valorizzazione "in chiave dinamica" - 4. Inquadramento dell'attività di valorizzazione nell'ambito dei "servizi pubblici" - 5. La possibile estensione dei processi di gestione (e di valorizzazione) ideati per i beni culturali "laici" - e ispirati a criteri economici - anche ai beni culturali di interesse religioso: la necessità dell'accordo - 6. L'organizzazione di un "servizio alla cultura" ispirato a criteri di natura economica - 7. Tentativo di individuazione dei beni culturali di interesse religioso e possibile compatibilità della gestione secondo criteri economici con la natura di questi ultimi - 8. Beni culturali religiosi e "mistero" di salvezza - 9. La programmazione e la pianificazione delle attività relative ai beni culturali (di appartenenza pubblica e non) ed esempi di modelli "condivisi".

1 - Considerazioni introduttive

Scopo della presente indagine è quello di verificare se il modello di gestione, c.d. "Unesco", sia suscettibile di estensione *tout court*, o con particolari adattamenti, alla gestione dei beni culturali di interesse religioso. Il problema, in sostanza, è di verificare se il suddetto modello - che è un modello di gestione dualistica - possa trovare applicazione anche in relazione ai beni culturali d'interesse religioso. La risposta a tale quesito, però, implica un'ulteriore, preliminare indagine, e cioè se tale categoria di beni possa essere gestita secondo i modelli ispirati a criteri economici in uso ai beni culturali c.d. "laici". In definitiva, la gestione economica dei beni di interesse religioso potrebbe presentare peculiarità tali da ammettere, sia pur con sforzo, una loro equiparazione ai beni laici, ma, al tempo stesso, tale da escludere la possibilità della gestione concertata. Da qui l'esigenza di verificare se i punti di coincidenza tra beni laici e beni religiosi siano tali da

¹ Il contributo, sottoposto a valutazione, costituisce un ampliamento dell'intervento presentato al Convegno nazionale dell'ADEC, dedicato a "Religioni, diritto e regole dell'economia" (Bari, 21-23 settembre 2017), e in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno.



rendere applicabile non solo una gestione secondo criteri economici, ma, addirittura, una gestione dualistica.

2 - Premessa a una ricostruzione dello statuto dei beni culturali

Com'è noto, sulla gestione in chiave economica dei beni culturali di interesse religioso non mancano elementi che fanno dubitare di una aprioristica soluzione negativa; mentre esistono elementi che, assumendo come punto di partenza il riscontro di eventuali tratti comuni fra le due categorie di beni, quali, ad esempio, la presenza di una comune *funzione promozionale*, (tale da fare considerare possibile una gestione rivolta totalmente o parzialmente alla realizzazione dei medesimi obiettivi), possono fare propendere per una soluzione positiva.

In tale prospettiva, il punto di partenza appare la più precisa determinazione dello scopo della c.d. "promozione spirituale" degli individui da considerarsi presente, oltre che fra le finalità dei beni culturali d'interesse religioso, anche fra gli obiettivi dei beni laici (sia pur con le differenze derivanti dalle peculiarità della elevazione spirituale dei fedeli).

Per iniziare l'esplorazione della suddetta problematica, il punto di partenza più adatto sembra essere quello di eseguire una verifica sulla esistenza di tratti comuni fra le due categorie di beni culturali, quelli c.d. laici, e quelli c.d. religiosi, sufficienti a giustificare una loro considerazione unitaria in relazione alla possibilità astratta di "globalizzare" i metodi di gestione.

La ricerca e il riconoscimento dei tratti comuni fra le due categorie di beni e, quindi, in definitiva, la inclusione in una categoria giuridica unitaria delle due specie di beni, non può non trovare, infatti, il suo fondamento e la sua giustificazione nella coincidenza o nella vicinanza dei valori in relazione ai quali, nei due rispettivi ordinamenti, viene operata la qualificazione dei beni come beni culturali.

Orbene, la locuzione "beni culturali" nasconde - com'è noto - alcune insidie interpretative.

La prima di queste concerne la circostanza che il concetto stesso di "bene" implica una qualificazione giuridica, atta a indicare la speciale attitudine di una cosa a soddisfare, in ragione della utilità presa in considerazione, un interesse dell'uomo, non necessariamente di tipo



economico². Il bene in senso giuridico costituisce quindi il punto di riferimento di valori e di interessi diversificati e di varia natura.

Il relativo regime giuridico è logicamente adattato alle specie di utilità ritenute rilevanti; così, ad esempio, le cose di interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico, sono elevate al rango di beni culturali in ragione della loro idoneità a soddisfare il bisogno di “cultura” di una data società o dell’intera umanità.

Tali rilievi condizionano il compito del giurista sia per quanto riguarda la possibilità di individuare e di proporre una nozione unitaria e complessiva di bene culturale, sia con riferimento alla possibilità di ridurre a sistema la relativa disciplina, utilizzando, a tal fine, lo schema dell’ordinamento settoriale, al cui interno la pluralità soggettiva (Stato, Chiesa, privati), e oggettiva (beni culturali “laici”; beni culturali di interesse religioso) può subire un processo di omologazione, compatibile con il rispetto delle originarie diversità.

3 - Il passaggio da una tutela “statica” a una valorizzazione “in chiave dinamica”

Ancora, ai fini di una definizione della nozione di bene culturale, non si può tralasciare di ricordare come, nella letteratura giuridica, l’individuazione del “bene culturale” viene rinvenuta proprio nel “valore culturale” del bene, inteso come “interesse oggettivo”, riferibile a qualsiasi “entità del mondo esterno” in quanto portatrice di un valore tipico che, nella specie, è testimonianza materiale avente valore di civiltà³.

Quel che rileva è la circostanza che, in questa nuova concezione di “bene culturale”, scopo della tutela non è più la mera protezione della *res*, bensì la esaltazione del valore intrinseco di quest’ultima, quale strumento di crescita culturale⁴. Da qui la possibilità di affermare che, avendo il bene

² S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, ora in *Scritti giuridici*, vol. IV, Milano, 2011, p. 431 ss.

³ M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 3 ss.

⁴ Emblematica di una impostazione normativa fortemente centralizzatrice, tendente a esaltare il bene sotto l’aspetto estetico, era, ad esempio, la legge 20 giugno 1909, n. 364, “Norme per l’inalienabilità delle antichità e delle belle arti”, recante previsioni volte ad affermare la demanialità e incommerciabilità delle cose d’arte il cui pregio o rarità imponesse l’adozione di misure di conservazione e protezione. In una logica meramente protettiva, il bene culturale era quindi assistito da forme di tutela statica, mediante l’imposizione di rigidi sistemi vincolistici volti a garantire l’integrità e la sicurezza della *res*, prescindendo dal valore intrinseco di cui il bene stesso era (ed è) portatore.



culturale una consistenza giuridica autonoma e distinta dalla “cosa” materiale, esso può anche avere un autonomo riferimento soggettivo per quanto concerne al titolarità dell’interesse di cui è portatore, e che questo interesse “culturale” - anche nell’ipotesi di cosa appartenente a privati - certamente spetta allo Stato in virtù dell’art. 9 Cost⁵.

La considerazione unitaria della natura giuridica dei beni culturali, così formulata, consente peraltro di sostenere che

“anche se l’appartenenza dei beni può variare (proprietà pubblica/proprietà privata), la funzione è sempre unica così come unitarie sono le potestà statali di fondo nelle quali si esprime la sostanza della funzione, cioè la potestà di tutela e di valorizzazione”⁶.

Come è stato rilevato⁷, l’evoluzione della nozione di bene culturale ha determinato il superamento della concezione estetizzante e conservativa del bene medesimo a vantaggio di una nozione “aperta” e di una nuova visione dinamica del bene.

Non a caso, quindi, sul concetto di conservazione prevale ormai quello di valorizzazione, intendendo per valorizzazione “ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali, e a incrementarne la fruizione”⁸, affidata alla cura dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, ciascuno per il proprio ambito di competenza.

⁵ È vero che l’art. 9 Cost. non fa riferimento espresso ai beni culturali, bensì al patrimonio storico-artistico; è altrettanto vero, tuttavia, che tale disposizione si pone quale “norma manifesto” in quanto contiene in sé tutti gli elementi perché si possa cominciare a coniare una nuova terminologia più coerente con lo “spirito” della Costituzione. Così **F. MERUSI**, *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 Costituzione*, in *Beni culturali d’interesse religioso*, a cura di G. Feliciani, il Mulino, Bologna, 1995, nonché **ID.**, *sub art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975.

⁶ Cfr. **S. BERLINGÒ**, *La tutela dei beni culturali nella Chiesa e nella società civile*, in *I beni culturali e le chiese di Calabria*, Atti del Convegno ecclesiale regionale promosso dalla Conferenza Episcopale Calabria, Reggio Calabria, 1981.

⁷ **T. ALIBRANDI, P. FERRI**, *I beni culturali e ambientali*, 4^a ed., Giuffrè, Milano, 2001, p. 18. Per tali Autori, il termine “bene” costituisce una valida giustificazione per adottare una definizione comprensiva anche dei valori culturali che “cose” non sono. Si sostiene, in altri termini, che il sistema tende a evolversi assumendo come nozione centrale quella di attività culturale che comprende *utilitates* non risolvibili in termini oggettuali.

⁸ Com’è stato osservato, non sfugge il fatto che l’attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio, recependo il contenuto di altre disposizioni normative dettate alle volte per differenti settori dell’ordinamento, ha recepito la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali (e paesaggistici), provvedendo a fornire una definizione sostanziale delle rispettive attività. Così **E. FOLLIERI**, *Introduzione*, in *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di E. Follieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, p. 20.



La definizione dei concetti di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e, com'è ovvio, delle attività rientranti nell'una e nell'altra nozione, peraltro, hanno ormai assunto, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, una rilevanza fondamentale nella normativa di settore, ai fini della definizione degli ambiti di intervento riservati alla potestà legislativa e regolamentare dello Stato e di quelli attribuiti alle Regioni e alle autonomie locali⁹.

Da parte sua, il Codice dei beni culturali e del paesaggio - recependo i nuovi principi costituzionali di cui alla riforma del 2001-, ha riproposto la distinzione tra tutela e valorizzazione, cercando di fornire una definizione anche sostanziale delle due funzioni e tuttavia precisando, in più articoli, che la valorizzazione deve svolgersi *in maniera compatibile* con la tutela.

La valorizzazione, precisa altresì il Codice, consiste in un'attività diretta alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale, cioè in quell'attività che costituisce il presupposto fondamentale della tutela e assolve, al pari di questa, alla funzione di assicurare le migliori condizioni per la massimizzazione della funzione pubblica¹⁰.

Rispetto alla funzione di tutela, dunque, prende forma giuridica una più precisa definizione delle attività da ricondurre alla valorizzazione, configurabile allorché l'ordinamento, nel perseguire l'interesse pubblico rappresentato dal valore culturale del bene, assicura dei vantaggi a soggetti che si trovano in un particolare rapporto con il bene stesso; rapporto che può essere sia di appartenenza, sia di semplice fruizione, come avviene per l'utente del servizio culturale¹¹.

⁹ Sul principio di sussidiarietà si veda l'autorevole contributo di **M. RENNA**, *Il principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in *Studi sui principi di diritto amministrativo*, a cura di M. Renna, F. Saitta, Giuffrè, Milano, 2012, p. 283 ss.

¹⁰ Sui concetti di tutela e valorizzazione si veda, tra i più recenti contributi, **F. ASTONE**, *Forme di tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Le nuove frontiere della protezione e della valorizzazione del patrimonio culturale: il ruolo dell'UNESCO*, VII Convegno Annuale "Giuristi per le Isole", Palermo, 2016, pp. 56-80; nonché **M. RAMAJOLI**, *Beni culturali: tutela e valorizzazione*, in *Le proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di F.G. Scoca, A.F. Di Sciascio, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, Atti del Convegno (Chieti, 27 marzo 2015).

¹¹ L'inadeguatezza dei tradizionali schemi privatistici dell'appartenenza nei confronti di tutti i beni pubblici e, più in generale, di tutti i beni destinati a una fruizione collettiva, è sottolineata con maggiore evidenza dalla circostanza per cui la loro rispettiva nozione è andata man mano ampliandosi sino a ricomprendervi i "beni ambientali" e, in particolare, le "bellezze naturali", sulla base anche dell'esplicito richiamo al "paesaggio" contenuto nell'art. 9 Cost. In tal senso si veda, tra i pubblicisti, **V. CAPUTI JAMBRENGHI**, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Jovene, Napoli, 1979; tra i privatisti, **C. MAZZÙ**, *Nuovi rapporti tra titolarità e controllo: le graduazioni dell'appartenenza dei beni*, Giuffrè, Milano, 1980,



In particolare, ai sensi dell'art. 111, le attività di valorizzazione *“consistono nella costituzione e organizzazione stabili di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio e al perseguimento delle finalità indicate all'art. 6”*.

Da tale nozione emergono, com'è evidente, due inscindibili aspetti: l'adesione a una gestione dei beni culturali secondo una logica di tipo economicistico (conformata, ai sensi del terzo comma dell'art. 111, ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione); e il recepimento di tale nuova prospettiva nei limiti in cui sia idonea a garantire l'ampliamento e il miglioramento delle condizioni di fruizione del patrimonio culturale.

Del resto, tali caratteristiche favoriscono una virtuosa *circolarità*, nel senso che la produzione di reddito da parte dei beni culturali consente maggiori entrate; e che maggiori entrate possono assicurare migliore tutela e fruizione più ampia dei beni culturali¹².

4 - Inquadramento dell'attività di valorizzazione nell'ambito dei “servizi pubblici”

La complessità e la varietà dei problemi applicativi sollevati dalla nuova normativa sulla valorizzazione dei beni culturali impone qualche ulteriore riflessione, sempre di carattere preliminare e introduttivo.

È opportuno, innanzitutto, rilevare che, per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione, la tutela e valorizzazione sembrano più rispondenti al principio di “consensualità” e “leale collaborazione”, oltre che nella prospettiva di decentramento delle competenze gestionali, soprattutto in relazione all'obiettivo della gestione integrata dei beni culturali¹³.

nonchè ID., *Status del soggetto, ordinamento democratico e fruizione dei beni*, Poligrafica della Sicilia, Messina, 1979.

¹² È vero che un'apertura indiscriminata del “mercato culturale” potrebbe comportare un rischio per le finalità di tutela e conservazione dei beni qualora fosse assoggettato alle regole della domanda-offerta; è altrettanto vero, però, che il legislatore, per finalità di garanzia, ha individuato alcuni strumenti per poter coinvolgere i privati nella gestione del servizio finalizzati al miglioramento della conoscenza e fruizione pubblica del patrimonio culturale, senza tuttavia rinunciare al controllo del loro svolgimento secondo parametri in grado di assicurare adeguati livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni offerte.

¹³ Nella riforma costituzionale, peraltro, il principio di sussidiarietà è stato enunciato e interpretato non tanto nel senso del riconoscimento di spazi di libertà privata e di un



Non è, dunque, azzardato sostenere - andando anche oltre la disamina della disciplina vigente e delle regole da essa dettate - che il dato normativo attuale sembra mostrare una propensione all'inquadramento dell'attività di valorizzazione nella disciplina dei servizi pubblici, richiamando i principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento ed economicità della gestione.

Al contempo, la natura delle attività di valorizzazione (intese come processo di adeguamento e trasformazione delle modalità di godimento del valore culturale di cui il bene è portatore), e l'indagine sul fine perseguito (il migliore soddisfacimento della domanda culturale), suggeriscono una nozione oggettiva del servizio pubblico di valorizzazione, la cui "missione" coincide con la promozione della conoscenza del patrimonio culturale e il miglioramento delle condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio.

Il quadro che complessivamente emerge rinvia così il suo punto fermo proprio nell'inscindibile legame tra le attività di valorizzazione e il fine di fruizione dei beni, quest'ultimo espressamente definito, dal legislatore del 2004, come "servizio pubblico" finalizzato alla soddisfazione di un bisogno collettivo primario rispetto al quale le attività di valorizzazione costituiscono lo strumento necessario di realizzazione.

Si ritiene, infatti, che proprio nel perseguimento del fine della fruizione è possibile rinvenire la chiave di lettura unitaria della disciplina

corrispondente dovere di arretramento dell'amministrazione nello svolgimento di compiti cui gli individui e le formazioni sociali possono adeguatamente provvedere, quanto piuttosto come esigenza di perseguire le finalità istituzionali dei pubblici poteri anche per il tramite di iniziative autonome dei privati, singoli o associati, la cui azione deve essere riconosciuta, favorita e valorizzata, attribuendo alla stessa una rilevanza di interesse generale. In altri termini, l'introduzione del principio suddetto ha fatto venire meno l'aspetto "negativo" dell'azione pubblica nei confronti delle iniziative private, nel senso di astensione e arretramento dell'amministrazione di fronte alle stesse, per esaltare quello "positivo" di esercizio dell'azione pubblica anche per il tramite dei possibili apporti sinergici della società civile, che devono essere, anzi, favoriti e sostenuti: ed è evidente che tale principio non si fonda su una visione antagonista, bensì integrata dei rapporti tra amministrazione pubblica e autonomie sociali. Rileva V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, 4^a ed., Giappichelli, Torino, 2014, pp. 68-69, che, laddove l'iniziativa autonoma dei privati si concretizza e risponde a criteri di efficienza e di efficacia (e, quindi, abbia la capacità di soddisfare i bisogni di interesse generale), la stessa non può essere soppressa o sostituita da una iniziativa pubblica con il medesimo oggetto, ma, addirittura, deve essere sostenuta, laddove possibile, anche con interventi finanziari. Appare evidente, nel pensiero dell'Autore, la rilevanza che assumono i criteri "economici" nella determinazione di un equo punto di equilibrio in dipendenza delle risorse finanziarie disponibili.



del servizio di valorizzazione: un servizio tendenzialmente orientato al mercato e al conseguente utilizzo di modelli di gestione imprenditoriale.

In questa prospettiva, il prioritario interesse pubblico alla fruizione del bene culturale può costituire un punto di equilibrio tra le due (non necessariamente contrapposte) esigenze di valorizzazione culturale ed economica del bene.

5 - La possibile estensione dei processi di gestione (e di valorizzazione) ideati per i beni culturali "laici" - e ispirati a criteri economici - anche ai beni culturali di interesse religioso: la necessità dell'accordo

Quanto sin qui osservato spinge ineluttabilmente a verificare la possibilità di estendere ai beni culturali di interesse religioso i processi di gestione e di valorizzazione ideati per i beni culturali "laici" e ispirati a criteri economici.

In tale ambito, la norma cardine è rappresentata certamente dall'art. 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁴, in quanto, oltre a essere l'unica disposizione dell'ordinamento nazionale specificamente dedicata ai beni culturali di interesse religioso, contiene due previsioni di principio: la prima, più specifica, relativa alla esigenza di conciliare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni culturali con le esigenze di culto (primo comma); la seconda, più generale, riguardante l'applicazione delle intese e delle leggi che disciplinano i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica o le altre confessioni religiose (secondo comma)¹⁵.

A ben guardare, però, neanche l'art. 9 del Codice si è premurato di offrire una definizione della nozione di beni culturali di interesse religioso, confermando così il sospetto che il legislatore attuale sia piuttosto restio a trattare i beni culturali d'interesse religioso alla stregua di una categoria totalmente o, comunque sia, significativamente autonoma - pur avendola individuata, almeno nominalmente, come tale -, e ritenendo preferibile la soluzione della uniformità di disciplina, a meno che la particolare posizione del proprietario (quale l'ente o l'istituzione di una confessione religiosa), non richieda l'introduzione, mediante accordo, di una disciplina speciale.

¹⁴ Secondo la quale "Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità".

¹⁵ Cfr. **V.M. SESSA**, *Art. 19*, in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di G. Leone, A.L. Tarasco, Cedam, Padova, 2006, p. 78.



L'accordo, in particolare, sarebbe, in tal caso, lo strumento elettivo per la disciplina delle attività che coinvolgono il culto¹⁶.

Senonché, proprio la mancanza di uno specifico regime per i beni culturali religiosi rende particolarmente importante la previsione contenuta nel secondo comma del medesimo art. 9, che richiama all'osservanza delle intese (già) concluse ai sensi dell'art. 12 della legge n. 121 del 1985, di ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1984, tra lo Stato italiano e la Santa Sede¹⁷, nonché delle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni diverse dalla cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.¹⁸.

Il principio del ricorso all'accordo, quindi, rappresenta uno strumento non solo per comporre eventuali conflitti tra diversi interessi, ma anche per rispondere ad attese similari concernenti la tutela e valorizzazione di una parte cospicua del patrimonio culturale attraverso l'adozione di una forma concordata sia della disciplina, sia della programmazione dell'azione cooperativa comune: si tratta di uno schema non finalizzato, pertanto, alla separazione, ma alla "cooperazione nella libertà"¹⁹, il tutto senza peraltro intaccare il principio che "lo Stato è, e resta, pienamente sovrano nel definire le proprie leggi in materia"²⁰.

L'art. 12 dell'Accordo costituisce, dunque, una soluzione mediana tra le previsioni concordatarie del 1929 e quelle in materia di tutela dei beni storico-artistici del 1939: tale disposizione, infatti, non ha creato un regime differenziato di tutela concordata, né ha determinato la semplice adozione

¹⁶ In merito all'oggetto dell'accordo, parte della dottrina ritiene che l'uso del termine "provvedere" sembra rimandare prevalentemente all'attività di tutela; mentre altra dottrina pone l'accento sul fatto che siano qualificabili a *collaborazione necessaria* tutti i procedimenti di salvaguardia, valorizzazione e gestione dei beni appartenenti agli enti religiosi. Per una sintesi delle diverse correnti di pensiero, cfr. **S. AMOROSINO**, *I beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2003, p. 375 ss.

¹⁷ Modificativo del Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929.

¹⁸ In particolare, il rinvio al citato art. 12 implica un indiretto richiamo anche ai contenuti di quest'ultimo e, dunque, innanzitutto, al criterio della separazione dei rispettivi "ordini" tra Chiesa e Stato che riflette, evidentemente, quello analogo sancito dall'art. 7, primo comma, Cost., ma, al tempo stesso, reca un impegno alla collaborazione che, com'è noto, non altera l'ordine delle competenze di ciascuna parte e che presuppone, anzi, "il rispetto delle competenze degli ordinamenti relativi, dei rapporti fra questi e delle riserve di competenza corrispondenti". Sull'argomento, di recente, **M. PARISI**, *Diritto pattizio e beni culturali di interesse religioso*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

¹⁹ Cfr. **G. PASTORI**, *L'art. 12 dell'Accordo 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 30.

²⁰ Così **C. CARDIA**, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, in *Beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 57.



di un modulo convenzionale nell'esercizio dei poteri amministrativi ordinari - come quella prevista in via unilaterale dall'art. 8 della legge n. 1089 del 1939 - ma ha portato, piuttosto, alla previsione di una "normazione integrativa concordata"²¹ che dovrà tenere conto sia delle esigenze di carattere religioso più ampie di quelle strettamente di culto, sia di quelle connesse alla tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali²².

6 - L'organizzazione di un "servizio alla cultura" ispirato a criteri di natura economica

Orbene, in un ambito in cui, da un lato, appare intatta la piena sovranità dello Stato in una materia che non diventa "*res mixta*"²³, ma, dall'altro lato, le "opportune disposizioni da concordare" sembrano rivolte ad adattare l'ordinaria disciplina dei beni culturali (non di interesse religioso) alle "presumibili" peculiari esigenze dei beni culturali (contraddistinti invece dalle specificità di quelli) di "interesse religioso", non occorre alcuno sforzo per individuare il punto di insorgenza del problema di una "posizione" di una disciplina coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, ma, allo stesso tempo, opportunamente calibrata sulle eventuali (in realtà, altamente probabili) peculiarità dei beni culturali religiosi.

In relazione a tale processo di adattamento, possono sorgere molti e seri problemi dovuti, fra l'altro, alla circostanza che, ancorché presumibilmente appartenenti al medesimo ordinamento settoriale (da individuare in quello istituito, o istituendo, per l'organizzazione del servizio di tutela, gestione e valorizzazione di beni adibiti alla promozione della cultura), i criteri che presiedono alla organizzazione e allo svolgimento del servizio medesimo debbono avere (per ovvie ragioni e, in ogni caso, per la forza dei principi costituzionali del buon andamento e della ragionevolezza), una incidenza che può variare a seconda della natura del bene (di interesse religioso o no), del suo titolare, del sistema di gestione istituito e così via.

Ma v'è di più: fra i criteri, infatti, che possono influire sull'organizzazione del servizio occorrente per assicurare la destinazione dei beni classificati come culturali alla promozione della cultura sarebbero

²¹ G. PASTORI, *L'art. 12 dell'Accordo*, cit., pp. 83-84.

²² Cfr. V.M. SESSA, *Art. 19*, cit., p. 87.

²³ Così F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 84 ss.



compresi, secondo la più recente e dottrina, anche i criteri di natura economica²⁴.

Tuttavia è lecito il dubbio che, non essendo certa la coincidenza tra le due categorie di beni, risulti ardua e non ragionevole la estensione, da parte dello Stato, ai beni di interesse religioso, dei medesimi principi e dei medesimi criteri, specie di quelli di natura economica, che presiedono alla gestione dei beni culturali "laici".

Il dubbio prospettato non può non coinvolgere il giurista che vive "questi tempi ultimi della storia" (inevitabilmente influenzati dalla particolare congiuntura economica, dalle leggi del mercato globale nonché dalla esiguità delle risorse finanziarie), al quale non possono sfuggire gli aspetti di novità contenuti nel richiamato art. 9 del Codice, rappresentati soprattutto dalla grave questione se, stante i tempi, esigenze di culto (connesse a determinati beni culturali) e criteri economici non debbano trovare nuovi punti di equilibrio.

Dunque, è consentito presagire "il sempre maggiore rilievo che potranno avere in futuro le attività culturali nella dimensione economica", specie in termini di occupazione, di flusso monetario e così via²⁵; ciò nonostante, i giuristi si sono fin qui mostrati piuttosto cauti nell'ammettere la possibile applicazione delle regole della concorrenza e del mercato con riguardo alle iniziative pubbliche nel settore dei suddetti beni, con il risultato di non mettere in piena luce la dimensione economica del fenomeno in esame (promozione della cultura) e, soprattutto, il peso dell'economia nella tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali.

La prudenza per il valore economico cela talvolta il timore manifestato da una acuta dottrina²⁶ che "una eccessiva politica di valorizzazione dei beni pubblici possa portare al predominio generale del concetto economico su quello giuridico", con conseguente compromissione sia dell'uso collettivo, che dell'interesse spirituale a essi connesso.

La segnalazione di tale pericolo, consistente nella possibilità che la presa in considerazione del valore economico del bene oscuri il valore culturale (o spirituale) del bene stesso, essendo riferita a situazioni estreme, non intende porre in dubbio la compatibilità fra il rilievo che all'economia

²⁴ Cfr. **A.L. TARASCO**, *La gestione del patrimonio culturale: profili giuridici, economici e contabili*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. Police, Giuffrè, Milano, 2008, p. 341 ss.

²⁵ Il riferimento è a **S. GAZZELLONI**, *Le statistiche culturali in Europa*, Istat, Roma, 2000, passim.

²⁶ Cfr. **E. PICOZZA**, *Introduzione al diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2006, pp. 254-255.



viene ormai riconosciuto, con riferimento alla gestione dei beni culturali, e il rilievo primario che la Costituzione, all'art. 9, assegna al patrimonio storico-artistico per la promozione della cultura.

7 - Tentativo di individuazione dei beni culturali di interesse religioso e possibile compatibilità della gestione secondo criteri economici con la natura di questi ultimi

Rimane da chiarire, a questo punto, che cosa si intenda per bene culturale di interesse religioso²⁷. Premesso che tale nozione ha trovato espresso riconoscimento giuridico solo con l'art. 12.1 della legge n. 121 del 1985²⁸, (di ratifica dell'Accordo tra la Santa Sede e lo Stato italiano del 18 febbraio 1984 prima citato), non v'è dubbio che tale nozione non solo è più ampia di quella di "patrimonio storico artistico avente carattere sacro", contenuta nelle prime quattro bozze dell'Accordo medesimo, ma anche che essa prescinde dal riferimento canonistico²⁹.

Le note difficoltà definitorie dei beni culturali in generale, si accentuano ancora di più quando ci si accosti alla concettualizzazione di quelli considerati di interesse religioso, data anche l'assenza di norme che ne definiscano l'esatto ambito giuridico³⁰.

Quel che è certo è che il legislatore, abbandonando ogni riferimento al carattere della sacralità e al concetto di patrimonio, ha inteso escludere due precisi parametri di riferimento a vantaggio di una dimensione del fenomeno variabile in una con le istanze che derivano dalla *societas*. Conseguentemente, risulta chiaro che, anche per il canonista, la nozione di bene culturale non può che essere una nozione aperta³¹.

²⁷ M. TIGANO, *Tra economie dello Stato ed "economia" della Chiesa: i beni culturali d'interesse religioso*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

²⁸ Il testo della norma dispone: "La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico e artistico". "Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche". "La conservazione e la consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese tra i competenti organi delle due Parti".

²⁹ L. MUSSELLI, *Beni culturali nel diritto canonico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Utet, Torino, 1987, pp. 226 ss.

³⁰ A. FUCCILLO, *La circolazione dei beni culturali d'interesse religioso*, in *Dir. eccl.*, 1993, I, p. 610.

³¹ V. MAZZARELLI, *Il regime dei beni privati sottoposti a tutela paesaggistico-ambientale e*



Una volta escluso, infatti, che l'interesse religioso inerente ai beni culturali possa essere limitato e circoscritto alle categorie dell'interesse liturgico e/o culturale, per ricercare l'esatto significato dell'espressione concordataria, non si può non prendere le mosse proprio dall'uso della nuova locuzione. In altri termini, similmente a quanto è avvenuto nella legislazione statale in cui le espressioni "patrimonio storico e artistico", "antichità e belle arti" e similari hanno ceduto il passo a quella di "beni culturali" quale categoria più idonea a rappresentare gli interessi sottesi alla stessa, vale a dire, principalmente, quello di essere strumento di promozione culturale, così come richiesto dall'art. 9 Cost.³², così l'evoluzione della terminologia registrata anche in campo più squisitamente canonistico può rivelarsi quanto mai utile a cogliere l'esatta dimensione del rinnovamento e del significato attribuibile all'espressione in esame.

È plausibile, dunque, che vi sia un comun denominatore tra la nozione di bene culturale adoperata dallo Stato e quella adoperata dalla Chiesa, così come è altrettanto evidente che nei beni contemplati dall'art. 12 del nuovo Accordo, oltre a confluire gli interessi normalmente incidenti sui beni culturali in genere, ne incide uno ulteriore, vale a dire, appunto, l'interesse religioso.

E allora, se è vero che il bene culturale è considerato tale (dallo Stato) quando costituisce "testimonianza materiale di cultura", evidentemente, il bene culturale sarà tale per la Chiesa nel momento in cui è in grado di esprimere la "sua" cultura, ovverossia la cultura di cui essa è portatrice (*rectius*: di cui è portatrice la comunità dei fedeli)³³.

In altri termini, il significato culturale di un bene, per la Chiesa, non è dato (soltanto) dai valori artistici o di testimonianza storica che esso esprime, ma si alimenta anche dei valori più propriamente religiosi, derivanti dal fatto che il bene stesso si colloca in una continuità d'uso

culturale, in *Vincoli della proprietà fra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di A. Fuccillo, il Geroglifico, Gaeta, 1992, p. 70.

³² Cfr. A. CROSETTI, *Beni culturali di interesse religioso: i beni archivistici e librari*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 751-752.

³³ Cfr. C. MIRABELLI, *Profili ecclesiastici nella tutela dei beni culturali*, nel volume *I beni culturali nello sviluppo e nelle attese della società italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1981, p. 117, il quale sottolinea il diritto della Chiesa "di esprimere e vedere tutelata e tutelate essa stessa la propria identità culturale, anche nelle espressioni artistiche cui abbia dato luogo in funzione specificamente religiosa".



risalente nel tempo, divenendo così un insostituibile “documento” della fede di una popolazione³⁴.

Risulta così che i beni di interesse religioso sono culturali due volte: lo sono per lo Stato, secondo un proprio apprezzamento, in quanto rientranti nel patrimonio d’antichità e d’arte della comunità civile; e sono (di nuovo) culturali per la Chiesa, secondo un apprezzamento proprio di questa, in quanto svolgono una insostituibile funzione di crescita dell’uomo “rivelandosi” strumento necessario a dare “continuità alla testimonianza di fede della comunità”, e potendo quindi definirsi “teologici”³⁵.

Il sentimento religioso è uno di quegli elementi che “compongono” la persona e che questa elabora dal profondo della sua coscienza, e in tale senso va posto in correlazione con la cultura, quale altro elemento che deriva da una “diretta stimolazione dell’io”³⁶, nella prospettiva di valorizzazione della personalità dell’uomo, in ottemperanza a quanto previsto dall’art. 2 Cost.

8 - Beni culturali religiosi e “mistero” di salvezza

Se quanto finora (sommariamente) esposto può essere d’aiuto alla indagine odierna circa la possibile compatibilità di una gestione in chiave economica anche dei beni culturali di interesse religioso, ancorata a una visione statica del bene culturale, inteso quale “segno” e “testimonianza materiale” di una cultura religiosa e, dunque, di una particolare, peculiare, identità confessionale; a una riflessione più approfondita, che si interroghi su quale sia la “cultura religiosa” di cui è portatrice la Chiesa, connotandone in senso tipico la relativa fisionomia, può risultare inappagante.

Invero, gli sforzi definitivi, per quanto condivisi in dottrina, non riescono a mettere in luce né quale sia la “cultura identitaria” che contraddistingue la Chiesa, né quale sia “l’interesse culturale” dello Stato alla tutela dei beni religiosi.

Se poi, lo “spirito” che guida una ricerca condotta in tal senso, è quello stesso che ha animato il Concilio Vaticano II, non si potrà non tentare di mettere a fuoco il valore intrinseco e specifico dei c.d. beni culturali di

³⁴ Cfr. P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 314.

³⁵ Cfr. G. ANGELINI, *L’idea di bene culturale e le questioni di principio sottese*, nel volume *I beni culturali nello sviluppo e nelle attese della società italiana*, cit., p. 42.

³⁶ Interessanti spunti sull’argomento sono contenuti in G. SARACENI, *Cultura e beni religiosi (il fenomeno)*, Jovene, Napoli, 1983, p. 19 ss.



interesse religioso, rivolgendo l'attenzione alla loro stessa essenza, o "entelechia"³⁷.

Se è vero, infatti, che l'atto istitutivo della Chiesa si differenzia da quello di ogni altra istituzione sociale perché è "il riflesso nella storia di un disegno salvifico divino", evidentemente anche i suoi "beni" non possono non rientrare nell'"*economia salvifica*" di cui Cristo stesso è il grande *segno-simbolo*³⁸. Ecco che allora, alla luce dell'odierna riflessione ecclesiologicala concernente la vita e la costituzione della Chiesa, un punto di riferimento fondamentale per l'individuazione dei beni che possono considerarsi identificativi della stessa, può essere senz'altro rappresentato dalle direttive conciliari che hanno annoverato, tra i beni culturali religiosi, quelli che sono ispirati al messaggio della salvezza portato in questo mondo dal Verbo fatto uomo.

Nella "prospettiva della salvezza", cioè, i beni culturali di interesse religioso rappresentano i mezzi, gli strumenti dei quali la Chiesa si serve per adempiere la sua missione nel mondo, tramanda la propria storia e la propria identità in "memoria di un fatto" che è, al tempo stesso, "fatto vitale" per chi ne coltiva l'esperienza³⁹.

Come ha insegnato il Vaticano II, infatti, la Chiesa, pur mantenendo integro il suo richiamo a un "totalmente altro", si colloca, tuttavia, in mezzo al mondo come sacramento di salvezza, inserendo il compito della "promozione umana" nel cuore stesso dell'evangelizzazione⁴⁰.

³⁷ L'espressione è di **S. BERLINGÒ**, *La tutela dei beni culturali nella chiesa e nella società civile*, in *I beni culturali e le chiese di Calabria*, cit., in special modo p. 88, nota 37.

³⁸ Per una indagine approfondita si rinvia a **S. BERLINGÒ**, *Giustizia e carità nell'economia della Chiesa, Contributi per una teoria generale del Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 44 ss.

³⁹ In questi termini si esprime **A. VITALE**, *Beni culturali nel diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1987, p. 230.

⁴⁰ L'assise ecumenica, infatti, anche per il tramite dell'impulso di alcune sue dottrine nei confronti di una rinnovata presenza della Chiesa e dei laici nel mondo d'oggi, ha raccomandato una particolare attenzione nei confronti dei "segni dei tempi", considerandola come doverosa per i cristiani. Il magistero conciliare, cioè, ha esaltato il compito di "promozione umana" inserendolo nel cuore stesso dell'evangelizzazione, che implica, da parte della comunità dei fedeli, una più viva sollecitudine nei confronti di tutto ciò che è "opera" dell'uomo. Contemporaneamente, infatti, alla maggiore attenzione rivolta al ruolo del laicato, il Concilio Vaticano II ha posto l'accento sulla "umanità" di Cristo e, per il suo tramite, sulla umanità del popolo di Dio. Cambia, in tal modo, l'atteggiamento nei confronti dei beni culturali che rappresentano ed esprimono, attraverso l'opera dell'ingegno umano, il legame stesso che unisce Dio agli uomini, continuatori della Sua opera nel mondo.



“Oltre a realizzare un proprio apporto alla promozione integrale dell’uomo per il tramite di varie iniziative educative e culturali, la Chiesa ha annunciato il Vangelo in molteplici modi, tra i quali le arti letterarie, figurative, musicali, architettoniche”. “Il messaggio della salvezza si è comunicato, e ancora oggi si comunica, pure attraverso tali mezzi ad intere moltitudini di credenti e non credenti”⁴¹.

“La fede”, cioè - per adoperare le parole di Giovanni Paolo II -, “tende per sua natura a esprimersi in forme artistiche e testimonianze storiche aventi un’intrinseca forza evangelizzatrice e culturale, di fronte alle quali la Chiesa è chiamata a prestare la massima attenzione”⁴².

Ciò significa, in altre parole, che per adempiere alla propria missione pastorale, la Chiesa si serve del patrimonio storico-artistico impegnandosi a mantenerne la sua funzione originaria, “indissolubilmente connessa con la proclamazione della fede e con il servizio della promozione integrale dell’uomo”⁴³.

Invero, se l’uso dell’espressione “beni culturali” da parte del Codice di diritto canonico del 1983, anziché quella di “patrimonio storico-artistico”, con la sua forte carica simbolica segna un punto di svolta epocale analogo a quello avvenuto nello Stato; evidentemente, anche per la Chiesa, i beni culturali vengono presi in considerazione in maniera ancora più consapevole che non nel passato, quali beni *strumentali*, cioè beni da tutelare per la loro “funzione pastorale”⁴⁴ e per il loro valore intrinseco.

⁴¹ Lettera della Pontificia Commissione per la Conservazione del Patrimonio artistico e storico della Chiesa (dal 1993 Pontificia Commissione per i Beni culturali della Chiesa) ai vescovi diocesani *La formazione dei futuri presbiteri all’attenzione verso i beni culturali della Chiesa*, del 15 ottobre 1992, in *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, a cura di M. Renna, V.M. Sessa, M. Vismara Missiroli, Giuffrè, Milano, 2003, p. 687 ss., in cui si legge che: “Questa attenzione costante della Chiesa ha arricchito l’umanità di un immenso tesoro di testimonianze dell’ingegno umano e della sua adesione alla fede. Esso costituisce parte cospicua del patrimonio culturale dell’umanità”.

⁴² **GIOVANNI PAOLO II**, *Inde a Pontificatus nostri, Introduzione*.

⁴³ Lettera circolare agli ordinari d’Italia sulla costituzione della Pontificia Commissione Centrale per l’Arte Sacra in Italia, 1 settembre 1924, n. 34125 (consultabile sul sito www.archiviosegreto.vaticano.va).

⁴⁴ Cfr. Lettera *La funzione pastorale degli archivi ecclesiastici*, in *Codice dei beni culturali*, cit., p. 738, in cui si legge che: “Gli archivi sono i luoghi della memoria ecclesiale da conservare e trasmettere, da ravvivare e valorizzare poiché rappresentano il più diretto collegamento con il patrimonio della comunità cristiana”; nonché la Lettera della Pontificia Commissione per i Beni culturali ai vescovi diocesani *La funzione pastorale dei musei ecclesiastici*, del 15 dicembre 2001, *ibidem*, p. 785 ss., nella quale, invece, è possibile leggere che (il museo) “non è una struttura statica, bensì dinamica, che si realizza attraverso il coordinamento tra i beni museizzati e quelli ancora in loco”.



In questo quadro, la cultura, intesa quale mezzo e strumento di crescita individuale, rappresenta certamente il punto di incontro o di “intersezione” tra la Chiesa e lo Stato: gli stessi, infatti, pur muovendo da presupposti assai differenti, sono come due bisettrici che si intersecano in un punto di perfetto equilibrio tra le due diverse (ma non contrapposte) rette: l’interesse alla cultura quale strumento di sviluppo integrale della personalità dell’uomo.

La cultura, in questa prospettiva, diventa il terreno comune, lo spazio condiviso tra le diverse visioni del mondo e della vita, il “cortile”⁴⁵ in cui si incontrano fede e ragione, anche se pur sempre mezzo rispetto al fine che, per lo Stato, è rappresentato dalla crescita materiale e spirituale dell’uomo, l’elevazione interiore, il “progresso” della persona umana (art. 2 Cost.).

In conclusione, dunque, si può affermare che, come la combinazione fra le due fondamentali norme costituzionali - l’art. 2 e l’art. 9 -, può essere riprodotta nell’ambito dell’ordinamento al quale appartengono i beni culturali di interesse religioso, essendo, anche in tale ordinamento, la cultura intesa come conoscenza di specifiche realtà e mezzo di elevazione dello spirito; così altrettanto, una gestione in chiave economica dei beni culturali di interesse religioso può trovare posto negli spazi interstiziali dei beni religiosamente connotati che non siano di uso strettamente liturgico, rituale o “culturale”.

Se è vera la premessa che l’introduzione dell’economia nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali c.d. “laici” è strumento non di “commercializzazione” dei beni medesimi, ma di realizzazione dei fini “nobili” che tali beni perseguono (e dei valori che essi “incarnano”), nonché di loro più capillare diffusione, non dovrebbero esistere ostacoli a ispirare la gestione - anche dei beni culturali religiosi - a criteri economici.

Anzi, questo moderno sistema di gestione si pone quale strumento elettivo più congruo, quando non addirittura necessario, per realizzare le finalità di cui all’art. 2 Cost., tenuto conto che lo sviluppo dell’uomo attraverso la cultura, nella visione prospettica e “combinata” dell’art. 2, è

⁴⁵ L’immagine è ripresa dall’iniziativa voluta da Papa Benedetto XVI e realizzata dal cardinale Ravasi, finalizzata a un dialogo tra atei e credenti ispirato allo spazio per i “gentili” del Tempio di Gerusalemme. Nell’antico Tempio, infatti, vi era uno spazio chiamato “Cortile dei Gentili”, al quale potevano accedere tutti e non soltanto gli israeliti. Non c’erano vincoli di cultura, lingua o religione, di modo che, accanto al luogo nel quale Dio aveva fissato la Sua presenza, si apriva un’area per i non ebrei, per gli “altri” o, meglio, per i non credenti nel Dio unico di Abramo, Isacco Giacobbe. Si trattava, in particolare, di un atrio esterno, rappresentato, appunto, da questo cortile dei *gojim*, con porticato e colonne, sotto cui sostavano scribi e sacerdoti per dialogare con coloro che chiedevano di conoscere meglio la religione di Israele.



uno sviluppo integrale “senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione” (art. 3 Cost.).

9 - La programmazione e la pianificazione delle attività relative ai beni culturali (di appartenenza pubblica e non) ed esempi di modelli “condivisi”

Infine, per ragioni di completezza, appare utile accennare, seppur brevemente, a quanto sostenuto dalla migliore dottrina in materia di “amministrazione di risultato”⁴⁶, e procedere alla individuazione di possibili modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali, anche religiosi, quale approdo della presente indagine.

Invero, la funzione promozionale di cui i beni culturali sono strumento giustifica, come è stato osservato⁴⁷, l’intervento regolatore dello Stato a tutela della loro destinazione pubblica e del diritto alla fruizione collettiva che, anche alla luce della recente codificazione dei livelli essenziali della prestazioni nella cultura, assurge a diritto (fondamentale) costituzionalmente garantito.

Un ruolo, quello dello Stato, che ha come obiettivo non solo la tutela del bene, bensì anche la tutela dell’interesse del proprietario del bene, come affermato dalla recente impostazione dottrinarica secondo cui

“la tutela e la fruizione del patrimonio storico e artistico nella Nazione sono in tutta evidenza elementi essenziali della protezione soggettiva del cittadino-sovrano [...] inclusiva della sua identità culturale individuale e collettiva”⁴⁸.

In questa prospettiva, emerge la necessità di delineare i modi di gestione e le possibili forme di utilizzazione: dunque, in sostanza, la predisposizione di un “piano di utilizzazione del bene”⁴⁹ che, stante la compresenza, nella categoria, di beni sia di appartenenza pubblica, sia di appartenenza privata, impone la configurazione di moduli in cui sia prevista la partecipazione e la concertazione alla decisione non solo con gli attori istituzionali - concertazione peraltro resa obbligatoria dal pluralismo

⁴⁶ A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, 2007.

⁴⁷ A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali. Spunti di riflessione nella prospettiva del risultato amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 167.

⁴⁸ R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. Amm.*, 4, 2016, p. 502.

⁴⁹ S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969.



cooperativo delineato dalla Costituzione⁵⁰ - ma anche con i privati titolari di diritti⁵¹.

Il modello che viene delineandosi individua, pertanto, sotto il profilo organizzativo e procedurale, nello Stato il titolare della funzione di programmazione e pianificazione strategica e, di conseguenza, della fissazione, in linea generale, dei metodi, degli strumenti e dei tempi di svolgimento della funzione generale di salvaguardia che, a sua volta, si affianca alla funzione legislativa di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella cultura.

Peraltro, le esigenze di esercizio unitario della funzione di salvaguardia dei beni culturali fanno sì che lo Stato (*rectius*: l'amministrazione centrale), al contrario di quanto avviene per altri tipi di beni, come, ad esempio, quelli paesaggistici, assuma un ruolo più marcato attraverso l'individuazione delle metodologie di intervento, degli strumenti giuridici e dei tempi di attuazione. Ciò, tuttavia, non esclude (anzi, impone) la possibilità di delineare un modello che preveda la pianificazione concertata dell'utilizzazione dei beni culturali in cui, alle tradizionali tecniche limitative di tutela e alle misure di conservazione, affianchi interventi "positivi" volti alla promozione del valore culturale del bene. In altri termini, un modello che, nei contenuti, richiama i piani di gestione dei siti Unesco⁵², disciplinati dall'art. 3 della legge 20 febbraio 2006, n. 77.

Invero, anche laddove lo Stato non dovesse definire i livelli essenziali delle prestazioni - o non dovesse definirli nei termini di cui al d.l. n. 146 del 2015 che disciplina i processi decisionali, le forme e le modalità di

⁵⁰ F. MERUSI, *art. 9, cit.*, p. 456.

⁵¹ Tale ricostruzione, peraltro, evoca il principio di sussidiarietà declinato in termini di reciproca dipendenza tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, che arrivano a coincidere poiché ai provvedimenti imperativi si affiancano procedimenti che prevedono la partecipazione individuale e sociale, dando così luogo a un decentramento verso la società, oltre che verso enti e organi. Filo conduttore, in entrambi i casi, è la condivisione della decisione con l'ulteriore conseguenza che il principio della concertazione assurge a canone fondamentale in materia di valorizzazione. Così F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2008, p. 379 ss.

⁵² "Gli strumenti di gestione dei siti Unesco, i c.d. Piani di gestione, sono un classico esempio di progetto integrato nel quale il recupero dell'identità sociale e della consapevolezza del valore culturale del sito parte dagli stakeholders e dalle popolazioni locali procede di pari passo con la "promozione" del sito attraverso la comunicazione degli interventi di valorizzazione definiti nel Piano nell'ottica di una fruizione globale". Così A. SAU, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario*, in *Unità e pluralismo culturale*, a cura di E. Chiti, G. Gardini, A. Sandulli, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 368.



attuazione e di coordinamento dell'azione, nonché le modalità di partecipazione di tutti gli attori, pubblici e privati - l'ordinamento conosce strumenti che possono essere utilizzati allo scopo e che, peraltro, consentirebbero, nella prospettiva del risultato amministrativo, il soddisfacimento del primario valore estetico-culturale.

Il riferimento è, appunto, ai piani di gestione Unesco, il cui art. 3, terzo comma, della legge n. 77 del 2006, dispone espressamente che gli accordi tra i soggetti pubblici siano raggiunti con le forme e le modalità previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tali piani, invero, definiscono le priorità di intervento e le relative modalità attuative; le azioni per reperire le risorse (che si aggiungono alle misure di sostegno indicate nell'art. 4 della medesima legge), nonché le forme di collegamento con i "programmi o strumenti normativi che perseguono finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette"⁵³.

Il piano di gestione, dunque, costituisce il "perno" intorno al quale ruotano i meccanismi di protezione dei siti Unesco costruiti "secondo una logica che combina dinamiche "top-down" (dagli standard Unesco al legislatore e alle amministrazioni statali e locali) e dinamiche "bottom-up" (dalle amministrazioni locali e statali all'Unesco)"⁵⁴, poiché individua gli interventi e coordina tutti gli interessi in gioco, integrando, al tempo stesso, la disciplina urbanistica-paesaggistica del territorio condizionandone la fruizione.

In questa prospettiva, inoltre, il piano di gestione diventa lo strumento di "tutela concorrente" o, meglio, "integrata", poiché, tutelando il sito, in realtà norma "anche relativamente il territorio"⁵⁵ e si intreccia con la disciplina urbanistica.

Come è stato affermato⁵⁶, il piano di gestione fa discendere non solo la necessità che le eventuali convenzioni multilaterali stabiliscano una regolamentazione adeguata, compatibile con il regime vincolistico "per quanto attiene sia la proprietà sia la destinazione dei singoli beni facenti parte del complesso, in modo da garantire coerenza all'offerta culturale", ma anche che la previsione dell'impegno dei proprietari, sulla base di un

⁵³ Gli specifici interventi, di cui al successivo art. 4, possono essere sintetizzati in termini di attività di studio e conoscenza, di tutela e conservazione e di promozione e valorizzazione; ossia, in sostanza, si tratta delle medesime attività individuate dal Codice dei beni culturali negli artt. da 1 a 6 e che costituiscono il contenuto della funzione generale di salvaguardia.

⁵⁴ **A. CASSATELLA**, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto online*, 1, 2011.

⁵⁵ Cfr. **G. PAGLIARI**, *Corso di diritto urbanistico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 2015, p. 847.

⁵⁶ **A. IACOPINO**, *Modelli*, cit., pp. 178-179.



programma concordato con l'ente gestore, comprenda il compimento di attività di ricerca e di acquisizione al fine di rafforzare l'identità culturale e il significato storico-artistico del bene.

In definitiva, dunque, si può concludere che da una ricognizione delle funzioni e dei contenuti dei piani di gestione dei siti Unesco emerge una comunanza di obiettivi con la disciplina codicistica dei beni culturali, il che rende possibile ipotizzare un "modello Unesco" per le attività di valorizzazione e, più in generale, di salvaguardia dei beni stessi in una visione non limitata al singolo bene ma ampliata al contesto territoriale. Un modello di "condivisione", "concertazione" e "programmazione negoziata", la cui fattibilità trova conferma negli strumenti giuridici utilizzati per l'attuazione dei piani di gestione, stante il rinvio espresso della legge n. 77 del 2006 agli accordi disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ivi compresi, presumibilmente, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 9 del Codice medesimo, anche a quelli tra Stato e Chiesa⁵⁷.

⁵⁷ A ciò si aggiunga il *favor* che si rinviene nel Codice per l'utilizzo di moduli consensuali quali veicoli operativi privilegiati per l'amministrazione dei beni culturali che "oltre ad aver il pregio di coniugare un interesse pubblico (utilità sociale) con un interesse privato (il profitto), sono, o meglio dovrebbero essere, in grado di assicurare vantaggi ulteriori, sotto il profilo dell'efficienza (si pensi al rispetto dei tempi e dei modi di realizzazione dei progetti) e dell'efficacia (e cioè secondo i parametri specifici dell'investimento), sempre nel rispetto del principio di trasparenza che si esplica nei controlli che si attivano nelle varie fasi della collaborazione (ex ante, in itinere, ex post)". Così E. BATELLI, *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, a cura di E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro, RomaTrE-Press, Roma, 2017, p. 84.