

# L'evoluzione del diritto dei beni culturali

*L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio", ha comportato il fiorire di studi e di pubblicazioni di commento al Nuovo Codice Urbani. Di grande importanza tra questi strumenti di lavoro è la nuova edizione del tradizionale "Codice dei beni culturali", edito da Giuffrè – Milano, a cura di Giuseppe Nerio Carugno e altri, di prossima pubblicazione.*

*La prefazione al volume è stata curata dal Prof. Fabrizio Lemme, membro del Comitato scientifico di Gazzetta ambiente, e viene qui di seguito pubblicata per gentile concessione.*

## Dalle origini al Codice Urbani

di **Fabrizio Lemme**  
Università di Siena

Poche legislazioni, nel nostro ordinamento giuridico, hanno radici profonde come il Diritto dei Beni Culturali.

Se infatti dovessimo indicare il primo provvedimento legislativo che, in Italia, ha disciplinato tale materia, dovremmo addirittura risalire al 24 ottobre 1602, quando, nel Granducato di Toscana, Ferdinando de' Medici adotta una deliberazione, assai significativa, nella quale si afferma la libera esportabilità di tutte le opere d'arte di autori viventi mentre, per quelle di autori defunti, occorrerà una licenza del Luogotenente dell'Accademia del Disegno.

Si specifica che tale licenza potrà essere liberamente accordata, evidentemente quando non vi sia danno – diremmo oggi – per il patrimonio nazionale, ma dovrà essere negata per le opere di diciotto pittori, tutti nominativamente indicati, che godevano al momento di altissima reputazione.

Di tali diciotto autori, la larga maggioranza sono di scuola toscana ma almeno tre di

essi non hanno, con il territorio granducale, alcuna connessione culturale profonda: Tiziano, Correggio, Parmigianino (l'altro, Raffaello, fu infatti in Toscana, agli inizi del sec. XVI e, d'altra parte, la sintesi pittorica da lui espressa di tutte le correnti dell'arte italiana, lo fa considerare anche toscano).

Pertanto, dall'indicato provvedimento normativo si ricavano alcuni principi di estremo interesse:

- la tutela viene concepita come radicamento al territorio o divieto di esportazione;
- le opere degli autori viventi sono liberamente esportabili: si vuole evitare una "chiusura culturale" in senso autarchico ed ancora oggi è questa una fondamentale limitazione oggettiva della legislazione di tutela;
- si sceglie un criterio di universalismo culturale, che prescinde dal legame con il territorio degli artisti le cui opere sono dichiarate inesportabili.

Non vogliamo appesantire questa ricostruzione storica ma non possiamo prescindere dal richiamare il provvedimento normativo adottato nello Stato Pontificio il 7 aprile 1820, riferibile a Bartolomeo Pacca, Cardinal Camerlengo di Santa Romana Chiesa.

Infatti, nell'Editto Pacca, vi sono *in nuce* tutte le linee direttive che ha poi assunto la materia e tuttora la caratterizzano:

- il principio dell'appartenenza allo Stato del sottosuolo archeologico;
- il principio della catalogazione del patrimonio culturale;
- l'estensione della tutela, oltre al radicamento al territorio, anche alla conservazione.

La legislazione nazionale tarda ad affermarsi nel neonato Regno d'Italia (1861): infatti, la sacertà, in uno Stato eminentemente liberale, del principio di piena disponibilità, da parte dei privati, di tutti i beni di loro spettanza, è sembrata a lungo inconciliabile con la legislazione di tutela, in cui, evidentemente, a tale libertà sono posti limiti più o meno pesanti.

Comunque, a partire dal 1902, l'Italia affronta il problema e, addirittura, nel 1909, viene emanata una legge organica (la n. 364), che non costituisce un progresso rispetto all'Editto Pacca, né sul piano dei principi, né su quello della struttura normativa.

Al contrario, un vero capolavoro della scienza giuridica è la seconda legge nazionale, quella del 1 giugno 1939 n. 1089, frutto della sapienza di uno dei più grandi maestri del diritto pubblico, Santi Romano, e della cultura storico-artistica di Giulio Carlo Argan.

Non stupisce, pertanto, che tale legge – direttamente o recepita nel T.U. 490/99 – abbia potuto sopravvivere sessantacinque anni, solo nel 2004 sostituita dal Codice dei beni culturali, approvato con D.Lgs. n. 42, che peraltro ne ha conservata intatta la struttura portante.

Questo breve *excursus* storico costituisce l'introduzione alla fatica testimoniata in questo libro, nel quale i compilatori del codice sono riusciti a condensare tutta la sequenza normativa che caratterizza oggi il diritto dei beni culturali.

A proposito di quest'ultima denominazione, rammentiamo che è oggi tramontato, anche per effetto del pensiero espresso, tra gli anni '20 e '40 del secolo scorso, da Marc Bloch e Lucien Febvre sulla rivista francese "*Les Annales*", il concetto aristocratico di "belle arti" ed è stato sostituito dal nuovo concetto di "beni culturali", che ingloba, oltre ai prodotti delle arti figurative tradizionali (pittura, scultura, architettura) anche qualsiasi ulteriore manifestazione avente valore di civiltà, come recita l'art. 2/2 del Codice oggi vigente.

È questa la più qualificante innovazione rispetto alla legislazione del 1939, concepita nella cultura neoidealistica di Benedetto Croce e Giovanni Gentile: i due filosofi *neo-hegeliani* consideravano infatti l'arte come una somma espressione dello spirito, tenendola ben distinta dalla ripetitività artigianale.

Nell'idea nuova – che si suole chiamare "*della cultura materiale*" – l'arte, l'arte decorativa, i prodotti dell'artigianato, perfino gli strumenti della fatica umana, sono tutti collocati su uno stesso livello di dignità: testimonianze della lotta dell'uomo per la vita, nel suo farsi quotidiano, dunque, "*testimonianze di civiltà*".

Quindi, si potrebbe dire che se qualcosa di nuovo e di importante vi è stato nel diritto dei beni culturali rispetto alla legislazione del 1939, questo è lo spirito dei tempi, il passaggio dal "*diritto delle antichità e belle arti*" al "*diritto dei beni culturali*".

Con una precisazione, peraltro: la legislazione del 1939, nella sua struttura straordinariamente elastica e vitale, aveva avuto la capacità di recepire il nuovo spirito dei tempi ed adattarsi ad esso, un po' come le "*Pandette*" di Giustiniano si erano adattate al mutare dei tempi (il c.d. "*usus modernus Pandectarum*").

Questo mutamento, già attuato a livello europeo almeno dalla Convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954, risale, nel nostro ordinamento, al 1967, quando vennero pubblicati gli atti di una Commissione parlamentare chiamata, dal nome del suo presidente, "*Commissione Franceschini*" (istituita con legge n. 310/64), che per prima propose la

sostituzione al termine “antichità e belle arti” di quello “beni culturali”, definendo questi ultimi come “*testimonianze materiali aventi valore di civiltà*”.

Oggi è caduta l’aggettivazione “materiali” e quindi i beni culturali hanno ormai una latitudine ancora maggiore.

Come abbiamo già accennato, la materia dei beni culturali e del paesaggio è oggi fundamentalmente recata nel testo approvato con D.Lgs. n. 42/2004, che reca la denominazione “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Il termine “*codice*” non è scelto a caso.

Dall’età napoleonica in poi, questo termine è entrato nella nomenclatura legislativa europea, per indicare un testo di legge, da un lato, stabile, dall’altro, esaustivo.

In teoria, il “*codice*” dovrebbe esaurire tutta la materia trattata.

Questo non è il caso del Codice dei Beni Culturali: infatti, innanzitutto, l’art. 117/2 lett. s) della Costituzione, contemplando le materie di esclusiva competenza legislativa nazionale, parla, dopo la modifica introdotta con la Legge Costituzionale n. 3/01, di “tutela dei beni culturali”. Ma il successivo III co., parlando di legislazione concorrente Stato-regione, include la “valorizzazione” dei beni culturali.

La distinzione tra tutela e valorizzazione non appare né semplice né felice ed è uno di quei classici “*escamotages*”, o soluzioni di compromesso, ai quali il legislatore ci ha negli ultimi tempi abituato.

Comunque, questa distinzione fonda un’imponente produzione normativa regionale, che i compilatori del codice, opportunamente, non hanno preso in considerazione, anche perché tale produzione è per sua natura volubilmente mutevole.

Viceversa, i compilatori hanno sapientemente rintracciato, pubblicato ed organizzato tutta l’imponente normativa *extra* codicistica che tuttora disciplina la materia dei beni culturali, ivi comprese le principali fonti secondarie.

In particolare, formano oggetto di questa disciplina *extra* codicistica le norme che disciplinano le strutture pubbliche preposte alla tutela (ministero, istituzioni culturali, biblioteche, archivi, musei); alcune disposizioni settoriali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio; la normativa fiscale e finanziaria; la normativa sui parchi, sulle aree marine, sulle c.d. zone umide.

Inoltre, sono di necessità escluse dal Codice del 2004, ma sono presenti in questa privata raccolta, le convenzioni internazionali, sempre più numerose, in materia di tutela, soprattutto quelle volte a disciplinare il recupero ai paesi di origine dei beni culturali che ivi siano stati illegittimamente trafugati (da ultimo, la ben nota Convenzione Unidroit, adottata in Roma il 24 giugno 1995 e ratificata dall’Italia con Legge 213/99).

Ne risulta una visione organica di tutta la materia, che fa di questo libro uno strumento indispensabile per chiunque voglia affrontare i problemi del diritto dei beni culturali.

Panorama a tutto campo, completato da un prezioso repertorio di giurisprudenza, che dimostra una non comune padronanza di questo difficile settore.

Difficile, perché tutti i segmenti del diritto sono costellati di dissonanze e antinomie, ma nel campo dei beni culturali la conflittualità logica assume dimensioni estreme ed appare ineliminabile.

L’arte, come creatività, è difficilmente conciliabile con il diritto, che è invece regolare e, quindi, ripetitività, come già ammoniva, alcuni decenni or sono, un significativo filosofo del diritto come Widar Cesarini Sforza.

Torna alla mente, in proposito, una frase di Benvenuto Cellini, riferita, da questo simpatico fanfarone, niente meno che al Pontefice allora sedente, Clemente VII: “*ommini come Benvenuto, unici nella loro arte, non hanno a essere ubbrigati dalla legge*”.