

La fruizione dei beni culturali

La legislazione e l'amministrazione dei beni culturali in Italia ha subito in tempi recenti un notevole processo di modernizzazione e aggiornamento, a partire dalla Legge Ronchey del 1993, dalle leggi Bassanini del 1997 e dal testo unico del 1999. Gli strumenti di tutela, di conservazione e di valorizzazione sono stati aggiornati alle esigenze che nascono da una crescente attenzione da parte di strati sociali sempre più vasti per il nostro patrimonio culturale.

Un agile volumetto apparso recentemente fornisce una efficace illustrazione delle principali novità introdotte in materia, con particolare riferimento ai problemi della fruizione, valorizzazione e promozione dei beni culturali. La pubblicazione si raccomanda per la chiarezza e sistematicità con cui tali argomenti sono affrontati. Dal volume di Stefano Arcella, "La gestione dei beni culturali", Esselibri, Napoli 2000, pp. 223, Euro 11,36, ricaviamo il capitolo 3 (pp. 27 - 37) dal titolo "La fruizione dei beni culturali". Agli amministratori locali, ai tecnici, ai proprietari che intendono valorizzare il loro castello raccomandiamo la lettura del testo.

La fruizione pubblica dei beni culturali: fondamento, criteri, modalità

Il legislatore ha collocato, nel Titolo I del Testo Unico, le norme relative alla gestione dei beni culturali nel più ampio contesto della Sezione II del Capo VI dedicata alla fruizione, in base, evidentemente, ad un criterio finalistico, la gestione essendo preordinata ad un migliore godimento del patrimonio culturale.

La Sezione II si apre con una norma - art. 98 - che definisce l'ambito di applicazione della fruizione del patrimonio culturale. Essa stabilisce che « i beni culturali indicati nell'art. 54 sono destinati al godimento pubblico ».

La norma richiamata rinvia, a sua volta, agli articoli 822 e 824 del Codice Civile (v. testo in Appendice) e stabilisce che i beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni costituiscono il demanio storico, artistico, archivistico e bibliografico e sono assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

La demanialità di questi beni è, dunque, il titolo giuridico che fonda e legittima la loro fruizione pubblica; tale regime vale non solo per i beni culturali appartenenti allo Stato, ma anche per quelli rientranti nel patrimonio degli enti locali, di cui la legge fissa, in linea generale, il pubblico godimento.

Nel successivo articolo 99 il legislatore rinvia alla regolamentazione ministeriale la disciplina dell'apertura al pubblico dei musei, dei monumenti, delle aree e dei parchi archeologici statali, degli archivi di Stato e delle biblioteche pubbliche statali.

La definizione di parco archeologico come «ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla presenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto in modo da facilitarne la lettura attraverso itinerari ragionati e sussidi didattici» introduce ufficialmente un concetto nuovo nella legislazione di questa materia; esso nasce da una lettura integrata del profilo

paesaggistico-ambientale e di quello strettamente culturale ed è potenzialmente carico di ripercussioni operative, l'intervento a tutela del paesaggio dovendo coordinarsi con quello per la salvaguardia dei beni archeologici, il che postula una stretta unità operativa fra i vari enti competenti per materia, andando oltre la logica dei «compartimenti stagni» che talvolta affiora in determinate fattispecie concrete.

Ciò è tanto più significativo nel quadro di una legislazione che, dalla Legge n. 59 del 1997 (cosiddetta «Bassanini 1») e, poi, col Decreto Legislativo n. 112/98, ha accentuato il processo di decentramento delle competenze in materia ed il criterio del raccordo fra lo Stato — nelle sue strutture centrali e nelle sue articolazioni periferiche — e gli enti territoriali e locali.

Lo stesso concetto di museo, del resto, è definito in funzione non soltanto di esigenze, pur fondamentali, di conservazione e di tutela, ma di quelle inerenti alla valorizzazione e al pubblico godimento dei beni culturali, recependo in tal modo una lunga elaborazione della dottrina che ha superato la concezione «statica» del museo, verso quella di *centro di propulsione delle iniziative culturali* volte a favorire e diffondere la conoscenza del nostro patrimonio.

Alcune innovazioni sono state introdotte anche per quanto concerne le modalità di *emissione, distribuzione e vendita del biglietto d'ingresso ai musei* ed agli altri luoghi menzionati nell'art. 99, nonché di riscossione del corrispettivo.

L'art. 100, co. 2, lett. c) del Testo Unico prevede la possibilità, in questo campo, di stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati. La gestione dei biglietti d'ingresso può essere attuata con l'ausilio delle nuove tecnologie informatiche, con possibilità di prevendita e vendita presso terzi convenzionati, aprendo così la strada, anche sotto questo aspetto, alla gestione privatistica dei servizi e ad un nuovo, ulteriore campo di intervento delle imprese private, in un rapporto di *partnership* con lo Stato e gli enti locali.



L' art. 100, co. 3, definisce la finalizzazione degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso; essi sono destinati *all'adeguamento strutturale e funzionale* dei locali adibiti a sedi di musei, gallerie, archivi e biblioteche nonché alle misure di *prevenzione incendi* ed alla installazione dei *sistemi antifurto* e di ogni altra *misura di prevenzione* nei locali stessi.

Da sottolineare che, fra le misure di prevenzione, vanno considerate quelle inerenti alla sicurezza sul lavoro di cui al D.Lgs. n. 626/94 e successive modificazioni e integrazioni, che riguardano molteplici aspetti lei la qualità degli ambienti di lavoro e della tutela della salute dei lavoratori, con inevitabili implicazioni in termini di appalti ai privati, per l'adeguamento degli istituti culturali alla normativa in materia, che comunque deve tener conto delle peculiarità del patrimonio architettonico italiano.

Fra le finalità menzionate nella stessa norma vi sono anche quelle di finanziare l'espropriazione e l'acquisto dei beni culturali privati, anche mediante l'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato.

Sono invece gratuite le ricerche e le letture effettuate, per ragioni di studio, negli archivi e nelle biblioteche pubbliche statali (art. 101 del T.U.).

Visita pubblica dei beni culturali

L' art. 106 del T.U. - che richiama l'art. 53 dell' abrogata Legge n. 1089 del 1939 - stabilisce che sono soggetti a visita da parte del pubblico, per scopi culturali:

- a) i beni culturali immobili menzionati nell'art. 2, co. 1, lett. a) e b) del T.U., che siano *«già dichiarati a norma dell'articolo 6 che rivestano altresì un interesse eccezionale»*;
- b) le collezioni dichiarate a norma dell'art. 6.

Per comprendere quindi le implicazioni operative di questa norma (art. 106, co. 1., lett. a), occorre coordinarne la lettura con quella dell'art. 6 del T.U., laddove, al comma 1, è previsto che *«il Ministero dichiara l'interesse particolarmente importante delle cose indicate all'articolo 2, comma 1, lettera a), appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati all'articolo 5, comma 1»*, ossia diversi dalle regioni, province, comuni, altri enti pubblici e persone giuridiche private senza fine di lucro.

Il legislatore si riferisce, in altri termini, a quei beni culturali - appartenenti a soggetti privati che non siano enti morali - per i quali *vi sia già stata, da parte del Ministero, la dichiarazione di «interesse particolarmente importante»*; si tratta precisamente dei beni immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o demo-etno-antropologico o dei beni immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante.

Per questi beni, che *siano già stati oggetto della dichiarazione* e che, pertanto, *siano già vincolati* e perciò soggetti al regime di tutela, il legislatore prevede, all'art. 106, quale fondamento giuridico per la loro fruizione da parte del pubblico, una ulteriore e più incisiva qualificazione, allorché stabilisce che essi debbano rivestire un *«interesse eccezionale»*.

L'art. 106, comma 1, lett. b) colloca, nel novero dei beni soggetti a visita, le collezioni dichiarate a norma dell'art. 6.11

riferimento è evidentemente al comma 2 dell'art. 6, laddove è previsto che il Ministero dichiara l'eccezionale interesse delle collezioni o serie di oggetti indicati all'articolo 2, comma 1, lettera c), ossia quelle che *«per tradizione; fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico»*.

Il legislatore, ai fini della fruizione pubblica, prende in considerazione non i singoli beni mobili che possano presentare un grande valore storico-artistico, ma le collezioni o serie di oggetti, ossia quelle che, nel linguaggio civilistico, si definiscono come *universalità di beni mobili*, in questo caso con particolari caratteristiche che ne fanno una *«testimonianza materiale avente valore di civiltà»*.

L'art. 106, comma 2, stabilisce che l'eccezionale interesse degli immobili indicati nella lettera a) del comma 1 è dichiarato con atto del Ministero, sentito il proprietario, col quale sono concordate le modalità di visita le quali, solo in caso di mancato accordo, sono disposte in via unilaterale dal Ministero che comunque deve tenere conto delle esigenze del domicilio e della proprietà.

Il legislatore ha inteso contemperare il diritto della collettività alla fruizione dei beni culturali - che fanno parte integrante della storia, dell'arte e, in genere, della cultura nazionale - con i diritti del proprietario privato. Tale contemperamento è confermato dall'ultimo comma dell'art. 106, che fa salve le disposizioni dell'art. 45 del TU. (Apertura al pubblico degli immobili restaurati), ove è stabilito che *«gli immobili di proprietà privata, restaurati a carico totale o parziale dello Stato, o per i quali siano stati concessi contributi in conto capitale o in conto interessi, restano accessibili al pubblico secondo modalità fissate, caso per caso, da apposite convenzioni da stipularsi fra il Ministero e i singoli proprietari»*, tenuto conto del valore storico e artistico degli immobili e dei beni in essi esistenti. Qui il legislatore ha inteso stabilire solo il principio dell'accesso dei beni culturali privati alla fruizione, lasciando all'organo tecnico-amministrativo dello Stato, d'intesa col proprietario privato, la discrezionalità della scelta circa le modalità più opportune per la visita del pubblico, per fissare le quali occorre considerare non solo i diritti del proprietario, ma anche le peculiarità dell'immobile in questione e dei beni in esso conservati; *la fruizione, infatti, non deve pregiudicare la tutela del bene*, per cui occorre aver presente la tipologia degli interventi di restauro eventualmente effettuati.

Fruizione da parte delle scuole

Una normativa di recente introduzione (artt. 7 e 8 della Legge n. 352/97) è stata recepita ed inglobata nel T.U. e riguarda *la fruizione da parte delle scuole*. Essa prevede che il Ministero, le regioni e gli altri enti territoriali favoriscono la fruizione del patrimonio culturale e scientifico da parte degli studenti, stipulando con le scuole di ogni ordine e grado apposite convenzioni, nelle quali sono fissate anche le modalità per la predisposizione dei materiali, sussidi e percorsi didattici.

Gli oneri derivanti dalle convenzioni sono ripartiti fra la scuola richiedente ed il Ministero o l'ente interessato.

Va segnalato che, fino al '97, non esisteva nel nostro ordina-



mento una norma che prevedesse, in modo specifico, un diritto di fruizione da parte delle scuole e degli studenti come tali.

Il legislatore ha inteso dare rilievo legislativo a tale possibilità di godimento, dando una più completa attuazione all'art. 9 della Costituzione, che assegna alla Repubblica la finalità di promuovere e diffondere la cultura e la conoscenza del patrimonio culturale. L'estensione della fruizione è, inoltre, in base a questa norma, compito non solo dello Stato nelle sue articolazioni centrali e periferiche, ma anche delle regioni e degli altri enti territoriali; i comuni, ad esempio, dovranno favorire il godimento, da parte delle scuole, dei musei civici o delle biblioteche comunali, in un'ottica di raccordo e di collaborazione fra enti locali e scuole. Degna di nota è la menzione delle *scuole* in generale, senza ulteriori specificazioni; l'ambito d'applicazione delle convenzioni, in cui si concretizza il diritto di fruizione, concerne tutte le scuole sia *pubbliche* (statali e comunali) che *private*, in una prospettiva di parificazione del trattamento e delle opportunità di fruizione.

Le convenzioni sono stipulate direttamente con le scuole di ogni ordine e grado, che sono quindi diretti interlocutori dell'Amministrazione dei beni culturali o delle regioni e degli altri enti territoriali; è una conseguenza del processo legislativo relativo all'autonomia scolastica, in cui il potere decisionale è distribuito secondo un modello decentrato e capillare.

Infine, il riferimento della norma ai *sussidi ed ai percorsi didattici* delinea un modello innovativo di fruizione del bene culturale che sia supportato dai necessari strumenti esplicativi e di preparazione alla visita del bene, nell'ottica della predisposizione di progetti didattici in cui l'approccio al bene, lungi dall'essere un fatto episodico e frammentario, si inserisca in un organico percorso educativo, ove le conoscenze dei beni culturali siano collegate fra loro nell'ambito di un insegnamento complessivo finalizzato all'approfondimento di una specifica tematica.

Esposizioni e mostre

L'art. 102 del T.U. richiama gli articoli 6 e 7 della Legge 2 aprile 1950 n. 328 (ora abrogata), nonché l'art. 13-bis, lett. h), del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Il primo comma prevede che, su richiesta dell'interessato, il Ministero dichiara il rilevante interesse scientifico e culturale delle mostre o esposizioni d'opere d'arte ai fini delle applicazioni delle agevolazioni fiscali.

Il secondo comma elenca i casi in cui il prestito di opere & arte alla mostra o all'esposizione è soggetto ad autorizzazione ministeriale: si tratta delle opere d'arte di proprietà dello Stato, con l'assenso dell'ufficio competente, nonché delle opere d'arte «*costituenti beni culturali a norma dell'art. 2, comma 1, lett. a) del T.U., di proprietà di enti pubblici e di persone giuridiche private senza fine di lucro, o dichiarati a norma dell'articolo 6*» (art. 102, co. 2, lett. b) e dei *beni archivistici* (art. 102, co. 2, lett. c).

Per chiarire questa norma occorre fare riferimento all'articolo 2, co. 1 del T.U., laddove, alla lettera a), si elencano, nella categoria dei beni culturali, le «*cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o demo-*

etno-antropologico». Coordinando la lettura delle due norme, si evince chiaramente che il legislatore ha inteso sottoporre ad autorizzazione ministeriale il prestito, per mostre ed esposizioni, dei beni mobili ed immobili che presentino l'interesse specificato nell'art. 2 e che appartengano ad enti pubblici o ad enti morali, ossia a quelle associazioni cui lo Stato abbia riconosciuto la personalità giuridica - sulla base delle vigenti norme del Codice Civile - e che perseguano finalità non lucrative, ma squisitamente culturali.

La norma fa riferimento anche ai beni dichiarati ai sensi dell'articolo 6 del T.U., ossia quelli per i quali il Ministero per i Beni e le Attività Culturali abbia dichiarato «*l'interesse particolarmente importante*» o «*l'eccezionale interesse*» ovvero ancora «*il notevole interesse storico*» secondo i casi, in rapporto alla tipologia dei beni specificati nell'art. 2, e con gli effetti previsti dall'articolo 10, ove è definito l'ambito d'applicazione dei Capi II e; ss. del Titolo I del T.U.

La *richiesta di autorizzazione al Ministero*, per il prestito delle opere d'arte, è presentata almeno *quattro mesi prima dell'inizio della manifestazione* e deve contenere l'indicazione del responsabile della custodia delle opere in prestito.

È chiaro che si è inteso, con questa norma, salvaguardare il momento istituzionale della tutela dei beni; occorrono, in altri termini, i tempi tecnici per valutare adeguatamente se sussistano o meno le condizioni d'affidabilità del destinatario del prestito, le garanzie di sicurezza dei beni culturali, la precisa identificazione del responsabile della loro custodia.

Il legislatore rinvia al regolamento d'esecuzione per l'identificazione dei criteri dell'autorizzazione, in relazione «*alle esigenze d'integrità e fruizione pubblica delle opere*», ove la tutela non è, evidentemente, fine a se stessa, ma preordinata al godimento dei beni culturali da parte della collettività.

L'art. 102 del Testo Unico prevede anche, al comma 5, che l'autorizzazione possa essere subordinata all'adozione delle misure necessarie alla protezione delle opere; qui il legislatore ha inteso rinviare alla discrezionalità tecnica dell'organo ministeriale competente che si avvale del parere del competente ufficio centrale (competenza per materia) nonché delle indicazioni del competente organo tecnico periferico, allo scopo di perseguire l'obiettivo della tutela che resta fondamentale e condizione indispensabile per la realizzazione degli ulteriori obiettivi di fruizione, promozione e valorizzazione dei beni culturali.

Infine è previsto (art. 102 co. 7) che i provvedimenti autorizzativi siano adottati dalle regioni nelle ipotesi previste dal D.P.R. n. 3/72. La norma si riferisce ai beni culturali che rientrano nel demanio regionale ed il cui novero, ai sensi del Decreto Legislativo n. 112/98 e del conseguente regolamento d'esecuzione - non ancora emanato - è destinato a registrare un incremento considerevole.

Accesso agli archivi di stato, agli archivi storici degli enti pubblici, agli archivi privati

L'articolo 107 del testo Unico stabilisce un criterio generale di libera consultazione dei documenti conservati negli archivi di Stato, ad eccezione di quelli dichiarati di carattere riservato da parte del Ministero dell'Interno, d'intesa col Ministero per



i Beni e le Attività Culturali, ai sensi dell'articolo 110 del Testo Unico.

Tali documenti sono quelli inerenti alla politica estera ed a quella interna dello Stato, che sono consultabili dopo cinquanta anni dalla loro data, nonché quelli concernenti situazioni private di persone, consultabili dopo settanta anni dalla loro data; sono quindi previste *fattispecie tipiche*, in presenza delle quali lo Stato tramite i suoi organi si riserva la facoltà di escludere la consultazione dei documenti. Si noti che la previsione di queste fattispecie è, al tempo stesso, *un limite per l'applicabilità della dichiarazione statale di riservatezza, che non può avvenire, evidentemente, al di fuori di queste ipotesi*.

I documenti dei processi penali sono consultabili settanta anni dopo la data della conclusione del processo.

La norma sul vincolo dei settanta anni ricalca quella già presente in precedenti disposizioni legislative, espressamente richiamate nel titolo dell'art. 107.

Di particolare interesse, per gli studiosi, è il 2° comma della medesima norma, laddove è stabilito che il Ministero dell'Interno, d'intesa con quello per i Beni e le Attività Culturali, può consentire, per motivi di studio, la consultazione dei documenti di carattere riservato anche prima della scadenza dei termini previsti nel comma 1.

A tale scopo, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha facoltà di avvalersi del parere del comitato di settore competente per materia, del Consiglio nazionale dei beni culturali e ambientali, tenendo conto della rilevanza storico-culturale dei documenti riservati dei quali sia stata richiesta la consultazione.

L'interesse di questa norma sta nella possibilità, lasciata agli studiosi, in presenza della riservatezza di documenti particolarmente importanti per una ricerca storica, di chiedere che si deroghi alla norma sul vincolo dei cinquanta anni (per i documenti dello Stato) e dei settanta anni (per quelli relativi a situazioni private di persone che possano eventualmente avere un loro preciso rilievo per la storia politica o per la vita culturale); si evita in questo modo di avere una legislazione troppo restrittiva, che altrimenti avrebbe condizionato le possibilità della ricerca storico-scientifica.

Alle stesse norme ed alle stesse possibilità di deroga sono assoggettati i *documenti di propria età dei privati* che li abbiano depositati presso gli archivi di Stato o che a quegli stessi archivi li abbiano donati o venduti o lasciati in eredità o in legato (art. 107 comma 3).

I depositanti e coloro che donano o vendono o lasciano in eredità o legato agli archivi di Stato possono porre la condizione della non consultabilità dei documenti dell'ultimo settantennio, in tutto o in parte. Questa norma prevede quindi la possibilità lasciata alla valutazione dei privati proprietari dei documenti, al momento di porre in essere l'atto traslativo, di fissare un limite alla consultabilità dei documenti che donano o vendono o lasciano in eredità, indipendentemente dalla valutazione di riservatezza che gli organi statali competenti potranno eventualmente fare su quei documenti stessi.

Tale limitazione - come pure quella stabilita al comma 1 dello stesso articolo - non opera nei riguardi dei depositanti, dei donanti, dei venditori nonché nei confronti «*di qualsiasi altra persona da essi designata*».

La limitazione non opera nei confronti degli aventi causa dei depositanti, dei donanti, dei venditori, qualora si tratti di documenti riguardanti oggetti patrimoniali, ai quali gli aventi causa siano interessati per il titolo di acquisto.

Il legislatore ha confermato - ed è logico che così fosse - la sua precedente tendenza a contemperare l'esigenza di una pubblica fruizione dei beni archivistici - e quindi la loro consultazione - con quella di tutela di interessi dello Stato inerenti alla riservatezza di notizie concernenti la politica estera o quella interna nonché con l'esigenza della tutela di interessi privati concernenti la riservatezza di determinate notizie.

Agli archivi storici degli enti pubblici si applicano le medesime disposizioni dell'art. 107. Ciò significa che anche documenti conservati presso un ente pubblico possono essere sottoposti al limite della non consultabilità per cinquanta anni dalla loro data (qualora riguardino la politica estera o interna dello Stato) o per settanta anni (quando riguardino situazioni puramente private di persone) e siano stati dichiarati di carattere riservato con queste motivazioni.

La consultazione a scopi storici degli archivi correnti e di deposito delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici è disciplinata con regolamento al quale il legislatore rinvia, fermo restando quanto stabilito dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di accesso agli atti della pubblica amministrazione.

Il legislatore ha così previsto una *riserva regolamentare* e quindi una discrezionalità dell'autorità amministrativa nel disciplinare la consultazione per scopi storici dei documenti di queste tipologie di archivi, ma ha fissato un limite nell'osservanza - non a caso *esplicitamente richiamata* - della Legge n. 241/90, la cui

menzione ha un preciso e duplice significato che è, da un lato, quello della regola generale della trasparenza e dell'accessibilità degli atti e, dall'altro, quello dei limiti di trasparenza per ragioni di sicurezza dello Stato o, anche, per motivi di eventuale tutela della riservatezza disciplinata e garantita dalla Legge n. 675/96 e dalle leggi e regolamenti successivi in materia, nonché dall'elaborazione giurisprudenziale cui è toccato il compito non facile di contemperare il momento della trasparenza con quello della riservatezza.

I proprietari privati, i possessori o detentori degli archivi e dei singoli documenti che siano stati dichiarati di notevole interesse storico e che quindi, per effetto del vincolo, siano assoggettati al regime di tutela vigente, sono obbligati a consentire agli studiosi la consultazione dei documenti che non siano riconosciuti di carattere riservato (art. 109 T.U.).

Lo studioso deve formulare e motivare la sua richiesta al soprintendente archivistico - competente per territorio - che ha la vigilanza istituzionale sugli archivi privati. Le modalità di consultazione sono concordate fra il privato e il soprintendente e le spese sono a carico dello studioso. In altri termini, lo Stato si è garantita una posizione di *vigilanza* e di *supremazia*, sia con la possibilità di dichiarare riservati - e quindi non accessibili - documenti o complessi di documenti conservati negli archivi privati, sia col sottoporre al soprintendente archivistico l'istanza d'accesso ai documenti di archivi privati vincolati.

