

**Sabino Cassese**

## **Cammelli e i beni culturali**

C'è una “cifra”, un modo tipico in cui Marco Cammelli ha studiato i beni culturali, contribuendo, così, sia all'analisi di questo importante settore, sia allo sviluppo dei metodi e delle tecniche di studio? Dico subito che la mia risposta è positiva. Cammelli ha inaugurato un nuovo indirizzo negli studi di quest'area, un nuovo indirizzo caratterizzato da almeno tre tratti distintivi: un relativo disinteresse per l'aspetto definitorio e nozionistico e una grande attenzione per l'analisi funzionale della disciplina giuridica; un approccio di critica militante, che dà per acquisita l'impostazione della normativa del 1939 e si interessa invece del nuovo contesto (espansione dell'area dei beni culturali, regioni, disciplina sovranazionale); interesse “totalizzante”, nel senso di aver coltivato il tema dei beni culturali scrivendo, curando una rivista, dirigendo opere collettive.

Per comprendere la novità di questo approccio, occorre risalire alla letteratura sui beni culturali e individuare il modo tradizionale con il quale essi sono stati studiati sotto l'aspetto giuridico.

La letteratura giuridica sui beni culturali segue le principali giunture della legislazione: gli atti fondativi, costituiti dalle leggi del 1939, le norme che hanno disciplinato l'involucro amministrativo (la legge Spadolini del 1974 – 1975), il testo unico del 1999 e il codice del 2004, che hanno tentato di stabilire un nesso tra norme del 1939 e la legge Spadolini.

Delle norme del 1939 e della loro importanza la cultura giuridica si accorse soltanto più di un decennio dopo – Giannini aveva notato proprio nel 1939 il “difetto di problematiche” derivante dalla disattenzione della scienza giuridica italiana per gli sviluppi dell'ordinamento – con le opere, apparse a distanza di un anno, di Grisolia e di Cantucci<sup>1</sup>. Nonostante che le due opere

---

<sup>1</sup> M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Ed. Foro it., 1952 e M. Cantucci, *La tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, Cedam, 1953.

provenissero una dall'interno (Grisolia era stato al ministero uno dei coautori della legislazione del 1939), una dall'esterno (Cantucci era un isolato professore senese), le due opere portavano ambedue i segni del loro tempo: preoccupazioni definitorie, inquadramento di tipo concettuale, svolgimento tradizionale (evoluzione della legislazione e cenni comparati, oggetto, rapporti, limiti, sanzioni, procedimenti). Due volumi, dunque, di impianto analogo e provenienti dalla stessa cultura, con analisi accurate, che davano per scontato l'immobilità dell'ordinamento, con un intento esplicativo – espositivo. Il bene culturale era considerato bene d'interesse pubblico, sottoposto a vincolo di destinazione e sottoposta a potestà statale di tutela.

Seguirono, nel 1963 e nel 1976, gli scritti di Giannini<sup>2</sup> il primo manualistico, il secondo in forma di saggio. Giannini, partito dalla tesi che i beni culturali fossero oggetto di proprietà divisa (dominio eminente dello Stato, dominio utile del titolare del

---

<sup>2</sup> Mi riferisco a M. S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963 e a M. S. Giannini, *I beni culturali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1976, n. 1, pp. 3 ss.

diritto patrimoniale), giunse alla conclusione che nel bene culturale fossero compresenti un bene patrimoniale, oggetto di diritti di proprietà, e un bene culturale, come bene immateriale, oggetto di situazioni giuridiche attive del potere pubblico. L'interesse scientifico di Giannini per i beni culturali era di tipo esplorativo: non contento dei concetti tradizionali, Giannini, come in altri campi, mise alla prova le impostazioni correnti, esaminandone la resistenza alla luce della enorme varietà di situazione di diritto positivo. Giannini accompagnò all'interesse scientifico anche un impegno militante, perché collaborò criticamente alla stesura della legge Spadolini e poi fece parte della Commissione Franceschini e del Consiglio superiore del Ministero dei beni culturali.

Seguirono studi vari, alcuni prevalentemente dedicati alla disciplina costituzionale, alla ricerca di un fattore unificante<sup>3</sup>, altri

---

<sup>3</sup> F. Merusi, *Art. 9, in Commentario alla Costituzione. Artt. 1 – 12. Principi fondamentali*, Bologna – Roma, Zanichelli – Foro italiano, 1975, p. 434 ss. Si veda anche il successivo F. Merusi, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in “Diritto amministrativo”, 2007, n. 1, pp. 1 ss.

alla contraddizione tra la eterogeneità dei beni culturali e l'unità dell'involucro amministrativo<sup>4</sup>.

La letteratura successiva può essere classificata in tre gruppi. Quella che affronta la questione delle competenze regionali. Quella che studia le difficoltà dell'interpretazione delle modificazioni costituzionali del 2001, sotto il profilo della definizione finalistica della materia e sotto quello della distinzione tra tutela e valorizzazione<sup>5</sup>; quella che si dedica al profilo della tutela globale dei beni culturali<sup>6</sup>.

Ritorniamo a Cammelli. Cammelli non si cimenta con le definizioni, si preoccupa delle funzioni. Gli interessa la coerenza della legislazione del 1939 con il nuovo contesto, la funzionalità della nuova legislazione, che mette insieme il quadro nuovo

---

<sup>4</sup> S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in "Rassegna degli Archivi di Stato", 1975, nn. 1-2-3, gennaio-dicembre, pp. 116 ss.

<sup>5</sup> L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in pp. 651 ss. Di questo autore si vedano anche *I beni culturali da Spadolini agli anni duemila*, in L. Fiorentino-H. Caroli Casavola-L. Casini-E. Chiti-M. Conticelli-A. Fioritto-M. Gnes-C. Lacava-M. Macchia-A. Mari-C. Meoli-A. Natalini-C. Notarmuzi-L. Saltari-M. Savino, *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2009, pp.423 ss. e, in generale, *Beni culturali (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico, ad vocem*, ove altra bibliografia.

<sup>6</sup> L. Casini (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2011.

(ministero e regioni) con i vincoli tradizionali, è orientato a fare proposte di riforma.

Questo nuovo modo di vedere il tema è chiarissimo nella rivista “Aedon”, che inizia come bimestrale nel 1998, per poi divenire quadrimestrale. Cammelli la fonda e la dirige, e vi scrive non meno di una ventina di articoli. Si tratta di interventi brevi, commenti di legislazione, interventi a convegni, presentazioni di commenti e di numeri unici della rivista. I temi dominanti sono quelli della disciplina legislativa, del finanziamento, degli aspetti organizzativi, del raccordo tra Stato e regioni, nonché con gli enti locali.

Cammelli spiega all’inizio che la rivista corrisponde a una esigenza di autonoma trattazione della materia, che non sia limitata al diritto amministrativo<sup>7</sup>. Commenta e analizza subito la legge 59/97, il decreto legislativo 112/98 e quello 368/98, il testo

---

<sup>7</sup> *Editoriale*, 1998, n. 1.

unico del 1999<sup>8</sup>. Segnala, commenta e critica gli atti amministrativi e legislativi immediatamente successivi, relativi all'alienazione e utilizzazione dei beni del demanio storico – artistico, al restauro dei beni culturali mobili, agli aspetti finanziari<sup>9</sup>. Commenta la riorganizzazione del ministero dei beni culturali<sup>10</sup>. Si dedica a una attenta analisi del codice<sup>11</sup>. Passa a interessarsi degli aspetti organizzativi (struttura ministeriale, musei locali e affidamento a privati, servizi di assistenza culturale e di ospitalità, servizi di accoglienza, restauro)<sup>12</sup>. Ritorna ai

---

<sup>8</sup> M. Cammelli, *Il decentramento difficile*, in “Aedon”, 1998, n. 1; M. Cammelli, *Il nuovo ministero: questioni risolte e problemi aperti*, in “Aedon”, 1999, n. 1; M. Cammelli, *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione al commento del d.lg. 490/1999*, in “Aedon”, 2000, n. 1 e M. Cammelli, *Il Testo Unico, il commento e ... ciò che resta da fare*, in “Aedon”, 2000, n. 2.

<sup>9</sup> M. Cammelli, *Ratio e presupposti del regolamento - Alienazione e utilizzazione del demanio storico-artistico nel dpr 283/2000: una prima lettura*, in “Aedon”, 2001, n. 1; M. Cammelli, *Restauro dei beni culturali mobili e lavori pubblici: principi comuni e necessaria diversità (a proposito del d.m. 3 agosto 2000, n. 294)*, in “Aedon”, 2001, n. 2; M. Cammelli, *Buscar oriente e tomar occidente (ovvero: i beni culturali nella finanziaria 2002)*, in “Aedon”, 2001, n. 3

<sup>10</sup> M. Cammelli, *La riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali (d.lg. 8 gennaio 2004, n. 3)*, in “Aedon”, 2003, n. 3.

<sup>11</sup> M. Cammelli, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, in “Aedon”, 2004, n. 2; M. Cammelli, *Pensieri sotto l'albero*, in “Aedon”, 2004, n. 3; M. Cammelli, *Ministero pesante e Codice debole*, in “Aedon”, 2005, n. 1.

<sup>12</sup> M. Cammelli, *Ossimori istituzionali: l'instabile immobilità della organizzazione ministeriale*, in “Aedon”, 2006, n. 3; M. Cammelli, *“Nodi” e sistema dei beni culturali: soluzioni in cerca di autore*, in “Aedon”, 2007, n. 1; M. Cammelli, *Le fondazioni di origine bancaria e il*

problemi generali, relativi alle implicazioni degli interventi europei in materia di beni culturali e all'impegno di "Aedon" nel decennio<sup>13</sup>.

Questa attività duplice, di direttore e di commentatore, svolta per più di un decennio, è stata, infine, completata con scritti di carattere più teorico, come quello su decentramento e "outsourcing" nel settore della cultura<sup>14</sup>, e con tre opere collettive generali, di cui Cammelli è stato promotore, curatore e coautore, un commento al testo unico del 1999, un commento al codice dei beni culturali del 2004, un "manuale" di diritto dei beni culturali<sup>15</sup>.

Se le opere di Grisolia e Cantucci sono indispensabili per la comprensione della giuntura costituita dalle leggi del 1939 e gli

---

*restauro di beni culturali*, in "Aedon", 2007, n. 2; M. Cammelli, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in "Aedon", 2007, n. 2, M. Cammelli, *Musei e servizi di accoglienza. Ovvero: come due cose sbagliate non facciano una cosa giusta*, in "Aedon", 2008, n. 2.

<sup>13</sup> M. Cammelli, *Per uno sguardo oltre la siepe*, in "Aedon", 2008, n. 1 e M. Cammelli, *Beni culturali e Aedon: un decennio di politiche istituzionali*, in "Aedon", 2008, n. 3.

<sup>14</sup> M. Cammelli, *Decentramento e outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, in "Diritto pubblico", 2002, n. 1, pp. 261 ss.

<sup>15</sup> M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2000; M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, Bologna, Il Mulino, 2004; C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuillo, *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2004.



scritti di Giannini necessari per comprendere la nuova sistemazione degli anni '70 dello scorso secolo e portare a sistema (insieme) questa e la rivoluzionaria legislazione del 1939, gli scritti di Cammelli, tanto numerosi e sparsi nell'arco di più di un decennio, forniscono la chiave di lettura delle modificazioni legislative dell'ultimo decennio dello scorso secolo.

Mi sono chiesto all'inizio quale segno particolare abbiano i contributi di Cammelli allo studio dei beni culturali. Da questa rapida rassegna si comprende che Cammelli ha contribuito come pochi allo sviluppo di una riflessione generale sul tema. I suoi scritti specifici sono stati sempre mirati sui temi di attualità. La sua opera complessiva di promotore, curatore, direttore, coautore di intraprese collettive si è estesa a tutto il campo, costruendo una grammatica e una mappa geografica della materia, che costituisce ormai un punto di passaggio obbligato per gli studi futuri.