



# Il regionalismo differenziato dei beni culturali

di Lorenzo De Poli

SOMMARIO: 1. Regime attuale della materia - 2. Articolazione vigente centro-periferia. - 3. Struttura amministrativa dell'amministrazione centrale e dei suoi organi periferici. - 4. Oggetto, articolazione e analisi delle funzioni di cui si richiede il trasferimento. - 5. Conclusioni.

## Premessa

Lo scopo del presente elaborato è l'analisi delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in materia di beni culturali, avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto a norma dell'art. 116, III comma, Cost., come risultanti dagli schemi dei decreti d'intesa circolati, in via informale, sul web. Lo studio muoverà dalla descrizione del regime attuale della materia, per poi passare all'analisi dell'articolazione vigente centro-periferia ed alla relativa struttura amministrativa di riferimento. Ci si soffermerà quindi, sull'analisi delle singole richieste avanzate dalle Regioni, cercando di evidenziarne gli aspetti di criticità. Infine, si tratteranno delle brevi osservazioni finali.

## 1. Regime attuale della materia

L'art. 9 Cost., nell'affermare che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico artistico della Nazione», concepisce come doveri e finalità dello Stato la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale. La rilevanza dell'articolo discende dalla sua collocazione tra i «Principi Fondamentali» della Costituzione, ma è chiaro che dal dettato costituzionale, testé citato, è possibile ricavare anche dei riferimenti significativi alla questione del riparto di competenze in materia di beni culturali. *In primis*, si ponga l'attenzione sul termine «Repubblica» che sostituì, all'esito dei lavori preparatori della Costituzione, la parola «Stato» per «lasciare impregiudicata la questione dell'autonomia regionale».<sup>1</sup> L'orientamento prevalente, ad oggi, è nel senso di ritenere valido il riferimento allo Stato-ordinamento, comprensivo di tutto il sistema istituzionale composto dallo Stato e dalle autonomie territoriali. In effetti, l'art.9 Cost. va letto in relazione ad altre disposizioni costituzionali che indicano

---

<sup>1</sup> MERUSI F., Articolo 9, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp.455-56. Il termine «Repubblica», più volte ricorrente, è impiegato nella Carta Costituzionale o nel senso di Stato-persona, cioè di Stato apparato centrale contrapposto alle autonomie territoriali, ovvero di Stato-ordinamento, cioè di Stato comprensivo di tutte le articolazioni territoriali.

il pluralismo istituzionale come modello organizzativo di intervento dei pubblici poteri nel settore dei beni culturali.<sup>2</sup> In particolare, gli art. 2 e 5 Cost., espressione del modello del pluralismo sociale, formano una «sorta di saldatura tra gli obiettivi fissati nell'art. 9 Cost. e quei principi fondamentali che sottendono alla natura policentrica del potere pubblico».<sup>3</sup> Un riferimento questo, confermato dalla riforma del Titolo V con l.cost. 18 ottobre 2001, n.3, che ha ridisegnato il riparto competenziale nel settore beni culturali.

L'intera disciplina trova attuazione nel Codice dei Beni e del paesaggio (d.lgs. 42/2004; in seguito "Cod."), il cui art. 1, comma 1,<sup>4</sup> assume le connotazioni tipiche del "parametro interposto", alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni in contrasto con esso.<sup>5</sup>

La norma individua l'iter strategico di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, coinvolgendo ogni livello di governo nel rispetto delle attribuzioni di cui all'art. 117 Costituzione.

In particolare, l'attuale assetto competenziale definito dall'art.117, comma II e III, Cost., inquadra come funzioni della materia dei beni culturali la tutela e la valorizzazione, assegnando la prima alla competenza legislativa esclusiva dello stato, la seconda alla competenza concorrente di Stato e Regione.

Il riparto, frutto della riforma del Titolo V della Parte II Cost., ha prodotto una doppia segmentazione materiale in tema di beni culturali, spezzando quel *continuum* giuridico di tutela-conservazione-fruizione-gestione-valorizzazione preesistente in capo allo Stato.<sup>6</sup>

La scelta, criticata da molti,<sup>7</sup> ha spinto ad una continua ricerca di un punto di equilibrio tra le varie attribuzioni conferite ai diversi livelli di governo posto che la «coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi».<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> A. G. ARABIA, *I beni culturali tra Stato, regioni e autonomie locali*, Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, Valorizzazione e fruizione dei beni culturali tra gestione diretta e indiretta in *sna.gov.it*, p.4.

<sup>3</sup> Così D. NARDELLA, *I beni culturali tra Stato e regioni e la riforma del titolo V della Costituzione*, cit. p.674.

<sup>4</sup> L'articolo 1, comma 1, Cod. recita: «In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice».

<sup>5</sup> Si veda, sent. Corte Cost. n. 194/2013.

<sup>6</sup> Cfr. G. FAMIGLIETTI, M. NISTICO', N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali ragionato*, Nel diritto editore, I edizione, 2018.

<sup>7</sup> Si veda, POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *www.federalismi.it*; DE FALCO, *Gestione del patrimonio culturale ed elementi di collaborazione istituzionale tra Italia e Francia*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2004, 1089 ss.

<sup>8</sup> Così in, Corte Cost. Sent. 232/2005.

In questo quadro, il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha tentato di coordinare le diverse materie: ne è un esempio l'art. 6, comma 2, cod. il quale afferma che la valorizzazione «è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze»<sup>9</sup>.

Il confine labile, frutto di questa frammentazione, ha indotto la Corte Costituzionale a trattare la cultura alla stregua dell'ambiente, come una “materia-non materia”, ovvero una materia avente un oggetto non definito, chiamata a definire sé stessa attraverso il suo esercizio.<sup>10</sup>

Sotto questo aspetto, la giurisprudenza costituzionale è dunque intervenuta spesso nel dirimere i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, stante il naturale intreccio tra i diversi momenti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.<sup>11</sup>

Anche gli Statuti regionali, sulla linea di quanto dispone l'art. 9 Cost., hanno predisposto formulazioni di principio in armonia con i precetti costituzionali, a testimonianza che il diritto alla cultura, nonostante le difficoltà nel riparto, è assunto a valore primario anche nella fonte più alta di livello regionale.<sup>12</sup>

Venendo ora all'aspetto definitorio delle due materie, è opportuno muovere dalle “Disposizioni generali” del Codice, che si è visto fungere da normativa attuativa dell'art. 9 Cost.

---

<sup>9</sup> In questo senso già l'art. 1, comma 6, del Cod. afferma che «Le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale indicate ai commi 3, 4 e 5 sono svolte in conformità alla normativa di tutela»

<sup>10</sup> Per la giurisprudenza costituzionale si vedano le sentenze Corte Cost. nn. 407/2002, 307/2002 in tema di ambiente. Appare utile menzionare anche la sentenza n. 232 del 2005 nella quale la Corte ha affermato che sebbene la «tutela» abbia un proprio ambito materiale, svolge la sua finalità «ogni volta in cui vengono in rilievo beni culturali». In altri termini, in questa pronuncia si mette in evidenza l'aspetto di materia trasversale tipico della «tutela». Per quanto attiene la definizione di “materia-non materia” si veda, A. D'ATENA, *Diritto regionale, terza edizione*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

<sup>11</sup> Ai fini della presente analisi, si ritiene opportuno fare cenno ad alcune pronunzie che fanno meglio intuire la difficoltà nel definire l'ambito di intervento delle funzioni di cui trattasi. Così ad esempio, nella sentenza n. 94/2003 la Corte, nel respingere il ricorso dello Stato, ha ammesso la possibilità per la legge regionale di procedere all'individuazione di beni, non al fine di ricomprenderli all'interno della categoria dei beni culturali ai sensi della relativa legislazione speciale (all'epoca, d.lgs. n.490/1999), ma allo scopo di assoggettarli alla speciale disciplina regionale in tema di finanziamenti per la loro valorizzazione. Con la decisione n. 9/2004, la Consulta ha qualificato il restauro come attività ricompresa nell'ambito della tutela dei beni culturali, dal momento che «implica sempre un intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell'identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo». In un'altra nota sentenza, i Giudici delle leggi hanno riconosciuto come legittima la condotta dello Stato diretta a legiferare con norme di dettaglio in materia di valorizzazione dei propri beni culturali (sent. 26/2004), nonostante, a rigore dell'art. 117, II Cost., la potestà legislativa statale debba esaurirsi nella sola disciplina di principio.

<sup>12</sup> Si veda l'art. 12 Statuto della Puglia (l.reg. n. 7/2004); art. 2 lett. s) Statuto Calabria (l. reg. n. 19/2004); art. 9 Statuto del Lazio (legge statutaria 1/2004).

La tutela trova la sua definizione all'art. 3 Cod. La norma svolge un ruolo pivotale in tutta la legislazione in materia di beni culturali «perché infonde dinamicità al concetto di tutela del patrimonio culturale, creando una fitta trama di riferimenti con altre parti del Codice».<sup>13</sup>

In effetti dalla lettura della norma si ricava una definizione del concetto di tutela, consistente «nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione». Si delinea una nozione dinamica di tutela, che si esplica soprattutto in due attività: l'individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale da assoggettare a conservazione e protezione e la finalità di fruizione pubblica.

Con riferimento al momento dell'individuazione del bene culturale, su tale attività si determina il primo distinguo tra la tutela e l'attività di valorizzazione: a detta della Corte Costituzionale la prima «è diretta principalmente a impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione e ai modi di questa» (in Corte Cost. sent. 9/2004).

Si ricordi però, che nonostante l'esclusività statale dell'attività di individuazione, la Consulta ha ammesso le stesse Regioni all'esercizio di una potestà legislativa «non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa e aggiuntiva», rivolta a predisporre strumenti normativi di protezione anche per quei beni «espressione di una memoria "particolare" non ricompresi nella disciplina del Codice (così in Corte Cost. sent. 194/2013).

In aggiunta, la Corte precisa che le prescrizioni di cura introdotte dai livelli di governo substatali «non compromett[ono] l'assetto di interessi individuati dallo Stato nell'esercizio dei propri compiti», ma sono da intendersi funzionali all'esercizio di competenze substatali diverse dalla tutela dei beni culturali, come ad esempio il governo del territorio.<sup>14</sup>

In altri termini, fermi i diversi ambiti di intervento, il minimo comune denominatore di ogni attività di tutela è da identificarsi in una attività di conservazione del bene oggetto di disciplina.

Per quanto attiene alla fruizione pubblica, essa rappresenta la finalità ultima dell'attività di tutela. Sebbene il bene culturale, come ricordava M. S. Giannini, è da intendersi pubblico «in quanto a fruizione»<sup>15</sup>, tale attività non può mai comportare una diminuzione di tutela. Questo assunto si ricava facilmente dalla lettura del comma 2 dell'art. 3 Cod., il quale afferma che «l'esercizio della funzione

<sup>13</sup> Così in *Commento all'art. 3*, in G. FAMIGLIETTI, M. NISTICO', N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali ragionato*, op. Cit. pp.103

<sup>14</sup> Così in sent. Corte Cost. n. 197/2014.

<sup>15</sup> M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1976

di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale», così facendo introduce una scala gerarchica degli obiettivi da perseguire: *in primis* garanzia alla conservazione del bene, *in secundis* garanzia alla pubblica fruizione; la prima sotto l'alveo dell'attività di tutela, la seconda afferente all'attività di promozione e valorizzazione del bene.

La funzione di tutela, ai sensi dell'art. 4 Cod., è attribuita allo Stato. Dalla disposizione si comprende la volontà del legislatore di garantire un esercizio unitario della funzione di tutela su tutto il territorio nazionale. «Statalizzando» le funzioni legislative e amministrative di tutela del patrimonio culturale si è venuti meno ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118 Cost., in favore di un impianto più affine al vecchio modello del parallelismo delle funzioni. Tale scelta si spiega alla luce della disposizione contenuta nell'art. 9, II comma, Cost., la quale attribuisce alla tutela del patrimonio culturale un carattere prescrittivo e dunque, perseguibile in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale attraverso un'unica autorità pubblica: il Ministero dei Beni culturali.

Stante il profilo finalistico della materia di tutela, è compito del legislatore statale fissare standards minimi ed inderogabili di tutela a livello nazionale.<sup>16</sup> Livelli adeguati ed omogenei di tutela fungono così da limite invalicabile per le leggi regionali.<sup>17</sup>

Pertanto al Ministero viene assegnato un ruolo centrale di direzione: egli può accentrare le funzioni in materia di tutela oppure delegarle alle Regioni «tramite forme di intesa e coordinamento». Con l'articolo 5, il Codice infatti ha inteso dare, in qualche modo, attuazione alla disposizione contenuta terzo comma dell'art. 118 Cost., la quale prevede che «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali». In effetti, il comma 5 dell'art. 5 Cod. prevede la possibilità di stipulare accordi e intese attraverso «particolari forme di cooperazione con altri enti pubblici territoriali» Autorevole dottrina ha fatto notare come tali forme di cooperazione vengano stipulate «in termini di ausiliarità e di

---

<sup>16</sup> Si vedano le sentenze Corte Cost. nn. 232/2005 e 272/2009.

<sup>17</sup> Cfr. sent. Corte Cost. 67/2011. Per quanto attiene all'intuizione fatta dalla giurisprudenza di annoverare le funzioni di tutela tra gli standards minimi su tutto il territorio nazionale, va riconosciuto che il legislatore nazionale ha inteso recepire tale scelta nel cd. decreto Artbonus, il quale art. 1, d.l. 20 settembre 2015, n.146 viene rubricato espressamente «Livelli essenziali delle prestazioni della cultura» e dispone che «in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali minimi delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione». Cfr. *Commento all'art. 4*, in G. FAMIGLIETTI, M. NISTICO, N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali ragionato*, op. Cit. pp. 106; G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in Aedon, n. 37/2017.

cooperazione servente» allo Stato.<sup>18</sup> Ciò risulta confermato dal comma 7 dell'articolo, il quale considera le funzioni svolte dagli enti non come attribuite, ma come delegate dallo Stato, ammettendo financo la facoltà del Ministero di esercitare «le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza». Per di più si noti come il comma V dell'art. 5 sia costruito in un'ottica verticistica che non fa alcun cenno alla possibilità di un coinvolgimento degli altri enti territoriali subregionali nella fase prodromica dell'accordo e dell'intesa, essendo relegati ad intervenire solo in fase di esecuzione degli accordi raggiunti tra lo Stato e la Regione.<sup>19</sup>

L'altra funzione che viene in considerazione nel riparto di competenze in materia dei beni culturali è la valorizzazione. Si tratta di una funzione “metabolizzata” solo di recente, e si è affacciata nel panorama giuridico italiano per la prima volta con la l.360/1964 istitutiva della Commissione Franceschini. Oggi, trova cittadinanza nell'art. 6 Cod. il quale recita al primo comma: «la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura». La valorizzazione dunque, si traduce in quelle attività dirette a potenziare il momento conoscitivo del patrimonio culturale attraverso adeguate forme di gestione volte a garantire la fruizione pubblica del bene.

La tutela del patrimonio culturale, nelle forme e nelle misure che si sono espone, funge da limite massimo dell'attività di valorizzazione. In questo rapporto di “contiguità” e di subordinazione il fine ultimo imposto dalla disciplina dei beni culturali è garantire il diritto alla cultura, che in virtù della competenza legislativa concorrente di cui dispongono le Regione in materia di valorizzazione, si declina nel diritto alle culture di cui ogni territorio è portavoce.

Il compito di valorizzare e gestire il patrimonio viene dunque affidato dal Codice ad ogni ente territoriale, per i beni di cui è titolare. Questa disposizione apre anche a forme di partnership pubblico – privato: l'articolo 111, comma 4, Cod. afferma che «la valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale». Senza addentrarci nello specifico della disposizione, emerge chiaramente l'elemento di doverosità dell'attività di valorizzazione quando ella attiene a beni pubblici e l'aspetto di pubblico servizio quando si riferisce a beni culturali in mano privata. Questa diversa configurazione non trova attuazione nei riguardi

---

<sup>18</sup> Così G. PASTORI, *La cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, in Aedon, 1, 2004.

<sup>19</sup> Cfr. *Commento all'art. 5*, in G. FAMIGLIETTI, M. NISTICO', N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali ragionato*, op. Cit. pp. 109

dell'attività di tutela, le cui mansioni di individuazione, vigilanza, protezione e conservazione, necessariamente sono svolte dal soggetto pubblico.

Infine, si noti che, a seguito della riforma del Titolo V, nella Costituzione non si fa alcun cenno alla gestione dei beni culturali, attività ampiamente disciplinata dalla legislazione speciale.<sup>20</sup> La sua mancata menzione sarebbe spiegata dalla particolare natura di “materia-funzione” che essa incarna, vale a dire di «attività strumentale, finalisticamente neutra, che si connota quindi per essere in rapporto di propedeuticità [...] sia con la tutela che con la valorizzazione» da considerarsi, come si è visto, “materie-fine”.<sup>21</sup> Stante il silenzio della Costituzione, la gestione dei beni culturali è divenuta materia di contesa tra Stato e Regioni.<sup>22</sup> A ben vedere, la si può considerare materia di legislazione concorrente: in effetti, il dato ontologico-funzionale della gestione stessa non permette di considerarla come un complesso di interventi autonomo e distinto dalla tutela e valorizzazione; in secondo luogo, da un punto di vista logico-sistematico, apparirebbe irrazionale prevedere leggi statali di principio solo sulla valorizzazione e non anche sulla gestione.<sup>23</sup>

## **2. Articolazione vigente centro–periferia**

La Carta costituzionale, come indicato dall'art. 9, chiama la «Repubblica» ad assolvere il ruolo di “tutrice” del patrimonio. Con tale espressione il Legislatore ha inteso riferirsi non allo Stato-persona quanto allo Stato-ordinamento, dando attuazione al principio del cd. pluralismo istituzionale sancito all'art.5 Cost.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Secondo alcuni autori essa andrebbe ricompresa nella valorizzazione, la quale in «in senso residuale» comprenderebbe ogni attività diversa dalla tutela. Sul punto, P. STELLA RICHTER, E. SCOTTI, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in Catelani e Cattaneo, 2002, p. 408. Per una migliore comprensione del termine «gestione» si prenda in esame la definizione contenuta nell'art. 148, lett. d, d.lgs. 112/1998 (abrogato dal D.lgs. 42/2004): «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione».

<sup>21</sup> *Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi*, Parere definitivo 26 agosto 2002, n. sez. 1794/2002, «sullo schema di regolamento recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a società da parte del Ministero per i beni e le attività culturali a norma dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 e successive modificazioni».

<sup>22</sup> Si pensi al ricorso della Regione Toscana contro l'art. 10, l. n. 137/2002, ovvero ai ricorsi di Marche, Emilia-Romagna e Toscana contro l'art.33, l. n. 448/2001, in Aedon, 2002, 1.

<sup>23</sup> A. G. ARABIA, *I beni culturali tra Stato, regioni e autonomie locali*, Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali tra gestione diretta e indiretta* in *sna.gov.it*, p. 18.

<sup>24</sup> Cfr. F. SALVIA, *Cultura*, in *Guida per le autonomie locali*, 1979, p. 217.

I beni culturali, per loro stessa natura, chiamano in gioco più interessi meritevoli di tutela. Essi si trovano in stretta connessione con le libertà dell'arte, scienza e insegnamento (art. 33, comma 1, Cost.) in una visione di promozione della cultura (art. 9, comma 1, Cost.), come elemento indispensabile per la «crescita complessiva dei cittadini, in particolare delle fasce più deboli (art. 3, comma 2, Cost): in una parola, della democrazia».<sup>25</sup> Ma anche con il diritto di proprietà (art. 42 Cost.), dal momento che la tutela del bene ne limita le facoltà di godimento del proprietario.

In questo senso, la tutela del patrimonio culturale spesso invade ambiti apparentemente estranei alla materia dei beni culturali, richiedendo un complesso e articolato sistema organizzativo basato su meccanismi di interdipendenza e coordinamento.

Al centro di questo impianto si colloca il Ministero per i beni e le Attività culturali (in seguito "Mibac"), cui è assegnato un «ruolo totalizzante in sé concluso di governo e insieme di amministrazione e di gestione».<sup>26</sup> Il Codice affida al Ministero le funzioni statali in materia di tutela dei beni culturali, «che le esercita direttamente o può conferire l'esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e coordinamento». (art. 4, comma 1, Cod.). Come esposto in precedenza, tali forme di intesa risultano essere inseriti in un rapporto gerarchico che vede lo Stato delegare taluni compiti. Occorre altresì aggiungere che il comma 2 dell'art. 4 prevede, in capo al Ministero, il potere di esercizio delle funzioni di tutela anche nei riguardi di quei beni eventualmente consegnati o in uso ad altre amministrazioni. Non a caso, tale disposizione ha suscitato le critiche di parte della dottrina che ne ha ravvisato un palese conflitto con l'art. 118 Cost. nella misura in cui il comma 2 non contempla il coinvolgimento del legislatore regionale nell'attività di conferimento di tali funzioni amministrative.<sup>27</sup> Pertanto, si conferma nuovamente l'interpretazione secondo la quale "i conferimenti" di cui all'art. 4, comma 1, vadano ricostruiti come oggetto di una mera delega e non di una vera attribuzione.

Se quindi in materia di tutela è difficile scalfire il potere monolitico dello Stato, in materia di valorizzazione, almeno per quanto riguarda i beni rientranti nella disponibilità della Regione, si assiste a spazi maggiori di intervento (art. 112, comma 2, Cod.).

---

<sup>25</sup> Così in M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 3, 2017; cfr. L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio*, Bologna, il Mulino, 2016, pag. 61 ss.

<sup>26</sup> Così G. PASTORI, *Le funzioni*, in *Aedon*, 2005, 1, par.1.

<sup>27</sup> Cfr. PORTALURI, *Commento all'art. 4*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012.



In tale ambito, il comma 4 dell'art. 112 Cod. prevede che «lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica». Si tratta, in buona sostanza, di un «sistema di concertazione articolato in tre fasi: strategica, di programmazione specifica o pianificazione, di gestione»<sup>28</sup>.

Più nel dettaglio la prima fase riguarda gli accordi strategici che lo Stato, per il tramite del Ministero o delle sue amministrazioni, stipula con gli altri enti territoriali al fine di definire gli ambiti territoriali entro cui insistono gli istituti di cultura ed i beni da valorizzare, nonché gli obblighi di conservazione, protezione a garanzia degli standard minimi di tutela.<sup>29</sup> Tali accordi, definiti come strumenti di programmazione negoziata, possono altresì prevedere il trasferimento di beni secondo le prescrizioni della competente Agenzia territoriale del Demanio.<sup>30</sup>

Con la seconda fase, di programmazione specifica, si delineano i piani strategici di sviluppo culturale che prendono in considerazione la fattibilità del progetto. A questa segue la fase di gestione che si declina nelle modalità di cui all'art. 115 del Codice. Per lo svolgimento di tale attività, il comma 5, dell'art. 112 Cod. introduce degli appositi soggetti giuridici, costituiti dallo Stato, Regioni e altri enti territoriali. Questi soggetti seguono la falsariga delle *agences d'urbanisme* francesi, create da Comuni, collettività territoriali o altri soggetti per meglio gestire lo sviluppo del proprio territorio.<sup>31</sup> La disposizione non fa riferimento alla forma o alla tipologia che tali persone giuridiche debbano assumere, per cui si ritengono assoggettate al regime privatistico.

Occorre menzionare un'ulteriore forma di accordo prevista al comma 9 dell'articolo 112 Cod. per «regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali». La disposizione ammette altresì la stipulazione di accordi per la «gestione di uffici comuni». Forme di collaborazione con la Regione e altri enti territoriali sono contemplate anche nel caso di valorizzazione di beni culturali di proprietà pubblica, di cui all'art. 113 Cod.

---

<sup>28</sup> M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, 2017, p. 293.

<sup>29</sup> *Commento all'articolo 112*, in G. FAMIGLIETTI, M. NISTICO', N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali ragionato*, op. Cit. pp.331.

<sup>30</sup> SEVERINI, *Commento all'articolo 112*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012.

<sup>31</sup> *Cfr.* L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, 2017, pp. 212.

Venendo ora, più nello specifico, all'assetto regionale e locale, la legge 56/2014 (recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni») ha avviato un processo di riordino generale delle competenze. La mancata menzione nella normativa degli interventi nel settore dei beni culturali tra le funzioni fondamentali dei nuovi enti di area vasta ha lasciato al legislatore regionale la scelta del livello di governo al quale assegnare i compiti. Si è venuto quindi a creare un assetto differenziato in cui molte Regioni hanno preferito avocare a sé le funzioni che un tempo erano proprie delle Province.<sup>32</sup>

Come si è visto, gli enti territoriali vengono perlopiù in considerazione come soggetti con i quali stipulare convenzioni o accordi, finalizzati al miglior perseguimento delle funzioni assolute dalle articolazioni centrali e periferiche del Mibac.

Spostandoci sul versante normativo regionale, gli Statuti regionali, dal canto loro, si limitano a disporre dichiarazioni di intenti in materia di beni culturali. Per quanto attiene alla legislazione, va detto, in primo luogo, che la ricostruzione non può essere completa, stante l'approccio assunto dal legislatore regionale, il quale per molto tempo si è occupato del tema attraverso indicazioni di principio o comunque generali. In secondo luogo, si ricorda come la materia dei beni culturali si presta ad essere attuata, principalmente, attraverso atti di programmazione e amministrativi.<sup>33</sup>

Fatte le dovute premesse, si può portare l'esempio della Regione Puglia che con la l.r. 25 giugno 2013, n.17 (recante «Disposizioni in materia di beni culturali») ha ridisegnato l'assetto delle funzioni della Regione sulla base di un sistema integrato in cui anche le Province e la Città metropolitana di Bari ed i Comuni vengono coinvolti nelle aree di loro competenza territoriale.

Dello stesso avviso la legge regionale Basilicata, n. 27, 11 agosto 2015, che nel dettare «Disposizioni in materia di patrimonio culturale, finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali» nel prevedere un sistema integrato dei beni culturali ha costituito un Osservatorio per il patrimonio culturale. La Regione Emilia-Romagna ha assunto l'esercizio delle competenze in materia di cultura e spettacolo attraverso la creazione dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (IBACN), organismo tecnico – scientifico della Regione<sup>34</sup>, lasciando ad una serie di accordi e convenzioni con i Comuni e la Città metropolitana di Bologna il compito di disciplinare talune attività istruttorie, di gestione e di controllo. La Regione Lombardia, all'indomani delle

---

<sup>32</sup> Per approfondire, C. TUBERTINI, *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in Aedon, 2016, 1.

<sup>33</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in Aedon, 2005, 2; L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni ed attività culturali*, in Aedon, 2000, 4.

<sup>34</sup> Si veda l'art. 57, l.r. Emilia-Romagna n. 13/2015.

l.56/2014, ha confermato in capo alle province le funzioni già assegnate in materia di politiche culturali, avocando a sé quelle conferite invece alla Città Metropolitana di Milano. In controtendenza, il Lazio ha conferito alla Città Metropolitana di Roma Capitale le funzioni in materia di beni, servizi e attività culturali (l.r. Lazio n. 17/2015). Toscana, Veneto e Molise invece, hanno preferito confermare alle province le funzioni in materia: la Toscana, nel preciso intento di prevedere una legge che possa ampliarne gran parte delle funzioni, un tempo, provinciali.

Da questo breve quadro si avverte a livello regionale, la tendenza ad un processo di riaccentramento delle funzioni, che seppur non in modo uniforme, è piuttosto frequente, a seguito dello svuotamento funzionale delle Province.

### **3. Struttura amministrativa dell'amministrazione centrale e dei suoi organi periferici**

La struttura organizzativa e le attribuzioni del Mibac sono disciplinate dal d.p.c.m., 29 agosto 2014, n.171 recante il «Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance», nonché dai successivi DM 44 del 23/01/2016, che ha continuato il processo di riorganizzazione del Ministero, il d.p.c.m. n.238 del 1/12/2017, sempre in tema di regolamento di organizzazione, nonché il decreto legge 12 luglio 2018, n. 86 che ha trasferito la delega in materia di turismo al Ministero delle Politiche Agricole e ne ha quindi mutato la denominazione.

Come si è visto, l'ambito di attribuzione del Mibac è piuttosto ampio. Questo è confermato dall'art. 1, d.lgs. 368/1998 (istitutivo del Ministero), che assegna al Ministero il compito di provvedere alla «tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali».<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Per avere un quadro ancora più completo, si pensi all'art. 53 del d.lgs. 300/1999 che nel disciplinare le «aree funzionali» afferma che il Ministero «svolge le funzioni di spettanza statale in materia di tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali; promozione delle attività culturali; promozione dello spettacolo (attività teatrali, musicali, cinematografiche, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante), anche tramite la promozione delle produzioni cinematografiche, radiotelevisive e multimediali; promozione del libro e sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali; promozione della cultura urbanistica e architettonica e partecipazione alla progettazione di opere destinate ad attività culturali; studio, ricerca, innovazione ed alta formazione nelle materie di competenza, anche mediante sostegno all'attività degli istituti culturali; vigilanza sul CONI e sull'Istituto del credito sportivo». Come ricorda autorevole dottrina, «l'istituzione nel 1998 dell'allora Mibac voleva, d'altro canto, rispondere all'esigenza di ricondurre, in capo a un unico apparato, le competenze in materia di cultura che ancora risultavano imputate ad altre sedi, così da accorpate e razionalizzarne il governo e l'amministrazione presso il centro statale» in C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, 2017, pp. 88.

Questa pletera di funzioni si riflette sull'organizzazione del Ministero, che si articola in un apparato centrale, con sede a Roma, ed in un apparato periferico, dislocato su tutto il territorio nazionale e che gli permette di esercitare il complesso dei suoi compiti di governo e amministrazione attiva.<sup>36</sup>

Come noto, al vertice del Ministero vi è l'organo di direzione politica: il Ministro. Egli esercita le funzioni di indirizzo politico e amministrativo, determinando gli obiettivi ed i programmi da perseguire. A seguito dell'introduzione del principio di separazione delle competenze e delle responsabilità tra i soggetti titolare delle funzioni di indirizzo politico ed i soggetti incaricati della gestione amministrativa, i ministri cedono i poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica ai dirigenti dei rispettivi dicasteri.<sup>37</sup>

Quanto all'amministrazione centrale del Mibac, essa si articola in direzioni generali, strutture di primo livello, poste sotto la direzione di un segretario generale. Ad oggi il Mibac si riparte in dieci diverse direzioni generali: 1) direzione generale Educazione e Ricerca; 2) direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio; 3) direzione generale Arte e Architettura contemporanea e Periferie urbane; 4) direzione generale Spettacolo; 5) direzione generale Cinema; 6) direzione generale Musei; 7) direzione generale Archivi; 8) direzione generale Biblioteche e Istituti culturali; 9) direzione generale dell'Organizzazione; 10) direzione generale Bilancio.

Senza perseguire alcun fine di esaustività e completezza, appare utile, ai fini del presente scritto, rivolgere l'attenzione sulle attribuzioni di alcune di queste direzioni.

Istituita con il d.p.c.m. 171/2014, la **direzione generale Educazione e Ricerca**, a norma dell'art.13, svolge «funzioni e compiti relativi al coordinamento, alla elaborazione e alla valutazione dei programmi di educazione, formazione e ricerca nei campi di pertinenza del Ministero». In particolare il direttore generale approva, con cadenza triennale, un piano per le attività formative e di ricerca svolte dalle strutture centrali e periferiche del Ministero, ne autorizza e valuta le attività, allocando risorse e stabilendo premialità. Inoltre cura la promozione della conoscenza del patrimonio culturale, in ambito locale, nazionale ed internazionale e predispone annualmente un rapporto sull'attuazione dell'articolo 9 della Costituzione. Non da ultimo, cura e aggiorna gli elenchi per la professionalità dei restauratori.

Di grande importanza per le funzioni assegnatele è la **direzione generale per i Musei**. Essa assolve il delicato compito di curare «le collezioni dei musei e dei luoghi della cultura statali, con riferimento alle politiche di acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione. Sovrintende al

---

<sup>36</sup> C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, op.cit.

<sup>37</sup> Per approfondire, si veda S. PARISI, *La natura del principio di distinzione tra politica e amministrazione e il suo complicato inveroamento nella forma di governo locale*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 6/2010, pp. 1265-1298

sistema museale nazionale e coordina i poli museali regionali.» (art. 20, d.p.c.m. 171/2014). Con riferimento alle attività svolte dei Poli museali regionali, esercita poteri di direzione, indirizzo, coordinamento e controllo e, in caso di necessità ed urgenza, poteri di sostituzione. Al direttore generale sono assegnati numerosi compiti, tra i quali si ritiene opportuno evidenziare le funzioni di indirizzo e controllo in materia di valorizzazione del patrimonio culturale statale, la cura e la predisposizione di programmi di intesa istituzionali Stato-Regioni in materia di valorizzazione del patrimonio, degli standard e dei livelli minimi di uniformi di qualità delle attività museali, di cui cura altresì il rispetto. Non da ultimo, adotta provvedimenti in materia di acquisti di cose o beni culturali. **Alla direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio** sono affidati compiti in materia di tutela dei beni di interesse archeologico (anche subacquei), storico, artistico, architettonico e demotnoantropologico e paesaggistici. Si articola in uffici periferici, le cd. Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, su cui esercita «i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, solo in caso di necessità ed urgenza, informato il Segretario generale, avocazione e sostituzione» (art. 2, d.m. 44/2016). Il direttore generale adotta provvedimenti in materia di circolazione di cose e beni culturali, nonché provvedimenti in materia di acquisizioni coattive, nei settori di competenza a titolo di prelazione, di acquisto all'esportazione o di espropriazione, ed istruisce i provvedimenti di valutazione di impatto ambientale.

Dalle attribuzioni qui descritte, si può osservare come la materia interessi aspetti di rilevante valore tecnico. Per questo, il Mibac, al fine di assolvere in modo efficiente le proprie funzioni, si avvale di organi collegiali permanenti di natura consultiva. L'art. 25 del d.p.c.m. 171/2014 disciplina il principale di questi, ovverosia il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici. Si tratta di un organo consultivo del Ministero, di carattere tecnico-scientifico in materia di beni culturali e paesaggistici. Il Consiglio assolve da un lato, un'attività consultiva, esprimendo pareri su richiesta del direttore generale centrale competente sulle materie di cui al comma 2 dell'art. 25 e dall'altro, svolge un'attività propositiva, nella misura in cui ha la facoltà di «avanzare proposte al ministro su ogni questione generale di particolare rilievo afferente la materia dei beni culturali e paesaggistici» (art. 25, comma 3, d.p.c.m. 171/2014).

Il Consiglio è composto dai presidenti dei comitati tecnico-scientifici e da «otto eminenti personalità del mondo della cultura» nominate dal ministro (art. 25, comma 4, d.p.c.m. 171/2014), più tre rappresentanti del personale ministero eletti da tutto il personale. Il presidente è nominato dal Ministro tra le otto personalità del mondo della cultura. Il termine di durata del consiglio è pari a tre anni.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Tra gli altri organi consultivi si annoverano i comitati tecnico-scientifici, individuati dall'art. 26 del d.p.c.m. 171/2014. Si tratta dei seguenti sette comitati: a) comitato tecnico-scientifico per l'archeologia; b) comitato tecnico-scientifico per

A questo punto, veniamo alle articolazioni periferiche del Mibac. Sono **organi periferici** del Ministero le seguenti amministrazioni: a) i Segretariati regionali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; b) le Soprintendenze Archeologia, Belle arti e paesaggio c) i Poli museali regionali; d) i Musei; e) le Soprintendenze Archivistiche e bibliografiche; f) gli Archivi di Stato; g) le Biblioteche.<sup>39</sup>

Costituiti nel numero di diciassette, i **Segretariati regionali** sostituiscono le direzioni regionali e svolgono una funzione di raccordo tra l'amministrazione centrale e le strutture periferiche del ministero presenti sul territorio regionale. Possono altresì stipulare gli accordi di cui all'art. 15, l.241/90 «per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, con specifico riguardo alle materie che coinvolgono competenze proprie delle autonomie territoriali» (art. 32, comma 1, d.p.c.m 171/2014). Al vertice del segretariato regionale siede il segretario regionale, il quale assolve funzioni di vigilanza per conto dell'amministrazione centrale, riferendo ogni tre mesi al segretario generale e ai direttori generali centrali di settore in merito all'andamento delle attività degli uffici periferici. Infine dispone il concorso del Ministero, sulla base di criteri definiti dalle direzioni generali centrali di settore per interventi conservativi e trasmette al competente direttore generale centrale, con le proprie valutazioni, le proposte di prelazione che gli pervengono dalle Soprintendenze.

Tra le amministrazioni periferiche di maggiore rilievo, è il caso di menzionare le **Sovrintendenze Archeologia, Belle arti e paesaggio**. Si tratta di uffici di livello dirigenziale non generale, dalle elevate competenze tecniche, finalizzate ad assicurare la tutela del patrimonio culturale. Sono il risultato di una operazione di unificazione che ha portato all'accorpamento della sovrintendenza Archeologia con quella deputata alle belle arti e al paesaggio.<sup>40</sup> Esse rappresentano articolazioni della direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, ai cui vertice spetta la nomina dei sovrintendenti.

Quanto ai compiti, l'art. 4 d.m. 44/2016 fornisce una lunga elencazione delle funzioni attribuite alle sovrintendenze. Tra queste, si riporta il compito di autorizzare l'esecuzione di opere e lavori di

---

le belle arti; c) comitato tecnico-scientifico per il paesaggio; d) comitato tecnico-scientifico per l'arte l'architettura contemporanee; e) comitato tecnico-scientifico per i musei e l'economia della cultura; f) comitato tecnico-scientifico per gli archivi; g) comitato tecnico-scientifico per le biblioteche e gli istituti culturali. Essi avanzano proposte ed esprimono pareri nei settori di loro competenza in base a quanto disposto dall'art.26 d.p.c.m. 171/2014.

<sup>39</sup> Si veda artt. 31 e ss. d.m. 171/2014.

<sup>40</sup> La nascita della cd. soprintendenza unificata è frutto del d.m. 44/2016

qualunque genere sui beni culturali, fatta eccezione per quelli mobili assegnati ai poli museali regionali e agli istituti dotati di autonomia speciale ovvero disporre l'occupazione temporanea di immobili per l'esecuzione di ricerche e scavi archeologici o di opere dirette al ritrovamento di beni culturali; assicurare la tutela del decoro dei beni culturali ai sensi dell'art. 52 del Codice; amministrare e controllare i beni datigli in consegna ed esegue sugli stessi eventuali interventi conservativi; istruire e proporre alla competente Commissione regionale per il patrimonio culturale i provvedimenti di verifica o di dichiarazione dell'interesse culturale, le prescrizioni di tutela indiretta, nonché le dichiarazioni di notevole interesse pubblico paesaggistico; imporre ai proprietari, possessori o detentori di beni culturali gli interventi necessari per assicurarne la conservazione, ovvero disporre, allo stesso fine, l'intervento diretto del Ministero ai sensi dell'art. 32 del Codice; istruire i procedimenti concernenti le sanzioni ripristinatorie e pecuniarie previste dal Codice; svolgere le funzioni di ufficio esportazione.

In termine di autorevolezza e di efficacia operativa, le soprintendenze rappresentano l'amministrazione decisionale che, in campo di patrimonio culturale, è più prossima al territorio ed ai cittadini. Infatti le sovrintendenze distribuite sul territorio nazionale sono trentanove, ed ognuna assolve le competenze definite in corrispondenza alle loro sedi. A norma dell'art. 4, comma 2, d.m. 44/2016 sono al loro interno ripartite secondo le seguenti aree funzionali: organizzazione e funzionamento; patrimonio archeologico; patrimonio storico e artistico; patrimonio architettonico; il patrimonio demoetnoantropologico; paesaggio; educazione e ricerca.

Oltre alle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, il nostro ordinamento prevede le **Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche** deputate «alla tutela dei manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, delle raccolte librerie nonché dei libri, stampe e incisioni non appartenenti allo Stato».<sup>41</sup>

Fra gli organi periferici del ministero, l'art. 31 del d.p.c.m. 171/2014 contempla anche i **musei** statali. Si tratta di «istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo» (art. 35, comma 1, d.p.c.m. 171/2014). A norma dell'articolo 102, comma 2, lett. a, del Codice, sono qualificati come «struttura permanente che acquisisce, cataloga, ordina ed espone i beni culturali per finalità di educazione e di studio».

Sotto il profilo funzionale e organizzativo, sono «dotati di autonomia tecnico-scientifica e svolgono funzioni di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione». (art. 35, comma 2, d.p.c.m. 171/2014).

---

<sup>41</sup> C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, op.cit., pp.120.

Va ricordato che i musei sono dotati di un proprio statuto e sono titolari della capacità di agire e legittimati ad agire.

L'art. 14, comma 2 e 2 bis, l. 106/2014, prevede altresì la facoltà, per quei musei provvisti di rilevante interesse nazionale, di vedersi riconosciuta un'autonomia speciale, scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, salvo i poteri di vigilanza della direzione generale Musei d'intesa con quella di Bilancio cui rimangono subordinati.<sup>42</sup>

A norma dell'art. 101, comma 3, Codice, i musei sono da considerarsi istituzioni destinate «alla pubblica fruizione», un servizio questo, che deve essere erogato secondo standard definiti pubblicati attraverso la Carta dei Servizi. L'articolo prosegue annoverando l'attività svolta dai musei tra quelle che espletano un servizio pubblico.

La missione, gli obiettivi, l'organizzazione, nonché la denominazione, la sede, l'ordinamento interno, le funzioni, l'assetto finanziario e patrimoniale sono alcuni degli aspetti che lo statuto dei musei è tenuto a disciplinare in conformità ai principi stabiliti dal d.m. 23 dicembre 2014.

Per quanto attiene alle scelte organizzative compiute dal legislatore, gli organi dei musei statali si sostanziano nel direttore, nel Consiglio d'amministrazione, il Comitato scientifico ed il Collegio dei revisori dei conti (art. 8, d.m. 23 dicembre 2014).

Un ruolo speciale è riservato alla figura del direttore, «custode ed interprete dell'identità e della missione del museo». Ad egli spetta la gestione del museo e l'attuazione degli obiettivi culturali e scientifici contemplati dallo statuto. Ai sensi dell'art 6 d.p.c.m. 171/2014, l'atto di conferimento dell'incarico può conferire in aggiunta la funzione di direttore del Polo museale regionale.

Per quanto attiene alla procedura di selezione per il conferimento dell'incarico di direttore, l'art. 14, comma 2, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 prevede, per il caso dei musei dotati di autonomia speciale, l'assegnazione dell'incarico attraverso una procedura di selezione pubblica e per una durata di mandato da tre a cinque.

Il Consiglio di Amministrazione è composto, oltre che dal direttore del museo che lo presiede, da quattro membri, due dei quali designati dal Mibac ed i restanti d'intesa con il Ministero dell'Istruzione e con quello dell'Economia e delle Finanze. I membri sono di norma esperti dotati di elevata

---

<sup>42</sup> L'art. 30, d.p.c.m. 171/2014 ammette la possibilità di individuare due diversi livelli di musei dotati di questa speciale autonomia: i musei possono essere costituiti come uffici di livello dirigenziale generale ovvero come uffici di livello dirigenziale non generale. Tra i primi si annoverano la Galleria Borghese di Roma, la Galleria degli Uffizi, la Galleria Nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma, le Gallerie dell'Accademia di Venezia, il Museo Capodimonte, la Pinacoteca di Brera, la Reggia di Caserta. Appartengono invece alla seconda categoria la Galleria dell'Accademia di Firenze, le Gallerie Estensi di Modena, la Galleria nazionale d'Arte antica di Roma, Paestum, il Palazzo Ducale di Mantova etc. L'art. 6 del d.m. 23 gennaio 2016, n.44 ha inoltre previsto l'istituzione di altri musei di rilevante interesse nazionale dotati autonomia speciale: tra questi merita menzione il Parco archeologico del Colosseo istituito quali ufficio generale periferico. Per approfondire, C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, op.cit., pp.124.



qualificazione professionale e durano in carica cinque anni. Tra i compiti principali del Consiglio si menziona l'adozione dello statuto del museo, nonché l'approvazione della Carta dei servizi e del programma di attività annuale e pluriennale del museo, in conformità con le risorse finanziarie. E proprio a tal riguardo, approva il bilancio di previsione ed il conto consuntivo.

Il Comitato scientifico è composto da cinque membri: il direttore, che assolve le funzioni di presidente, un membro nominato dal Mibac, uno dal Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici, uno dalla Regione ed infine uno dal Comune in cui ha sede il museo. Svolge funzioni consultive in favore del direttore soprattutto con riguardo alle materie di carattere tecnico. I componenti restano in carico per una durata di cinque anni.

Al Collegio dei revisori dei conti, per ovvie ragioni, spettano le funzioni di controllo amministrativo – contabile. È composto da tre membri, di cui un funzionario del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e da due membri supplenti. Il mandato ha durata di tre anni.

I **Poli museali regionali**, di cui all'art. 34 d.p.c.m. 171/2014, sono ulteriori articolazioni periferiche della direzione generale Musei del Mibac. Individuati con decreto ministeriale di natura non regolamentare nel numero massimo di diciassette, operano in più Regioni, fatta eccezione per la Regione Sicilia, il Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, come strutture di riferimento per quei musei privi di autonomia speciale. Tra le funzioni svolte dai poli museali regionale, c'è quella di assicurare «sul territorio l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato comunque affidati in gestione» (art.34, comma 1, d.p.c.m. 171/2014). Al direttore del Polo spettano compiti di promozione e programmazione del sistema museale regionale di competenza, oltre a garantire il rispetto degli standard qualitativi. Viene nominato dal direttore generale dei Musei e, in taluni casi, viene scelto tra i direttori di uno dei Musei statali ad autonomia speciale.

Anche gli Archivi di Stato e le Biblioteche vengono inclusi all'interno del sistema periferico dell'amministrazione dei beni culturali.

Gli **Archivi**, ai sensi dell'art. 37 del d.p.c.m. 171/2014, «sono dotati di autonomia tecnico-scientifica e svolgono funzioni di tutela e valorizzazione dei beni archivistici in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione, nonché funzioni di tutela degli archivi, correnti e di deposito, dello Stato».

Sono posti alle dipendenze della direzione generale Archivi e fanno parte di un sistema che contempla dodici soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche, tre soprintendenze Archivistiche, l'Archivio Centrale dello Stato e l'Istituto centrale degli archivi.

Quanto alle **Biblioteche pubbliche statali**, esse sono istituzioni preposte allo svolgimento di «funzioni di conservazione e valorizzazione del patrimonio bibliografico, assicurandone la pubblica fruizione» (art. 38, comma 1, d.p.c.m. 171/2014). Dotate di autonomia tecnico-scientifica, assolvono il ruolo di uffici periferici della direzione generale Biblioteche e Istituti culturali.

Da ultimo, occorre far menzione delle **commissioni regionali per il Patrimonio culturale**. Previste dall'art. 39 del d.p.c.m. 171/2014 come organi collegiale «a competenza intersettoriale», esse assolvono la funzione di coordinamento e armonizzazione dell'attività di tutela e di valorizzazione nel territorio regionale, favorendo l'integrazione inter- e multidisciplinare tra i diversi istituti, e garantendo una visione olistica del patrimonio culturale. Tra i compiti di maggior rilievo, compare l'attività di verifica e di dichiarazione dell'interesse culturale, di cui agli artt. 12 e 13 del Codice, nonché il rilascio dell'autorizzazione necessaria per gli interventi di demolizione, rimozione definitiva, nonché di smembramento di collezioni, serie e raccolte, da eseguirsi ai sensi dell'articolo 21 del Codice.

#### **4. Oggetto, articolazione e analisi delle funzioni di cui si richiede il trasferimento.**

Oggetto del presente paragrafo sarà l'analisi delle attribuzioni di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, richieste dalla Regione Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, così come risultanti dalle bozze di intesa circolate informalmente. Occorre premettere che il testo di questi decreti sarà oggetto di aggiornamenti a seguito dell'attività istruttoria e di negoziazione che interverrà nei prossimi mesi e, per ovvie ragioni, non presenta i caratteri della definitività. Ciò nonostante esso si presta ad essere oggetto di una più attenta riflessione sul tema dell'autonomia differenziata in materia di beni culturali. Si procederà quindi all'esame degli articoli contenuti nelle bozze di intese suddividendoli in base alla funzione descritta. Si procederà quindi all'analisi delle richieste in materia di tutela dei beni culturali, per passare poi a quelle in tema di valorizzazione ed infine allo studio di quelle inerenti la funzione di valorizzazione e promozione dello spettacolo, oggetto di specifici articoli. La classificazione non è da intendersi netta. Essa è propedeutica ad una migliore trattazione del tema di ricerca. Il legislatore ha spesso considerato più di una funzione per articolo. A tal fine, si è ritenuto opportuno utilizzare diversi colori per evidenziare le funzioni di volta in volta emerse, per distinguerle da quelle prese in considerazione nell'apposita tabella. Si è usato il **giallo** per indicare le richieste in materia di tutela, il **verde** per quelle in materia di valorizzazione ed infine il **celeste** per quelle inerenti lo spettacolo. Verranno riportate altresì talune richieste non accolte dallo Stato, che però risultano un utile oggetto

di studio. Per ogni funzione verrà quindi individuato il soggetto amministrativo attualmente competente.

- Funzione di tutela:

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
<p><b>Art. 61</b>  <b>Competenze in materia di tutela dei beni culturali</b>  <b>(richiesta non accolta o non ancora definita)</b></p> <p>1. Alla Regione Emilia-Romagna sono attribuite ulteriori competenze legislative ed amministrative nella materia della <b>tutela</b> dei beni culturali, della <b>valorizzazione</b> dei beni culturali nonché della promozione e organizzazione di attività culturali, di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera s), e terzo della Costituzione, <b>con le seguenti finalità:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>ricomporre il sistema delle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni librari</b>, anche mediante un'azione di supporto agli enti locali ed ai titolari dei medesimi beni;</li> <li>b) <b>costituire un sistema museale regionale integrato</b>, finalizzato a rendere maggiormente efficaci ed efficienti gli interventi di <b>valorizzazione dei musei presenti sul territorio regionale</b>, ivi compresi quelli di proprietà statale, allo scopo di potenziare le condizioni di conservazione integrata, conoscenza e fruizione delle collezioni museali emiliano-romagnole;</li> <li>c) <b>garantire un governo unitario e coordinato delle risorse nazionali, regionali e comunali in materia di spettacolo dal vivo e cinema</b>, attraverso maggiori competenze di tipo programmatico e gestionale concernenti il Fondo Unico per lo Spettacolo e il Fondo per lo</li> </ul>	<p><b>Art. 49</b>  <b>Tutela dei beni culturali, inclusa l'attribuzione della titolarità e della gestione di beni culturali statali</b>  <b>(richiesta non accolta o non ancora definita)</b></p> <p>È attribuita alla Regione Lombardia la competenza legislativa e amministrativa nella materia "tutela dei beni culturali", con riferimento ai <b>beni culturali immobili e mobili, presenti sul territorio regionale, inclusi i beni culturali statali dei quali sono contestualmente attribuite alla Regione stessa la titolarità e la gestione:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>sono attribuite alla Regione Lombardia le funzioni amministrative di tutela esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato</b>, anche per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale e regionale;</li> <li>b) <b>sono trasferite alla Regione Lombardia le funzioni delle Soprintendenze archeologiche e belle arti e della Soprintendenza archivistica e bibliografica</b>, presenti sul territorio regionale e sono altresì trasferiti i compiti posti in capo al Segretariato regionale per la Lombardia e agli ulteriori uffici dell'amministrazione periferica del Ministero competente in materia, con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.</li> </ul>	<p><b>Art. 45</b>  <b>Tutela dei beni culturali</b>  <b>(richiesta non accolta o non ancora definita)</b></p> <p>1. Sono attribuite alla Regione del Veneto la competenza legislativa nella materia "Tutela dei beni culturali", ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento ai <b>beni culturali, immobili e mobili, presenti sul territorio regionale, nonché la relativa competenza amministrativa.</b></p> <p>2. Le azioni della Regione Veneto in materia di tutela si conformano al principio di leale collaborazione con lo Stato.</p>

<p>sviluppo e gli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo.</p> <p><b>Art. 62</b> <b>Tutela e valorizzazione dei beni librari non appartenenti allo Stato</b></p> <p><b>(richiesta non accolta o non ancora definita)</b></p> <p>1. Alla Regione Emilia-Romagna sono attribuite le funzioni amministrative di tutela e valorizzazione disciplinate dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato. Alla Regione è altresì attribuita la competenza legislativa connessa all'esercizio delle predette funzioni.</p>	<p><b>Art. 53</b> <b>Patrimonio librario</b></p> <p>1. Alla regione sono attribuite le funzioni legislative e amministrative in materia di tutela e valorizzazione che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato.</p> <p>2. Qualora l'interesse culturale dei predetti beni sia stato riconosciuto con provvedimento ministeriale, l'esercizio delle potestà previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, compete al Ministero per i beni e le attività culturali.</p>	
---	--	--

Le richieste avanzate dalle Regioni hanno ad oggetto l'autonomia legislativa, intesa come potere di disciplinare con legge la materia «tutela dei beni culturali» nonché le correlate funzioni amministrative.

Venendo alle competenze legislative attribuite alle Regioni, v'è da chiedersi in primo luogo se con l'attribuzione della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (già nel novero delle competenze esclusive dello Stato) alle Regioni venga altresì trasferito il carattere dell'*esclusività* della competenza ovvero se tale materia assuma la qualifica di materia *concorrente*. È del tutto evidente che la domanda pone in rilievo un aspetto per nulla marginale, con una molteplicità di conseguenze a seconda della soluzione prescelta. Le opzioni percorribili, in effetti, sono innumerevoli. A tal fine, senza alcuna pretesa di esaustività, la materia testé citata potrebbe essere ricondotta all'interno di uno dei seguenti tipi competenziali: a) competenza legislativa concorrente; b) competenza legislativa piena (o primaria); c) competenza integrativa istituzionalizzata; d) competenza di tipo «tendenzialmente esclusivo».<sup>43</sup>

Con riguardo allo schema ricostruttivo *sub a)*, ricondurre la «tutela dei beni culturali» tra le materie di **competenza concorrente** sembrerebbe la soluzione più immediata. In effetti, l'appartenenza

<sup>43</sup> Per approfondire, A. D'ATENA, *Diritto regionale, terza edizione*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, *passim*.

originaria della materia all'elenco di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. legittimerebbe l'uso di maggiore cautela nell'attribuzione della stessa *in toto* alle Regioni, nell'auspicio che il legislatore statale possa comunque intervenire attraverso la fissazione dei principi fondamentali (con la cd. legge cornice), lasciando alla Regione la sola adozione delle necessarie norme di dettaglio. Occorre evidenziare tuttavia, che tale ricostruzione apparirebbe illogica sotto il profilo sistematico. In effetti le Regioni, oltre alla richiesta di competenze legislative e amministrative nella materia *de quo*, hanno avanzato ulteriori forme di autonomia con riferimento alla materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», di cui già detengono la competenza legislativa concorrente. È chiaro che le Regioni, con riguardo a tale ultima materia, aspirino ad ottenere una competenza più ampia rispetto a quella che già detengono. Ammettere però che l'esclusività in materia di valorizzazione possa coesistere con una competenza concorrente in materia di tutela, appare non in linea, sul piano logico, con la manifesta volontà delle Regioni di ottenere maggiori spazi di autonomia: semmai appare più utile ottenere l'esclusività in ambedue le materia, al fine di limitare al minimo le ingerenze dello Stato.<sup>44</sup>

Sulla falsariga di quanto avviene per le Regioni a statuto speciale, si potrebbe considerare la «tutela» come materia di **competenza legislativa piena (o primaria)**.<sup>45</sup> Il legislatore regionale sarebbe soggetto ad un minor grado di intrusività, essendo subordinato al rispetto dei *principi generali dell'ordinamento* (e non dei *principi fondamentali* da cui è limitata la concorrenza concorrente) e delle “norme fondamentali delle riforme economico – sociali” dello Stato. In questo caso il legislatore regionale avrebbe un ampio spazio di intervento forse eccessivo, non dovendo nemmeno subire, in astratto, il limite della legislazione statale in materia di beni culturali.

A questo proposito apparirebbe più adeguato ricondurre tale competenza a quella **integrativa istituzionalizzata**, che trova attuazione a prescindere dalla delega da parte del legislatore statale, avendo ad oggetto materie preventivamente individuate dalla normativa statutaria. In questo caso il legislatore regionale sarebbe sottoposto al rispetto degli atti legislativi statali incidenti sulla materia,

---

<sup>44</sup> Basti pensare all'attuale assetto di riparto delle competenze previsto dalla Costituzione: il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno affidare in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di tutela dei beni culturali, non prevedendo alcuno spazio di intervento per il legislatore regionale. Al contrario, ha previsto la concorrenza di entrambi i soggetti in materia di valorizzazione (per approfondire si rimanda *supra* I). Ammettere che la Regione possa avere competenza “esclusiva” in materia di valorizzazione ed invece competenza concorrente in materia di tutela significa ribaltare l'assetto previsto in Costituzione.

<sup>45</sup> Sul punto, A. D'ATENA, *Diritto regionale, terza edizione*, op.cit., pp 146 ss.

ma resterebbe affrancato da qualsiasi intervento statale specifico ed operante sul solo territorio regionale.

Si potrebbe ancora, ipotizzare una ricostruzione della materia in termini di **competenza di tipo «tendenzialmente esclusivo»**. Con tale termine autorevole dottrina ha inteso definire la natura della competenza residuale delle Regioni ex art. 117, comma quarto, Cost., distinguendola da quelle, “impropriamente” chiamate esclusive, delle Regioni ad autonomia speciale.<sup>46</sup> In questo caso la potestà legislativa regionale incontrerebbe i limiti imposti dal primo comma dell’art. 117 Cost., vale a dire il «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» nonché, secondo la giurisprudenza costituzionale, dei casi di attrazione in sussidiarietà ad opera del legislatore statale<sup>47</sup>.

La ricostruzione *sub c)* appare quella maggiormente praticabile anche alla luce di analoghe esperienze rintracciabili in disposizioni degli Statuti speciali, che assumono il carattere di competenza integrativa istituzionalizzata.<sup>48</sup> Tuttavia, non sono pochi i casi in cui gli statuti speciali ammettono, al fianco di competenze integrative, l’esistenza di competenze primarie piene. Tra queste, è utile menzionare l’art. 3, primo comma, lett. q) dello Statuto della Regione Sardegna il quale annovera le “biblioteche e musei di enti”. Va detto inoltre che le richieste formulate dalle Regioni di maggiori attribuzioni in materia di valorizzazione e promozione di attività culturali, recano tutte la dicitura «nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell’articolo 114 del medesimo decreto legislativo [...]», clausola che invece non compare nelle richieste ivi analizzate. Tutto lascia supporre quindi che le richieste avanzate dalle tre Regioni debbano essere intese, quantomeno in materia di tutela, come richieste di attribuzione di competenza legislativa piena o primaria.

---

<sup>46</sup> Così in A. D’ATENA, *Diritto regionale, terza edizione*, op.cit., pp.140.

<sup>47</sup> Sul punto si veda A. D’ATENA, *Diritto regionale, terza edizione*, op.cit., pp.168 ss.

<sup>48</sup> Si pensi ad esempio all’art. 5 dello Statuto della Regione Sardegna, il quale prevede che «Salva la competenza prevista nei due precedenti articoli, la Regione ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione, sulle seguenti materie: [...]c) antichità e belle arti; oppure l’art. 6 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia: «La Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nelle seguenti materie:1) ...;2)...;3) antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna, oltre che nelle altre materie per le quali le leggi dello Stato attribuiscono alla Regione questa facoltà.».

Pertanto, se la soluzione adottata in sede di statuti delle Regioni speciali è quella della diversificazione, non sorprende immaginare anche per le Regioni ad autonomia differenziata un assetto simile.

Un altro aspetto che viene in evidenza come corollario della natura da attribuirsi alla competenza legislativa in materia di tutela è la potestà della Regione di intervenire in materia di “apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati, autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico”, ed ancora di “esercizio del diritto di prelazione” ed individuazione dei beni culturali. Come è noto, in passato, su tali poteri si è più volte pronunciata la Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzione.

Assumendo che la competenza legislativa in materia di tutela attribuita alle Regioni possa essere qualificata come una competenza integrativa istituzionalizzata, ne consegue che il legislatore regionale, nel rispetto della normativa nazionale in tema di tutela dettata dal codice dei beni culturali, si trovi sfornito del potere di intervenire introducendo nuovi vincoli ovvero divieti, prescrizioni o autorizzazione non contemplati dalla normativa nazionale. Semmai può provvedere a individuare dei beni sottoponibili a diversa tutela, a patto che i provvedimenti ascrivibili a questo campo non si scontrino con aree di competenza esclusive del legislatore statale.<sup>49</sup> E' utile a tal proposito ricordare come il codice dei beni culturali e del paesaggio si “autoqualifichi” (art. 1, comma 1) come normativa di «attuazione dell'articolo 9 della Costituzione», assumendo le connotazioni tipiche del “parametro interposto”, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto.<sup>50</sup>

In caso contrario, ritenendo la competenza, vantata dalle Regioni, del tipo legislativa piena o primaria, in astratto sarebbe loro concessa la possibilità di individuare una autonoma disciplina speciale di tutela per i beni culturali presenti sul territorio, non essendo tenute al rispetto dei principi contenuti nel Codice.

È del tutto evidente che una ricostruzione di questo tipo si dimostra manifestamente incongruente con i principi della Carta Costituzionale e con l'art 9 stesso della Costituzione. Risulta ad esempio, difficile immaginare come le Regioni possano individuare nuovi vincoli sugli immobili senza disporre della potestà legislativa in materia di “ordinamento civile”, necessaria per limitare il potere di godimento della proprietà.

---

<sup>49</sup> La problematica, qui rappresentata, è stata affrontata dalla sentenza della Corte Cost. n. 94 del 2003 e più recentemente dalla Sent. Corte Cost. n. 194/2013.

<sup>50</sup> Cfr. Sent. Corte Cost. n. 194/2013.

Si ritiene quindi che la sola configurazione della materia «tutela», in termini di competenza integrativa istituzionalizzata, possa essere percorsa dalle Regioni. Questo risulta chiaro anche analizzando gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Il modello seguito è quello di prevedere la competenza integrativa istituzionalizzata in materia di “antichità e belle arti”, invece una competenza piena in materia di “biblioteche e musei degli enti locali”. Fa eccezione a questo modello, lo statuto del Trentino Alto Adige, il quale assegna alle Province autonome di Trento e Bolzano quella che sembrerebbe essere una potestà legislativa piena in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», in quanto tenuta al rispetto dei principi generali dell’ordinamento e delle cd. grandi riforme.<sup>51</sup> Tuttavia, se si analizza il d.p.r. 1 novembre 1973, n. 690 (recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare») ci si renderà conto dei continui rimandi alle disposizioni della legge n.1089/1939 (e successive modifiche ed integrazioni), contenente, un tempo, la disciplina in materia di «tutela delle cose d’interesse artistico o storico»<sup>52</sup>.

Va riconosciuto però, che in materia di «biblioteche e musei», le Regioni Speciali godono di un più ampio margine di autonomia.

Sotto questo aspetto, se si analizza più da vicino la richiesta avanzata dalla Regione Emilia-Romagna all’art. 61 della bozza di intesa (per altro non accolto), si noterà come le proposte di «ulteriori forme di autonomia» legislativa in materia di tutela e valorizzazione siano rivolte, in particolare, al settore dei beni librari (artt. 61, lett. *a*, e 62), a quello museale (art. 61, lett. *b*) ed infine a quello dello spettacolo (art. 61, lett. *c*). Si tratta quindi di richieste ben più puntuali e precise rispetto a quelle di ambito più generale delle Regioni Veneto e Lombardia.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Cfr. art.4 Statuto del Trentino Alto Adige: «In armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]».

<sup>52</sup> Cfr. art. 2, d.p.r. 1 novembre 1973, n. 690 il quale afferma «Si considerano appartenere al patrimonio storico, artistico e popolare le cose immobili e mobili soggette alle disposizioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089 e successive modifiche ed integrazioni, nonché tutte quelle che, avendo riferimento alla storia della civiltà, meritano di essere conservate e tutelate.»; appare opportuno menzionare altresì l’art. 1 della legge provinciale Trento 17 febbraio 2003, n. 1 (recante «Nuove disposizioni in materia di beni culturali»), il quale conferma l’impostazione di cautela e rispetto della normativa statale in materia di “Tutela dei beni culturali”: «I beni culturali rientranti nella competenza della Provincia autonoma di Trento, fatto salvo quanto diversamente disposto dalla presente legge e da altre leggi provinciali di settore, sono tutelati secondo le disposizioni di legge e di regolamento statali in materia di beni culturali. Trovano applicazione le norme tecniche sul restauro e sulle riproduzioni adottate dallo Stato.»

<sup>53</sup> Sotto il profilo del *drafting* legislativo, si registra per le richieste formulate dalla Regione Emilia-Romagna un più alto grado di specificità nella circoscrizione delle materie. Questo carattere, non di poco conto, è condiviso dalle



L'attribuzione in materia di tutela dei beni librari è stata oggetto di un accentramento in capo allo Stato a seguito della legge 6 agosto 2015 n. 125, che ha abrogato la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 5 Cod. la quale attribuiva le funzioni di tutela, previste dal Codice, in materia di manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, libri e stampe, non appartenenti allo Stato, direttamente alla Regioni. Da tale provvedimento sono rimaste escluse le Regioni a Statuto speciale, per le quali permane la competenza in materia libraria. Il passaggio si giustifica da un lato, in un'ottica di coerenza sistematica con l'intera disciplina di tutela, che vedeva la sola materia libraria nelle mani delle Regioni, dall'altro, nell'obiettivo di risolvere la situazione di inerzia in cui versavano talune Regioni.<sup>54</sup> Così facendo la Direzione generale biblioteche ha avocato a sé le competenze regionali, ripartendo i vari compiti tra le soprintendenze archivistiche e bibliografiche regionale.

Si suppone quindi che con tale richiesta le Regione Emilia-Romagna voglia riappropriarsi delle funzioni che esercitava prima del 2015. Va detto che la disciplina di dettaglio introdotta con la legge regionale n.42/1983 (e abrogata successivamente con la l.r. n. 18/2000) recante «norme in materia di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interesse locale» assegnava alla Regione funzioni di indirizzo, di coordinamento e, in concorso con gli Enti locali territoriali, di programmazione dell'organizzazione bibliotecaria regionale, lasciando alle Province compiti di cooperazione alla creazione dei sistemi bibliotecari, di formazione del personale ivi addetto, nonché di coordinamento sul territorio di competenza. Tantomeno, non di poco conto le competenze affidate ai Comuni, i quali «provve[devano] all'istituzione, alla gestione, al funzionamento e allo sviluppo delle biblioteche e degli archivi storici ad essi affidati, adottandone i relativi regolamenti e nominandone gli organi di gestione, tenuto conto degli indirizzi generali della programmazione bibliotecaria regionale» (art. 6, lett. a).

Quanto al quesito, se questa richiesta (che si ricorda, non accolta dallo Stato) possa ritenersi conforme all'assetto costituzionale vigente, va detto che essa non sembrerebbe sollevare particolari perplessità,

---

analoghe disposizioni contenute negli Statuti speciali e si presta ad essere indice di un esito positivo dell'intesa tra lo Stato e la Regione. In particolare, la Regione Emilia – Romagna, oltre alle canoniche richieste in tema di «tutela dei beni culturali, della valorizzazione dei beni culturali nonché della promozione e organizzazione di attività culturali», avanza proposte in tema di «Tutela e valorizzazione dei beni librari non appartenenti allo Stato» ed «di spettacolo dal vivo e cinema, attraverso maggiori competenze di tipo programmatico e gestionale concernenti il Fondo Unico per lo Spettacolo e il Fondo per lo sviluppo e gli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo», confermando l'analogia con lo schema di riparto delle Regioni a statuto speciale. Invero, questo dato è tipico degli Statuti speciali essendo stati approvati all'epoca della vigenza del vecchio articolo 117 Cost. il quale anziché seguire lo schema di riparto per funzioni, attribuiva le competenze operando per materia.

<sup>54</sup> Per approfondire si veda A. DE PASQUALE, *Il ritorno allo Stato della tutela bibliografica*, in *Aedon*, 1/2017.

almeno con riferimento all'attribuzione di funzioni per i soli beni librari non appartenenti allo Stato,<sup>55</sup> anche della competenza regionale in materia vigente in passato. Forse la domanda che va posta è se tale richiesta possa incontrare gli obiettivi e le finalità che la politica culturale mira a perseguire, detto in altri termini, con la volontà esplicita di un esercizio unitario della tutela dei beni culturali. Così posta, la risposta all'ultimo quesito non può che essere negativa alla luce della politica di accentramento della materia, che da sempre caratterizza la «tutela».

Discorso analogo si può tenere nei riguardi della richiesta avanzata dalla Regione Lombardia all'art. 53 della bozza di intesa, il quale persegue il medesimo obiettivo dell'articolo 61 decreto di intesa Emilia-Romagna.<sup>56</sup>

Con riguardo alla Regione Lombardia, l'art. 49 del decreto di intesa, sebbene non sia stato accolto, merita comunque attenzione nella parte in cui si dice che, oltre alle relative competenze legislative e amministrative in materia di tutela e valorizzazione, sono trasferite alla Regione la titolarità e la gestione dei beni culturali statali.

Dietro questa richiesta si cela quello che altrove è disciplinato come federalismo demaniale. Sotto tale nome va il fenomeno di trasferimento a titolo non oneroso di beni appartenenti al demanio dello Stato ad ogni livello di governo, Regioni, Province, Città metropolitane o Comuni. Il dibattito sul tema della sdemanializzazione è particolarmente acceso visto il pericolo di dispersione del patrimonio culturale. Il decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85, emanato in base all'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, ha consentito allo Stato di individuare quei beni suscettibili di trasferimento previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Tra questi si annoverano anche i beni culturali oggetto di «specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi dell'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (art. 5, comma 5, d.lgs. n. 85/2010). A norma della legge delega 42/2009 vanno esclusi da trasferimenti però, «i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale» (art.19 lett. *d*), intendendo con tale categoria riferirsi ai beni di rilevanza nazionale. Alla luce della disciplina vigente, questa duplice categoria di beni viene ricollegata, da alcuna parte della dottrina<sup>57</sup>,

---

<sup>55</sup> Tale dato si ricava direttamente dalla rubrica dell'articolo 62 della bozza di intesa Stato- Emilia-Romagna, nonché ribadito nell'intervento di Massimo Mezzetti, Assessore alla Cultura, Regione Emilia-Romagna, in occasione della conferenza dal titolo «Dai musei di qualità al sistema museale regionale», tenutosi a Bologna l'8 aprile 2019.

<sup>56</sup> Si veda l'articolo 49 della bozza di intesa della Regione Lombardia, la quale auspica il trasferimento delle «funzioni delle Soprintendenze archeologiche e belle arti e della Soprintendenza archivistica e bibliografica, presenti sul territorio regionale».

<sup>57</sup> Così in V. M. SESSA, *Il federalismo e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2011, 1; di diverso avviso P. CARPENTIERI, *Federalismo demaniale e beni culturali*, in *giustizia-amministrativa.it*, 18 ottobre 2011, il quale sostiene

alla distinzione effettuata dal Codice dei beni culturali tra beni demaniali “assolutamente inalienabili” e beni demaniali “relativamente inalienabili”, rivolgendosi con i primi alle diverse categorie di beni elencati dall’art. 54, comma 1, Cod., mentre con i secondi ai beni ex art. 55 Cod. non menzionati nel precedente articolo.<sup>58</sup>

Delineato questo quadro, è evidente che la richiesta effettuata dalla Regione Lombardia (e si ricorda, non accolta dallo Stato) non possa limitarsi al generico «sono contestualmente attribuite alla Regione stessa la titolarità e la gestione» dei beni appartenenti allo Stato e merita un opportuno approfondimento. Superate le incertezze dei primi anni,<sup>59</sup> a quasi dieci anni dall’entrata in vigore del

---

che «tra le due soluzioni sopra prospettate – esclusione dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale in senso distributivo (ossia, dei soli beni che singolarmente presentano rilievo nazionale), oppure esclusione dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale in senso collettivo (ossia di tutti i beni culturali come classe) - deve senz’altro preferirsi la seconda lettura, siccome capace di conferire all’aggiunta ivi compresi etc. un significato autonomo rispetto a quello già proprio dell’enunciato tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, rispetto al quale, altrimenti, la specificazione ivi compresi. . . etc. rimarrebbe del tutto priva di autonomia semantica e giuridica. Se, infatti, i beni culturali dovessero essere esclusi solo in quanto, singolarmente considerati, di rilevanza nazionale, come possibili occorrenze concrete della generale previsione di esclusione dei beni di rilevanza nazionale, allora l’aggiunta ivi compresi . . . etc. sarebbe del tutto inutile. Essa è, invece, utilissima e ricca di un autonomo significato normativo se (correttamente) intesa nel senso che la classe dei beni appartenenti al patrimonio culturale è interamente di rilevanza nazionale e dunque è interamente esclusa dal trasferimento (come vedremo, da quello “di massa”, ispirato a criteri soprattutto economico-finanziari e patrimoniali, non da quello selettivo e mirato, ispirato a criteri di migliore gestione e fruizione pubblica del bene». In altri termini, l’A. sostiene che i beni culturali non siano trasferibili in base alla disciplina di cui al d.lgs. 85/2010, ma in base alle regole previste dal codice dei beni culturali agli artt. 102 e 112.

<sup>58</sup> Tra i beni inalienabili ex art. 54, comma 1, si annoverano gli immobili e le aree di interesse archeologico; gli immobili dichiarati monumenti nazionali a termini della normativa all’epoca vigente; le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche; gli archivi; gli immobili dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi dell’articolo 10, comma 3, lettera d); le cose mobili che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, se incluse in raccolte appartenenti ai soggetti di cui all’articolo 53.

<sup>59</sup> Una parte della dottrina sostiene che l’art. 4, comma 1, d.lgs. 85/2010 secondo il quale «I beni, trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, salvo quanto previsto dall’articolo 111 del codice di procedura civile, entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ad eccezione delle miniere di cui all’articolo 5, comma 1, lettera d), che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze e di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile, nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza. [...]» pone il rischio di sdemanializzazione del bene che entra a far parte del patrimonio disponibile dell’ente e quindi suscettibile di essere alienato; così in V. M. SESSA, *Il federalismo e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, op.cit. Invece, P. CARPENTIERI, *Federalismo demaniale e beni culturali*, op.cit., nota che «sul piano effettuale, il tratto distintivo e speciale che differenzia il regime del federalismo demaniale culturale dal federalismo demaniale ordinario e comune alle altre tipologie di beni si rinviene nel fatto che il federalismo demaniale culturale opera un passaggio da demanio a demanio, e non – come per le altre tipologie di beni – da demanio a patrimonio disponibile<sup>15</sup>[15]. Il bene culturale trasferito in base allo specifico accordo di valorizzazione è dunque iscritto non già – come avviene per gli altri trasferimenti – nel patrimonio disponibile dell’ente territoriale destinatario, bensì nel demanio culturale (trattandosi di beni immobili) dell’ente medesimo. Ciò è stabilito positivamente dal richiamo all’art. 54, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, contenuto nell’art. 5, comma 5 in esame. L’art. 54, comma 3, sopra citato, come si è potuto vedere, riguarda per l’appunto il passaggio da demanio statale a demanio dell’ente territoriale destinatario del

d.lgs. n. 85/2010, sono stati numerosi i casi di trasferimento di beni tra lo Stato ed enti territoriali: anche la categoria dei beni culturali è stata oggetto di questo fenomeno, realizzato soprattutto, grazie al meccanismo di accordi di valorizzazione nonché di conseguenti piani e programmi strategici di sviluppo culturali, che hanno altresì permesso di sviluppare modelli di valorizzazione e gestione virtuosi ed efficaci.

L'art. 102, comma 5, Cod. infatti, afferma che «mediante accordi il Ministero può trasferire alle Regioni e ad altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti».

Pertanto, alla luce di tale modello di successo è utile domandarsi se la finalità auspicata dalla richiesta della Regione attraverso il meccanismo dell'art. 116, comma terzo, Cost. non possa essere più efficacemente perseguita attraverso modelli già collaudati.

Sul fenomeno e sui rischi di tale possibile trasferimento si tornerà a breve nella sezione dedicata alla «valorizzazione».

Tra le richieste della Regione Lombardia e, similmente della Regione Veneto, non accolte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, figura anche quella inerente il trasferimento delle funzioni amministrative di tutela «esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, anche per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale e regionale» (art. 49 Bozza di intesa Lombardia).

Nelle intenzioni della Regione si individua la volontà di avocare a sé tutti i compiti svolti in materia di tutela e valorizzazione dalle articolazioni periferiche del Mibac sul territorio. Tra queste figurano i compiti assolti dalle soprintendenze Archeologia, Belle arti e paesaggio e dalle sovrintendenze Bibliografiche e archivistiche.

Come è noto, l'attività di tutela consta di tre differenti momenti: in primo luogo, l'**individuazione** ossia l'attività diretta alla qualificazione del bene come "culturale", quindi la **protezione** e la **conservazione**, rivolte alla salvaguardia dell'integrità fisica della *res*, del suo valore culturale nonché alla protezione dalla dispersione del bene. Per quanto attiene alla fase dell'individuazione, si è visto come il procedimento di verifica e di dichiarazione dell'interesse culturale (artt.12 e 13 Cod.) coinvolga le articolazioni periferiche del Ministero dei Beni culturali. Nello specifico, per i beni archivistici e librari, l'assunzione dell'atto spetta al Soprintendente Archivistica e bibliografia

---

trasferimento. Questa inequivoca disposizione normativa trova fondamento nella più volte richiamata naturale destinazione del bene culturale alla pubblica fruizione e, quindi, nella sua naturale demanialità, intesa come appartenenza diretta all'uso generale, salve eccezioni motivate in ragione di preminenti esigenze di tutela o di particolare convenienza a fini di valorizzazione».

territorialmente competente ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. *b*, d.p.c.m. 171/2014; per gli altri beni, l'atto di dichiarazione è assunto dalla commissione regionale per il Patrimonio culturale territorialmente competente ed emanato dal Segretariato regionale Mibac, previa istruzione e proposta del Soprintendente Archeologia, Belle arti e paesaggio di riferimento a norma dell'art. 4, comma 1, lett. *l*, d.m. 23 gennaio 2016 e dell'art. 39, comma 2, lett. *b*, d.p.c.m. n. 171/2014. Con riguardo alle «cose di cui all'articolo 10, comma 3 lett. *d-bis*» ovvero sia i beni a chiunque appartenenti che «rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose», la dichiarazione è adottata dal competente organo centrale del Mibac.

Cogliendo l'aspetto pratico della richiesta, per quanto attiene alle mansioni delle Soprintendenze, già in passato con le norme di attuazione delle Regioni a statuto speciale, si è assistito al trasferimento delle relative funzioni a organi regionali costituiti *ad hoc*. Ciò non sembra destare particolari problematiche in termini di attuazione, purché si rispettino le prerogative delle amministrazioni statali periferiche volte a fornire una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Come ha ricordato la giurisprudenza amministrativa in più occasioni, l'attività in esame risulta riconducibile nell'alveo della discrezionalità tecnica e per questo richiede un apparato amministrativo competente (Cons. St., sez. VI, nn. 3197/2016 e 4747/2015). Si aggiunge, tra l'altro, che i funzionari della Sovrintendenza, essendo personale della pubblica amministrazione sono sottoposti alle regole di imparzialità e buon andamento, sancite nell'art. 97 Costituzione.

L'attribuzione della relativa competenza legislative e amministrativa alle Regioni comporta evidentemente la creazione di un organo tecnico regionale che possa prendere in carico le funzioni ora svolte dalle amministrazioni periferiche del Mibac.

In linea con la competenza integrativa istituzionalizzata, già il D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1532 (recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di biblioteche e di musei di Enti locali») prevedeva all'art. 3 di fare salve «le attribuzioni amministrative dello Stato in ordine alla tutela delle cose di interesse storico ed artistico», dimostrando, ancora una volta, come il modello di attribuzioni delle autonomie alle Regioni speciali si sia ispirato al canone della cautela, soprattutto con riferimento alla tutela del patrimonio culturale.

A ben vedere, le richieste di Lombardia e Veneto sembrano tutte rivolte a costituire un "neocentralismo regionale" in cui la cabina di regia da Roma si sposta rispettivamente a Milano e a Venezia. L'ampiezza delle richieste avanzate male si adatta all'idea stessa di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116, III comma, Cost.

Tra l'altro dall'esame della materia emerge un altro aspetto rilevante consistente nella impermeabilità al diritto di regole scientifiche proprie del settore culturale. Questo dato, che viene in risalto soprattutto nel settore della scienza archivistica,<sup>60</sup> si oppone al conferimento dell'esercizio delle funzioni di tutela alle Regioni. Nel summenzionato settore archivistico, il principio di integrità dei fondi e le funzioni di tutela assimilate a quelle di controllo sono espressioni di un modello scientifico che limita il più possibile le interferenze del diritto (soprattutto se diverso di regione in regione), che viene visto come minaccia alla stessa "natura delle cose"<sup>61</sup>. Sul terreno della "tutela dei beni culturali" si disputa così, lo scontro tra la pretesa regolatrice del diritto positivo sui fenomeni umani e la scienza, che è detentrica delle conoscenze empiriche di quei fenomeni.<sup>62</sup>

Pertanto, un'astratta e generica rivendicazione di competenze non solo rischierebbe di alimentare tale conflitto, ma abdicerebbe al ruolo ordinatore del diritto, mettendo in atto una disciplina per nulla rispondente all'interesse pubblico.

- Funzione di valorizzazione:

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
<b>Art. 63</b> <b>Valorizzazione del patrimonio museale presente nel territorio regionale</b>  1. Nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell'articolo 114 del medesimo decreto legislativo, alla Regione sono attribuite la potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di valorizzazione dei seguenti istituti e luoghi di cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti: a) ....;	<b>Art. 51 Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali</b>  <b>(proposta non accettata dalla Regione)</b>  Nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 nonché dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell'articolo 114 del medesimo decreto legislativo, alla Regione sono attribuite la potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di valorizzazione dei seguenti istituti e luoghi della cultura	<b>Art. 46</b> <b>Valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e promozione e organizzazione di attività culturali</b>  <b>(richiesta non accolta)</b>  1. È attribuita alla Regione del Veneto la competenza legislativa in materia di "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali" e promozione e organizzazione di attività culturali", ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

<sup>60</sup> Il tema è stato sapientemente affrontato da L. GENINATTI SATE', *Profili problematici dell'integrazione fra principi, regole e canoni scientifici nella gestione dei beni culturali (a proposito del tentativo di conferire l'esercizio delle funzioni di tutela in materia di archivi)*, in Aedon, 1/2013.

<sup>61</sup> Da intendersi come «la rappresentazione del miglior assetto possibile di un fenomeno secondo la scienza che se ne occupa» in da L. GENINATTI SATE', *Profili problematici dell'integrazione fra principi, regole e canoni scientifici nella gestione dei beni culturali (a proposito del tentativo di conferire l'esercizio delle funzioni di tutela in materia di archivi)*, op.cit.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<p>b) ....;</p> <p>2. Alla Regione sono altresì attribuite le funzioni amministrative, da esercitare in <b>maniera congiunta con lo Stato</b>, in materia di valorizzazione dei seguenti istituti e luoghi di cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti:</p> <p>a) ....;</p> <p>b) ....;</p> <p>3. La Regione Emilia-Romagna e il Ministero definiscono <b>con appositi accordi le modalità della gestione congiunta concernente la valorizzazione dei beni culturali</b> di cui al comma 2.</p> <p>4. La tutela dei beni culturali e delle collezioni museali presenti negli istituti e luoghi della cultura di cui ai commi 1 e 2, e le determinazioni afferenti al prestito delle opere d'arte e la concessione in uso, continuano a essere esercitate dal Ministero.</p> <p>5. Con riferimento agli istituti e luoghi della cultura di cui al comma 1, la regione assicura il rispetto dei livelli minimi uniformi di qualità adottati ai sensi dell'articolo 114, decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.</p> <p>6. Al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni di cui agli articoli ....., sono trasferite alla Regione Emilia-Romagna le funzioni esercitate dalle le funzioni esercitate dalle Soprintendenze archeologiche belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica, presenti sul territorio regionale, con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.</p>	<p>appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali:</p> <p>a) Palazzo Litta – Milano;</p> <p>b) Pinacoteca di Brera, Milano (museo autonomo);</p> <p>c) Palazzo Ducale e Museo Archeologico Nazionale di Mantova (museo autonomo);</p> <p>d) Cenacolo Vinciano – Milano;</p> <p>e) Mediateca di Santa Teresa – Milano;</p> <p>f) Biblioteca Nazionale Braidense – Milano;</p> <p>g) Mediateca di Santa Teresa – Milano;</p> <p>h) Cappella Espiatoria – Monza;</p> <p>i) Grotte di Catullo e Museo Archeologico di Sirmione (Brescia);</p> <p>j) Museo Archeologico della Val Camonica – Cividate Camuno (Brescia);</p> <p>k) MUPRE – Museo Nazionale della Preistoria della Valle Camonica – Capo di Ponte (Brescia);</p> <p>l) Parco archeologico nazionale dei Massi di Cemmo – Capo di Ponte (Brescia);</p> <p>m) Parco nazionale delle incisioni rupestri – Capo di Ponte (Brescia);</p> <p>n) Villa Romana e Antiquarium – Desenzano sul Garda (Brescia);</p> <p>o) Biblioteca Statale di Cremona;</p> <p>p) Biblioteca universitaria di Pavia;</p> <p>q) Museo della Certosa di Pavia;</p> <p>r) Museo Archeologico della Lomellina – Vigevano (Pavia);</p> <p>s) Palazzo Besta – Teglio (Sondrio);</p> <p>t) Parco archeologico e Antiquarium di Castelserpio (Varese);</p> <p>u) Villa Romana e Antiquarium di Toscolano Maderno (Brescia);</p> <p>v) Villa Romana e Antiquarium di Palazzo Pignano (Cremona).</p> <p>6. Al fine di assicurare l'esercizio delle competenze di cui al comma 1, sono trasferite alla Regione Lombardia le funzioni esercitate dalle Soprintendenze archeologiche, belle arti e paesaggio e la</p>	<p>2. La competenza legislativa di cui al comma 1 ha ad oggetto la valorizzazione <b>di tutti i beni presenti sul territorio regionale</b> e l'organizzazione di attività <b>culturali e di spettacolo</b>, nonché la disciplina degli interventi a favore del patrimonio culturale di origine veneta che si trova all'estero.</p> <p>3. Alla Regione del Veneto è attribuita <b>la competenza amministrativa di valorizzazione</b> in relazione a tutti i beni, anche paesaggistici, presenti sul territorio regionale.</p> <p>4. Alla Regione del Veneto è attribuita altresì <b>la competenza amministrativa in relazione alla promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo</b>, inclusa la gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo.</p> <p>5. Al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni di cui ai commi sono trasferite alla Regione del Veneto le funzioni esercitate dalle Soprintendenze archeologiche belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica con le attribuzioni delle relative risorse.</p>
--	--	--

	Soprintendenza archivistica e bibliografica, presenti sul territorio regionale, con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.	
--	---	--

Per quanto attiene alla funzione di valorizzazione, bisogna premettere che le Regioni ordinarie già dispongono della competenza legislativa concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Costituzione. Tale potestà tuttavia, assieme alla relativa competenza amministrativa, è ripartita in base al principio dominicale. In effetti, come accennato in precedenza (*supra* 1), la sentenza della Corte Cost. 26/2004 ha introdotto il principio secondo il quale ognuno di questi enti è competente ad espletare tale funzione nei riguardi di quei beni culturali di cui è titolare. In altre parole, anche se lo Stato in materia di valorizzazione è tenuto esclusivamente a dettare i principi fondamentali, può, secondo la Corte, legittimamente dettare una normativa di dettaglio, nonché svolgere le relative funzioni amministrative fintantoché il bene culturale permane nelle sue disponibilità.

È chiaro quindi che la pretesa avanzata dalla Regione Lombardia, circa il trasferimento della titolarità dei beni culturali dallo Stato alla Regione, si colora di una finalità ben precisa, cioè quella di limitare l'ambito di intervento statale in materia di valorizzazione altrimenti accordato dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale.

Anche con riguardo a tale funzione si presentano i medesimi quesiti che sono stati posti in sede di analisi della funzione di tutela. Si seguirà quindi, il medesimo schema interpretativo utilizzato in quella sede.

In prima analisi, possiamo ipotizzare che tale nuova attribuzione debba essere configurata in termini di competenza legislativa integrativa istituzionalizzata ovvero piena (o primaria), posto che le Regioni sono già competenti in via concorrente (e nel modo che si è visto) in materia di valorizzazione. La prima ipotesi sembra la più calzante, almeno nei riguardi delle iniziative di Emilia-Romagna e Lombardia, il cui articolo dedicato alla materia «valorizzazione» ha come incipit: «Nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei



livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell'articolo 114 del medesimo decreto legislativo». Una formula questa, che rimanda evidentemente alla tipologia legislativa integrativa istituzionalizzata. L'art. 46 della bozza Veneto, anch'esso non accolto, non presentando questa medesima formulazione, lascia propendere per una configurazione in termini di autonomia legislativa piena, non essendo la Regione vincolata al rispetto dei principi fondamentali della materia. A questo punto bisogna chiedersi se questi tipi competenziali possano risultare conformi a Costituzione.

In termini generali, la richiesta avanzata all'art. 63 dalla Regione Emilia-Romagna non sembra presentare caratteri di illegittimità costituzionali. Essa, sebbene non sia definita nei dettagli, sembra promuovere una dialettica equilibrata con lo Stato. Tale dato trova conferma non solo nell'inserimento a inizio periodo della clausola di conformità ai principi costituzionali e a quelli del Codice dei beni culturali, ma anche attraverso l'inserimento di meccanismi di raccordo tra i due diversi livelli di governo nell'esercizio di tale attività. In effetti se si legge il comma 2 dell'articolo *de quo*, ci si accorge che le funzioni amministrative affidate alla Regione devono essere svolte «in maniera congiunta con lo Stato», ed ancora, al comma 3 si prevede la stipula di «appositi accordi» al fine di definire le modalità della gestione congiunta concernente la valorizzazione dei beni culturali. Inoltre il richiamo all'art. 114 Cod., indica chiaramente la volontà di voler adottare il meccanismo di determinazione dei livelli minimi uniformi di qualità dell'attività di valorizzazione, predisposto, di concerto, dal Mibac, dalle Regioni, dagli enti pubblici territoriali, nonché dalle Università. Pertanto va apprezzato il riferimento a tale procedimento di garanzia mirato ad assicurare su tutto il territorio nazionale un livello di qualità adeguato nell'erogazione dei servizi pubblici.<sup>63</sup>

La richiesta della Regione Lombardia si spinge oltre, avanzando l'attribuzione delle risorse umane, finanziarie e strumentali di alcune strutture museali e istituti di cultura presenti sul territorio regionale. Essa va letta assieme alla precedente richieste, contenuta nell'art. 49 della bozza di intesa, di avocare, nella titolarità regionale, i beni culturali statali (di cui fanno parte anche le raccolte dei musei, delle pinacoteche, delle gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato). Tra queste spiccano il Palazzo Ducale di Mantova, il Cenacolo Vinciano di Milano, la Pinacoteca di Brera, musei di rilevante interesse nazionale, alcuni di essi dotati anche di forme di autonomia speciale. Pensare che tali musei possano entrare nella titolarità della Regione Lombardia, significa ripensare all'assetto organizzativo degli stessi istituti. Va notato, innanzitutto, che i musei statali sono uffici dirigenziali del Mibac, quindi, organismi periferici dell'amministrazione statale. Sebbene la riforma del 2014 abbia aumentato l'autonomia gestionale, contabile e tecnico-scientifica dei musei, permangono dei vincoli di

---

<sup>63</sup> Cfr. SEVERINI, *Commento all'articolo 112*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op.cit.

subordinazione all'amministrazione centrale e periferica dello Stato.<sup>64</sup> Si ricorda, altresì, che il personale dei musei statali è incardinato all'interno dei ruoli del Mibac. Di conseguenza spetta al Ministero stesso individuare le unità di personale di cui dotare le istituzioni in questione, assumendosi al contempo gli oneri relativi al trattamento economico. Alla Direzione Generale Organizzazione spetta il compito di bandire le procedure di selezione dei direttori dei musei. Inoltre, le definizioni delle tariffe di ingresso, l'orario di apertura, per i musei qualificati come uffici dirigenziali non generali, si determina di concerto con il Direttore Generale Musei e del Polo Museale Regionale competente; per i musei uffici di livello dirigenziale generale, invece, la decisione è rimessa al Direttore dell'istituto. Allo stesso modo, l'elaborazione dei progetti di gestione dei musei dirigenziali non generali va assunta previa audizione del Direttore del Polo museale regionale competente; diversamente, per musei di dirigenza generale il compito spetta al Direttore stesso del Museo.<sup>65</sup>

La previsione avanzata dalla Lombardia dunque, di prevedere il passaggio di titolarità della proprietà dei beni culturali statali oltre a richiedere una ridefinizione dell'apparato amministrativo che sposti i compiti ora svolti dalle amministrazioni periferiche dello Stato ad uffici regionali, si scontra inevitabilmente con il concetto stesso di bene o istituto di «rilevante interesse nazionale»: nonostante il bene culturale sia da considerarsi un bene pubblico in quanto a fruizione<sup>66</sup>, l'idea stessa di immaginare l'Ultima Cena di Leonardo da Vinci afferente al patrimonio regionale, stride con la dimensione nazionale e universale che l'opera incarna.

Sebbene il Codice, all'art. 102, comma 5, preveda, come si è visto in precedenza, possibili accordi di trasferimento, gli istituti e luoghi di cultura richiesti dalla Regione, vista la loro caratura, non sembrano riconducibili al solo ambito regionale.

Se l'obiettivo perseguito dalla Lombardia è quello di un «pluralismo operativo» in cui il bene culturale è sempre legato al territorio in cui è collocato e rispetto al quale, soltanto una politica di «conservazione programmata» contestualizzata su una dimensione specifica, consentirà di promuoverlo e di valorizzarlo nel modo più efficace<sup>67</sup>, la via da percorrere non passa attraverso il mero passaggio di proprietà, ma piuttosto procedendo attraverso forme di decisione partecipate, che riconoscano alle Regioni la possibilità di intervenire con il meccanismo dell'intesa, più che con quello

---

<sup>64</sup> Sul punto si guardi P. FORTE, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in Aedon 1/2015.

<sup>65</sup> Per approfondire si guardi M. C. PANGALOZZI, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in Aedon, 1/2019.

<sup>66</sup> Si veda nota 15.

<sup>67</sup> Tratta da *Commento all'articolo 20 D.P.C.M. 29 agosto 2014, n.171*, in G. FAMIGLIETTI, M. NISTICO', N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali ragionato*, op. cit. pp 585.

della autonomia differenziata ovvero della legislazione concorrente, nelle decisioni inerenti il patrimonio culturale presente sul proprio territorio.

Più conforme a questo orientamento è la richiesta della Regione Emilia-Romagna contenuta nella lett. b), comma 1, art. 61 della Regione emiliana. In sintesi, l'ente richiede poteri legislativi e amministrativi al fine di costituire un sistema regionale integrato, finalizzato a rendere maggiormente efficaci ed efficienti gli interventi di valorizzazione dei musei presenti sul territorio regionale, compresi quelli di proprietà statale. All'opposto di quanto si registra nella bozza Lombardia, la Regione Emilia - Romagna non richiede il trasferimento dei musei di proprietà statale presenti sul territorio. Si limita a richiedere forme di autonomia ulteriore che possano incidere sul patrimonio museale presente sul territorio emiliano-romagnolo. Il fine è quello di realizzare un sistema museale integrato che possa «rendere maggiormente efficaci ed efficienti gli interventi di valorizzazione dei musei presenti sul territorio regionale, ivi compresi quelli di proprietà statale».

Un sistema museale è un modello di gestione a rete, caratterizzato da una struttura ed obiettivi ben definiti, con il fine di coinvolgere i musei presenti in un determinato territorio per meglio contribuire allo sviluppo integrato delle risorse culturali e dei servizi al pubblico dell'area di interesse.<sup>68</sup> Un modello che si basa sulla condivisione delle attività svolte dai vari musei appartenenti alla rete: dai servizi per la didattica, alla comunicazione esterna, dall'attività espositiva, all'acquisizione di strumenti per la catalogazione etc.

Dal punto di vista giuridico il sistema museale viene costituito attraverso due diverse forme: la convenzione o la fondazione. Di regola, nel primo caso, i musei presenti sul territorio aderiscono liberamente alla convenzione, affidando la gestione ad un ente capofila. Il referente istituzionale del sistema è l'Assessorato regionale alla Cultura. Nel caso della fondazione invece, si procede attraverso la stipula di un atto costitutivo e la nomina di un direttore o di un comitato direttivo.<sup>69</sup> Va riconosciuto che la Regione Emilia-Romagna già conosceva esperienze legislative di successo, concernenti i

---

<sup>68</sup> Per approfondire il tema si veda E. STINCO, *Analisi della politica della Regione Emilia-Romagna in materia di sistemi museali*, in *Analisi delle Politiche regionali per i Sistemi Museali*, in <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=1&el=1>.; a titolo di esempio di pensi al Sistema territoriale integrato dei Musei di Rimini o al Sistema Museale di Ateneo di Bologna o ancora al Sistema Museale Ravennate. Sul caso del Sistema Museale di Ateneo di Bologna, si veda T. MAGGIO, *Sistemi museali a confronto: il caso dell'Ateneo di Bologna*, in *Figure*, 1/2013.

<sup>69</sup> Per approfondire si veda *I sistemi museali in Italia*, (a cura di) Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM per Aspen Institute Italia, 2013.

sistemi museale.<sup>70</sup> Dallo studio condotto dall'Università IULM per Aspen Institute<sup>71</sup>, le maggiori criticità del sistema si sostanziano in deficit di risorse finanziarie, dipendenti dagli stanziamenti individuati nelle voci di bilancio degli enti locali. Si evidenzia altresì, una latitanza di leadership all'interno della rete, derivante spesso da una imposizione gerarchica di ruoli. In quest'ottica le richieste avanzate dalla Regione Emilia-Romagna in termini di maggiore autonomia finanziaria ed amministrativa sono del tutto coerenti con l'obiettivo di realizzare un sistema museale regionale ancora più integrato. Dal punto di vista di conformità ai principi costituzionali, non si ravvisano criticità in merito.

Un ultimo aspetto da valutare in materia di valorizzazione, riguarda la materia "spettacolo", oggetto di richiesta da parte di tutte e tre le Regioni. A tal fine si ritiene opportuno dedicare al tema, la prossima sezione.

- Funzioni amministrative in materia di spettacolo:

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
<p><b>Art. ...</b>  <b>Competenze in materia di programmazione e gestione del Fondo unico per lo spettacolo.</b>  <b>(richiesta non ancora definita)</b></p> <p>1. Alla Regione sono attribuite le competenze amministrative di programmazione e gestione concernenti le risorse ad essa spettanti del Fondo Unico per lo Spettacolo (F.U.S.) di cui alla Legge 30 aprile 1985, n.163 (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo). La competenza ricomprende il riparto delle medesime risorse tra i diversi settori interessati ed i soggetti ivi operanti, nonché l'individuazione dei criteri e delle procedure per l'assegnazione dei contributi e dei finanziamenti. Alla Regione è altresì attribuita la competenza legislativa connessa all'esercizio delle predette funzioni.</p>	<p><b>Art. 50</b>  <b>Fondo unico per lo spettacolo</b></p> <p>1. Alla Regione Lombardia è attribuita la funzione amministrativa di rimodulazione, nella misura massima del dieci per cento, da parte della Regione stessa, dell'importo dei contributi a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui, alla legge 30 aprile 1985, n. 163, complessivamente assegnati a soggetti operanti nel territorio regionale all'esito della procedura nazionale. A tal fine il Ministero comunica alla Regione, prima dell'adozione dei provvedimenti di ripartizione, l'elenco dei soggetti operanti nella regione beneficiari dei contributi provvisoriamente assegnati agli stessi.</p> <p>2. Sono esclusi dalla rimodulazione regionale, di cui al comma 1, i contributi assegnati alle fondazioni lirico-sinfoniche e ai teatri nazionali nonché i finanziamenti straordinari o estranei al Fondo unico per lo spettacolo previsti da norme speciali.</p>	<p><b>Art. 48</b>  <b>Fondo unico per lo spettacolo</b></p> <p>1. Alla Regione Veneto è attribuita la funzione amministrativa di rimodulazione, dell'importo dei contributi a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n.163, complessivamente assegnati a soggetti operanti nel territorio regionale all'esito della procedura nazionale.</p> <p>2. Sono esclusi dalla rimodulazione regionale, di cui al comma 1, i contributi assegnati alle fondazioni lirico-sinfoniche e ai teatri nazionali nonché i finanziamenti straordinari o estranei al Fondo unico per lo spettacolo previsti da norme speciali.</p>

<sup>70</sup> Si pensi ad es. alla Legge regionale 18/2000 che dedica particolare attenzione alla costituzione dei "sistemi museali".

<sup>71</sup> Si veda nota 69.

Le richieste avanzate dalle tre Regioni, negli articoli sopra menzionati, hanno tutte ad oggetto il Fondo Unico per lo Spettacolo. Il Fondo istituito con la l.163/1985, ha lo scopo di assegnare contributi a enti, istituzioni, associazioni, imprese operanti nel settore cinematografico, musicale, teatrale, di danza, circense. La gestione del fondo è affidata alla Direzione Generale Spettacolo, coadiuvata da una Commissione Consultiva. Dal 2017, a seguito della l.220/2016, il settore cinematografico è finanziato dal Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, sotto la gestione della Direzione Generale Cinema. In base al DM 31 dicembre 2018, di ripartizione dei capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019, lo stanziamento previsto per il 2019 è pari a 366, 4 milioni di Euro.

Per quanto attiene alle modalità di riparto delle quote percentuali del Fondo da destinare ai diversi settori, la disciplina vigente prevede che i contributi vadano determinati attraverso decreti ministeriali d'intesa con la Conferenza unificata.<sup>72</sup> I criteri e le modalità di erogazione dei contributi sono stati ridefiniti con il d.l. 91/2013 che ha ribadito l'importanza degli indici di affluenza del pubblico, della regolarità gestionale, della produzione svolta come metodo di determinazione.

Alla luce di questa ricostruzione, ci si accorge che, in questo caso, le richieste avanzate dalla Regione Emilia-Romagna sono molto più incisive rispetto a quelle di Lombardia e Veneto. Non a caso, la richiesta *de quo* è ancora in via di definizione. La differenza di fondo dell'iniziativa emiliana consiste nella richiesta, non solo di competenze amministrative di programmazione e gestione, ma anche di competenze legislative connesse alle predette funzioni.

La richiesta della Regione Lombardia (art. 50) risulta meno audace, non spingendosi al di là della richiesta di poteri di rimodulazione «nella misura massima del dieci per cento» dell'importo dei contributi a valere sul Fondo, previa comunicazione da parte del Ministero dell'elenco dei soggetti operanti nella regione beneficiari dei contributi provvisoriamente assegnati.

Non molto dissimile, la richiesta della Regione Veneto, che non fa menzione della misura massima di rimodulazione, ma che alla stregua della Lombardia esclude dalla rimodulazione regionale i contributi assegnati alle fondazioni lirico sinfoniche e ai teatri nazionali.

Va detto tra l'altro che la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna, assieme al Lazio, figurano tra le Regioni che ricevono complessivamente il 50,18 % del totale del Fondo unico per lo spettacolo, assegnato nel 2017 per le attività di spettacolo dal vivo.

---

<sup>72</sup> La disciplina contenuta nella l.239/2005 ha recepito le conclusioni a cui era pervenuta la sentenza della Corte Cost. n. 255/2004, nella quale si evidenziava la necessità di considerare le Regioni, con l'attribuzione di poteri deliberativi, a seguito del mutato impianto costituzionale derivante dal Titolo V.

In verità, il tema è particolarmente sentito dalle Regioni, che spingono da sempre ad avere maggiori competenze in materia.<sup>73</sup> *Ad adiuvandum*, si ricorda che in materia di valorizzazione e promozione delle attività culturali, lo Stato dovrebbe limitarsi a fissare la normativa di principio, lasciando alle Regioni la normativa di dettaglio. Tuttavia, le richieste avanzate potrebbero trovare diversa e più agile soluzione in sede di predisposizione del nuovo disegno di legge delega per la riforma dello spettacolo, che il Governo ha previsto nella Nota di Aggiornamento al Def.

Resta comunque il fatto, che le iniziative in materia non destano particolari profili di illegittimità costituzionale, tuttavia, la natura stessa delle richieste pone il dubbio circa la bontà delle finalità cui le Regioni aspirano, stante la possibilità di sfruttare “l’armamentario” già in loro possesso e predisposto dalla disciplina dei beni culturali.

### 5. Conclusioni

Volendo a tal punto tracciare quale considerazione conclusiva circa il progetto di differenziazione in materia di beni culturali promosso da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in primo luogo, si può osservare come le rivendicazioni delle Regioni più settentrionali registrino maggiori aspetti di criticità rispetto a quelle della Regione Emilia-Romagna, che sembrerebbe perseguire una dialettica Stato-Regione più equilibrata. In effetti, le richieste avanzate dalla Regione più meridionale risultano essere più circoscritte e sofisticate rispetto a quelle di Lombardia e Veneto, dimostrando l’intenzione di volere costruire un assetto regionale differenziato, ma non autonomistico (almeno per quanto riguarda i beni culturali)<sup>74</sup>. Al contrario, il progetto lombardo e veneto, sulla base delle richieste avanzate, parrebbe configurare un nuovo centralismo: se «autonomia significa differenziazione»<sup>75</sup> delle

---

<sup>73</sup> A tal proposito, in data 5 marzo 2019, in Roma, la Conferenza delle Regioni ha svolto un’Audizione sul Fondo unico per lo spettacolo presso la VII Commissione del Senato (Istruzione pubblica, Beni culturali). Sulla predisposizione del nuovo disegno di legge per lo spettacolo dal vivo, Tiziana Gibelli (Assessore Friuli Venezia Giulia), Coordinatrice della Commissione Beni e attività culturali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ha affermato la necessità, più che di un “Codice dello spettacolo”, di una disciplina che assicuri lo sviluppo equilibrato dello spettacolo sul territorio nazionale, individuando gli obiettivi generali e le finalità. Si è fatto, pertanto richiesta al Governo di un confronto sulla nuova delega per la disciplina dello spettacolo. In Comunicato stampa, *Conferenza Regioni: Audizione su Fondo unico per lo spettacolo*, in <http://www.regioni.it/comunicato-stampa/2019/03/05/conferenza-regioni-audizione-su-fondo-unico-per-lo-spettacolo-595535/>.

<sup>74</sup> F, PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi*, 6/2019, nota che sebbene l’Emilia Romagna da un lato, ed il Veneto e la Lombardia dall’altro, abbiano interpretato in modo diverso le proprie richieste di maggiore autonomia, ciò sembra essere avvenuto sotto il profilo della forma e non della sostanza delle richieste avanzate.

<sup>75</sup> Così, R. BIN, *Punti fermi sull’esperienza regionale*, in «Istituto De Gasperi, Bologna»3 aprile 2014.

competenze di ogni Regione sulla base delle proprie peculiarità territoriali, in questi termini non può essere descritto il modello lombardo e veneto.

In secondo luogo, sotto un profilo sostanziale, il quesito che è emerso più volte è se gli obiettivi avanzati dalle Regioni non possano essere intrapresi attraverso meccanismi già contemplati nella vigente disciplina dei beni culturali, ovvero se sia necessario scomodare il meccanismo di cui all'art. 116, comma III, Costituzione.

In via sintetica si può qui riportare la disposizione, già attenzionata, contenuta all'art. 5, comma 3, Cod. la quale prevede che «sulla base di specifici accordi o intese [...], le Regioni possono esercitare le funzioni di tutela su manoscritti, autografi etc.», nonché il comma 4 del medesimo articolo il quale afferma che «nelle forme previste dal comma 3 e sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza, possono essere individuate ulteriori forme di coordinamento in materia di tutela con le regioni che ne facciano richiesta».

Si aggiunga ancora la disposizione contenuta all'art. 112 Cod. comma 4, la quale stabilisce che «lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica».

Vale la pena richiamare in questa sede, l'art. 102, comma 5, Cod. il quale afferma: «Mediante gli accordi di cui al comma 4 il Ministero può altresì trasferire alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti».

L'accordo Stato-Regione in materia di beni culturali risulta, tra l'altro, in linea con quanto previsto dall'art. 118, III comma, Cost., il quale prevede che «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

*Ad adiuvandum*, si può menzionare la previsione di cui all'art. 119, V comma, Cost., la quale enuncia: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Venendo meno il riferimento esplicito al Mezzogiorno,<sup>76</sup> non è dunque

---

<sup>76</sup> Per approfondire G. ACCIOTTA, *L'attuazione del quinto comma dell'articolo 119 Costituzione*, in Astrid-online.

difficile immaginare tra gli «interventi speciali» anche quelli giustificati da particolari esigenze di tutela del patrimonio storico e artistico.

Alla luce di questo quadro, i rimedi offerti dal nostro ordinamento risultano non essere stati presi in considerazione dalle Regioni.

In più, bisogna chiedersi se l'eventuale e futuro successo delle richieste avanzate dalle Regioni possa realmente determinare un "passo indietro" dello Stato. Paradossalmente, i tentativi di snellimento delle ingerenze statali nelle periferie hanno sempre dimostrato un rafforzamento delle articolazioni ministeriali sul territorio, in linea con quanto previsto dalla legge di Parkinson.<sup>77</sup>

Sempre in merito ai profili organizzativi gestionali, va inoltre notato come, nel settore culturale, ciò che determina un esito positivo della gestione è la collaborazione strategica: secondo Scheff e Kotler i segreti del successo di una buona gestione sono la definizione di obiettivi precisi e condivisi tra i vari soggetti, la creazione di consenso tra le iniziative che si vogliono perseguire, la costruzione di fiducia, una buona comunicazione ed una leadership chiara.<sup>78</sup>

Si avvertono inoltre esigenze di cautela nel riconoscere un così alto grado di autonomia in una materia così sensibile. Nelle stime dell'ISTAT per l'anno 2017,<sup>79</sup> la Lombardia è risultata la Regione con il più alto livello di suolo antropizzato netto a livello nazionale, pari al 15,7%; di poco inferiore, il Veneto con una percentuale pari al 15,2%; l'Emilia-Romagna si piazza non troppo distante, con un valore pari al 11,5% di territorio antropizzato. Il dato risulta sconcertante e di certo non è sintomo di una buona gestione del territorio.

In aggiunta, ipotizzare il trasferimento di funzioni amministrative di tutela, da un'amministrazione autonoma ed indipendente, quale è la sovrintendenza, al potere politico locale pone dei rischi ovvi.

In conclusione quindi, ci risulta utile tornare al punto da cui si è partiti: l'art. 9 della Costituzione.

Il fatto che l'articolo dedicato alla cultura si trovi tra i Principi Fondamentali della nostra Carta Costituzionale «offre una indicazione importante sulla "missione" della nostra Patria, su un modo di

---

<sup>77</sup> La legge di Parkison postula il seguente principio: «Il lavoro si espande fino a occupare tutto il tempo disponibile; più è il tempo e più il lavoro sembra importante e impegnativo». Applicato al caso di specie, più l'amministrazione regionale avrà spazio e tempo di intervento, più ne sprecherà, determinando così il necessario intervento statale. Sul punto si veda C. N. PARKINSON, *La legge di Parkinson*, John Murray, London, 1958; S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2019.

<sup>78</sup> Sul punto si veda J. SCHEFF, P. KOTLER, *How the Arts Can Prosper Through Strategic Collaborations*, in *Harvard Business Review*, January-February 1996 issue.

<sup>79</sup> I dati riportati sono reperibili sul sito dell'Istat, [www.istat.it](http://www.istat.it); per quanto attiene la definizione di «suolo antropizzato netto» si riporta la definizione Istat: «il suolo antropizzato netto (SAN), [è] ottenuto sottraendo alla SAL dei centri abitati le aree verdi e/o naturali presenti, di dimensioni significative (parchi urbani, vegetazione spontanea, aree agricole urbane, acque e zone umide); nelle aree extra-urbane sono state escluse le strade sterrate (stimate in base all'ampiezza della carreggiata)»





pensare e di vivere al quale vogliamo, dobbiamo essere fedeli. La cultura e il patrimonio artistico devono essere gestiti bene perché siano effettivamente a disposizione di tutti, oggi e domani per tutte le generazioni»<sup>80</sup>. E così, nella speranza che possano orientarci, si affida alle parole del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, la battuta conclusiva di questa analisi.

PAUSANIA

---

<sup>80</sup> C. A. CIAMPI, *Intervento del Presidente della Repubblica in occasione della consegna della medaglia d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte*, Palazzo del Quirinale, 5 maggio 2003.