

**TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE.
VERSO UN PROGRESSIVO ACCENTRAMENTO DELLE COMPETENZE?***

di Marta Picchi **
(30 ottobre 2017)

*La cultura è l'unico bene dell'umanità
che, diviso fra tutti, anziché diminuire
diventa più grande.*

Hans Georg Gadamer

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il riparto di competenze in materia di beni culturali: gli spazi riconosciuti progressivamente alle Regioni. – 3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. – 3.1. Alcuni margini di apertura verso le Regioni. – 3.1.1. Gli “altri beni” con valore storico o culturale. – 3.1.2. La tutela dei beni culturali quale materia-attività e l'ammissibilità di una disciplina regionale aggiuntiva. – 3.2. Tutela, valorizzazione e gestione: un centralismo progressivo e strisciante. – 3.2.1. L'attività di restauro quale espressione della tutela dei beni culturali. – 3.2.2. La nozione di tutela e di valorizzazione secondo l'approccio storico-normativo. – 3.2.3. L'estensione dell'art. 10 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. – 3.2.4. Il ridimensionamento della nozione di “altri beni”. – 4. Alcune osservazioni conclusive.

1. *Premessa.* – Il patrimonio culturale è testimonianza acquisita del passato e, quindi, base dell'identità di un popolo, ma è anche esperienza del presente e, di conseguenza, genesi del futuro di una collettività: occorre, dunque, che tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio esistente siano adeguatamente combinate fra loro per poter salvaguardare i beni esistenti consentendo di accedervi e garantendo, al contempo, lo sviluppo di una ricchezza futura¹. In questa definizione di patrimonio culturale è insita la complessa funzione svolta dalla cultura, riassunta negli artt. 9, 33, 34, 117 e 118 Cost., l'essere cioè un «fattore essenziale di integrazione politica e sociale entro il paradigma della democrazia pluralista»²: in questa prospettiva, pluralismo e diversità culturale sono valori che vanno promossi e sostenuti perché finalizzati al pieno esercizio

* Questo contributo costituisce una rielaborazione della lezione su *Il problema della ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, tenuta nel maggio 2016 nell'ambito del ciclo dell'attività didattica comune del Dottorato in Scienze giuridiche sul tema *Arte e Diritto*, nell'Università degli Studi di Firenze.

¹ Cfr. F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5/2016, p. 506 ss.

delle stesse libertà e anche all'effettiva partecipazione alla vita del Paese.

Dopo un'evoluzione normativa caratterizzata da nuove soluzioni nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni, la giurisprudenza della Corte costituzionale sembra però intenzionata ad assecondare l'indirizzo del legislatore statale verso un nuovo accentramento delle competenze.

Il presente contributo è volto proprio alla ricostruzione delle posizioni della Corte costituzionale in tema di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, allo scopo di comprendere anche il bilanciamento che la Corte ha inteso compiere fra le esigenze di protezione dei beni culturali garantendone, al tempo stesso, la fruibilità da parte della collettività e la garanzia del pluralismo dal momento che i beni culturali sono spesso radicati sul territorio ed esprimono l'identità culturale di una collettività.

In questa maniera, sarà possibile valutare anche la rispondenza ovvero i profili di inadeguatezza della disciplina vigente rispetto alle nuove problematiche che interessano questo settore.

2. *Il riparto di competenze in materia di beni culturali: gli spazi riconosciuti progressivamente alle Regioni.* – Gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata non prestavano molto attenzione alle funzioni di sostegno nei confronti della cultura, mentre le Regioni di diritto comune, fin dalla loro nascita, cercarono di guadagnare spazio sia nella gestione che nella promozione culturale attraverso, prima, la fonte statutaria³ e, successivamente, una legislazione spesso molto puntuale e penetrante⁴, che andò ben oltre gli spazi contemplati dall'originario art. 117 Cost., il quale riferiva alle Regioni a statuto ordinario le sole attribuzioni di

2 F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., p. 505 ss.

3 Cfr. artt. 3 e 56 dello Statuto della Regione Calabria (l. n. 219/1971); artt. 5 e 7 dello Statuto della Regione Piemonte (l. n. 338/1971); art. 3 dello Statuto della Regione Lombardia (l. n. 339/1971); artt. 2 e 4 dello Statuto della Regione Veneto (l. n. 340/1971); art. 4 dello Statuto della Regione Liguria (l. n. 341/1971); art. 3 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna (l. n. 342/1971); art. 4 dello Statuto della Regione Toscana (l. n. 343/1971); artt. 8 e 23 dello Statuto della Regione Umbria (l. n. 344/1971); art. 5 dello Statuto della Regione Marche (l. n. 345/1971); art. 4 dello Statuto della Regione Lazio (l. n. 346/1971); art. 4 dello Statuto della Regione Molise (l. n. 347/1971); artt. 5 e 6 dello Statuto della Regione Campania (l. n. 348/1971); artt. 8 e 12 dello Statuto della Regione Puglia (l. n. 349/1971); art. 5 dello Statuto della Regione Basilicata (l. n. 350/1971); art. 4 dello Statuto della Regione Abruzzo (l. n. 480/1971).

4 Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Rassegna delle leggi regionali per la tutela dell'identità culturale regionale*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 199 ss., per una ricostruzione degli interventi legislativi delle Regioni di diritto comune e di quelle a statuto speciale.

cura di «musei e biblioteche di enti locali»⁵.

In particolare, gli interventi dei legislatori regionali poggiavano su una lettura estensiva dell'art. 9 Cost., avvalorata in un secondo momento dalla stessa Corte costituzionale⁶ che ha cercato di valorizzare il contenuto dinamico dei principi espressi in quest'articolo e, soprattutto, di armonizzare le previsioni rigide e riduttive contenute nell'art. 117 della Costituzione.

Anche in sede di secondo trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni vi è stato un tentativo di realizzare un decentramento nel settore dei beni culturali interpretando in chiave evolutiva la formula «musei e biblioteche di enti locali»⁷: tuttavia, questo indirizzo politico non appariva lucido poiché erano presenti anche indicazioni che rispecchiavano ancora logiche centraliste che hanno poi finito con il prevalere.

Difatti, le principali ragioni del mancato decentramento in materia di cultura (come anche in altri ambiti) sono da individuare, anzitutto, nella resistenza della burocrazia ministeriale⁸ – peraltro, nel frattempo, era stato istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali⁹ – e, in secondo luogo, nel fatto che non si è mai proceduto all'emanazione della legge statale che avrebbe dovuto definire le competenze di Regioni ed enti locali in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etnoantropologico, secondo quanto previsto dall'art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977¹⁰. Fra le cause del mancato adempimento vi è, primariamente, la difficoltà (se non l'incapacità) del legislatore statale nel creare una disciplina articolata fra i differenti livelli di intervento in ambito territoriale in ragione della prevalenza dell'interesse statale, regionale o locale. Difficoltà accentuata nel caso dei beni culturali poiché questo criterio di ripartizione delle competenze incontrava ulteriori problemi nel fatto che la titolarità dei beni in capo allo Stato, in un gran numero di casi, avrebbe finito con il costituire il criterio risolutivo

5 M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 89 ss.

6 Cfr. Corte cost., sentt. nn. 94/1985 e 921/1988. In particolare, man mano che alla Regione è stato riconosciuto il carattere di ente a fini generali, esponenziale della collettività rappresentata, le è stata data la possibilità di intervenire in ambiti ulteriori rispetto a quelli di competenza, per mezzo di provvedimenti di spesa adottabili in tutte le questioni di interesse della comunità regionale: la Corte costituzionale, distinguendo fra materie di competenza regionale e materie di interesse regionale, ha cioè riconosciuto la possibilità di esercitare, nelle seconde, poteri non autoritativi ma di promozione e incentivazione per finalità desumibili anche dalle norme programmatiche statutarie, potendosi proiettare anche oltre i confini territoriali (sent. n. 562/1988).

nell'attribuzione delle funzioni sia di tutela che di promozione¹¹.

Negli anni '90, la terza fase di trasferimento delle funzioni è sembrata rivolta anche a un rafforzamento del senso di identità culturale delle Regioni che, nel frattempo, avevano maturato il ruolo di enti esponenziali della comunità di riferimento¹².

Il d.lgs. n. 112/1998 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*), nell'operare il trasferimento di una parte delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti territoriali, ha avviato anche il «processo di scorporo della

7 Cfr. artt. 47 e 49, d.P.R. n. 616/1977 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*): secondo il primo, «Le funzioni amministrative relative alla materia “musei e biblioteche di enti locali” concernono tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, delle biblioteche anche popolari, dei centri di lettura appartenenti alla Regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza, o comunque di interesse locale, nonché il loro coordinamento reciproco con le altre istituzioni culturali operanti nella Regione ed ogni manifestazione culturale e divulgativa organizzata nel loro ambito. Sono comprese tra le funzioni trasferite alle Regioni le funzioni esercitate da organi centrali e periferici dello Stato in ordine alle biblioteche popolari, alle biblioteche del contadino nelle zone di riforma, ai centri bibliotecari di educazione permanente nonché i compiti esercitati dal servizio nazionale di lettura. Il personale ed i beni in dotazione di tali servizi ed uffici sono trasferiti ai comuni secondo le modalità previste dalla legge regionale». Secondo l'art. 49, «Le Regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità regionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali. Le funzioni delle Regioni e degli enti locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche, saranno riordinate con la legge di riforma dei rispettivi settori, da emanarsi entro il 31 dicembre 1979. Sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative concernenti le istituzioni culturali di interesse locale operanti nel territorio regionale e attinenti precipuamente alla comunità regionale. L'individuazione specifica di tali istituzioni è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri competenti, previa intesa con le Regioni interessate». Sul tema, si veda F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 252 ss.

8 Cfr. A. PREDIERI, *Commento all'art. 4 del d.P.R. 616/1977*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 306.

9 Il Ministero per i beni culturali e ambientali è stato istituito con il d.l. n. 657/1974, convertito nella l. n. 5/1975, e la disciplina organizzativa è stata regolata dal d.P.R. n. 805/1975. La nascita di questo Ministero, ancorché espressione di sensibilità politica e culturale, ebbe luogo con una soluzione organizzativa non ottimale: M. CAMELLI, *I tre tempi del Ministero dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2016; L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 162 ss.

valorizzazione»¹³ dalla più ampia funzione di tutela, nel tentativo di riconoscere uno spazio alle Regioni. Ha così definito le attività da annoverare nella tutela come quelle «dirette a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali» (art. 148, lett. c), mentre ha individuato quelle da ascrivere alla valorizzazione come le «attività dirette a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali [...] e ad incrementarne la fruizione» (art. 148, lett. e).

La distinzione ha generato incertezze interpretative¹⁴ per le sovrapposizioni tra le finalità ricondotte nelle due funzioni¹⁵: basti pensare allo scopo di «conservare i beni culturali» proprio della tutela e all'obiettivo di «migliorare le condizioni di conservazione» caratterizzante la valorizzazione¹⁶. Le difficoltà sono state accentuate dalla previsione di un'ulteriore e distinta funzione, quella di gestione, da intendere come «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» (art. 148, lett. d) determinando, di conseguenza, un ampliamento delle ripetizioni e delle sovrapposizioni, specialmente con riguardo alla funzione di valorizzazione.

Chiarimenti, al riguardo, non sono venuti neppure dal d.lgs. n. 490/1999 (*Testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali ed ambientali*) poiché, distaccandosi dai

10 Cfr. E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 112 ss.

11 Cfr. M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 3 ss. Il criterio dell'interesse era dominante all'epoca, come dimostra anche la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, sentt. nn. 278/1991 e 339/1994.

12 Cfr. G. FALCON, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in ID. (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 454.

13 P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urbanistica e Appalti*, 9/2003, p. 1018.

14 Il dibattito dottrinale è stato particolarmente acceso sul punto: G. SCIULLO, *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1/1998; M.P. CHITI, *La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche*, ivi; M. CAMELLI, *Il decentramento difficile*, ivi; e, con posizioni differenti, M. AINIS, *Il decentramento possibile*, ivi.

15 V. S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7/1998, p. 673 ss.; M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale, Volume I*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 344; T. ALIBRANDI, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: ruolo dello Stato*, in *Il Foro Amministrativo*, 5/1998, p. 1635 ss.

16 Cfr. D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 58 ss.; sul punto anche S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 215.

contenuti e dalle definizioni presenti nel d.lgs. n. 112/1998, ha individuato attività e istituti differenti nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali¹⁷.

In questo contesto, è intervenuta la l. cost. n. 3/2001 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) che, nella ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, ha recepito le scelte già effettuate nel d.lgs. n. 112/1998 nella distribuzione delle funzioni amministrative, non risolvendo, ma semmai radicalizzando, i conflitti di competenza tra lo Stato e le Regioni¹⁸.

L'art. 117 Cost. ha perciò riconosciuto la potestà esclusiva dello Stato per la tutela dei beni culturali, mentre ha ricondotto nella competenza regionale concorrente la materia della valorizzazione dei beni culturali e della promozione ed organizzazione di attività culturali¹⁹ rafforzando, almeno in apparenza, il ruolo del legislatore regionale in ambito culturale²⁰. Infatti, i criteri indicati per la ripartizione hanno suscitato non pochi problemi in sede di applicazione, di tutta evidenza nelle pronunce della Corte costituzionale che non sempre ha seguito un percorso interpretativo lineare.

Tutti gli altri profili che non rientrano nella tutela e valorizzazione dei beni culturali ricadono potenzialmente nelle materie di potestà residuale delle Regioni (art. 117, IV co., Cost.). La potestà legislativa regionale, concorrente e residuale, subisce però ulteriori limitazioni dall'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato: infatti, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*) ben può essere riferita anche alle prestazioni concernenti i servizi culturali²¹; inoltre, il legislatore statale, quando

17 Cfr. D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., p. 59 ss.

18 V. A. AICARDI, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e sul ruolo del ministero per i Beni e le Attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon*, 1/2003; A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *federalismi.it*, 8/2003; C. TUBERTINI, *Potestà legislativa statale e regionale e disciplina del restauro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2004, p. 977 ss.

19 Cfr. F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, cit., p. 275 ss.

20 Cfr. D. NARDELLA, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 686 ss.

21 Questa interpretazione è stata confermata dal legislatore con il d.l. n. 146/2015, recante *Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*, convertito con modificazioni dalla l. n. 182/2015, mediante il quale gli scioperi riguardanti l'apertura al pubblico dei musei e dei luoghi di cultura sono equiparati a quelli relativi ai servizi pubblici essenziali, ex l. n. 146/1990, mentre la tutela, la valorizzazione e la fruizione sono espressamente definite attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art.

interviene in materia di ordinamento civile (ove è riconducibile il regime della proprietà) o di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, può incidere sensibilmente sullo spazio decisionale del legislatore regionale²².

Per altro verso, l'art. 116, comma 3, Cost., contempla la possibilità di attribuire alle Regioni di diritto comune ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fra le altre, anche in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Come noto, ad oggi, tutte le richieste di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., comprese quelle di devoluzione delle funzioni in materia di beni culturali, avanzate dalla regione Toscana, dalla Lombardia, dal Veneto e dal Piemonte non hanno visto l'ultimazione del procedimento²³.

Per quanto riguarda la ripartizione della potestà amministrativa²⁴, accanto al

117, comma 2, lett. m), della Costituzione. A questo proposito, si rinvia a S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista AIC*, 3/2017: in particolare, l'Autrice osserva che anche la tutela, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali dovrebbero considerarsi diritti a prestazione che concorrono al pieno sviluppo della persona umana e rispetto ai quali la Repubblica deve provvedere a rimuovere gli ostacoli di ordine economico-sociale che non ne permettono l'accesso a tutti gli individui. L'Autrice conclude ritenendo che i beni culturali possono così «riappropriarsi» di quel valore che, pur da sempre presente in essi, da tempo era stato trascurato diventando un po' marginale, ridotto a essere considerato quasi solo dal punto di vista economico». La valutazione, ancorché condivisibile e auspicabile nel merito, a me pare non del tutto aderente agli eventi che hanno portato all'introduzione della nuova disciplina, fra l'altro con provvedimento d'urgenza: in altri termini, non parlerei di «consapevolezza del legislatore». Infatti, l'intervento è stato dettato non da un'opportuna rivalutazione della rilevanza sociale delle attività connesse ai beni culturali o dalla preminente esigenza di tutelare il diritto di accesso a questi: è sì vero che l'impossibilità per i turisti di accedere ad alcuni luoghi d'arte aveva avuto una certa risonanza, tuttavia vi è stata la volontà dell'Esecutivo di lanciare un messaggio a fronte delle agitazioni sindacali – in corso e altre se ne preannunciavano nelle settimane a seguire – dei dipendenti preposti alla gestione di alcuni musei e scavi archeologici, da imputare a una riforma organizzativa mal digerita che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact) ha inteso realizzare. Come è stato osservato nella *Memoria del Procuratore generale della Corte dei conti, resa in sede di giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2015*, 23 giugno 2016, in www.corteconti.it, p. 187, l'Italia rientra ancora fra i Paesi che investono meno nella cultura, tuttavia tagliare «le risorse e precettare i dipendenti non risolve i problemi, alcuni dei quali erano stati principalmente l'impropria organizzazione del sistema museale e la scarsità di risorse».

22 Cfr. D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, 3/2005, p. 318 ss.

23 Lombardia e Veneto si stanno accingendo nuovamente a intraprendere questo percorso dopo gli esiti dei referendum consultivi svoltisi il 22 ottobre scorso, mentre la Regione Emilia-Romagna ha già avviato questa procedura in seguito alla risoluzione votata dal Consiglio regionale il 3 ottobre.

24 Per completezza, occorre ricordare che il c.d. principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118,

c.d. principio del municipalismo di preferenza (art. 118, comma 1, Cost.) e al criterio secondo il quale il conferimento delle funzioni avviene con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art. 118, comma 2, Cost.), il penultimo comma dell'art. 118 Cost. prevede che il legislatore statale disciplini «forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali», lasciando spazio a differenti, possibili interpretazioni²⁵.

Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. n. 42/2004) ha poi recepito la distinzione fra attività di tutela e di valorizzazione e ricondotto l'attività di gestione nell'ambito della valorizzazione²⁶, escludendo perciò la possibilità di considerarla parte delle materie residuali regionali per due ragioni: ontologicamente non è concepibile come materia a sé rispetto alla tutela e alla valorizzazione e perché, altrimenti, si ammetterebbero leggi statali di principio nell'ambito della valorizzazione ma non anche nella gestione.

Sebbene la definizione della funzione di tutela²⁷ e di quella di valorizzazione abbiano contorni più definiti all'interno del *Codice*, tuttavia non è possibile superare risolutivamente il problema del riparto di competenze e delle possibili sovrapposizioni proprio perché il criterio finalistico, vista la stretta interdipendenza fra l'obiettivo della tutela e quello della valorizzazione, non consente di marcare nettamente i rispettivi ambiti²⁸. In realtà, la distinzione presente in Costituzione non è stata recepita integralmente nel *Codice* poiché, analogamente a quanto previsto all'art. 152, comma 1, d.lgs. n. 112/1998, lo Stato ha conservato la potestà legislativa in tema di valorizzazione per quei beni dei

comma 4, Cost.) potrebbe essere opportunamente valorizzato in materia di beni culturali. Tuttavia, nel corso del tempo, l'attenzione è stata rivolta essenzialmente al pluralismo di tipo istituzionale territoriale, affrontando soltanto incidentalmente il tema della sussidiarietà orizzontale, sebbene il coinvolgimento dei privati non possa ridursi all'introduzione di previsioni volte a responsabilizzare i privati proprietari di beni culturali nella tutela, ma debba anche favorire la partecipazione di questi alla valorizzazione (come accennato nell'art. 6, comma 3, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*). F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., p. 505 ss., ha osservato come il pluralismo della cultura non possa esaurirsi nella distribuzione delle competenze tra i livelli di governo: occorrerebbero perciò adeguati strumenti di rappresentanza del maggior numero possibile di istanze culturali, anche a livello centrale, per far sì che quelle più deboli non soccombano di fronte a quelle più forti. Le numerose riforme che hanno interessato il Ministero e gli organi di settore nell'ultimo ventennio non hanno debitamente tenuto conto di questi aspetti: in base al regolamento di organizzazione contemplato nel d.P.C.M. n. 171/2014 e nei successivi decreti ministeriali applicativi e correttivi, la rappresentanza del mondo della cultura proveniente dalla società civile, in sede consultiva, resta affidata agli 8 componenti del Consiglio superiore "Beni culturali e paesaggistici", di nomina ministeriale (tre su designazione della Conferenza unificata), ai quali si affiancano i sette presidenti dei Comitati tecnico-scientifici.

quali abbia la titolarità o la disponibilità²⁹.

La disciplina del *Codice* relativa alla ripartizione delle funzioni amministrative in materia di tutela ha destato dubbi di coerenza con il dettato costituzionale. L'art. 4, comma 1, *Codice*, al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela dispone la loro attribuzione (salve alcune eccezioni) in capo al Ministero per i beni e le attività culturali che dovrà esercitarle direttamente o tramite forme di intesa e coordinamento (ampiamente richiamate negli articoli successivi) con le Regioni. Sono possibili almeno due rilievi: anzitutto, vi è una sorta di ritorno al parallelismo delle funzioni³⁰ attraverso una perentoria asserzione che investe tutte le funzioni ricomprese in tale attività sebbene l'art. 118, comma 1, Cost. richieda,

25 La dottrina ha ampiamente discusso sul significato di questa disposizione: M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, cit., p. 408 ss., dà conto del dibattito. In particolare, secondo una ricostruzione più rigorosa, in tema di tutela dei beni culturali non sarebbe mai possibile un conferimento di funzioni alle Regioni: la lettura sistematica dell'art. 117, comma 2, lett. s) e dell'art. 118, comma 3, Cost. indicherebbe la presenza di una riserva amministrativa a beneficio dello Stato e le intese e le forme di coordinamento sarebbero gli unici strumenti per rendere partecipi le Regioni. Tale ricostruzione è criticabile sotto diversi punti di vista: non appare coerente con l'intero impianto del Titolo V della Costituzione, anche perché sarebbe l'unica materia a ricevere una disciplina del genere e, nel caso, proprio per il suo tenore, avrebbe richiesto altra formulazione. Inoltre, è in netta contraddizione con la possibilità contemplata all'art. 116, comma 3, Cost. di riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche in materia di tutela dei beni culturali. Condivisibile sembra, invece, un'altra ricostruzione che legge il comma 3 dell'art. 118 Cost. nel senso che lo Stato ha l'obbligo di coinvolgere gli enti territoriali nella tutela dei beni culturali ogni qualvolta non proceda al conferimento delle funzioni amministrative, allo scopo di garantire il pluralismo e, vista la contiguità dell'attività di valorizzazione con quella di tutela, di lasciare comunque impregiudicate forme più ampie di decentramento amministrativo. Quest'ultima ricostruzione è senz'altro coerente con la previsione dell'art. 9 Cost. che, nel riferirsi alla Repubblica, investe tutte le articolazioni territoriali; inoltre, riconosce un ruolo essenziale agli enti territoriali nella tutela tenuto conto che, per un verso, il bene culturale ha spesso un radicamento nel territorio testimoniandone la cultura e che, per un altro verso, la sua conservazione costituisce anzitutto un dovere della popolazione interessata.

26 Cfr. C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 1/2004. Il legislatore ha così recepito l'interpretazione del Consiglio di Stato che, pur sottolineando la connessione innegabile con l'attività di tutela, ha però ricondotto la gestione nell'ambito della valorizzazione per quanto attiene alla ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni: Cons. St., Sez. consultiva per gli atti normativi, parere definitivo n. 1794/2002.

27 Cfr. G. SCIULLO, *La tutela del patrimonio culturale (art. 3)*, in *Aedon*, 1/2004.

28 Cfr. M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, cit., p. 346.

29 Cfr. artt. 102, comma 2, e 112, comma 2, *Codice*.

30 Cfr. G. PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 4)*, in *Aedon*, 1/2004, che definisce «sconcertante» questa previsione.

in caso di esigenze a carattere unitario, una valutazione calibrata per ciascuna funzione in ragione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In secondo luogo, il Ministero diviene l'arbitro assoluto nell'allocazione delle

funzioni amministrative in materia di tutela³¹, potendo disporre, qualora non le eserciti direttamente, il loro conferimento tramite forme di intesa e di coordinamento con le Regioni: per un verso, viene così disattesa la previsione dell'art. 118, comma 2, Cost., che impone l'atto legislativo per il conferimento di funzioni e non il ricorso a un atto sub-legislativo mentre, per un altro verso, viene configurata una delega amministrativa dal Ministero alle Regioni, che però la

Costituzione non contempla³².

Per quanto riguarda la valorizzazione, l'art. 6 del *Codice* oltre a cercare di riempire di contenuti questa attività, si preoccupa di definire i rapporti con la tutela laddove, nel comma 2, precisa che «la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze»: la tutela sembra assurgere a parametro e limite, capace di definire l'estensione e le modalità di esercizio degli altri interventi in materia di beni culturali. Inoltre, le previsioni dettate per disciplinare la valorizzazione dei beni che ricadono nella potestà

31 Inoltre, bisogna tener conto del fatto che le riforme operate in via legislativa nel 1998 e, successivamente, con legge costituzionale sono state mortificate dall'inadeguatezza organizzativa del Ministero dei beni e delle attività culturali. Difatti, sia la riforma organizzativa del 1998 sia quella del 2004 lo hanno configurato «come singolo ed autonomo complesso di apparati privo di affidabili rapporti con i livelli regionali e locali», basandosi sul presupposto che i confronti con le autonomie territoriali non fossero necessari o dovessero passare per altre vie: M. CAMMELLI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 37 ss. Il Mibact ha mostrato una forte resistenza ai tentativi di riforma e innovazione dell'organizzazione che si sono succeduti nel corso del tempo (cfr. G. PASTORI, *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, in *Aedon*, 1/2015). Molteplici cause (la c.d. *Spending Review* con conseguente riduzione dei costi affidata prevalentemente alla semplificazione delle strutture organizzative e alla razionalizzazione del personale; ricadute organizzative determinate da altri interventi che hanno visto il trasferimento delle funzioni in materia di turismo) hanno condotto a un nuovo processo articolato di riorganizzazione che ha dovuto affrontare i principali difetti e contraddizioni che questo Ministero presentava. L'essere cioè non solo fortemente accentrato ma anche «attorcigliato» (M. CAMMELLI, *Il grimaldello dei tagli di spesa nella riorganizzazione del Mibact*, in *Aedon*, 1/2015) per la concentrazione nelle medesime sedi di funzioni e compiti molto diversi, generando sovrapposizioni e lacune, oltre ad essere per così dire avulso dal contesto, nel senso di uno scollamento rispetto alle altre amministrazioni soprattutto degli enti territoriali e, in generale, di chiusura verso l'esterno. Il d.P.C.M. n. 171/2014 sembra aver intrapreso un percorso, ancorché lungo (cfr. M. CAMMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Aedon*, 2/2016), per rispondere a queste esigenze, procedendo a una riorganizzazione dell'apparato centrale per rafforzare il ruolo di governo del sistema di tutela e valorizzazione del patrimonio a fronte di una maggiore autonomia delle strutture di gestione (cfr. G. PASTORI, *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, cit.). In particolare, la riforma del Mibact ha inteso assegnare la tutela del patrimonio culturale essenzialmente alle Soprintendenze e alle rispettive Direzioni generali (cfr. M. CAMMELLI, *L'avvio della riforma del Mibact: echi dalla periferia*, in *Aedon*, 1/2016), mentre spetterà ai poli museali, ai musei e alla rispettiva Direzione generale gestire gli istituti e i luoghi della cultura dello Stato migliorandone la qualità della fruizione: ma soprattutto è stato operato un netto cambiamento attribuendo per la prima volta alla istituzione-museo un proprio specifico statuto giuridico (cfr. G. SCIULLO, *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Aedon*, 1/2015; L. CASINI, *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, ivi, 3/2016), puntando ad una gestione in termini propri e

legislativa concorrente regionale avrebbero dovuto avere un contenuto differente, limitandosi ai soli principi fondamentali, rispetto alle previsioni volte a disciplinare la valorizzazione dei beni rientranti nella titolarità o disponibilità statale: tuttavia, i due gruppi di disposizioni non presentano diversità nella loro articolazione e si assiste, in sostanza, ad una degradazione della legislazione concorrente regionale alla stregua della normativa regolamentare³³.

L'ulteriore disciplina in tema di valorizzazione dei beni culturali si caratterizza per un ampio ricorso alle intese e alle forme di coordinamento, ben superiore rispetto a quanto previsto per l'attività di tutela.

Nel complesso, il *Codice* sembra aver dato rilievo al principio dell'intesa piuttosto che a quello di sussidiarietà³⁴: se, da un lato, può essere considerato come un modo per coniugare le esigenze a livello unitario con quelle a livello territoriale in ossequio al principio del pluralismo tuttavia, dall'altro lato, i tempi di intervento possono subire dei rallentamenti compromettendo la stessa efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

In ogni caso, gli spazi riconosciuti in Costituzione alla potestà legislativa (e anche amministrativa) regionale in materia di beni culturali non sono stati valorizzati dalla normativa di attuazione: il legislatore statale ha compiuto delle letture fortemente riduttive dell'autonomia regionale, animato da una profonda sfiducia verso la capacità delle Regioni di legiferare e amministrare questo settore³⁵.

Per altro verso, una parte della dottrina³⁶, guardando alla nuova stagione inserita nel territorio per favorire una redistribuzione della cultura rendendo socialmente attivo il patrimonio culturale disponibile (cfr. P. FORTE, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 1/2015). Tuttavia, rimangono sofferenti i raccordi (prevalentemente attraverso i Segretariati regionali) con le realtà territoriali. Inoltre, la struttura centrale conserva dei profili di ambiguità poiché le Direzioni generali trattengono non poche attribuzioni di amministrazione e gestione puntuale che interferiscono con quelle in linea di principio riconosciute alle strutture periferiche.

32 Cfr. D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni*, cit., p. 329 ss.

33 Cfr. D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni*, cit., p. 334.

34 Cfr. G. PASTORI, *La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1/2004.

35 Cfr. A.M. BENEDETTI, *I beni culturali nel nuovo assetto federale della Repubblica*, in G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO, U. PERFETTI (a cura di), *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, Napoli, ESI, 2010, p. 47 ss.

36 Cfr. C. BARBATI, *I soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto o*

statutaria e alla conseguente attività legislativa delle Regioni, si è espressa in termini critici. In tutti gli statuti vi sarebbero dei riferimenti alla materia, di solito relegati a pochi commi di disposizioni collocate nella parte dello statuto dedicata ai principi fondamentali o alle finalità generali³⁷: fra le enunciazioni, cioè, alle quali la Corte costituzionale ha riconosciuto un carattere «non prescrittivo e non vincolante» svolgendo «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»³⁸. In particolare, ciò che viene comunque criticato dalla dottrina è che queste enunciazioni non sono supportate, in generale e nello specifico per quanto riguarda i beni culturali, da riferimenti concreti per la

gestione dei beni culturali, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 169.

37 Spesso i riferimenti sono molto generici, come nell'art. 2, legge statutaria della Liguria n. 1 del 3 maggio 2005. In altri casi è espresso l'impegno a tutelare e valorizzare il patrimonio storico, artistico e paesaggistico o culturale in genere: art. 4, Statuto della Regione Toscana, 11 febbraio 2005; art. 8, Statuto della Regione Abruzzo, 11 gennaio 2007 (con particolare attenzione, in questo caso, alle specificità regionali); art. 2, legge regionale statutaria della Lombardia n. 1 del 30 agosto 2008; art. 8, legge regionale della Campania n. 6 del 28 maggio 2009; art. 8, legge regionale del Molise n. 10 del 18 aprile 2014. Talvolta, vi sono dei riferimenti anche alla garanzia della fruibilità dei beni culturali e archeologici o alla diffusione della loro conoscenza: art. 12, legge regionale della Puglia n. 7 del 12 maggio 2004; art. 5, legge statutaria delle Marche n. 1 dell'8 marzo 2005; art. 8, legge regionale statutaria del Veneto n. 1 del 17 aprile 2012. Qualche volta il richiamo alla valorizzazione del patrimonio culturale sembra presentare un legame più stretto con la tutela del patrimonio ambientale (art. 2, legge regionale della Calabria n. 25 del 19 ottobre 2004), facendo dei riferimenti anche alla salvaguardia dei nuclei architettonici originari e all'assetto storico dei centri cittadini (art. 9, legge statutaria del Lazio n. 1 dell'11 novembre 2004). L'art. 7 della legge statutaria del Piemonte n. 1 del 4 marzo 2005, nell'esprimere l'impegno della Regione a valorizzare il patrimonio culturale, richiama la necessità di cooperare con lo Stato per tutelare i beni culturali. La legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 13 del 31 marzo 2005, manifesta già nel preambolo l'importanza della tutela del patrimonio culturale, impegnandosi poi a promuovere la cura di questo e del patrimonio paesaggistico a beneficio delle generazioni future (art. 3) favorendone la conservazione (art. 6). Nel caso della legge statutaria dell'Umbria n. 21 del 16 aprile 2005, l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale sono definiti beni essenziali della collettività e la loro valorizzazione e il miglioramento costituiscono degli obiettivi fondamentali per uno sviluppo equilibrato e sostenibile: perciò, viene espresso l'impegno a garantirne la fruizione e a recuperare e rivitalizzare i centri storici (art. 11). In più, l'art. 24 esclude la possibilità di richiedere il referendum abrogativo nei confronti delle leggi regionali in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Infine, nello Statuto più recente, quello della Basilicata (art. 9, legge statutaria n. 1 del 17 novembre 2016), è espresso l'impegno a concorrere ad assicurare la conservazione del paesaggio e dei beni culturali materiali e immateriali, nonché a valorizzare e tutelare il patrimonio storico, artistico e culturale della Regione. Inoltre, è affermato, non più nella parte dedicata ai principi, che i beni culturali e naturali devono essere tutelati e valorizzati nell'interesse pubblico anche con il contributo dei privati (art. 70).

38 Corte cost., sentt. nn. 372 (cons. dir. p.to 2), 378 (cons. dir. p.to 5) e 379 (cons. dir. p.to 2) del 2004.

loro attuazione³⁹.

Per quanto riguarda l'intervento successivo dei legislatori regionali – causa molteplici fattori come una parziale e ritardata attuazione del titolo V della Costituzione, la crisi economica, l'incertezza stessa dovuta alla complessa ripartizione delle competenze e alla ricerca del significato delle materie attribuite alle Regioni, nuovi tentativi di riforma costituzionale⁴⁰ –, gli studi svolti evidenziano tendenzialmente una stratificazione e frammentazione normativa. A parte alcune eccezioni, sarebbe piuttosto contenuta l'attività legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali⁴¹ e, comunque, mancherebbero interventi organici volti a disciplinare con una prospettiva unitaria tale materia per quanto di competenza⁴².

Sicuramente, sull'atteggiamento del legislatore regionale, hanno inciso anche le pronunce della Corte costituzionale sul riformato Titolo V della Costituzione e, nello specifico, in materia di beni culturali.

3. *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.* – Infatti, nel contesto descritto, si è dovuta muovere la Corte costituzionale con una giurisprudenza che, come ho detto, oltre a non presentare una linearità, ha ben presto limitato la ricerca di nuovi spazi di intervento da parte dei legislatori regionali, assecondando così l'indirizzo politico che, negli anni più recenti, non si è mostrato di particolare favore verso l'autonomia regionale.

39 Cfr. C. TUBERTINI, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, 2/2005.

40 Da ultimo, hanno influito sicuramente anche le conseguenze prodottesi in seguito all'entrata in vigore della l. n. 56/2014, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, e il fatto che il legislatore regionale ha dovuto procedere a un riordino delle funzioni locali in materia di beni e attività culturali, entro scadenze definite, per evitare l'intervento sostitutivo dello Stato e il rischio del commissariamento. Tanto è vero che, in diversi casi, le Regioni hanno preferito soluzioni di accentramento delle funzioni nelle proprie mani, per intervenire celermente assicurando anche la continuità dei servizi. Sul tema, si rinvia per un'attenta analisi a C. TUBERTINI, *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in *Aedon*, 1/2016.

41 Soprattutto se rapportata al contiguo settore delle attività culturali, come sottolinea C. TUBERTINI, *La disciplina delle attività culturali nella legislazione regionale: un "nuovo" bilancio*, in *Aedon*, 1/2007. Particolarmente critico è G. SEVERINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3/2013, p. 238 ss. (spec. p. 242 ss.), secondo il quale sono assolutamente rari gli interventi normativi delle Regioni in tema di valorizzazione dei beni culturali, tanto che ne critica l'attribuzione contemplata in Costituzione.

42 Cfr. C. BARBATI, *I soggetti*, cit., p. 169; M.R. FAIELLO, *Le politiche pubbliche regionali nella XXIV e XXV legislatura: la valorizzazione dei beni culturali*, in *Quaderni regionali*, 3/2012, p. 461 ss.

3.1. *Alcuni margini di apertura verso le Regioni.* – Inizialmente, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale ha assunto un atteggiamento di cautela riconoscendo, almeno apparentemente, margini di apertura verso il legislatore regionale⁴³.

3.1.1. *Gli "altri beni" con valore storico o culturale.* – Il primo intervento sul tema è rappresentato dalla sent. n. 94/2003. La pronuncia ha ad oggetto il ricorso con il quale il Governo ha impugnato la l.r. Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, intitolata *Tutela e valorizzazione dei locali storici*. La regione Lazio, al fine di «salvaguardare» gli esercizi commerciali e artigianali aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri, ha promosso, in concorso con le Soprintendenze per i beni culturali e con i comuni, iniziative tese alla individuazione e valorizzazione di tali esercizi e al sostegno delle relative attività. In particolare, ha previsto un censimento e la formazione di un elenco regionale dei locali storici, affidandone la compilazione agli uffici comunali e regionali. L'inclusione all'interno dell'elenco comporta la possibilità di accedere a finanziamenti regionali finalizzati alla manutenzione o al restauro dei locali e degli arredi oppure a fronteggiare eventuali aumenti del canone di locazione. Una volta concesso il finanziamento, l'immobile è sottoposto a un vincolo di destinazione d'uso da trascriversi nei registri immobiliari.

Sebbene nel testo della legge venga utilizzato il termine generico "salvaguardare", è senz'altro esplicitivo il titolo che in maniera più appropriata parla di tutela e valorizzazione dei locali storici, cioè degli immobili ove si svolgono attività imprenditoriali che costituiscono testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri.

La Corte costituzionale, nel risolvere la questione, non analizza il problema

⁴³ Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La elaborazione del "diritto dei beni culturali" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Aedon*, 1/2007, ritiene che, almeno in un primo momento, la Corte costituzionale abbia mostrato una nuova sensibilità nei confronti delle ragioni delle autonomie e richiama, fra l'altro, la sentenza n. 388/2005. Questa pronuncia ha ad oggetto la legge della Puglia, n. 29/2003, recante la *Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi*, impugnata dal Governo non tanto perché la Regione si sarebbe appropriata di una competenza statale, quanto perché la disciplina introdotta non avrebbe garantito la conservazione dei tratturi e, comunque, avrebbe limitato gli interventi degli organi statali. La questione è stata ritenuta infondata perché un'opportuna ricostruzione della disciplina ha evidenziato come, in tema di utilizzo e alienazione di detti beni, alla Soprintendenza spettasse una funzione non meramente consultiva ma propriamente vincolante, mentre l'alienazione all'utilizzatore possessore di tronchi tratturali non pone problemi dal momento che, a monte, è contemplato un parere vincolante della stessa Soprintendenza per accertare la perdita irreversibile della caratteristica di tratturo e, quindi, del carattere di bene di interesse archeologico.

dell'invasione della competenza legislativa esclusiva statale, *ex art. 117, comma 2, lett. s)*, secondo quanto eccepito nel ricorso, né affronta il tema della definizione e distinzione fra valorizzazione e tutela dei beni culturali⁴⁴: si limita a richiamare la normativa contemplata al riguardo nel d.lgs. n. 112/1998, per poi risolvere la vicenda attraverso una diversa prospettiva⁴⁵, focalizzata sul bene oggetto di intervento⁴⁶.

Infatti, la Corte chiarisce che la distinzione fra tutela e valorizzazione riguarda i beni culturali come definiti dal d.lgs. n. 490/1999: questa distinzione non concerne però «altri beni»⁴⁷ che presentino un particolare valore storico o culturale per la comunità regionale o locale e che, dunque, pur non potendo qualificarsi come beni culturali in base al d.lgs. n. 490/1999, abbiano una rilevanza tale da richiedere una loro valorizzazione. In altri termini, la legge regionale non pone problemi di compatibilità con il dettato costituzionale perché, per un verso, non individua una nuova categoria di beni culturali e, per un altro, si limita a porre una disciplina in tema di finanziamenti per la valorizzazione e per il sostegno delle spese connesse all'aumento dei canoni di locazione di questi immobili, senza produrre alcuno dei vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 490/1999.

A una prima lettura, questa pronuncia può sembrare di apertura verso le Regioni, riconoscendo loro la possibilità di intervenire laddove si sia in presenza di beni di sola rilevanza culturale; in realtà, a un esame più attento, la Corte costituzionale non porta a completo svolgimento il proprio ragionamento. Infatti, dal momento che la disciplina non è riferibile ai beni culturali e, dunque, non rileva la distinzione fra tutela e valorizzazione, allora la materia dovrebbe rientrare nella potestà legislativa residuale regionale, potendo perciò le Regioni porre misure non solo di valorizzazione ma anche per la tutela. Del resto l'indicazione e la formazione di elenchi sono attività che rientrano propriamente nella nozione di tutela, *ex art. 148, d.lgs. n. 112/1998*.

Tuttavia, la Corte costituzionale non si sofferma sul problema e sbrigativamente esclude la riconducibilità dei beni in questione nel regime del

44 Cfr. P. CARPENTIERI, *Le regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*. (Nota di commento a Corte costituzionale 28 marzo 2003, n. 94), in *Urbanistica e Appalti*, 9/2003, p. 1017 ss.

45 Cfr. S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale"*, in *Le Regioni*, 6/2003, p. 1236.

46 Cfr. A. POGGI, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"? (a proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte costituzionale)*, in *Aedon*, 1/2003.

47 Cons. dir. p.to 4.1.

d.lgs. n. 490/1999. Inoltre, la Corte costituzionale – nel rigettare un'altra censura di costituzionalità sollevata dal Governo relativamente al fatto che il legislatore regionale era intervenuto in mancanza di una previa normativa statale di determinazione dei principi fondamentali della materia – precisa che le Regioni, secondo quanto già chiarito nella sentenza n. 282/2002, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. In buona sostanza, la disciplina dei beni di rilevanza culturale non è riconducibile nella potestà legislativa residuale regionale, dunque le Regioni non possono disciplinare la funzione di tutela di questi, ma devono limitarsi alla valorizzazione nel rispetto dei principi fondamentali (anche desunti) posti dal legislatore statale.

In conclusione, alle Regioni viene riconosciuta la possibilità di individuare beni di rilevanza culturale, sottintendendo un ambito oggettivo dell'art. 9 Cost. più ampio rispetto ai soli beni culturali: i beni di rilevanza culturale individuati, però, potranno essere oggetto di disciplina da parte del legislatore regionale ai soli fini della valorizzazione e nel rispetto dei principi fondamentali. Quindi, anche per i beni di rilevanza culturale occorre distinguere fra attività di tutela e di valorizzazione poiché la prima (tranne che per la ricognizione dei beni) è comunque preclusa al legislatore regionale.

3.1.2. *La tutela dei beni culturali quale materia-attività e l'ammissibilità di una disciplina regionale aggiuntiva.* – Nella medesima prospettiva si pone la sentenza n. 232/2005, oltre a contenere degli sviluppi degni di interesse.

Il ricorso in via d'azione è stato proposto nei confronti della l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, recante *Norme per il governo del territorio*. Questa legge prevede che il Piano di assetto del territorio, previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti nei centri storici, determini le categorie in cui gli stessi devono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo in tal modo specifici valori di tutela e, quindi, individuando per ciascuna categoria gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili. La disposizione oggetto di impugnazione precisa, altresì, che le attribuzioni al Piano di assetto del territorio concernono anche le ville venete, gli edifici e i complessi di valore monumentale e testimoniale e le loro pertinenze. Secondo il Governo, questa disciplina costituirebbe una violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), e comma 6, Cost., poiché la tutela dei beni culturali è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e alla sua potestà regolamentare.

La Corte costituzionale, nel solco della pronuncia precedente, afferma che il legislatore regionale non ha stabilito nuovi criteri di identificazione dei beni

culturali, ma ha previsto che, nella disciplina del governo del territorio, si debba tener conto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale ed eventualmente anche di altri purché si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia.

La Corte costituzionale va però oltre: infatti, raffronta la tutela dei beni culturali con altre materie che presentano le medesime peculiarità e, in particolare, la tutela dell'ambiente, anch'essa contemplata nell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione. Entrambe hanno un proprio ambito materiale, tuttavia esprimono anche una finalità da perseguire, assume cioè rilievo il profilo teleologico della disciplina e quindi costituiscono delle materie-attività⁴⁸. La Corte costituzionale richiama quanto già affermato in precedenti pronunce⁴⁹, quando ha sottolineato che la tutela dell'ambiente, più che una materia in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste. Ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente o residuale, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale⁵⁰.

Secondo la Corte costituzionale, una ricostruzione analoga è riferibile anche alla tutela dei beni culturali sia perché i beni immobili di valore culturale caratterizzano e qualificano l'ambiente, sia perché la valorizzazione dei beni culturali è attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni: in particolare, l'intreccio e connessione della tutela e valorizzazione dei beni culturali con la tutela dell'ambiente sono assolutamente evidenti guardando alla disciplina dei beni culturali contenuta nel *Codice* del 2004.

L'intreccio con le materie di competenza regionale rileva però anche sotto altro profilo: la materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e

48 La Corte costituzionale aveva già utilizzato l'espressione materia-attività con riferimento alla tutela dei beni culturali nella sentenza n. 26/2004 (vedi *infra*). Sul punto, F.S. MARINI, *La «tutela» e la «valorizzazione dei beni culturali» come «materie-attività» nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2004, p. 197 ss.; G. COCCO, *Le relazioni tra ambiti materiali differenziati e livelli di governo diversi. La Corte "si complica la vita"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2006, p. 70 ss.

49 Cfr. Corte cost., sentt. nn. 307/2003, 407/2002, 222/2003 e 62/2005. A questo proposito, si veda I.M.G. IMPASTATO, *La sussidiarietà presa sul serio: il caso dei beni culturali urbanistici tra tutela parallela e sistema multipolare integrato*, in *Diritto e società*, 3/2008, p. 388 ss.

50 Cfr. A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 6/2005, p. 1257 ss.; R. AGNOLETTI, *Le finalità di tutela dei beni culturali nell'ambito della legislazione regionale: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5/2005, p. 1414 ss.

dell'edilizia, è anch'essa di competenza legislativa concorrente. Le Regioni devono perciò disciplinare gli strumenti urbanistici nel rispetto dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale: fra questi, saranno particolarmente rilevanti quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella più ampia accezione. La Corte costituzionale, richiamando l'art. 118, comma 3, Cost.⁵¹, aggiunge che, laddove vi siano materie in cui è preminente il profilo finalistico, nella generalità dei casi vi è la coesistenza di competenze normative proprio perché lo scopo ultimo investe una pluralità di ambiti materiali: in tal senso, si spiegherebbe la previsione che impone al legislatore statale di prevedere forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali.

La Corte costituzionale salva così la previsione del legislatore regionale «in quanto la disciplina regionale è in funzione di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva, da assicurare nella predisposizione della normativa di governo del territorio, nella quale necessariamente sono coinvolti i detti beni»⁵²: ricostruzione che il giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire successivamente con la sentenza n. 401/2007.

3.2. *Tutela, valorizzazione e gestione: un centralismo progressivo e strisciante.* – Nelle pronunce esaminate, la Corte ha risolto le questioni evitando di individuare il discrimine fra tutela e valorizzazione, giungendo a soluzioni che comunque lasciano spazi di apertura al legislatore regionale.

In altre occasioni, però, la Corte ha dovuto affrontare il problema della distinzione fra le due attività e, in questi casi, le soluzioni prospettate sembrano giungere a risultati differenti.

3.2.1. *L'attività di restauro quale espressione della tutela dei beni culturali.* – Nella sentenza n. 9/2004, la Corte costituzionale risolve un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Toscana in merito ad una previsione del d.m. n. 420/2001 (*Regolamento recante modificazioni e integrazioni al d.m. 3 agosto 2000, n. 294 del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici*). La legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109/1994 ha stabilito che il Ministro per i beni e le attività culturali, per le attività di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate dei beni architettonici,

51 Cfr. cons. dir. p.to 2.

52 Cons. dir. p.to 2.

deve definire i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori. Il d.m. n. 294/2000, nel testo originario, aveva previsto che il diploma di restauratore potesse essere rilasciato, fra l'altro, a chi avesse frequentato un apposito corso di durata almeno biennale presso una scuola statale o regionale, cui andava aggiunto un periodo di pratica svolta nel rispetto di determinate modalità: la Regione Toscana ha così organizzato corsi di formazione per restauratori di durata triennale. Il nuovo d.m., oggetto del ricorso, pur facendo salva la possibilità, in via transitoria, di riconoscere il titolo di restauratore a chi abbia già conseguito il diploma presso una scuola di formazione regionale all'uopo istituita, ha previsto che, per l'avvenire, detto titolo possa essere riconosciuto soltanto a chi abbia frequentato e concluso un corso almeno quadriennale presso una scuola statale, determinando così il venir meno delle scuole regionali, ovvero queste ultime potranno rilasciare il solo titolo di collaboratore restauratore. La Regione Toscana ha perciò contestato la lesione delle proprie competenze, posto che la formazione professionale è materia di potestà residuale, *ex art.* 117, comma 4, della Costituzione.

La Corte costituzionale, cercando di tracciare il confine fra tutela e valorizzazione, parte dal quadro normativo⁵³ e, in particolare, dal d.lgs. n. 112/1998 perché, sebbene antecedente alla riforma costituzionale del 2001, «utili elementi per la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni possono essere desunti dagli artt. 148, 149, 150 e 152 di tale decreto»⁵⁴ e dal d.lgs. n. 368/1998 (*Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali*). L'*excursus* compiuto serve alla Corte per superare in parte le indicazioni introdotte dal riformato Titolo V della Costituzione: infatti, la Corte costituzionale afferma che la «tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili»⁵⁵, mentre la gestione è stata considerata funzionale sia alla tutela, sia alla valorizzazione.

Dopodiché, la Corte costituzionale dà una propria definizione affermando che la tutela «è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale», tanto è vero che la prima attività in cui si sostanzia la tutela «è quella del riconoscere il bene culturale

53 Cfr. S. FOÀ, *Il restauro è espressione della tutela dei beni culturali: la disciplina normativa è solo statale*, in *Il Foro amministrativo-C.d.S.*, 2/2004, p. 361 ss.

54 Cons. dir. p.to 6.

55 Cons. dir. p.to 7.

come tale», mentre la valorizzazione è volta «soprattutto alla fruizione del bene culturale»⁵⁶. La Corte osserva ancora che, nella disciplina precedente la modifica del Titolo V della Costituzione, la tutela dei beni culturali è sempre stata di spettanza statale.

In questa maniera, il Giudice delle leggi afferma che «la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato»⁵⁷. La riforma costituzionale del 2001, nel ripartire la potestà normativa fra Stato e Regioni distinguendo fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, ha perciò tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico-artistico italiano, sia della normativa vigente.

In questo contesto, la norma che disciplina l'attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici ai fini della qualificazione occorrente per poter eseguire i lavori di manutenzione e restauro non ha ad oggetto la qualifica generale di “restauratore” e non disciplina corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e *status* docenti: secondo la Corte costituzionale, perciò, la disciplina non rientra nella materia della formazione professionale, ma nella materia della tutela dei beni culturali, perché la disposizione impugnata riguarda il restauro dei medesimi, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica⁵⁸. A giustificazione di questa ricostruzione, la Corte richiama le definizioni di restauro contenute nel d.lgs. n. 490/1999 e nel d.P.R. n. 554/1999 e la stretta connessione del restauro alla tutela, ravvisata già nella pregressa giurisprudenza, secondo la quale il restauro «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»⁵⁹. Le operazioni di restauro senz'altro possono determinare una valorizzazione dei caratteri storico-artistici del bene che, però, è cosa diversa, secondo la Corte costituzionale, dalla valorizzazione del bene al fine della fruizione poiché quest'ultima, non incidendo sul bene nella sua struttura, può

56 Cons. dir. p.to 7.

57 Cons. dir. p.to 7.

58 Cfr. cons. dir. p.to 9.

59 Corte cost., sent. n. 277/1993, cons. dir. p.to 3.

concernere la diffusione della conoscenza dell'opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione negli spazi espositivi.

3.2.2. *La nozione di tutela e di valorizzazione secondo l'approccio storico-normativo.* – In questa linea, si pone anche un'altra pronuncia di poco successiva. Difatti, la sentenza n. 26/2004 ha per oggetto un giudizio in via d'azione relativamente ad alcune previsioni della l. n. 448/2001. In particolare, fra le altre, è stata censurata la norma secondo la quale il Ministero dei beni culturali può dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico come stabilito dall'art. 152, comma 3, d.lgs. n. 112/1998, secondo le modalità, criteri e garanzie definiti con regolamento. Le Regioni hanno contestato la normativa impugnata perché disciplinerebbe con norme di dettaglio la materia della valorizzazione dei beni culturali di potestà legislativa concorrente delle Regioni e conferirebbe al Ministro un potere regolamentare in contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost.: ciò perché, sebbene la disciplina abbia per oggetto l'attività di gestione, questa può essere riferita sia alla tutela, sia alla valorizzazione, in ragione della specifica finalità che di volta in volta si trovi a perseguire.

La Corte costituzionale procede nell'individuazione dei caratteri distintivi della gestione dei servizi per definire l'ambito materiale ove ricondurla e osserva che la norma censurata rinvia all'art. 152, d.lgs. n. 112/1998, il quale stabilisce, sia pure ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che Stato, Regioni ed enti locali esercitano le relative attività nei rispettivi ambiti. Ciascuno dei predetti soggetti è competente, cioè, a espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali di cui abbia la titolarità. La Corte giustifica questa ricostruzione, osservando che sebbene il criterio appena ricostruito sia inserito nel d.lgs. n.112/1998 e, quindi, sia anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, esso conserverebbe la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma soprattutto perché è riferibile a materie-attività come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa.

La convenzione concessoria dei servizi, disciplinata dalla disposizione impugnata e dal regolamento ministeriale ivi previsto, non può che concernere servizi finalizzati a beni culturali di cui, appunto, allo Stato sono riservate la

titolarità e la gestione, oltre che la tutela poiché si tratta di beni per la cui concessione deve essere corrisposto un canone allo Stato e per i quali, tra l'altro, è previsto il ritorno nella disponibilità del Ministero per i beni culturali alla cessazione della concessione e, proprio per questo, secondo la Corte costituzionale, la scelta operata dal legislatore deve essere ritenuta «logicamente plausibile»⁶⁰.

Anche in questo caso, la Corte costituzionale utilizza la disciplina vigente e le definizioni ivi contenute per individuare le fattispecie ascrivibili alla tutela e alla valorizzazione, secondo una ricostruzione storico-normativa⁶¹ riferibile anche alle previsioni costituzionali relative ai beni culturali. Detto criterio ha avuto scarsi richiami nella giurisprudenza costituzionale sia antecedente sia successiva alla riforma costituzionale del 2001, poiché la Corte costituzionale ha sempre ammesso la ridefinizione delle voci costituzionali da parte delle fonti primarie. Nel caso dei beni culturali, invece, viene ravvisata una linea di continuità fra il processo di decentramento amministrativo della fine degli anni '90 e la riforma costituzionale del 2001 e una continuità di significato del contenuto delle funzioni-attività, assieme sufficienti a giustificare l'interpretazione storico-normativa⁶².

Questo approccio può trovare la sua spiegazione nel fatto che la Corte costituzionale – consapevole dei contenuti del *Codice* del 2004, già approvato dal Consiglio dei Ministri al momento del deposito della sentenza, ancorché non in vigore –, ha inteso compiere un'interpretazione conforme a Costituzione non solo della disciplina antecedente alla riforma costituzionale del 2001, ma anche della normativa che di lì a poco avrebbe iniziato a produrre effetti, secondo una prospettiva che va oltre i contenuti delle attività, di difficile definizione e col rischio di innescare contenziosi inestricabili. Inoltre, la Corte costituzionale, ancora una volta, preferisce adottare la soluzione della titolarità del bene per risolvere la controversia.

In questo modo, però, il criterio storico-normativo non si limita a cristallizzare i contenuti delle voci costituzionali di ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni perché consente anche di ridimensionare l'obiettivo che sembrava aver animato il legislatore costituzionale del 2001 nel momento in cui ha

60 Cons. dir. p.to 3.

61 L'interpretazione storico-normativa delle materie è stata teorizzata da A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, 1973, spec. p. 993.

62 Cfr. A. POGGI, *La Corte torna sui beni culturali (brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/04)*, in *federalismi.it*, 18 marzo 2004; S. MABELLINI, *La potestà legislativa in materia di beni culturali tra Stato e Regioni speciali*, in *Diritto e società*, 3-4/2010, p. 361 ss.

riconosciuto uno spazio legislativo alle Regioni, seppur con tutte le problematiche illustrate.

3.2.3. *L'estensione dell'art. 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.* – Le pronunce successive si pongono in questo *trend* di accentramento, di contenimento dell'autonomia regionale consentendo, invece, l'espansione degli interventi statali oltre il dettato costituzionale: significativa a questo proposito è la sentenza n. 194/2013.

La disciplina contenuta nella l.r. Lombardia n. 16/2012 (*Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale*) era finalizzata, fra l'altro, alle attività e agli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, a esclusione di quelli oggetto di disciplina nella l.r. Lombardia n. 28/2008 (*Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia*) e dei beni culturali contemplati nell'art. 10 del *Codice*. Inoltre, venivano imposti obblighi di comunicazione per chiunque rinvenisse o individuasse reperti mobili o cimeli sul territorio della Regione, nonché per i sindaci destinatari delle comunicazioni medesime o che, comunque, fossero a conoscenza di notizie riguardo detti beni. La disciplina è stata impugnata dal Governo perché avrebbe ecceduto la competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali invadendo la competenza statale esclusiva.

La Corte costituzionale, da subito, avverte che l'intervento regolativo delle Regioni è «resecato»⁶³ perché in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, la l. n. 78/2001 – sulla cui base è stata poi adottata la l.r. Lombardia n. 28/2008 – individua le competenze delle Regioni e i margini di ulteriore intervento nelle materie di spettanza, *ex art.* 117 Cost., e in quelle loro delegate dalla legislazione vigente. La Corte aggiunge però che, anche dal sistema ordinario del riparto delle competenze legislative in materia di beni culturali descritto in Costituzione, l'autonomia regionale è fortemente limitata e ne spiega il motivo con un'argomentazione del tutto nuova rispetto alla giurisprudenza precedente.

Infatti, il Giudice costituzionale parte da una considerazione: il *Codice*, all'art. 1, comma 1, si autoqualifica come normativa di attuazione dell'art. 9 Cost., di conseguenza, per la Corte, il *Codice* assume «le connotazioni tipiche del “parametro interposto”, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto»⁶⁴. La tutela e la valorizzazione – attività strettamente contigue – del patrimonio culturale

63 Cons. dir. p.to 5.

concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura: il patrimonio culturale è perciò qualcosa di intrinsecamente comune non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni.

La Corte costituzionale afferma – come necessario corollario del percorso argomentativo intrapreso – che, se la tutela e la valorizzazione costituiscono aree di intervento diversificate, è però necessario che restino in capo allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale e alla loro protezione e conservazione, mentre spettano alle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio, la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze.

La Corte osserva che la disciplina codicistica contiene rigorose e dettagliate misure di tutela in tema di divieti, autorizzazioni, obblighi conservativi dei beni, circolazione, regime delle alienazioni o di altre forme di trasmissione in ambito nazionale o anche internazionale, uscita dal territorio nazionale, espropriazioni e in merito alle ricerche e ai ritrovamenti. Le normative regionali, però, non possono intervenire in questi ambiti senza eccedere le proprie competenze in violazione del sistema costituzionale, anche nel caso in cui avessero a oggetto la materia dei beni culturali, per due motivi sostanziali. Anzitutto, qualora il legislatore regionale prevedesse vincoli o privilegi incidenti nella sfera dei diritti e degli interessi dei privati, la disciplina finirebbe per interessare anche altre materie riservate alla competenza dello Stato, come ad esempio l'ordinamento civile, risultando di conseguenza costituzionalmente illegittime. In secondo luogo, la precisazione compiuta dal legislatore regionale – che ha riferito la disciplina oggetto di censura soltanto ai beni diversi da quelli indicati nella legge regionale sul patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia e dai beni culturali di cui all'art. 10 del *Codice* – non è ritenuta sufficiente. L'art. 10 del *Codice*, secondo la Corte costituzionale, ha una portata regolativa talmente estesa da coprire la totalità delle cose che presentino un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, impedendo di ritenere che alcune di queste possano risultare, per se stesse, preventivamente sottratte a quella disciplina.

Secondo la Corte costituzionale, la disciplina regionale, per evitare di sovrapporsi alla disciplina dello Stato, avrebbe dovuto precisare in maniera inequivoca di rivolgersi soltanto a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di interesse culturale, all'esito dei previsti procedimenti, risultino

64 Cons. dir. p.to 6.

perciò escluse dall'applicazione delle disposizioni del *Codice*, in quanto non annoverabili fra i beni culturali, mentre il richiamo al solo art. 10 del *Codice*, senza altra indicazione, è considerato generico.

La Corte costituzionale conclude ritenendo, però, che una cosa non classificata dallo Stato come bene culturale non implica che la stessa non possa presentare, sia pure in via residuale, un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale: «in tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può legittimamente esercitarsi – al di fuori dello schema tutela/valorizzazione – non già in posizione antagonistica rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva»⁶⁵.

Ancora una volta, la Corte argomenta la sua decisione partendo non dalla distinzione fra tutela e valorizzazione, ma dalla tipologia dell'oggetto disciplinato nella norma impugnata. L'attribuzione al *Codice* del carattere di parametro interposto, in quanto normativa di attuazione dell'art. 9 Cost., serve alla Corte costituzionale come premessa, ancorché non sviluppata in maniera articolata, per affermare che, nel caso di specie, non può essere escluso il valore culturale per i beni oggetto della legge regionale: di conseguenza, la funzione di tutela deve necessariamente essere attribuita al legislatore statale, almeno fino a quando il carattere culturale non sia stato espressamente negato⁶⁶.

In questa maniera, la Corte costituzionale sembra dimenticarsi delle precedenti pronunce nelle quali ha affermato che i criteri contenuti nell'art. 10 del *Codice* consentirebbero di poter identificare, accanto a quelli culturali, altri beni di rilevanza culturale, ma soprattutto finisce con il collocare il *Codice* al di sopra dei criteri di riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

L'esito è particolarmente restrittivo nei confronti delle Regioni perché, la Corte costituzionale giunge a richiedere che in via prioritaria siano esperiti i procedimenti disciplinati nel *Codice* per la dichiarazione del valore culturale del bene e, solo in caso di esito negativo di questi, sarà possibile l'intervento del legislatore regionale al di fuori dello schema tutela/valorizzazione. In sostanza, l'attività del legislatore regionale è temporaneamente congelata, fino a quando non sia chiarito il valore culturale del bene e se, dunque, si rientri nel binomio tutela/valorizzazione disciplinato in Costituzione o in un "diverso" (e non meglio precisato) potere di salvaguardia della Regione qualora si tratti di beni non

65 Cons. dir. p.to 7.

66 Cfr. S. MABELLINI, *La "presunzione di culturalità" apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2013, p. 2770 ss.; S. CAVALIERE, *Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale in tema di altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, p. 7.

culturali, dotati però di un qualche interesse per la comunità territoriale.

È evidente l'atteggiamento di sfiducia della Corte costituzionale e l'istintiva presunzione che le Regioni non abbiano le necessarie capacità per porre in essere azioni efficaci: fino a quando l'amministrazione statale non abbia chiarito il valore del bene (non importa la tempistica) è meglio che nessuno prenda iniziative! La soluzione è anche paradossale perché, come è stato evidenziato⁶⁷, non si vede quale danno potrebbe derivare nel caso in cui la verifica dell'interesse culturale segua l'intervento regionale: infatti, accertato il valore di bene culturale, vi sarebbe l'assunzione delle funzioni di tutela, analogamente a quanto accadrebbe nel caso in cui ad un primo accertamento negativo del valore culturale facesse seguito, in un momento successivo, una nuova valutazione positiva.

Inoltre, la sfiducia è tale, che la Corte preferisce dichiarare l'incostituzionalità della norma nella sua totalità, anche se ben avrebbe potuto adottare una sentenza manipolativa, come ha fatto in altre occasioni; a ciò si aggiunga che il Giudice delle leggi nel censurare la disciplina impugnata non distingue le attività riconducibili nella tutela da quelle ascrivibili alla valorizzazione, preferendo ancora una volta investire con la sua pronuncia tutte le attività disciplinate dal legislatore regionale⁶⁸.

3.2.4. *Il ridimensionamento della nozione di "altri beni"*. – Di recente, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul tema dei beni culturali e sulla distinzione fra tutela e valorizzazione dando vita ad un nuovo dibattito dottrinale anche per il carattere discontinuo rispetto alla giurisprudenza pregressa e per il fatto che, dietro un'apparente benevolenza nei confronti delle Regioni, in realtà vengono sempre assecondate le spinte accentratrici.

La pronuncia n. 140/2015 ha ad oggetto alcune modifiche introdotte con due decreti legge⁶⁹, entrambi convertiti in legge, all'art. 52 del *Codice*. Anzitutto, è stato previsto che i comuni, sentito il soprintendente, individuano i locali, a chiunque appartenenti, all'interno dei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e

67 Cfr. S. MABELLINI, *La "presunzione di culturalità" apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, cit., p. 2770 ss.; di diverso avviso è, invece, G. MILIZIA, *Il richiamo al Codice dei beni culturali non salva dall'incostituzionalità la legge regionale della Lombardia*, in *Diritto & Giustizia*, 2013, p. 1003.

68 Cfr. S. CAVALIERE, *Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 11 ss.

69 Le modifiche sono state apportate dagli artt. 2-bis e 4-bis del d.l. n. 91/2013 (*Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*), introdotti dalla legge di conversione n. 112/2013 e dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 83/2014 (*Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della l. n. 106/2014.

altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle Convenzioni Unesco, al fine di assicurare apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione. In secondo luogo, le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le Soprintendenze – per contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio e di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree e essi contermini – adottano, sentiti gli enti locali, apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione. Infine, è stato aggiunto il potere, da esercitarsi d'intesa tra gli uffici ministeriali e i comuni, di riesame e di revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell'esercizio di attività commerciali ed artigianali⁷⁰.

Le Regioni, nel ricorso in via d'azione, hanno lamentato la lesione delle loro competenze legislative regionali residuali in materia di commercio e artigianato e la violazione del limite dei principi fondamentali in tema di valorizzazione dei beni culturali.

Stavolta, la Corte censura le norme impugnate nella parte in cui non hanno previsto l'intesa fra Stato e Regioni a garanzia del principio di leale collaborazione, attraverso una sentenza manipolativa di tipo additivo: quindi, un esito che, a un primo esame, pare tener conto degli interessi regionali ma che, guardando alla motivazione, desta alcune perplessità.

La Corte costituzionale ricostruisce, preliminarmente, l'ambito dell'intervento guardando all'interesse tutelato e non ha esitazioni nel ritenere che l'intento sia quello di assicurare la tutela, la salvaguardia ed il decoro sia dei locali ove si svolgono attività di artigianato e altre attività commerciali tradizionali, sia dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti.

La Corte ritiene, di conseguenza, che gli obiettivi perseguiti sono di tutela, accompagnati contestualmente da quelli di valorizzazione/promozione dei beni

⁷⁰ Per un'attenta ricostruzione delle vicende che hanno portato alla modifica dell'art. 52 del Codice, si veda N. PECCHIOLI, *Il decoro dei monumenti nei centri storici non è (solo) affare di Stato: la necessità della cooperazione interistituzionale per la regolazione delle attività commerciali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3/2016, p. 125 ss.

culturali. Dopodiché, il Giudice costituzionale richiama le peculiarità della tutela dei beni culturali: l'essere cioè una materia provvista di un proprio ambito ma, nel contempo, contenente l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Inoltre, stavolta la Corte costituzionale sottolinea la ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale, ciascuna identificata nel proprio ambito di competenza descritto in Costituzione.

La Corte costituzionale ha premura di ribadire che le due aree di intervento sono diversificate ed è necessario che allo Stato siano attribuiti, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale e la loro protezione/conservazione, mentre alle Regioni, ai fini della valorizzazione, spettano la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio. Dopodiché, la Corte costituzionale compie un passo ulteriore, sviluppando e andando oltre la giurisprudenza precedente: infatti, osserva che, nonostante la diversificazione delle due materie, tuttavia sono ontologicamente e teleologicamente contigue nella naturale dinamica della produzione legislativa, determinando un concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni. In più, la Corte costituzionale rileva che, nel caso di specie, le misure adottate incidono direttamente anche sulla regolamentazione di attività riconducibili alle materie del commercio e artigianato, appartenenti alla competenza residuale delle Regioni.

Il Giudice delle leggi non ha perciò dubbi che si tratti di una situazione di concorrenza di competenze⁷¹, poiché le norme impugnate incidono contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all'incrocio di diverse competenze, senza la possibilità di individuare la prevalenza dell'una sulle altre.

Di conseguenza, secondo la Corte costituzionale, vista la natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, è necessaria l'applicazione del principio di leale collaborazione e, a sostegno di quest'argomentazione, reputa significativo quanto già osservato nella sentenza n. 232/2005: cioè, il fatto che la riforma del 2001 abbia espressamente contemplato che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni proprio nella materia della tutela dei beni culturali (art. 118, comma 3, Cost.), in maniera tale che, a fronte delle esigenze primarie della tutela di spettanza statale,

⁷¹ Sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *Sussidiarietà e leale cooperazione: l'incidenza della giurisprudenza costituzionale sul modello regionalistico*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica Italiana. "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, vol. VIII, p. 457 ss.

non siano trascurate le peculiarità locali delle Regioni.

Secondo una parte della dottrina⁷², le conclusioni della Corte costituzionale non sarebbero condivisibili né sul piano teorico né su quello pratico: in particolare, viene anzitutto criticata la ricostruzione che ha individuato un'ontologica e teleologica contiguità fra tutela e valorizzazione stante la natura unitaria delle due esigenze, poiché queste premesse hanno condotto la Corte a non riconoscere la prevalenza della tutela, che sarebbe invece indiscutibilmente preminente nelle finalità che hanno animato il legislatore riformatore dell'art. 52 del *Codice*, sia rapportandola alla valorizzazione sia riferendola – a maggior ragione – alla materia del commercio e dell'artigianato. Fra l'altro, il mancato riconoscimento della netta prevalenza⁷³ della tutela dei beni culturali sulle altre materie ha determinato come conseguenza la necessità di prevedere forme di cooperazione fra Stato e Regioni. L'esito sarebbe stato dunque quello di appesantire non poco l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali attraverso un abuso delle forme di cooperazione con evidenti conseguenze sul piano dei costi e della mancata semplificazione dei procedimenti⁷⁴.

A me pare, che non sia condivisibile la tesi che vuole riconoscere una superiorità gerarchica della tutela rispetto alla valorizzazione: senz'altro, all'interno del *Codice* vi sono riferimenti nei quali è affermata la necessità che la valorizzazione venga svolta in maniera compatibile con la tutela, ma si tratta di una priorità logica poiché senza la salvaguardia dei beni non vi può essere neppure promozione e valorizzazione di questi e, in ogni caso, si tratta di attività fra loro necessariamente complementari⁷⁵. D'altro canto, considerando la giurisprudenza costituzionale che ha elaborato e poi applicato, in caso di intreccio di materie, i criteri di prevalenza e di concorrenza delle materie, si evince che tali valutazioni prestano attenzione a un dato per così dire quantitativo, non si è mai ipotizzata una gerarchia fra le diverse materie in ragione di una loro diversa

72 Cfr. G. SCIULLO, *Concorrenza di competenze in tema di beni culturali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3/2015, p. 379 ss.; P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9) al commercio e alla "leale collaborazione" interistituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2015, p. 1246 ss.

73 In particolare, P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni*, cit., p. 1247 ss., parla di prevalenza gerarchica della tutela sulla valorizzazione in ragione di un principio logico, prima ancora che giuridico, poiché espressamente riconosciuta nell'art. 6, comma 2, del *Codice*, dove si afferma che la «valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». In particolare, l'Autore ritiene che la Corte, per mezzo di questa pronuncia, abbia inteso affermare la perfetta equivalenza e fungibilità tra il commercio e la tutela del patrimonio culturale.

“importanza”⁷⁶.

Guardando alle ricadute di questa sentenza sull'autonomia regionale, anche stavolta subisce un ridimensionamento poiché l'intreccio inestricabile di competenze fa sì che, per un verso, la disciplina rimanga in mano al legislatore statale che può penetrare anche in materie di potestà residuale regionale mentre, per un altro verso, alle Regioni è data voce solo in sede di attuazione della scelta legislativa. In buona sostanza, il riformato art. 52 del *Codice* e così anche il nuovo art. 7-bis⁷⁷ in tema di espressioni di identità culturale collettiva – introdotto con il medesimo intervento normativo – consentono sì di superare parzialmente una lacuna e una contraddizione presenti nella disciplina codicistica – dove viene limitata la nozione dei beni culturali ai soli beni materiali, non tenendo conto che materialità e immaterialità convivono nella disciplina dei beni culturali⁷⁸ –, le Regioni, però, subiscono un'ulteriore riduzione dei propri spazi normativi.

74 Cfr. G. SCIULLO, *Concorrenza di competenze in tema di beni culturali*, cit. p. 393 ss. Secondo P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni*, cit., p. 1248 ss., l'imposizione della collaborazione avrebbe come conseguenza il fatto che la effettività della tutela e la diretta applicazione dell'art. 9 Cost. sarebbero subordinate all'eventualità dell'accordo interistituzionale che, come ogni accordo, «è solo una possibilità futura ed eventuale rimessa alla buona volontà (alla “leale collaborazione”) delle parti (gli accordi sono volontari per definizione), il che equivale in sostanza a dire che l'art. 9 torna nel limbo delle “norme programmatiche”, delle buone intenzioni e delle vane speranze del Costituente, senza nessuna reale, pratica e diretta efficacia immediata». In realtà, questa considerazione pare non tener conto di tutta quella giurisprudenza che ha oramai chiarito come, anche in caso di c.d. intesa forte, non possa prodursi un effetto paralizzante, nel senso che la disciplina di riferimento deve individuare idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (*ex multis*, sentt. nn. 339 e 383 del 2005, 24/2007, 121/2010, 239/2013) e, solo in caso di esito negativo di questi percorsi finalizzati al raggiungimento dell'accordo, il Governo potrà comunque procedere con una decisione unilaterale.

75 Cfr. E. BUOSO, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4/2006, p. 484 ss.

76 Cfr. G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1/2017: l'Autore evidenzia come nella giurisprudenza costituzionale, la prevalenza venga riferita non alla materia in quanto tale, ma all'afferenza del nucleo disciplinare contenuto nella legge statale, nel senso che a rilevare è se tale nucleo sia riconducibile prevalentemente ad una materia oppure tocchi in misura non significativamente difforme più materie.

77 «Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate nelle Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10».

Infatti, fino al 2012/2013, diverse Regioni avevano adottato discipline per valorizzare locali storici, negozi, botteghe d'arte e, in generale pubblici esercizi⁷⁹. In particolare, dopo la sentenza n. 194/2013, quello dei beni immateriali⁸⁰ sembrava essere un ambito nel quale le Regioni sarebbero potute intervenire individuando “nuove” categorie di beni caratterizzati da un qualche interesse culturale⁸¹. La modifica codicistica invece, per un verso, determina l'appropriazione da parte del legislatore statale della valorizzazione/promozione delle attività commerciali e artigianali tradizionali (art. 52) e, per un altro verso, riferisce la ripartizione di competenze tutela/valorizzazione anche alle espressioni di identità culturale collettiva di cui all'art. 7-*bis* quando siano rappresentate da testimonianze materiali e possano essere ricomprese sotto l'applicabilità dell'art. 10 del *Codice*.

La ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale potrebbe però ricevere uno svolgimento interessante, a beneficio delle Regioni, dopo la sentenza n. 251/2016. Quest'ultima ha riconosciuto la possibilità per il legislatore statale di imporre al Governo l'obbligo dell'intesa con le Regioni in sede di esercizio del potere legislativo delegato⁸²: anzi, la scelta del legislatore è sottoposta al giudizio di ragionevolezza della Corte costituzionale. Così, paiono aprirsi nuove possibilità per imporre al Governo di raccordarsi con le Regioni in sede di esercizio del potere legislativo delegato poiché la Corte costituzionale, nella sent. n. 140/2015, sembra affermare che la tutela dei beni culturali coinvolga (di regola) anche la valorizzazione e, talvolta, altre materie di competenza regionale. Le Regioni potrebbero, perciò, ottenere un coinvolgimento in sede di definizione della disciplina (anche per la stessa riforma del *Codice*) e non soltanto nello svolgimento delle funzioni amministrative. Il rischio è però che, d'ora innanzi, il legislatore statale preferisca trattenere il potere legislativo evitando di delegarlo in ambiti

78 Cfr. L. CASINI, “*Noli ne tangere*”: *i beni culturali tra materialità e immaterialità*, in *Aedon*, 1/2014, il quale osserva che proprio il valore intangibile è ciò che determina la protezione dei beni culturali.

79 Cfr. P. CARPENTIERI, *Il territorio tra tutela e trasformazione. Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2014.

80 Cfr. L. CASINI, “*Le parole e le cose*”: *la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale – Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2014, p. 257 ss.

81 Si veda, ad esempio, la l.r. Lombardia n. 27/2008 sulla *Valorizzazione del patrimonio culturale immateriale* oppure la l.r. Puglia n. 30/2012 sugli *Interventi regionali di tutela e valorizzazione delle musiche e delle danze popolari di tradizione orale*.

82 Cfr. cons. dir. p.to 3.

caratterizzati da una concorrenza di competenze per escludere i raccordi con le Regioni a monte della decisione legislativa, relegandoli così alla sola fase dell'attuazione.

4. *Alcune osservazioni conclusive.* – Nella giurisprudenza costituzionale esaminata – quando la Corte costituzionale ricorre al criterio storico-normativo per la definizione delle materie oppure quando colloca la disciplina codicistica al di sopra dei criteri di riparto delle competenze – sembra persistere l'idea che la tutela del patrimonio culturale non sopporti articolazioni a livello territoriale senza incorrere nell'inevitabile disfacimento di questo, causa il timore per l'assenza delle necessarie competenze tecniche di cui sarebbero invece provvisti gli apparati amministrativi statali e l'eccessiva vicinanza degli amministratori politici ai beni da proteggere, che li renderebbe incapaci di svincolarsi da possibili pressioni non funzionali alla tutela dei beni stessi⁸³.

L'art. 9 Cost., riferendo alla Repubblica l'impegno a tutelare e valorizzare il patrimonio culturale, ha però inteso rivolgersi allo Stato-ordinamento e, quindi, anche alle Regioni e alle altre autonomie territoriali. Sebbene tale articolo non si occupi della ripartizione delle competenze⁸⁴, tuttavia è indicativo del fatto che la tutela e la valorizzazione sono strettamente collegate e che tutte le componenti della Repubblica devono essere coinvolte necessariamente. La territorialità dei beni culturali è un elemento dal quale non è possibile prescindere e, per questa ragione, la riforma costituzionale del 2001 ha riferito la valorizzazione e la promozione anche alle autonomie territoriali⁸⁵.

Il dualismo e una netta contrapposizione – da un lato, la tutela e, dall'altro lato, tutte le altre funzioni e gli altri soggetti pubblici e privati – non sono, fra l'altro, in grado di rispondere alle nuove problematiche e, comunque, sono di ostacolo alla cooperazione. Il patrimonio culturale italiano, per il suo carattere «diffuso», richiede un centro forte, in grado di svolgere funzioni strategiche e regolative, e un'articolazione non di tipo piramidale e chiusa, ma ampiamente decentrata e caratterizzata da possibilità di raffronti adeguati con le autonomie territoriali⁸⁶. Gli

83 Cfr. S. SETTIS, *Italia spa. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2002.

84 La norma di cui all'art. 9 Cost. «non postula una riserva statale, ma è intesa a promuovere il concorso o la collaborazione nella sfera di rispettiva competenza, delle strutture centrali e locali per il migliore perseguimento di un grande obiettivo di civiltà»: Corte cost., sent. n. 921/1988, cons. dir. p.to 4.

85 Cfr. F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., p. 508 ss.

86 Cfr. M. CAMMELLI, *Cooperazioni difficili, separazioni perdenti*, in *Aedon*, 1/2017.

interventi compiuti a partire dal c.d. “decreto cultura” (d.l. n. 83/2014) per la riorganizzazione del Mibact costituiscono dei passi importanti⁸⁷, sebbene non sia possibile percepire ancora tutti i risultati e, comunque, sia soltanto un inizio⁸⁸.

Nelle pronunce esaminate, è possibile vedere come i legislatori regionali abbiano cercato nuovi spazi di intervento guardando ai beni di rilevanza culturale e ai beni immateriali, mostrando così una maggiore sensibilità verso i nuovi fenomeni che vanno sempre più caratterizzando questo settore, mentre il legislatore statale, assecondato in taluni casi dalla Corte costituzionale, si è mosso in un secondo momento cercando di recuperare un proprio ruolo ma dimostrando di non avere una piena percezione delle nuove problematiche⁸⁹: ad esempio, incidentalmente ho accennato al fatto che la nozione di bene culturale presente nel nostro ordinamento appare sempre più inadeguata⁹⁰ rispetto alla

⁸⁷ Questo giudizio è espresso anche nella *Memoria del Procuratore generale della Corte dei conti*, cit., p. 183 ss., ad esempio con riferimento all’opportuna riforma delle Soprintendenze, sebbene gli interventi compiuti non possano essere ritenuti sufficienti poiché, in taluni casi, si registrano dei passi indietro: basti pensare, sul piano della cooperazione interistituzionale, alle commissioni miste Stato/Regioni contemplate dal d.lgs. n. 112/1998 che sono state ridimensionate nelle funzioni dal *Codice* del 2004 e, successivamente, fatte venir meno; analogo discorso può essere fatto per quanto riguarda la possibilità di esternalizzazione della gestione mediante società miste. Su questi aspetti, si rinvia a M. CAMMELLI, *Cooperazioni difficili, separazioni perdenti*, cit.

⁸⁸ Come sommariamente indicato nelle pagine precedenti, la riforma organizzativa a livello di apparati amministrativi centrali e periferici presenta ancora profili di debolezza che portano a un isolamento ministeriale e a un distacco nei confronti del sistema delle autonomie territoriali, ma anche rispetto ai soggetti e alle istituzioni sociali (Cfr. G. PASTORI, *La riforma dell’amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, cit.). Inoltre, l’apparato centrale dovrebbe occuparsi non più dell’amministrazione attiva del settore, che va decentrata e raccordata con la gestione delle autonomie locali in un’ottica di valorizzazione, puntando dunque a un’attività di indirizzo, programmazione e controllo rivolta a tutte le istituzioni e riguardante l’intero patrimonio culturale.

⁸⁹ Questa valutazione è confermata dal disegno del legislatore costituzionale che, nel progetto di riforma Renzi/Boschi (bocciato nel dicembre 2016), prevedeva il ritorno in capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva sulla valorizzazione dei beni culturali. Alle Regioni, per quanto di interesse regionale, veniva riconosciuta una competenza in materia di promozione dei beni culturali, creando problemi nella sua configurazione e distinzione rispetto alla valorizzazione (soprattutto dopo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 140/2015). Queste soluzioni andavano poi riferite al più ampio contesto che si caratterizzava, fra le altre novità, per un incremento sensibile delle materie di competenza legislativa statale esclusiva, l’eliminazione (non totale) della competenza legislativa concorrente e l’introduzione della clausola di supremazia.

⁹⁰ Talvolta la nozione di bene culturale è messa in crisi anche da ragioni di tipo economico o politico: basti pensare all’innalzamento, introdotto nel 2011, da cinquanta a settanta anni per includere gli immobili pubblici tra i beni culturali (cfr. S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni*

disciplina internazionale e globale⁹¹, ma vi sono altri aspetti che sono stati per lungo tempo trascurati dal nostro legislatore come, ad esempio, una politica che faccia leva sull'economia dei beni culturali⁹² visto l'immenso patrimonio culturale presente nel nostro Paese⁹³.

Negli ultimissimi anni, pare che si stia andando verso un superamento di quella fase caratterizzata dai tagli al personale e ai finanziamenti, determinati anche dalla crisi economica, sebbene si investa in beni culturali venti volte meno di quanto viene fatto per le forze armate⁹⁴. Occorre, invece, intraprendere un nuovo percorso, volto a far sì che la gestione dei beni culturali funga da volano per un processo di crescita economica duraturo, tracciato secondo strategie di medio-

culturali, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7/2012, p. 782), oppure alla recente l. n. 124/2017 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), mediante la quale è passato da cinquanta a settanta anni il limite temporale necessario al riconoscimento della tutela prevista dal *Codice* per le opere protette di proprietà dei privati (pur garantendo la possibilità al Mibact di vincolare anche le opere di oltre cinquanta anni, se d'interesse culturale eccezionale per il patrimonio italiano).

91 La globalizzazione della regolamentazione dei beni culturali (V. L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010; ID., *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2012; A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, 2013, p. 107 ss.; U. LEANZA (a cura di), *I beni culturali tra realtà locale e globalizzazione*, Milano, Nagard, 2008; F. CHOAY, *Patrimonio e globalizzazione*, Firenze, Alinea, 2012) è un fenomeno sempre più manifesto, cioè il fatto che la difesa e la valorizzazione di questi non siano più contenute nei confini nazionali: vi è un superamento delle culture nazionali attraverso l'affermazione del principio di unità e universalità della cultura e del patrimonio culturale (Cfr. R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 477 ss.), presente in specifiche convenzioni internazionali con la previsione anche di organismi competenti a verificarne l'applicazione e il rispetto. Questi mutamenti non sono ancora percepiti nella loro effettiva portata dal legislatore statale: ne è un esempio, appunto, l'art. 7-bis del *Codice*, introdotto a seguito del recepimento delle due Convenzioni Unesco, che però ridimensiona sensibilmente l'intento perseguito dalla disciplina internazionale.

92 Cfr. A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, cit., p. 131.

93 Il patrimonio culturale italiano, che «costituisce secondo l'Unesco il 50-60% del patrimonio artistico mondiale (di cui oltre la metà è concentrato al Sud) con un recente censimento, è stimato, per difetto, in circa 4588 siti, tra gallerie d'arte, 700 aree archeologiche, monumenti e musei (se ne contano 1800 di cui 483 statali), 12.000 biblioteche (di cui 46 statali), 11.000 tra chiese e monasteri, 30.000 dimore storiche, 100 archivi di Stato, 3 musei di arte contemporanea. Il valore complessivo del patrimonio culturale italiano (che nel 2008 era stimato in 35,3 miliardi), in base ad una valutazione del 2014 del Dipartimento della Ragioneria dello Stato riferita al 2012, ammonterebbe a circa 179 miliardi di euro (ma potrebbe essere di molto superiore il valore dell'immenso patrimonio artistico e ammontare a quasi il doppio)»: *Memoria del Procuratore generale della Corte dei conti*, cit., p. 180 ss.

94 Cfr. *Memoria del Procuratore generale della Corte dei conti*, cit., p. 181 ss. e 187 ss.

lungo periodo, poiché la cultura è il principale motivo che sostiene il turismo⁹⁵ e, perciò, potrebbe consentire una crescita dei posti di lavoro, tenuto conto anche dell'incremento della domanda di fruizione, dovuto all'innalzamento del livello culturale e soprattutto a una maggiore mobilità.

Questa evoluzione impone, per un verso, nuove soluzioni nel combinare le richieste di fruizione con l'esigenza di salvaguardia dei beni culturali e, per un altro verso, evidenzia il già ricordato sfruttamento economico dei beni culturali⁹⁶. Proprio a livello territoriale va maturando la consapevolezza della ricchezza del patrimonio esistente, quale fondamento della propria identità e indice e fattore propulsivo del proprio sviluppo.

Perché ciò sia possibile, occorre però un approccio non settoriale, nel senso che le scelte in tema di beni culturali devono essere considerate in funzione delle altre politiche di settore «in una prospettiva più ampia di sviluppo socio-economico dei sistemi e delle comunità»⁹⁷. Inoltre, il tema della tutela del patrimonio culturale deve essere affrontato secondo una visione unitaria, nel senso che occorre sviluppare l'interdipendenza tra beni artistici e contesto naturale e ambientale⁹⁸, ossia coniugare arte e natura superando le resistenze legate alle finalità produttive e abitative del territorio⁹⁹. Uno sviluppo sostenibile richiede che patrimonio culturale e ambiente siano strettamente collegati: la salvaguardia delle aree storiche urbane e rurali è cioè il modo per tutelare anche l'ambiente promuovendo modelli ecologicamente sostenibili. In sostanza, il rapporto tra patrimonio culturale e ambiente è caratterizzato da una mutua interdipendenza poiché la tutela del primo è funzionale anche alla protezione del secondo¹⁰⁰ e, d'altro canto, la cura dell'ambiente è la condizione necessaria per

95 Cfr. G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, 1/2015.

96 Cfr. S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, cit. p. 781.

97 M. CAMMELLI, *Cooperazioni difficili, separazioni perdenti*, cit.

98 Cfr. M. CAMMELLI, *Cooperazioni difficili, separazioni perdenti*, cit.

99 Cfr. S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, cit., p. 782.

100 Cfr. P. CAPRIOTTI, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1/2017, la quale evidenzia come, secondo l'art. 2 del *Codice*, il patrimonio culturale è sì costituito dai beni culturali e da quelli paesaggistici, tuttavia questi presentano poi un differente grado di apertura al contesto territoriale, senz'altro sbilanciato a favore dei beni paesaggistici. L'Autrice rileva come la fase di adeguamento dei piani paesaggistici al *Codice* potrebbe costituire l'occasione per sperimentare soluzioni che tengano conto oltre che dei beni paesaggistici anche di quelli culturali: gli esempi che vengono portati in questa direzione sono quelli della Puglia e della Toscana.

preservare l'intero patrimonio artistico e culturale, come hanno dimostrato alcuni eventi (alluvioni, sismi) che hanno segnato la nostra storia¹⁰¹.

Tutte queste considerazioni evidenziano ancora una volta la necessità che Stato e Regioni interagiscano fra loro, auspicabilmente anche attraverso raccordi in sede legislativa.

** Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Firenze.

101 Per questi motivi, la *Convenzione europea del paesaggio* del 2000, il principio di coesione territoriale di cui all'art. 3 del *Trattato sull'Unione europea* e agli artt. 174 e 175 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea* e l'*Agenda territoriale dell'Unione europea 2020*, per fare solo alcuni esempi, esprimono l'esigenza dell'integrazione delle competenze e di realizzare raccordi tra i singoli livelli di governo riconoscendo il suolo «quale elemento del paesaggio e del patrimonio culturale da tutelare contro le minacce costituite dai processi di erosione, compattazione e contaminazione territoriale e dai connessi problemi di equilibrio ecologico» poiché «la vulnerabilità del patrimonio naturale e culturale — significativamente ritenuto espressione della identità territoriale — risulterebbe aggravata allorché i processi di urbanizzazione e sfruttamento delle risorse naturali avvengono in mancanza di un coordinamento territoriale»: G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2013, p. 703 ss.