

# IL RIPARTO DI COMPETENZE IN MATERIA DI BENI CULTURALI ALLA LUCE DEL FELICE CONIUGIO TRA REDDITIVITÀ DEL PATRIMONIO CULTURALE E DIRITTO DI ACCESSO AI BENI CULTURALI \*

di Antonio Mitrotti \*\*  
(9 luglio 2018)

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Il riparto di competenze ... prima delle modifiche al titolo V - 3. L'intricato riparto di competenze ... dopo la riforma del titolo V - 4. Il riparto di competenze nel coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali - 5. Conclusioni

## 1. Premessa

Il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo<sup>1</sup> è stato investito, come sarà ben noto, da una recente riforma (sebbene sarebbe corretto parlarne al plurale, ossia di riforme<sup>2</sup>) che ha copernicamente rivoluzionato l'assetto organizzativo ed amministrativo del Ministero<sup>3</sup>.

Si è trattato, invero, del riflesso di una stagione culturale riformatrice che, a ben riflettere, va ad inserirsi sistematicamente nel quadro della più ampia riforma della pubblica amministrazione (la c.d. riforma Madia)<sup>4</sup>, realizzata a partire dalla legge del 7 agosto 2015, n. 124.

Più precisamente l'articolato processo riformatore di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo (di seguito MiBACT) ha avuto avvio con due decreti legge, ossia con il D.L. 8 agosto 2013, n. 91 (recante "*Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*"), convertito, con modificazioni, in legge del 7 ottobre 2013, n. 112 e con il successivo D.L. del 31 maggio 2014, n. 83 (rubricato "*Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*") poi convertito, con modificazioni, in legge del 29 luglio 2014, n. 106.

Da qui i presupposti per l'emanazione di un fondamentale regolamento in materia di (ri)organizzazione del MiBACT - ossia il d.p.c.m. del 29 agosto 2014, n. 171 - e l'adozione di diversi decreti attuativi, sino a giungere al più recente d.m. del 23 gennaio 2016, che -

---

\* Il presente contributo costituisce l'intervento dell'Autore ai lavori del Convegno sulla valorizzazione dei beni culturali alla luce delle riforme Franceschini, che si terrà il prossimo 3 agosto 2018, ore 17,30, presso il Santuario di Santa Maria del Canneto, Comune di Roccavivara (Cb), ed è pertanto destinato alla pubblicazione del Volume di raccolta degli Atti del Convegno, edito da AmbienteDiritto.

1 È emblematica - oltre che evocativa della stessa *ratio existendi* del Ministero - l'espressione di "*Ministero per i beni e le attività culturali*" preferita, ad onor del vero, dal D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 - e non a caso, direi - alla possibile e diversa formulazione di "Ministero dei beni" (sebbene quest'ultima sia, sfortunatamente, espressione utilizzata in dottrina in maniera promiscua rispetto alla sua più corretta denominazione): il che pone in luce come - e segnatamente già con la primissima legge istitutiva del "*Ministero per i beni culturali e ambientali*" (D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in L. 29 gennaio 1975, n. 5) - il legislatore volesse, sin a partire dal nome, fissare per l'amministrazione statale l'intima finalità e vocazione amministrativa che il Ministero avrebbe dovuto perseguire, da identificarsi nelle attività *pro-tutela* del patrimonio storico ed artistico della Nazione, ex art. 9 e 117, comma 2, Cost. Sul punto, più diffusamente, L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, p. 23.

2 Appare significativa l'analisi sviluppata sulle riforme Franceschini in M. CAMMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Rivista Aedon*, n. 2/2016.

3 G. PASTORI, *La riforma dell'amministrazione centrale del MiBACT tra continuità e discontinuità*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015; M. CAMMELLI, *I tre tempi del Ministero dei beni culturali*, in *Rivista Aedon*, n. 3/2016.

4 Illuminante P. CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2015*, in *Rivista giur. urb.*, n. 3/2016, pp. 40-78.

posto in essere in precisa attuazione dell'art. 1, comma 327, della legge del 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) - è l'ultimo dei provvedimenti con i quali è stata portata a compimento la cosiddetta riforma Franceschini<sup>5</sup>, che, ad onor del vero, ha pure, parallelamente, disciplinato (motivo in più per cui sarebbe corretto parlare di 'riforme Franceschini') la stessa gestione dei 'servizi culturali', per il tramite del D.L. del 20 settembre 2015, n. 146 (rubricato "*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*"), convertito con modificazioni in legge del 12 novembre 2015, n. 182.

Senza poter scendere, in questa stessa sede, nello specifico dettaglio di ogni singolo intervento normativo, è possibile rinvenire dall'insieme dei provvedimenti posti in essere con le riforme Franceschini due peculiari e significativi obiettivi: da un lato il ringiovanimento della struttura organizzativa del Ministero, soprattutto attraverso l'istituzione dei 'nuovi' istituti di rilevante interesse nazionale; dall'altro lato l'obiettivo di una migliore ridefinizione dell'equilibrio tra articolazioni periferiche e centrali del Ministero, con una particolare attenzione ai rapporti intercorrenti tra le Sovrintendenze (per altro verso unificate quanto alle competenze in materia di Archeologia, Belle arti e Paesaggio) ed i poli museali, nonché con gli stessi istituti e musei ad autonomia speciale; il che sempre in una prospettiva legislativa protratta - nel delicato assetto delle relazioni tra centro e periferia - ad incidere profondamente (e forse non del tutto consapevolmente) sull'attuazione del riparto di competenze fra 'amministrazioni di valorizzazione' ed 'amministrazioni di tutela'<sup>6</sup>.

In questo senso le riforme del MiBACT sono andate ad innestarsi nel solco (profondo) delle interconnessioni fra le attività in materia di tutela e attività dirette alla valorizzazione dei beni culturali: due profili materiali costituzionalmente distinti ancorché intimamente (e ontologicamente) legati dalla peculiare e duplice natura sottesa ai beni culturali, che costituiscono, al tempo stesso, tanto dei beni di stretta espressione del territorio in cui sono collocati e radicati (e che solo a questo livello territoriale di governo, come tale, potrebbero esser debitamente valorizzati) quanto 'particolare' estrinsecazione del patrimonio storico ed artistico della Nazione (la cui tutela viene attribuita allo Stato, proprio in ragione dell'esigenza di una disciplina generale e uniforme su tutto il territorio della Repubblica).

---

<sup>5</sup> Per un'accurata analisi e riflessione sul tema delle riforme amministrative che hanno investito il MiBACT nonché per una lettura trasversale dei suoi riflessi sul piano delle relazioni amministrative con i diversi livelli territoriali di governo, regionale e locale, si rimanda a quanto puntualmente evidenziato in G. PASTORI, *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015; P. FORTE, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015; si vedano anche L. CASINI, *Gli archivi nella riforma dei beni culturali*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015; G. SCIULLO, *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015; M. CAMMELLI, *Il grimaldello dei tagli di spesa nella riorganizzazione del Mibact*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015; M. CAMMELLI, *L'avvio della riforma del Mibact: echi dalla periferia*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2016; C. CARMOSINO, *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2016; C. TUBERTINI, *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2016; M. CAMMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Rivista Aedon*, n. 2/2016; D. GIOTTO, *L'Organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, in *Rivista Aedon*, n. 2/2016; L. CASINI, *La riforma del Mibact tra mito e realtà*, in *Rivista Aedon*, n. 3/2016; M. CAMMELLI, *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2018.

<sup>6</sup> Posto che le Sovrintendenze sono state soggette ad una progressiva riduzione dell'ambito delle proprie attribuzioni amministrative, in favore dei poli museali regionali e degli altri istituti e luoghi della cultura statale autonomi: il che, per altro, anche con riguardo ad alcuni importanti funzioni in materia di tutela dei beni culturali. Ad oggi, pertanto, si potrebbe benissimo inquadrare le 'nuove' Sovrintendenze - risultanti dalla riforma - come amministrazioni 'preposte' all'esercizio dei poteri di regolazione e controllo sulla tutela; per una disamina C. CARMOSINO, *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2016.

Inevitabile anticipare sin d'ora come possano rivelarsi, tuttora, ambigue le 'antiche' distinzioni esistenti fra tutela e valorizzazione di un bene culturale, il che se genera forti contenziosi tra Stato, Regioni<sup>7</sup> e Autonomie locali (essendo quasi impossibile predeterminare con assoluta certezza la titolarità spettante per ogni tipo di competenza esercitabile in riferimento alla variegata tipologia dei beni culturali) è, invero, testimonianza dell'intrinseco 'pluralismo istituzionale' sotteso al settore dei beni culturali: un settore in cui - ancora più che in altri direi - è necessario che le relazioni tra gli enti pubblici territoriali (nonché tra le stesse articolazioni periferiche e centrali dell'amministrazione statale) siano ispirate ai fondamentali, ed imprescindibili, principi della leale collaborazione e di sussidiarietà; con il definitivo abbandono, dunque, dell'esclusivo riferimento al rigido criterio gerarchico (anche negli stessi rapporti all'interno di una medesima amministrazione pubblica) e ad un riparto di competenze 'inflexibile' e 'pietrificato' (finanche riguardo alle relazioni tra Enti autonomi territoriali).

In altri termini, non si può - in prima battuta - fare a meno di puntualizzare come la disciplina normativa dei beni culturali sia inevitabilmente condizionata dall'intrinseca duplice natura contraddistinguente l'esistenza stessa del patrimonio culturale, posto che esso, da un lato, costituisce l'espressione dell'identità culturale di una determinata collettività locale (presso cui è radicato) e, dall'altro lato, contribuisce, al contempo, a cimentare l'unitaria cultura nazionale, quale prezioso «*collante essenziale della comunità politica*»<sup>8</sup>: il che, a ben riflettere, va inevitabilmente a proiettarsi, e in maniera più che evidente, sotto il profilo costituzionale ed amministrativo, nel senso che la disciplina del patrimonio dei beni culturali è vocata ad essere ripartita, infatti, in una (a volte piuttosto intricata, direi) distribuzione di competenze tra materie legislative esclusive dello Stato, materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni e materie residuali regionali, cui, per altro, va ad aggiungersi, pure, l'imprescindibile allocazione delle funzioni amministrative che - secondo i classici criteri di economicità, efficacia ed efficienza -

---

7 Sul punto appare significativo riportare testualmente le parole di Giovanni Maria Flick, Presidente Emerito della Corte costituzionale, il quale non ha mancato di puntualizzare come: «*La Corte Costituzionale (della quale ho fatto parte dal 2000 al 2009) è stata assai impegnata per dare concreta attuazione alla modifica del titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001 e non accompagnata da una pur necessaria legge di attuazione (che è sopraggiunta tardivamente); per precisare, tra le altre cose, quella distinzione tra la tutela e valorizzazione cui ho accennato. L'aver affidato la prima allo Stato e la seconda alle Regioni ha creato però una prateria senza confini precisi, dove imperversavano la "cavalleria" e gli "indiani"- rappresentati rispettivamente dall'uno e dalle altre - rivendicando ciascuno le proprie competenze e soprattutto la gestione delle risorse economiche per farvi fronte. Ricordo le liti tra Stato e Regioni - una tra le tante in tema di restauro - e le sentenze che ribadivano l'impossibilità di distinguere le due competenze, poiché da un lato non c'è tutela senza valorizzazione, dall'altro lato la valorizzazione è il miglior modo di attuare la tutela; e quindi spingevano alla mediazione e alla leale collaborazione. Il problema è analogo per il patrimonio ambientale con riferimento al quale si rischia di avere tre definizioni e competenze frammentate: l'ambiente, la cui tutela è affidata in via esclusiva allo Stato come quella dei beni culturali; il territorio, la cui tutela è competenza delle Regioni; il paesaggio, che naviga con difficoltà tra i due. Non sono tre concetti distinti, ma tre modi di definire la medesima realtà. La Corte si è pronunciata più volte. Ha affermato che il patrimonio culturale è espressione e testimonianza delle vicende storiche; che la distinzione tra tutela, valorizzazione e gestione di quel patrimonio non può risolversi in una contrapposizione e in una falsa antinomia; che non ci può essere soluzione di continuità tra tutela e valorizzazione. Si deve lavorare nella direzione di una leale collaborazione non solo tra realtà pubbliche - Stato (nella sua duplice articolazione centrale e locale), Regione, Enti locali - ma anche fra esse ed il privato, per cercare di fare non già economia di cultura (con i famigerati tagli lineari alla spesa) ma una economia della cultura: sia attraverso una particolare attenzione alle esigenze e alle caratteristiche di novità del turismo internazionale e nazionale e quindi alla sua regolamentazione normativa; sia attraverso l'apertura al terzo settore, all'impresa sociale, al volontariato»;*

così G. M. FLICK, *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2015, pp. 7-8.

8 P. VERONESI, *Sulle tracce di concetti di 'Nazione' e di 'Unità nazionale'*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2011, p. 321.

devono essere esercitate dall'amministrazione pubblica per il perseguimento delle finalità fissate dal legislatore costituzionale, in primo luogo, e ordinario, in secondo luogo.

## 2. Il riparto di competenze ... prima delle modifiche al titolo V.

Autorevole dottrina definisce il patrimonio culturale come un «*fattore essenziale di integrazione politica e sociale entro il paradigma della democrazia pluralista*»<sup>9</sup>.

Non si può, e non si deve, assolutamente disconoscere, del resto, che il patrimonio culturale costituisca - in modo incontrovertibile - la base identitaria del popolo cui appartiene<sup>10</sup>, il che va, per altro, a caricarsi, evidentemente, di un significato ulteriore se inserito, più propriamente, nel contesto di un moderno Stato costituzional-democratico, a base pluralista, come il nostro: in questa prospettiva tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione equivale anche a garantire e preservare il pluralismo e la stessa diversità culturale - ossia l'esistenza della nostra comunità politica<sup>11</sup> nella sua identità pluralista<sup>12</sup> - oltre che, ovviamente, contribuire ad assolvere al fondamentale ruolo di preservare intatta la testimonianza storica acquisita dal passato e, quindi, promuovere, in questo senso, lo sviluppo della cultura e della stessa ricerca scientifica per il futuro.

Mettendosi sotto questa angolazione prospettica, la disciplina del patrimonio culturale si spiega, dunque, in due peculiari profili giuridici.

Da un lato è dirimente il profilo verticale dei rapporti tra Enti territoriali - ex. art. 114 Cost. - ossia tra l'ente pubblico più vicino al territorio in cui è radicato un bene culturale e tutti gli altri Enti della Repubblica - ex. art. 9 e 114 Cost.<sup>13</sup> - chiamati, a diverso titolo, ad assolvere, secondo le rispettive competenze, i propri compiti in materia di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali; dall'altro lato è oggi sempre più significativo il profilo orizzontale dei rapporti tra cittadino e amministrazione, posto che non si può revocare più indubbio che il cittadino sia, rispetto al patrimonio dei beni culturali, titolare di ben due peculiari, e differenti, posizioni giuridiche soggettive: la prima corrispondente ad un 'diritto diffuso alla redditività economica (ossia, in ogni caso, alla migliore gestione possibile) del nostro, inestimabile, patrimonio culturale'<sup>14</sup>; la seconda posizione giuridica soggettiva che - oramai

---

9 F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5/2016, p. 505.

10 L'articolo 9 della Carta Costituzionale dispone con esattezza che: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*». In particolare, così come autorevolmente commentato da Giovanni Maria Flick, è fondamentale considerare unitamente: «*Repubblica, patrimonio, nazione. Concetti unitari, concetti da rileggere e da rendere concreti soprattutto in tempi in cui si vuole riscrivere la Costituzione: prima di riscriverla bisogna rileggerla, anzi qualcuno dovrebbe leggerla; e bisogna cercare di attuarla. Ecco perché [...] l'art. 9 è una delle norme più importanti della nostra Costituzione: perché salda la tutela del paesaggio, dell'ambiente e dei beni culturali in una prospettiva che guarda alla testimonianza del passato come un impegno per il futuro, per i nostri figli e per i figli dei nostri figli*»; in questi termini 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 A.I.C.*, n. 1/2015, p. 9.

11 Per un prezioso approfondimento sulle connessioni esistenti fra i concetti di Nazione, popolo e unità politica della comunità statale, V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 787-815.

12 Sul concetto di 'identità culturale' come prezioso veicolo di rafforzamento dell'idea di appartenenza ad un gruppo, F. S. MARINI, *Il riparto delle competenze in materia di beni culturali*, in *www.issirfa.cnr.it*.

13 «*L'art. 9 della Costituzione rappresenta una novità nell'ambito delle costituzioni del dopo guerra poiché - fondendo insieme cultura, ricerca scientifica e tecnica, ambiente e paesaggio, territorio e patrimonio culturale - afferma che la Repubblica tutela il patrimonio artistico, storico e il paesaggio nella prospettiva dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica. Ne affida la tutela a Stato, Regioni ed Enti locali [...] salvo le patologie e le degenerazioni del "federalismo nostrano", che oggi tutti conosciamo*», queste le parole spese da GIOVANNI MARIA FLICK, *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2015, p. 6.

14 Oramai da diverso tempo si evoca - e nei disomogenei e diversi contesti afferenti tanto al dibattito politico

da diverso tempo - va riconoscendosi in capo al cittadino corrisponde, poi, alla titolarità di un vero e proprio diritto soggettivo di 'accesso ai beni culturali'<sup>15</sup>, da considerarsi, oggi, incluso negli stessi livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale, ex art. 117, comma 2, lett. m) della Carta Costituzionale.

Entrambi i profili - ossia il profilo verticale ed il profilo orizzontale - meritano in questa sede una distinta analisi e trattazione, affinché poter pervenire poi a delle considerazioni conclusive di sintesi.

Con riferimento al profilo verticale - ossia inerente ai rapporti tra Enti pubblici territoriali - deve premettersi, sfortunatamente, la storica, endemica ed insanabile carenza repubblicana nel godere di una disciplina capace di coordinare ed armonizzare adeguatamente i differenti livelli territoriali di governo.

In particolare, prima della riforma del titolo V della Parte II della Costituzione la mancanza di un buon coordinamento sembrava emergere già dal testo della Carta costituzionale: sebbene, infatti, l'art. 9 Cost. attribuisse, in maniera esplicita, alla Repubblica il compito di tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione, la disposizione di cui all'art. 117 Cost. - di riparto delle competenze tra Stato e Regioni a statuto ordinario - limitava all'autonomia legislativa regionale la sola, ed esigua, materia di competenza concorrente dei «*musei e biblioteche di enti locali*»<sup>16</sup>; lasciando al legislatore statale l'intera disciplina di qualsiasi altro ulteriore aspetto - di tutela come di promozione e valorizzazione - inerente al patrimonio culturale.

È anche per questa ragione che le Regioni: «*fin dalla loro nascita cercano di guadagnare spazio sia nella gestione che nella promozione culturale attraverso, prima, la fonte statutaria e, successivamente, una legislazione spesso molto puntuale e penetrante, che andò ben oltre gli spazi contemplati dall'originario art. 117 Cost., il quale riferiva alle Regioni a statuto ordinario le sole attribuzioni di cura di "musei e biblioteche di enti locali"*»<sup>17</sup>.

Il che è potuto concretamente accadere, innanzitutto, in forza di una interpretazione largamente estensiva data dai legislatori regionali all'art. 9 Cost. e - per altro verso - tramite l'avallo, in numerose occasioni<sup>18</sup>, della stessa Corte costituzionale, non a caso impegnata proprio nel delicato compito di dover armonizzare le rigide previsioni contemplate dal previgente art. 117 Cost. con il principio - dinamico ed espansivo - sotteso alla disposizione di cui all'art. 9 Cost.: di peculiare interesse è stata, sul punto, la storica distinzione delineata dalla Consulta tra 'materie di competenza regionale' e 'materie di interesse regionale', tracciata dal Giudice delle leggi proprio con la finalità di riconoscere (forzando, chiaramente, il testo del previgente Titolo V) la possibilità per le Regioni di

---

quanto alla *querelle* maturata in seno agli studi della dottrina appartenente ai diversi settori scientifici - la metafora del patrimonio culturale (o più in generale della cultura) come petrolio nostrano: senza alcuna pretesa di esaustività possono citarsi, ex multis, V. SETTIS, *Italia S.P.A.*, Torino, 2007, p. 30 ss; M. NUCIFORA, *Il paesaggio della Storia. Per un approccio paesistico territoriale alla valorizzazione del patrimonio archeologico diffuso*, Palermo, 2008, p. 11 ss; M. CORCIONE, Editoriale, in *Rassegna Storica dei Comuni, studi e ricerche storiche locali*, Vol. 24 - Anno 2010, Napoli, 2012, p. 185; M. R. NAPOLITANO, *Valore della cultura e cultura del valore. Riflessioni per il futuro del Bel Paese*, in *Rivista Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, n. 11/2015, pp. 371-390; T. MONTANARI, *Il paesaggio e il patrimonio storico e artistico: un unico bene comune*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2017, pp. 66-71; M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2018, p. 5 ss.

15 Davvero emblematiche e significative appaiono, sul punto, le riflessioni sviluppate nel contributo di S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2017.

16 Per un'approfondita disamina M. AINES - M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015, p. 89 ss.

17 M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 10/2017.

18 Fra le più significative, C. cost., sent. 1 aprile 1985, n. 94 e sent. 28 luglio 1988, n. 921.

esercitare attività di promozione e valorizzazione dei beni culturali radicati sul territorio regionale, anche con la preziosa possibilità di proiettare - per altro - tali attività oltre gli stessi confini territoriali regionali<sup>19</sup>.

Nonostante la meritoria opera pretoria della Corte costituzionale, prima della riforma del Titolo V il centralismo statale è stato, tuttavia, pressoché dominante nel settore del patrimonio dei beni culturali, così da andare, inevitabilmente, a mortificare la duplice natura (sia sotto l'aspetto umanistico che di tipo giuridico-istituzionale) dei beni culturali, che, come puntualizzato, sono l'espressione tanto delle comunità locali in cui sono radicati, quanto dell'intero patrimonio nazionale: in questo senso, dunque, il previgente riparto costituzionale delle competenze legislative andava a premiare soltanto il livello più alto - quello statale - trascurando, paradossalmente, i livelli di governo più vicini al bene culturale.

Il problema del 'centralismo', oltretutto, si riproponeva anche per l'esercizio delle funzioni amministrative, dove, anzi, il 'pluralismo culturale' veniva ulteriormente mortificato dal sistema di riparto delle competenze imperniato, come è noto, sul previgente principio del parallelismo delle funzioni: il che anche al di là degli encomiabili tentativi di realizzare un decentramento amministrativo nel settore dei beni culturali, posto che le logiche centraliste hanno sfortunatamente finito sempre per prevalere<sup>20</sup>.

È solo nel solco della giurisprudenza costituzionale che già riconosceva, e oramai da un decennio<sup>21</sup>, le 'materie di interesse regionale' (nel cui ambito erano fatte rientrare, e non a caso, proprio le attività di promozione e valorizzazione dei beni culturali) che, infatti, il D. Lgs. del 31 marzo 1998, n. 112 (rubricato "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capi I della legge 15 marzo 1997, n. 59*") - nel trasferire parte delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali - ha istituzionalizzato il c.d. «*processo di scorporo della valorizzazione*»<sup>22</sup> dalla, più ampia, funzione amministrativa di tutela<sup>23</sup>, nel tentativo di realizzare un effettivo decentramento amministrativo nel settore del patrimonio culturale.

Da qui l'esordio per la prima distinzione legislativa tra attività di tutela ed attività di valorizzazione, che, come anticipato - per quanto fondata sull'encomiabile obiettivo di 'ritagliare' spazi di autonomia per gli enti sub statali - è stata la vera e propria genesi di un vivace dibattito (in dottrina come nella stessa giurisprudenza amministrativa) incentrato proprio sulle incertezze interpretative derivanti dalle possibili sovrapposizioni concettuali tra le due nozioni<sup>24</sup>, il che - giova precisare - si è verificato sin dagli inizi della stessa fase del c.d. 'decentramento amministrativo a Costituzione invariata'.

E' in questo contesto ordinamentale e istituzionale (oltre che politico) che si è inserita la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (rubricata "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*"), che - al di là delle innovazioni introdotte con la nuova tecnica di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nonché, soprattutto, il ripudio del

---

19 C. cost., sent. 19 maggio 1988, n. 562, par. 2 del Considerato in diritto.

20 F. S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002; A. PREDIERI, *Commento all'artt. 47 e 48 del d.P.R. 616/1977*, in A. BARBERA, F. BASSANI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, pp. 304- 309.

21 C. cost., sent. 19 maggio 1988, n. 562, par. 2 del Considerato in diritto.

22 P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali, nota di commento a Corte costituzionale 28 marzo 2003, n. 94*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 9/2003, pp. 1017-1027.

23 Appare significativo puntualizzare, per precisione di contenuto, che la distinzione tra i compiti attinenti "*alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese*" risalisse alla stessa legge istitutiva del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, di cui, segnatamente, all'art. 2, comma 1, D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito con legge del 29 gennaio 1975, n. 5.

24 *Ex multis* S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/1998, pp. 673-675.

principio del parallelismo delle funzioni amministrative<sup>25</sup> - ha 'recepito', nel testo della Carta fondamentale, la distinzione fra competenza in materia di tutela e competenza in materia di valorizzazione dei beni culturali<sup>26</sup>, andando, così, a positivizzare anche a livello costituzionale quanto già, invero, sedimentatosi nell'ordinamento italiano da diversi anni: dove, come già scritto, è risultato incisivo dapprima il tramite del prezioso riconoscimento da parte della lungimirante giurisprudenza costituzionale delle materie di 'interesse regionale'<sup>27</sup> e poi, soprattutto, il conseguente indirizzo fatto proprio dal legislatore ordinario in sede di trasferimento dell'esercizio di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli Enti territoriali<sup>28</sup>, con il c.d. "scorporo" delle funzioni di valorizzazione del patrimonio da quelle di tutela dei beni culturali.

### 3. L'intricato riparto di competenze ... dopo la riforma del titolo V.

Nel novellato assetto costituzionale di riparto delle competenze disegnato con la riforma del Titolo V - e posta la nuova tecnica di ripartizione contraddistinta dall'enumerazione tassativa delle materie di competenza statale - la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali figura, oggi, tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre la distinta materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, di promozione e organizzazione di attività culturali, è stata, invece, ricondotta alla potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, nel cui ambito, come noto, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Naturalmente, per qualsiasi altro profilo materiale che non dovesse rientrare nella materia di tutela né in quella della valorizzazione ricadrebbe - *ex art.* 117, comma 4, Cost. (che contempla, appunto, la clausola di residualità<sup>29</sup>) - nelle materie di potestà legislativa residuale delle Regioni.

Giova evidenziare, per giunta, come risulti conseguentemente scissa anche la potestà regolamentare che - ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. - spetta allo Stato solo - per quanto qui interessa - in materia di tutela dei beni culturali, mentre spetterà alle Regioni in qualsiasi altra materia attinente il patrimonio culturale.

Al quadro delineato va ad aggiungersi, peraltro verso, quanto disposto dall'art. 116, comma 3, Cost., che - nel disciplinare il cosiddetto regionalismo differenziato - contempla (con una procedura legislativa *ad hoc* per il vero finora scarsamente utilizzata<sup>30</sup>) la possibilità per le Regioni di diritto comune di godere di ulteriori forme, e condizioni

---

25 Per una preziosa e profusa disamina sul 'rovesciamento' della tecnica utilizzata per l'enumerazione delle materie, sulla tipologia delle competenze nonché, più in generale, sulle maggiori novità sottese alla nuova disciplina costituzionale risultante all'indomani della riforma del Titolo V, A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, 2010; P. CARETTI - T. BARBIERI, *Diritto Regionale*, Torino, 2007.

26 Per alcune utili riflessioni sul punto appare significativo il rinvio a N. 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 *Rivista Aedon*, n. 1/2003; C. TUBERTINI, *Potestà legislativa statale e regionale e disciplina del restauro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2004, pp. 977-990.

27 C. cost., sent. 19 maggio 1988, n. 562, par. 2 del Considerato in diritto.

28 Giova puntualizzare come il D.Lgs. del 31 marzo 1998, n. 112, definisse, all'articolo 148, lett. c), le attività di tutela di un bene culturale precisamente come quelle: « dirette a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali », mentre individuasse, all'articolo 148, lett. e), le attività di valorizzazione come quelle: « dirette a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali [...] e ad incrementare la fruizione ».

29 Per una lucida ricostruzione sulla clausola di residualità, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 341-378.

30 Per una più recente analisi di approfondimento sullo stato dell'arte in tema di regionalismo differenziato V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2018.

particolari, di autonomia anche in materia, fra le altre, di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*».

Per quanto riguarda, poi, l'allocazione delle funzioni amministrative - superato il vecchio principio del parallelismo delle funzioni - l'art. 118, comma 1, Cost., dispone che sia il Comune l'Ente territoriale a cui vengono attribuite le funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Sotto quest'ultimo profilo, del resto, appare utile puntualizzare la significativa presenza di quanto disposto al successivo comma 3 dell'art. 118 Cost., che, nell'encomiabile obiettivo di raccordare funzioni legislative ed amministrative, prevede che il legislatore statale disciplini delle forme di intesa e coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti autonomi territoriali in materia di tutela dei beni culturali.

Ciò posto, se ad una primissima lettura sarebbe potuto sembrare che il novellato testo del Titolo V avesse finalmente riconosciuto - sia sul piano delle competenze legislative che su quello delle stesse funzioni amministrative - le istanze sottese alla duplice e intima natura dei beni culturali (con il soddisfacimento tanto dell'esigenze di valorizzazione e promozione da parte delle autonomie territoriali più vicine al bene culturale, quanto dell'imprescindibile garanzia a livello statale di una tutela unitaria del patrimonio culturale della Nazione) non sono mancate, sfortunatamente, criticità notevoli emerse proprio dall'interpretazione del nuovo riparto di competenze, con l'inevitabile conseguenza di plurimi conflitti, e contenziosi amministrativi, fra Stato, Regioni ed Autonomie locali<sup>31</sup>.

A onor del vero, particolari difficoltà interpretative ha suscitato la distinzione fra materia di tutela e materia di valorizzazione - finanche recepita dal successivo Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42), sebbene, comunque, quest'ultimo si sia contraddistinto per l'indubbio sforzo, meritorio, di una sicura e migliore definizione, nonché per una maggiore circoscrivibilità dei due ambiti materiali<sup>32</sup> - così da imporsi sfortunatamente come una delle più scottanti problematiche rimaste sulle ceneri della riforma del Titolo V: il vero problema, infatti, si radica nelle possibili sovrapposizioni concettuali fra le due materie, con delle difficoltà alimentate, per altro, dall'ambigua formulazione letterale utilizzata dal nuovo testo costituzionale, orientato, sul punto, secondo un criterio che appare di tipo squisitamente finalistico (con l'obiettivo di tutela, da un lato, e quello della valorizzazione e promozione, dall'altro lato), il che ha reso potenzialmente ardua la risoluzione dei conflitti tra i due distinti titoli competenziali.

È naturale che, nel contesto delle suindicate difficoltà, abbia assunto un ruolo dirimente la giurisprudenza costituzionale: le decisioni della Consulta, infatti, costituiscono un canone imprescindibile, cui non soltanto è prudente ispirarsi quanto necessario farvi riferimento, il che - al di là del non sempre lineare orientamento manifestato della stessa Corte - è apparso particolarmente evidente nell'elaborazione del "diritto dei beni culturali"<sup>33</sup>, che - si badi - ha visto un fondamentale ruolo della Corte costituzionale sia sotto il pregnante profilo della definizione delle due differenti nozioni della tutela dei beni culturali e della loro valorizzazione (come anche del loro rispettivo reciproco - per il vero poroso - confine) che, non di meno, sul piano, fondamentale, della migliore precisazione possibile dei termini - ovviamente sulla scorta dei criteri di cui all'articolo 118 Cost. - su come dovesse operare l'allocazione delle funzioni amministrative nel campo dei due differenti ambiti materiali della tutela e della valorizzazione dei beni culturali<sup>34</sup>.

31 A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi.it*, n. 8/2003.

32 Per degli utili approfondimenti in dottrina G. SCIULLO, *La tutela del patrimonio culturale (art. 3)*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2004; C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2004.

33 G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La elaborazione del "diritto dei beni culturali" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2007.

34 Senza nessuna pretesa di esaustività appare significativo il rinviare ai contributi proposti in dottrina da N.

In particolare, sotto il profilo delle relazioni tra i due ambiti materiali delle competenze costituzionali, giova premettere come la Consulta - in accoglimento dei suggerimenti preziosi della dottrina<sup>35</sup> - abbia, invero, rivestito un ruolo dirimente già a partire dalla fondamentale distinzione tra materie di tipo oggettivo (i cui ambiti di intervento sono, cioè, oggettivamente definiti dalla 'lettera' della Carta costituzionale) e materie di tipo finalistico (contraddistinte da una intrinseca natura funzionale, tramite cui il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso individuare: «*degli obiettivi in vista dei quali la potestà legislativa statale [dovesse] essere esercitata*»<sup>36</sup>): posto che, su queste premesse, la Corte costituzionale ha avuto l'indubbio merito di fare chiarezza - sin dai primi tempi di applicazione del novellato Titolo V - sul carattere materiale sotteso alla tutela dei beni culturali, riconducendo espressamente la tutela dei beni culturali (al pari della tutela dell'ambiente, contestualmente richiamata all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost)<sup>37</sup> ad una materia-attività<sup>38</sup>, in cui assume un rilievo pregnante il profilo teleologico della disciplina posta in essere dal legislatore statale; ciò che, detto in altri termini, in dottrina è stato definito essere l'espressione di materie trasversali<sup>39</sup> ovvero di materie-non materie<sup>40</sup>, ontologicamente caratterizzate proprio dal profilo finalistico della disciplina, che, inevitabilmente, ha condotto la tutela dei beni culturali e dell'ambiente ad un intreccio di interessi<sup>41</sup> - ossia ad

---

AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; 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)*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, pp. 315-338; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005; R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010; S. OGGIANU, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Torino, 2012; S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, 2016; G. ARMAO, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale"*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2018.

35 A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, pp. 3-10.

36 F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 265.

37 In questo senso v'è una risalente giurisprudenza costituzionale, si vedano in particolare C. cost., sentt. 26 luglio 2002, n. 407, par. 3.2 del Considerato in diritto; 7 ottobre 2003, n. 307, par. 7 del Considerato in diritto; 29 gennaio 2005, n. 62, par. 4 del Considerato in diritto; 23 luglio 2009, n. 232, par. 16.4 del Considerato in diritto; 26 novembre 2010, n. 341, par. 5.2 del Considerato in diritto; 1 aprile 2011, n. 109, par. 4.1 del Considerato in diritto; ancora più di recente, C. cost., sent. 20 aprile 2016, n. 83, par. 2.1 del Considerato in diritto e, più significativamente, C. cost., sent., 12 aprile 2017, n. 77, par. 3 del Considerato in diritto, in cui i giudici di Palazzo della Consulta hanno precisamente ribadito, per l'ennesima volta, che: « [...] la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto». In dottrina si è rilevato, per altro molto acutamente, che: « il riferimento alla "metafisica" dei valori rappresenta una mossa strategica che consente alla Corte di relativizzare il ruolo svolto dall'alchimia delle materie quale criterio per l'allocazione delle funzioni legislative, permettendole di tener conto degli interessi sottostanti». In dottrina, ex multis, M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 885.

38 La prima volta che la Corte costituzionale ha utilizzato l'espressione di 'materia-attività' con riferimento alla tutela dei beni culturali risale ad una celebre pronuncia del 2004: in particolare C. cost., sent. del 20 gennaio 2004, n. 26, par. 3, Considerato in diritto. Per alcuni preziosi commenti in dottrina F. S. MARINI, *La "tutela" e la "valorizzazione dei beni culturali" come "materie attività" nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.* n. 1/2004, pp. 197-199.

39 L'espressione viene comunemente attribuita in dottrina a G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247-1271.

40 A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, n. 3/2002, pp. 2027-2034.

41 Secondo l'interpretazione data da autorevole dottrina, all'indomani del nuovo assetto delineato con la riforma del Titolo V, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali più che una vera materia avrebbe dovuto configurarsi, più esattamente, come: « una clausola generale, che potrà essere utilizzata, se e quando necessario, per assicurare allo Stato funzioni e compiti riferibili a materie anche molto diverse tra loro, ma

una sovrapposizione di competenze - con altre materie, quand'anche di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ovvero di stessa competenza residuale regionale<sup>42</sup>.

Ovviamente, il primo 'fisiologico' intreccio di competenze ha investito proprio le relazioni tra la materia trasversale di tutela dell'ambiente e dei beni culturali - *ex art.* 117, comma 2, lett. s), Cost. - e la (ontologicamente attigua<sup>43</sup>) materia di competenza concorrente della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di promozione delle attività culturali, *ex art.* 117, comma 3 Cost.: fermo restando l'intreccio con altre numerosissime materie - tra cui è spiccata soprattutto la materia concorrente del governo del territorio (che ricomprende anche il settore dell'urbanistica ed edilizia) - si può capire, dunque, il perché sia stato incisivamente puntualizzato in dottrina che: « *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore* »<sup>44</sup>.

Il vero *discrimen* tra tutela e valorizzazione dei beni culturali si è infatti energicamente imposto come uno dei problemi scomodi che il nuovo Titolo V avesse messo sul tavolo della Consulta, su cui sfortunatamente è gravata, dunque, l'annosa 'responsabilità' di circoscrivere il contenuto sotteso alla naturale espansività trasversale della materia di tutela dei beni culturali e di definirne, specialmente, i reciproci rapporti con la valorizzazione; cosa che, per altro, avrebbe implicitamente presupposto una definizione precisa di cosa avesse dovuto intendersi per valorizzazione.

Da questa apparentemente complicata attività ermeneutica la Corte costituzionale può dirsi, invero, agevolmente essere venuta fuori già a partire dalla storica sentenza del 28 marzo 2003, n. 94<sup>45</sup> - e poi con le altre due successive, e ravvicinate, decisioni del 13 gennaio 2004, n. 9<sup>46</sup> e del 20 gennaio 2004, n. 26<sup>47</sup> - che (conosciuta anche come pronuncia sui 'locali storici'<sup>48</sup>) ha riguardato, come sarà noto, la legittimità della disciplina posta in essere dal legislatore regionale in tema di finanziamenti per la valorizzazione e per il sostegno di quegli esercizi commerciali ed artigianali (aventi un particolare valore storico, artistico ed ambientale<sup>49</sup>) che fossero in qualche modo espressione di attività

---

*tutti destinati a garantire quel valore fondamentale, quell'“interesse unitario e insuscettibile di frazionamento” che la nostra giurisprudenza costituzionale ha già autonomamente ricavato, da molto tempo, dalla nostra Costituzione vigente»,* in questi termini A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2001, pp. 4-5.

42 Sulle dinamiche dell'intricato intreccio di competenze possibili tra materie trasversali di competenza esclusiva dello Stato, materie di competenza concorrente e materie residuali regionali appare utile il rinvio a E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 61-90. Per un'approfondita analisi sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali, M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 10/2017.

43 Più precisamente la Corte costituzionale si è espressa nei termini di: « [...] una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le due distinte funzioni di “tutela” e di “valorizzazione” », si veda, C. cost., sent. 17 luglio 2013, par. 6 del Considerato in diritto.

44 A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, n. 3/2002, pp. 2027-2034.

45 C. cost., sent. 28 marzo 2003, n. 94, in particolare par. 4.1 del Considerato in diritto; per dei commenti in dottrina A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); P. CARPENTIERI, *Le Regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma il soli fini della valorizzazione*, [www.giustizia.amministrativa.it](http://www.giustizia.amministrativa.it).

46 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, specie il par. 6 del Considerato in diritto.

47 C. cost., sent. 20 gennaio 2004, n. 26, si esamini in particolare il par. 3 del Considerato in diritto. Per un commento, A. POGGI, *La corte torna sui beni culturali*, in *Federalismi.it*, n. 6/2004.

48 *Ex multis*, F. S. MARINI, *I «beni culturali» e i «locali storici» del Lazio: una differenza storico-normativa*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 775-778; S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda “beni culturali” ma beni “a rilevanza culturale”. La Corte costituzionale “sorvola” sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le regioni*, n. 6/2003, pp. 1232-1240.

49 Sebbene, in realtà, occorre evidenziare come il vero punto dolente di sovrapposizione tra la materia esclusiva di tutela e quella concorrente della valorizzazione dei beni culturali riguardasse proprio l'esercizio

storiche e tradizionali, nonché degli antichi mestieri.

La Consulta, infatti, ragionando in termini di pura e stretta interpretazione storico-normativa<sup>50</sup> della Carta fondamentale ha ravvisato per la disciplina dei beni culturali una linea di continuità fra il processo del decentramento amministrativo avviato alla fine degli anni novanta<sup>51</sup> e la successiva riforma costituzionale del 2001, una continuità particolarmente evidente proprio nella disciplina afferente alle funzioni-attività<sup>52</sup> di tutela e della valorizzazione: posto che è innegabile che il novellato Titolo V abbia, da un lato, recepito:« [...] *la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni [già contemplata] dagli articoli 148, 149, 150 e 152*»<sup>53</sup> del D.Lgs. del 31 marzo 1998, n. 112 e, dall'altro lato, sia stato, al contempo, il legittimo e fondamentale presupposto per l'adozione del successivo Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

La Consulta, ponendosi in questa prospettiva, è pervenuta, infatti, a definire l'esercizio della potestà legislativa in materia di tutela dei beni culturali come una disciplina:«[...] *diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale*»<sup>54</sup>, inquadrando il carattere trasversale della materia di tutela nell'obiettivo di:« *riconoscere il bene culturale come tale*»<sup>55</sup>, finalità, non a caso, sostanzialmente identica proprio a quella già prescritta dall'art. 148, lett. c), del D.Lgs. 112/1998 che, segnatamente, definisce la funzione di tutela come attività diretta « *a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali*»; mentre per quel che riguarda la differente materia di potestà concorrente della valorizzazione la Corte ha puntualizzato che ad essa sia, più precisamente, demandata:« *soprattutto [la finalità di] fruizione del bene culturale*»<sup>56</sup>, in continuità, quindi, con quanto già disposto, antecedentemente alla riforma del Titolo V, dall'art. 148, lett. e), del D.Lgs. 112/1998.

In questo senso, a ben riflettere, il criterio d'interpretazione storico-normativa adottato dalla Consulta va oltre la semplice 'soluzione' di scomposizione delle differenze sottese al riparto di competenze del Titolo V, andando, in qualche modo, a conciliare, invece, l'intima natura umanistica delle suindicate distinzioni concettuali fra materia di tutela e materia di valorizzazione, posto che - come stigmatizzato dal Giudice delle leggi - è necessario soddisfare le esigenze tipiche della:« *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*

---

del potere d'individuazione (e della relativa e collegata formulazione degli elenchi) di quali fossero, concretamente, i locali storici da valorizzare tramite i finanziamenti regionali finalizzati alla manutenzione o al restauro di detti locali, ovvero dei connessi arredi. Ancora più diffusamente, A. M. POGGI, *Verso una definizione aperta di «bene culturale»? (a proposito della sentenza n. 94/1993 della Corte costituzionale)*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2003.

50 L'interpretazione storico-normativa delle materie può dirsi essere stata teorizzata da A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII, Milano, 1973; più di recente A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24.

51 A partire dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59, per passare al successivo e connesso D.Lgs. 11 marzo 1998, n. 112, sino ad arrivare al D.Lgs. del 29 ottobre 1999, n. 490 (quest'ultimo rubricato " *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*").

52 A. M. POGGI, *La Corte torna sui beni culturali (brevi osservazioni i margine alla sentenza n. 26/04)*, in *Federalismi.it*, n. 6/2004; S. MABELLINI, *La potestà legislativa in materia di beni culturali tra Stato e Regioni speciali*, in *Diritto e Società*, n. 3-4/2010, pp. 347-370; M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 10/2017.

53 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 6 del Considerato in diritto.

54 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

55 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par.7 del Considerato in diritto.

56 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

*prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato»<sup>57</sup>.*

Anche le pronunce successive<sup>58</sup> hanno consolidato questo primo orientamento interpretativo della Corte costituzionale, confermando il superamento di ogni iniziale perplessità manifestata - specie in dottrina - sul piano del riparto di competenze fissato dal nuovo Titolo V per il settore del patrimonio culturale; un'empasse provvidenzialmente superata, come puntualizzato, per il tramite dell'evolutive soluzione interpretativa (di carattere storico-normativo) della giurisprudenza costituzionale, finalizzata a precisare (in maniera più chiara rispetto al passato) le differenze esistenti tra i due distinti titoli competenziali di tutela e della valorizzazione: così da inquadrare la potestà legislativa in materia di tutela come una chiara competenza trasversale avente la precipua finalità di garantire *standards* di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale per ciò che concerne la disciplina di riconoscimento, protezione e conservazione dei beni culturali; e la potestà concorrente in materia di valorizzazione e promozione dei beni culturali come disciplina legislativa finalizzata a perseguire la migliore conoscenza, conoscibilità e fruizione possibile dei beni culturali 'radicati' sul territorio regionale.

Tuttavia, sebbene i preziosi interventi della giurisprudenza costituzionale abbiano magistralmente chiarito le opacità del nuovo Titolo V derivanti dalla potenziale problematica d'individuabilità di cosa dovesse intendersi per tutela e cosa per valorizzazione - andando ad individuarne i peculiari caratteri e i reciproci confini tra le due materie - è stato comunque inevitabile che in diverse occasioni, sfortunatamente, la finalità trasversale della tutela sia andata a 'collidere', confondendosi ed intrecciandosi, con diverse materie di competenza residuale regionale, nonché con la stessa materia concorrente di valorizzazione e promozione dei beni culturali<sup>59</sup>, posto che purtroppo: «*nelle materie in cui assume primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi»<sup>60</sup>.*

Il problema dell'intreccio di competenze tra materie, invero, non è esclusivo, come è noto, del solo settore dei beni culturali ma - come posto in luce dalla dottrina più attenta<sup>61</sup> - sembrerebbe configurarsi come la fisiologica conseguenza della trasversalità di alcune materie contenute nell'enumerazione tassativa di cui all'art. 117, comma 2, Cost.: cosa che, ad una più approfondita lettura, potrebbe considerarsi come una sorta di «*positivizzazione*»<sup>62</sup> costituzionale della più generale ed indefinita pervasività sottesa alla previgente clausola di supremazia dell'interesse nazionale; e non mancano, sul punto, approfonditi ed encomiabili studi in dottrina che dimostrino come, in effetti, l'interesse nazionale, invero, scomparso nel novellato testo della Carta costituzionale sia permastato nel suo contesto<sup>63</sup>.

57 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

58 Soprattutto la sentenza del 20 gennaio 2004, n. 26, sebbene - senza soluzioni di continuità in merito alle differenze tratteggiate fra tutela e valorizzazione - si possa arrivare a citare anche più recenti pronunce, si vedano in particolare C. cost., sentt. 17 luglio 2013, n. 194 e 9 luglio 2015, n. 140.

59 Solo per un esempio può qui citarsi il più recente caso che ha riguardato l'individuazione dei locali oggetto di attività artigianali che fossero tradizionalmente espressione dell'"identità culturale collettiva", C. cost., sent. 9 luglio 2015, n. 140.

60 C. cost., sent. 16 giugno 2005, n. 232, par. 2 del Considerato in diritto. Per un utile commento appare significativo A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, pp. 1255-1265.

61 E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, pp. 61-90.

62 G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247-1271; nei termini di 'tipizzazione' si esprime invece A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, p. 231 ss.; in questo senso si veda anche M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

63 Significativo appare il riferimento ad un risalente contributo in dottrina di F. MANGANIELLO, *L'interesse*

Per quel che qui interessa, appare utile puntualizzare come la Corte costituzionale abbia risolto i casi di concorso di competenza facendo applicazione di due fondamentali criteri risolutivi: il criterio di prevalenza e il principio fondamentale della leale collaborazione<sup>64</sup>.

Si tratta di due basilari strumenti tradotti dal nuovo assetto della riforma del Titolo V, in cui lo Stato non è più posto in un rapporto di supremazia gerarchica rispetto agli altri Enti pubblici territoriali, bensì in una posizione di assoluta pari ordinazione<sup>65</sup> - ex art. 114 Cost. - ; ragion per cui - si badi - ciascun Ente è oggi tenuto a collaborare, specie per ciò che attiene agli interessi: « *della loro casa comune, la Repubblica* »<sup>66</sup>.

In questa nuova prospettiva l'art. 9 Cost. - che attribuisce alla Repubblica (e non allo Stato) il compito di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione - deve essere letto - anziché come una disposizione malamente coordinata con il vigente testo dell'art. 117, comma 2, Cost.<sup>67</sup> - quale prescrizione paradigmatica della soluzione per ogni conflitto di competenza nel settore dei beni culturali: in cui assume, pertanto, un ruolo dirimente proprio il principio della leale collaborazione tra Enti pari ordinati<sup>68</sup>.

Il principio di leale collaborazione, in particolare, ha assunto i connotati di un criterio sussidiario, di uno strumento fondamentale di *extrema ratio*, che la Consulta utilizza proprio allorché si verificano le non infrequenti ipotesi in cui l'inestricabile intreccio di competenze fra le materie non possa essere risolto nemmeno facendo l'utilizzo del 'criterio di prevalenza'; inteso, quest'ultimo, (o almeno in teoria)<sup>69</sup> come strumento (di matrice

---

*nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 57-99; più di recente, appare preziosa la più diffusa ricostruzione presente in F. MANGANIello, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017.

64 « *Per la composizione di siffatte interferenze [infatti] la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre* », in questi termini l'ormai risalente pronuncia C. cost., sent. 28 gennaio 2005, n. 50, par. 5 del Considerato in diritto; ma in questo senso sono plurime le decisioni della Consulta, si veda C. cost., sentt. 24 marzo 2005, n. 135, par. 4 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 231, par. 4 del Considerato in diritto; 14 ottobre 2005, n. 384, par. 6 del Considerato in diritto; 1 giugno 2006, n. 213, par. 5 del Considerato in diritto; 16 marzo 2007, n. 80, par. 7 e 8 del Considerato in diritto; 11 maggio 2007, n. 165, par. 4.4 del Considerato in diritto; 23 novembre 2007, n. 401, par. 3, 5 e 6 del Considerato in diritto; 14 dicembre 2007, n. 430, par. 3 e 4 del Considerato in diritto; 30 aprile 2009, n. 124; 24 luglio 2009, n. 237, par. 12 e 13 del Considerato in diritto. Più di recente C. cost., sentt. 13 marzo 2014, n. 44, par. 6 del Considerato in diritto; 7 maggio 2014, n. 126, par. 4 del Considerato in diritto; 10 aprile 2015, n. 58, par. 5.3 e 5.4 del Considerato in diritto; 9 luglio 2015, n. 140, par. 6 del Considerato in diritto; 14 gennaio 2016, n. 1, par. 7 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 4 del Considerato in diritto; 11 febbraio 2016, n. 21, par. 3.2 del Considerato in diritto; 27 marzo 2018, n. 61, par. 2 del Considerato in diritto e 13 aprile 2018, n. 74, par. 3 del Considerato in diritto.

65 In dottrina *ex multis* M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273-1304.

66 R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

67 Per un utile approfondimento sulla *ratio* della disposizione di cui all'art. 9 Cost. e sulle sue relazioni con il riparto di competenze, di cui all'art. 117 Cost., è significativa una risalente pronuncia con cui la Consulta ha puntualizzato che: « *il riferimento all'art. 9 Cost. [...] Per le considerazioni già svolte [va inteso nel senso che] questa norma 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* »; C. cost., sentenza 28 luglio 1988, n. 921, par. 4 del Considerato in diritto.

68 Per un'analisi dei lineamenti di una 'teoria della cooperazione', e per un generale e prezioso approfondimento, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

69 Perché nella prassi, sfortunatamente, non sono affatto mancati i casi in cui si è fatto un uso 'distorto' del criterio di prevalenza, molto più simile, nei connotati applicativi, alla portata della previgente clausola di supremazia dell'interesse nazionale; più diffusamente F. MANGANIello, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017, pp. 207-220.

giurisprudenziale) per individuare la competenza legislativa dominante<sup>70</sup>, ossia la prevalenza di una materia in termini quantitativi - si badi - e non in un senso gerarchico (poiché se così fosse il criterio di prevalenza assumerebbe, appunto, le fattezze della previgente clausola di supremazia<sup>71</sup>), tale da poter essere considerato come un vero e proprio 'criterio neutro', vale a dire un metodo giurisprudenziale per l'individuazione del nucleo essenziale<sup>72</sup>, ossia dell'intersezione, in cui ricade in modo pressoché prevalente: «*l'ambito materiale interessato*»<sup>73</sup> dal conflitto tra i diversi titoli competenziali.

Detto in altri termini, nell'ipotesi in cui sussista un complicato intreccio di competenze legislative fra loro inestricabilmente correlate, che sia tale da non lasciarsi risolvere con un giudizio di prevalenza, è il principio della leale collaborazione a permettere una sicura soluzione del conflitto; senza, per altro, che il Giudice del riparto possa pronunciarsi in merito alle relazioni tra competenze in gioco, limitandosi alla sola constatazione che sia lo Stato che le Regioni dispongono di validi titoli di competenza: ciò proprio sul presupposto della pari ordinazione gerarchica tra legislatore statale e legislatore regionale, sicché - non potendosi utilmente applicare il criterio di prevalenza - ogni competenza coinvolta viene ritenuta sullo stesso piano.

In questo contesto - e in ogni futuro e potenziale groviglio di competenze legislative - il principio della leale collaborazione, sebbene con declinazioni che sappiamo poter essere molto diverse (dall'intesa forte alla semplice partecipazione regionale), non è più soltanto un mero mezzo 'risarcitorio'<sup>74</sup> - per compensare gli effetti negativi che per le Regioni discenderebbero da decisioni con cui la Consulta fa prevalere titoli competenziali statali - quanto, semmai, un vero e proprio strumento<sup>75</sup> costituzionale per risolvere i conflitti di competenza più ardui.

Del resto, anche con la tanto discussa pronuncia del 25 novembre 2016, n. 251, la Corte costituzionale - proprio in merito al delicato tema di delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche<sup>76</sup> - ha puntualizzato come: «*talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi [...] che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati*

---

70 In astratto, pertanto, il criterio di prevalenza (come un criterio neutro) potrebbe operare tanto in favore dello Stato, quanto in favore delle Regioni; per approfondimenti, G. DI COSIMO, voce *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2008, p. 475.

71 Appare significativo rinviare a quanto messo in luce da R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2009, pp. 439-469.

72 Sul punto, G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2017.

73 C. cost., sent. 19 dicembre 2006, n. 422, par. 5.1. del Considerato in diritto.

74 Sul principio della leale collaborazione e per un'analisi dei suoi 'profili risarcitori', ex multis, R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1993, pp. 545-567.

75 E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, specie p. 89

76 Per degli utili e recenti commenti in dottrina, E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni ... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P. A.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in *Osservatorio A.I.C.*, n. 1/2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2017.

*strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze»<sup>77</sup>.*

La leale collaborazione, per altro, ha assunto, come sarà ben noto, un ruolo di generale portata dirimente anche sul piano di esercizio delle funzioni amministrative, ciò grazie ad una 'lettura procedimentalizzata' del principio di sussidiarietà verticale che - a partire dalla storica sentenza n. 303 del 2003 della Consulta - ha consentito allo Stato (tramite l'uso del cosiddetto meccanismo di attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative) di poter legiferare - in ossequio al fondamentale principio di legalità e all'esigenze di uniformità legislativa - anche in materie di competenza legislativa regionale allorché lo esigesse l'esercizio unitario delle funzioni amministrative e sempre a condizione - si badi - che venissero stipulate forme di intesa con le Regioni interessate.

Giova, altresì, evidenziare come in connessione col principio di sussidiarietà verticale vada, pure, l'espressa necessità che il legislatore statale disciplini forme di intesa e di coordinamento per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali, cui fa esplicito riferimento il comma 3 dell'art. 118 Cost.: interessante sottolineare come il legislatore costituzionale del 2001 abbia formulato - e direi non casualmente - questa disposizione dopo che al primo comma dello stesso articolo si fosse già regolata, in via più generale, l'allocazione delle funzioni amministrative, con la consacrazione del principio di sussidiarietà verticale.

Rifuggendo da inutili pleonasmi, occorrerebbe utilmente interrogarsi, dunque, sull'espressa consacrazione costituzionale del principio di leale collaborazione in punto di esercizio delle funzioni amministrative di tutela: se, da un lato, potrebbe implicitamente ipotizzarsi, *mutatis mutandis*, che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto rinviare ad un meccanismo molto simile a quello delineato dalla giurisprudenza costituzionale per l'ipotesi della c.d. attrazione in sussidiarietà legislativa allora, dall'altro lato, (posto che la competenza legislativa di tutela appartiene già allo Stato), sarebbe logica conseguenza poter dedurre che il preciso riferimento a delle 'forme di intesa e coordinamento' sia giustificabile dalla necessità che anche le funzioni amministrative di tutela dei beni culturali siano 'fisiologicamente' attratte e conferite al livello centrale statale; il che, se potesse sembrare una poco plausibile interpretazione, è cosa, per altro, che appare pure suffragata da quanto attualmente disposto dall'art. 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>78</sup> (considerate, pure, le delicate competenze tecniche necessarie per tutelare in via amministrativa l'integrità 'fisica' di un bene culturale).

Ciò nondimeno, anche per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali si impone, sempre e comunque, il necessario rispetto del principio della leale collaborazione dello Stato con i Comuni e con ogni altro Ente territoriale che, ex art. 118, comma 1 e 3, venisse ad essere coinvolto nelle attività amministrative di tutela<sup>79</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo la revisione del Titolo V ha mostrato una sensibilità particolare per l'esercizio delle funzioni amministrative di tutela dei beni culturali, con la consapevolezza, probabilmente, che si trattasse di una funzione amministrativa non del tutto facilmente allocabile, direttamente, ai Comuni e che, pertanto, si rendesse opportuno un richiamo *ad hoc* al principio della leale collaborazione tra Enti pubblici territoriali pari

<sup>77</sup> C. cost., sent. 25 novembre 2016, n. 251, par. 3 del Considerato in diritto.

<sup>78</sup> Più che emblematico è, infatti, quanto prescritto dalla disposizione di cui all'art. 4 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che attribuisce espressamente la funzione di tutela allo Stato; dichiaratamente al fine di garantire l'esercizio unitario della funzione, così andando a ripristinare, sul punto, il previgente parallelismo delle funzioni tra legislazione ed amministrazione. Appare utile puntualizzare, del resto, che sebbene lo stesso articolo 4 preveda che il Mibact possa conferire l'esercizio delle funzioni di tutela alle Regioni per il tramite di forme d'intesa e di coordinamento in realtà la cooperazione delle Autonomie è stata sfortunatamente intesa nella prassi in termini di ausiliarità e di collaborazione 'servente' con lo Stato; per delle puntuali riflessioni si veda G. PASTORI, *La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2004.

<sup>79</sup> Sul punto, fra le altre, C. cost., sent. 8 giugno 2005, n. 232, par. 2 del Considerato in diritto.

ordinati<sup>80</sup>.

Appare evidente, dunque, che sia sul piano del riparto di competenze legislative che su quello di allocazione delle funzioni amministrative il principio cardine - soprattutto per il caso di contenziosi - sia sempre la leale collaborazione, ciò specialmente per il settore dei beni culturali<sup>81</sup>: non è difficile, infatti, interpretare - in forza di una combinata e attenta lettura delle disposizioni di cui agli articoli 9, 114, 117 e 118 Cost. - che la disciplina del patrimonio culturale sia pertinenza (lussuosa) della 'casa comune della Repubblica'<sup>82</sup>, i cui inquilini, nell'ambito delle rispettive competenze, sono chiamati a collaborare - specie nei casi di potenziale conflitto - per la tenuta della casa e per poter godere di un arredo tanto prestigioso, quale il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione.

Il principio di leale collaborazione rappresenta, detto in modo metaforico, il 'maneggevole' pettine che la Consulta ha a disposizione per poter sciogliere ogni futuro potenziale e inestricabile intreccio di competenze.

In fondo, come suggerirebbe autorevole dottrina<sup>83</sup>, la Corte costituzionale si è trovata nella degente necessità di 'scoprire' i metodi per far funzionare la macchina azionata dal nuovo Titolo V e: «*lo ha fatto sviluppando il principio di leale collaborazione e dilatando il principio di sussidiarietà, entrambi – in fondo – muniti di un aggancio in Costituzione. E se la sua giurisprudenza è diventata così estesa e influente ciò dipende solo da un circostanza: da un contenzioso esplosivo a causa di governi e maggioranze parlamentari che hanno ripetutamente parlato di “federalismo” e di “autonomia”, ma tranquillamente preteso di governare da soli. In fondo è proprio questa pretesa che la giurisprudenza sul principio di leale collaborazione contesta*»<sup>84</sup>.

#### **4. Il riparto di competenze nel coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali.**

Lo studio sul riparto di competenze dei poteri legislativi ed amministrativi in materia di beni culturali - inerente il profilo verticale dei rapporti tra Enti pubblici territoriali chiamati a diverso titolo (e secondo le rispettive competenze, appunto) ad attuare la disposizione programmatica di cui all'art. 9 Cost. - è legato, ed a filo doppio direi, con l'aspetto delle relazioni intercorrenti tra la disciplina del patrimonio culturale e la sua gestione economica; né mi sembra un caso, del resto, che - come efficacemente approfondito in dottrina<sup>85</sup> - sia stata riconosciuta l'esistenza di: «[...] *una matrice comune fra costituzione economica e costituzione culturale* [...]»<sup>86</sup>.

Merita, quindi, uno spunto di riflessione un peculiare e delicato aspetto sotteso alla

---

80 Preme osservare che l'esplicito richiamo costituzionale - ex art. 118, comma 3, Cost. - alla necessità che il legislatore statale disciplini forme di intesa e di coordinamento non è, per altro, privo di conseguenze sul piano della 'forma' di intesa da dover raggiungere, posto che, secondo quanto espressamente riconosciuto già da una risalente sentenza della Consulta, quando le intese vengono ad essere direttamente richiamate da disposizioni costituzionali esse debbono essere necessariamente considerate come "intese forti": ragion per cui il loro mancato raggiungimento impedirebbe l'adozione unilaterale di atti amministrativi. Sul punto, C. cost., sent. 14 dicembre 1998, n. 408, par. 24 del Considerato in diritto.

81 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)*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, pp. 315-338; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

82 R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

83 R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 2/2008, pp. 34-41.

84 R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 2/2008, p. 40.

85 M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2018.

86 M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2018, p. 4.

disciplina del patrimonio culturale, un profilo che definirei orizzontale, vale a dire inerente alle relazioni tra 'l'amministrazione pubblica culturale' e il cittadino.

E che questo profilo orizzontale - si badi - sia legato al riparto di competenze (e dunque al profilo verticale) lo dimostra pragmaticamente la circostanza che a partire dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 - e con tutto quanto derivato sul piano della prassi amministrativa e della giurisprudenza - sia corrisposta l'annosa esigenza istituzionale - tra le divisioni dei costituzionalisti impegnati a studiare il nuovo riparto di competenze e gli studiosi del diritto amministrativo concentrati sui profili di gestione del patrimonio - d'individuare l'esatto inquadramento in termini di politica economica della materia di valorizzazione.

Si è già precisato, fin qui, come l'autorevole interpretazione della Corte costituzionale abbia ricondotto alla valorizzazione qualsiasi tipo di attività diretta :« *soprattutto* [alla] *fruizione del bene culturale*»<sup>87</sup>, in quanto disciplina legislativa finalizzata proprio a perseguire l'obiettivo di una migliore conoscenza, conoscibilità e fruizione possibile dei beni culturali.

Ciò posto - e ferma restando ogni difficoltà per i nuovi profili di valorizzazione nel non sovrapporsi con la materia della tutela - è andata sfortunatamente dilagando negli anni, in dottrina come nell'opinione pubblica, la *querelle* se per valorizzazione del patrimonio culturale si dovesse concretamente alludere unicamente al miglioramento delle condizioni di fruizione collettiva del patrimonio, permettendone un maggiore godimento del bene culturale - e in un senso che sembrava andare, invero, a sovrapporsi promiscuamente con l'attività di tutela - oppure significasse assicurare maggiori entrate finanziarie possibili per la sua efficace gestione, secondo una prospettiva che, ad onor del vero, si poneva nel considerare la disponibilità dei beni culturali come fossero il petrolio d'Italia<sup>88</sup>, oltretutto come se si trattasse di gestire una sorta di risorsa mineraria, equivalente ad un "giacimento culturale".

Si è trattato, detto in altri termini, di quello che è passato alle cronache come lo scontro tra i 'puristi' e gli 'aziendalisti' della valorizzazione del patrimonio culturale<sup>89</sup>.

Non si può pretendere, naturalmente, di riuscire a dare in questa sede una esauriente e pertinente analisi, sebbene sia inevitabile far notare che qualsiasi scelta opzionale degna di rispetto abbia dovuto, in ogni caso, fare i conti con l'impellente problematica 'trasversale' degli impegni di equilibrio finanziario dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e di sostenibilità del debito pubblico, nonché, pertanto, con la conseguente *spending review*: dei fattori, questi ultimi, andati problematicamente ad incidere - come sarà ben noto - sull'effettiva garanzia generale dei diritti sociali (che la dottrina più sensibile ha definito, addirittura, essere in stato di «*sostanziale minorità*»<sup>90</sup>), tra i quali, in particolare, gli stessi diritti culturali, posto che, per altro, questi ultimi sono stati da sempre sfortunatamente segnati da una storica ed endemica condizione sociale di 'sottovalutazione' legata ad una, piuttosto diffusa, concezione sull'inessenzialità quand'anche addirittura inutilità, della loro fruizione.

Paradossalmente può dirsi che, con il senno di poi, proprio le restrizioni di bilancio e la congiunturale crisi economica abbiano, in qualche modo, portato ad avvicinare, in via assolutamente inconsapevole, le due tradizionali e contrapposte 'anime' della politica di valorizzazione dei beni culturali (ossia l'interpretazione purista ed aziendalista), con una sorprendente ed inaspettata nuova conciliabilità tra le istanze propense a concepire la valorizzazione unicamente come disciplina per il miglior godimento possibile dei beni

87 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

88 V. SETTIS, *Italia S.P.A.*, Torino, 2007, p. 30 ss.

89 A. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale: risorsa o pregiudizio?*, in *Rivista Urbanistica e appalti*, n. 2/2008, pp. 137-141.

90 P. CARETTI, *Globalizzazione e diritti fondamentali*, in *Diritto e Società*, n. 1/2013, p. 14.

culturali, da un lato, e le pretese 'aziendalistiche' per una migliore gestione economica, efficace ed efficiente, del patrimonio culturale, dall'altro lato; secondo una prospettiva che andasse, quindi, ad assicurare (ed a mettere insieme) per l'amministrazione pubblica culturale tanto la migliore e maggiore fruibilità possibile per il patrimonio artistico e storico della Nazione quanto l'auspicabile obiettivo di incremento di entrate proprie, unitamente alla promozione d'iniziativa culturali finalizzate all'ottenimento di contributi qualificati da parte di imprese e privati.

È su questi nuovi presupposti culturali, del resto, che è maturato l'intervento del discusso D. L. 20 settembre 2015, n. 146<sup>91</sup> (rubricato "*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*"), convertito con modificazioni in legge del 12 novembre 2015, n. 182.

Proprio nell'ottica del perseguimento della massima fruizione pubblica dei beni culturali, infatti, il suindicato provvedimento legislativo ha introdotto due significative novità per il quadro della disciplina normativa del patrimonio culturale: in primo luogo, ha equiparato il regime per lo sciopero dei musei, degli altri istituti e luoghi di cultura a quello contemplato per lo sciopero di attività riconducibili a servizi pubblici essenziali, così come disciplinato dalla legge 12 giugno 1990, n. 146; dall'altro lato, e in secondo luogo, ha incluso le attività di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali nei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. m).

Naturalmente appare doveroso ammettere che il commento sulle novità introdotte da questo fondamentale intervento legislativo per la gestione dei servizi culturali meriterebbe un'approfondita riflessione e un'analisi *ah hoc* in separata sede<sup>92</sup>; tuttavia mi sembra, comunque, possibile mettere, sommariamente, in evidenza due preziose e incontrovertibili conseguenze discendenti per l'ordinamento dalle novità introdotte dal legislatore del 2015, e segnatamente con legge del 12 novembre 2015, n. 182.

Il primo ed innegabile effetto è derivato proprio dal riconoscimento dell'attività di apertura dei musei - e degli altri istituti e luoghi di cultura - a quella propria di un servizio pubblico essenziale, con l'espressa equiparazione al regime contemplato dalla legge 12 giugno 1990, n. 146.

Ebbene, a mente dell'art. 1, comma 1, della legge del 12 giugno 1990, n. 146, sono da considerarsi servizi pubblici essenziali quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati: in questo senso, dunque, se l'apertura di un museo è un servizio pubblico essenziale perché finalizzato a garantire l'accesso al pubblico dei beni culturali - inteso, cioè, come diritto 'individuale' a fruire e godere del patrimonio culturale - allora non può più revocarsi in dubbio che la titolarità in capo all'individuo della posizione soggettiva corrispondente al soddisfacimento della pretesa di godere e fruire di un bene o di un'attività culturale costituisca un vero e proprio diritto costituzionalmente tutelato e garantito, oggi, per il tramite della nuova disciplina attuata dal legislatore del 2015.

Non è un caso, del resto, che l'art. 9 Cost. - collocato tra i principi fondamentali della Carta costituzionale - includa programmaticamente fra i compiti essenziali della Repubblica l'obiettivo di promozione, sviluppo ed elevazione culturale della collettività<sup>93</sup>.

Ma i riferimenti costituzionali al 'diritto di accesso ai beni culturali', invero, non si limitano all'art. 9 Cost., potendosi anche richiamare l'art. 2 Cost. (intendendo la pretesa di accesso al patrimonio culturale come un diritto inviolabile dell'uomo concorrente alla formazione della sua personalità), l'art. 3, comma 2, Cost. (nel senso che sia compito della Repubblica

91 Per un lucido commento al decreto, C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Rivista Aedon*, n. 3/2015.

92 Illuminante S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2017.

93 F. MODUGNO, voce *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIV, Roma, 1991, pp. 1-24.

rimuovere gli ostacoli che impediscono al patrimonio culturale di essere fruibile per tutti), gli articoli 33 e 34 Cost. (concependo il diritto di accesso ai beni culturali come un concreto strumento di conoscenza e di studio dell'arte e delle scienze), fino a giungere allo stesso rispetto dei parametri interposti costituiti dalle diverse Convenzioni internazionali ed europee, per il tramite del richiamo operato all'art. 117, comma 1, Cost.

Sotto il profilo delle relazioni orizzontali tra 'amministrazioni pubbliche culturali' e cittadino, il 'nuovo' diritto di accesso ai musei e agli altri istituti e luoghi di cultura trova, dunque, un esplicito riconoscimento sul piano costituzionale nonché, oggi, una concreta attuazione sul piano legislativo e regolamentare: proprio per il tramite della richiamata disciplina legislativa che sottopone, oggi, le attività museali al più rigoroso regime dei servizi pubblici essenziali.

A ciò va ad aggiungersi la seconda novità introdotta dalla legge del 12 novembre 2015, n. 182, che ha previsto all'art. 01 - introdotto, per il vero, in sede di conversione del D.L. 20 settembre 2015, n. 146 - che: «*In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione*»<sup>94</sup>.

Ebbene, l'inclusione delle attività di tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ex art. 117 Cost., comma 2, lett. m), - e fermo restando i dubbi destati dalla ('confusa') lettera del legislatore, che ha espressamente citato in maniera distinta fruizione e valorizzazione<sup>95</sup> - postula, di sicuro, l'attribuzione in capo all'amministrazione culturale di una tipica «*funzione del benessere*»<sup>96</sup>, con il conseguente necessario conferimento dei poteri (per cui, ad onor del vero, occorrerà comunque attendere nuovi e puntuali interventi legislativi) finalizzati a garantire l'effettività dell'accesso ai luoghi culturali: in questo senso il cittadino può iniziare a vantare nei confronti dell'amministrazione pubblica culturale la titolarità di una posizione giuridica soggettiva, individuale e differenziata, corrispondente ad un vero e proprio diritto a prestazione - poiché, in ogni caso, per conseguire la sua piena realizzazione dipenderà, inevitabilmente, dell'azione dei pubblici poteri - consacrato a livello costituzionale e, oggi, finalmente attuato in concreto sul piano legislativo; sebbene, comunque, preme rammaricarsi che il legislatore del 2015 non abbia, affatto, dettato un'apposita e puntuale disciplina di regolamentazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul territorio nazionale e sarà, per questa ragione, onere del futuro legislatore statale fissare lo *standard* di garanzia ritenuto minimo ed essenziale per assicurare su tutto il territorio nazionale un omogeneo ed uniforme livello di tutela - nel rispetto, per altro, dei principi di universalità ed accessibilità delle relative prestazioni, nonché del più generale principio di sussidiarietà - e fermo restando, ovviamente, gli spazi lasciati all'autonomia del legislatore regionale nel predisporre e disciplinare utilmente forme di garanzia ulteriori, ed *in melius*, rispetto allo *standard* fissato a livello centrale.

Ciò posto, occorre, tuttavia, rifuggire dai miopi ottimismo ed adolescenziali illusioni, rimanendo sempre - con una fisiologica dose di buon realismo - in guardia dai potenziali e scivolosi pericoli cui questa 'nuova' disciplina legislativa potrà condurre: invero, infatti,

---

94 Allegato alla Legge 12 novembre 2015, n. 182, rubricata "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione"; pubblicato in G.U. n. 269 del 18-11-2015.

95 Per un'analisi sul punto, S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2017, pp. 10-11.

96 G. NAPOLITANO, *Le funzioni del benessere*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 50.

l'aver incluso l'attività di valorizzazione e fruizione dei beni culturali tra i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale comporterà una nuova possibilità<sup>97</sup> per il legislatore statale di esercitare pregnanti competenze trasversali<sup>98</sup> in materia di valorizzazione, con tutti i potenziali rischi d'illegittime compressioni per l'autonomia regionale, sul piano legislativo, e per le stesse autonomie locali, sul piano d'esercizio delle funzioni amministrative; ma per questi pericoli, come scritto, non resterà che affidarsi al fondamentale principio della leale collaborazione tra Enti pubblici territoriali pari ordinati<sup>99</sup> e al controllo del suo rispetto da parte della Consulta.

Ciò nondimeno, sotto il profilo orizzontale dei rapporti tra amministrazione culturale e cittadino, è comunque incontrovertibile che - dall'espressa equiparazione dell'attività espletata dai musei (nonché dagli altri luoghi e istituti di cultura) al regime dei servizi pubblici essenziali, nonché dall'inclusione legislativa dell'attività di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nell'alveo dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost., dall'altro lato - il 'diritto di accesso' ai beni culturali sia assunto al rango di vero e proprio "diritto individuale"<sup>100</sup> costituzionalmente tutelato, nonché, oggi, legislativamente attuato e garantito: il che, ed a ben riflettere, va proprio nel senso di un'insperata conciliabilità fra la funzione aziendalistica e patrimonialistica della risorse culturali e l'interpretazione purista della valorizzazione (come pure con la stessa funzione

---

97 Ulteriore, dunque, rispetto alla competenza trasversale in materia di tutela, ex art. 117, comma 2, lett. s) della Carta costituzionale.

98 La letteratura sulla trasversalità sottesa alla competenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è davvero ampia e, può dirsi, quasi sterminata; *ex multis*, e senza pretesa di esaustività, E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2001, pp. 1103-1111; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, pp. 345-360; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 881-908; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ... " alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile ...*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2003, pp. 613-646; A. GENTILINI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2005, pp. 999-1020; E. A. FERIOLO, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, pp. 564-570; M. BELLETTI, *Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni" principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2009, pp. 747-760; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 941-956; M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2011, pp. 341-379; M. MALO, *Paesaggio: la Consulta ne ribadisce il valore costituzionale fondamentale (sent. 96/2012), ma «avalla» il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, in nome dei «livelli essenziali delle prestazioni» (sent. 207/2012)*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, pp. 231-236; più di recente, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2016; S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2017.

99 Appare significativo, in merito alle relazioni tra la trasversalità della competenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni ed il principio di leale collaborazione, il rinvio a quanto più in generale sviluppato in E. BALBONI - P. G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, pp. 1014-1031; A. S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2007, pp. 481-505; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 2/2008, pp. 34-41; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 941-956; AA. VV., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, in S. MANGIAMELI (a cura di), Milano, 2012.

100 Sulla necessità che i diritti culturali debbano godere di una tutela attiva - riconducibile non più ad una semplice forma d'interesse diffuso, o di un diritto collettivo, bensì alla configurabilità tipica di una situazione giuridica soggettiva corrispondente ad un vero e proprio diritto individuale - S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2017, p. 15.

sociale dei beni culturali<sup>101</sup>) posto che - o almeno così dovrebbe essere in teoria - valorizzare i beni culturali nel senso di permetterne la maggiore fruibilità possibile - tramite, appunto, il riconoscimento esplicito di un diritto di accesso e l'equiparazione al regime dei servizi pubblici essenziali delle attività museali - comporterà un logico incremento della redditività patrimoniale e, dunque, una nuova e maggiore capacità di produrre reddito per le 'rinnovate' amministrazioni culturali.

Del resto, e al di là delle dispute in dottrina, è difficile confutare che: « *la cultura (e con essa i diritti culturali) [...] deve essere reputata una sorta di "ecosistema" che coinvolge oltre all'aspetto economico, anche le principali dimensioni della vita sociale* »<sup>102</sup>, un ecosistema in cui, aggiungerei, si sommano, pure, le problematiche connesse al riparto di competenza legislativa ed amministrativa - come sopra diffusamente esaminato - nonché le stesse difficoltà legate all'attuazione dei diritti sociali economicamente condizionati<sup>103</sup>; in una sorta di spirale, dunque, che si muove dal profilo orizzontale dei rapporti tra l'amministrazione ed il cittadino al profilo verticale delle relazioni esistenti tra gli Enti pubblici territoriali della Repubblica chiamati - a diverso titolo - a gestire ed a soddisfare le esigenze sottese al profilo orizzontale.

## 5. Conclusioni

La disciplina del patrimonio dei beni culturali merita sicuramente, per il suo perfezionamento, approfondite e complesse analisi future, di cui sin qui si è cercato soltanto di dare un'approssimativa contezza: in ogni caso, tuttavia, occorrerà rifuggire dai 'classici' condizionamenti derivanti dello studio a 'compartimenti stagni', per un approccio interdisciplinare che non perda mai di vista l'intima natura ontologica dei beni culturali ed il suo connesso profilo eziologico, in modo che qualsiasi riforma amministrativa tenga sempre, e comunque, conto delle finalità che il legislatore è concretamente chiamato a perseguire ed a soddisfare.

In quest'ottica, dunque, così come autorevolmente sottolineato dalla Consulta, qualsiasi intervento normativo non potrà prescindere dalle: « *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* »

101 Più diffusamente, sulla fondamentale funzione sociale dei beni culturali, G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1987, pp. 54-62, in cui viene efficacemente studiato ed analizzato il valore sociale della fruibilità del patrimonio culturale da parte della collettività.

102 S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2017, p. 16, l'Autrice, per altro, richiama a sostegno della propria tesi 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 A.I.C.*, n. 1/2015.

103 Illuminante sul punto G. REPETTO, *Il diritto alla cultura*, in *www.gruppodipisa.it*, 10.06.2016; più in generale, sulla difficile attuabilità dei diritti sociali alla luce della crisi economica, ex multis, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *www.gruppodipisa.it*, 3.09.2012; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2013; E. EICHENHOFER, *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e gestione*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2013, pp. 525-544; D. CALDIROLA, *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 22/2014; Q. CAMERLENGO - L. RAMPÀ, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2015, pp. 59-86; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016; C. MARCHESE, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2017, pp. 141-172; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'unione europea*, in *Rivista A.I.C.*, n. 1/2017; B. VIMERCATI, *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 133-180; A. MICHIELI - F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2018, pp. 201-203.

*anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato»<sup>104</sup>.*

Il che significa - detto in altri termini - che ogni bene culturale possiede sia una dimensione individuale - legata alle radici ed alla cultura del territorio in cui è nato - che un'indole 'collettiva', di tipica appartenenza al complessivo patrimonio storico ed artistico della Nazione: sicché è esistente un 'pluralismo culturale' che, a ben riflettere, è espressione della nostra stessa comunità politica<sup>105</sup> nella sua identità pluralista<sup>106</sup> ma che, al contempo, contribuisce, pure, a cimentare preziosamente la nostra stessa cultura nazionale, quale nodale «*collante essenziale della comunità politica*»<sup>107</sup>.

In questo contesto, per altro, il pluralismo culturale diventa anche - soprattutto dopo la riforma del Titolo V - pluralismo politico ed istituzionale, imponendo una peculiare attenzione, dunque, al profilo del riparto di competenze tra centro ed autonomie periferiche per la preziosa realizzazione degli obiettivi repubblicani di promozione e sviluppo della cultura e ricerca, nonché, soprattutto, di tutela del paesaggio e patrimonio storico ed artistico della Nazione, ex art. 9 della Carta costituzionale.

Anche per queste ragioni è necessario continuare a studiare congiuntamente il profilo verticale dei rapporti tra Enti pubblici territoriali repubblicani - in cui, in ogni caso, deve assumere un ruolo di portata dirimente il fondamentale principio di leale collaborazione - ed il profilo orizzontale delle relazioni tra l'amministrazione culturale ed il cittadino: un profilo, quest'ultimo, in cui finalmente, a settant'anni dalla Carta costituzionale, è stata data una prima, significativa e concreta attuazione legislativa alla garanzia del 'diritto di accedere ai beni del patrimonio culturale'; come un diritto costituzionalmente tutelato, nonché, per altro, espressamente incluso tra i diritti a prestazione appartenenti ai livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Sotto entrambi questi due suindicati profili - verticale e orizzontale - è in atto una nuova sfida programmatica per la Repubblica.

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico Comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Teramo

---

104 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

105 Per un prezioso approfondimento sulle connessioni esistenti fra i concetti di Nazione, popolo ed unità politica della comunità statale, V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 787-815.

106 Sul concetto di 'identità culturale' come speciale veicolo di rafforzamento dell'idea di appartenenza ad un gruppo, F. S. MARINI, *Il riparto delle competenze in materia di beni culturali*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

107 P. VERONESI, *Sulle tracce di concetti di 'Nazione' e di 'Unità nazionale'*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2011, p. 321.