

I beni e le attività culturali

di Girolamo Sciullo

Sommario

1. Premessa. – **2.** *L'allocazione delle funzioni: il d.lgs. 112/98.* – **2.1.** *(segue) l'attuazione da parte statale e regionale.* – **3.** *L'organizzazione: il d.lgs. 368/98.* – **4.** *La disciplina materiale delle funzioni: il d.lgs. 490/99.* – **4.1.** *(segue) forme di gestione, alienazione dei beni culturali pubblici.* – **5.** *Riforma della Costituzione e beni culturali.* – **6.** *L'agenda dei problemi aperti.*

1. Premessa

Il processo di riforma che ha interessato il settore dei beni culturali alla fine degli anni '90 ha toccato tutti e tre gli ambiti significativi che una materia può presentare alla considerazione giuridica: l'organizzazione, l'allocazione delle funzioni, la disciplina materiale di queste.

A ognuno di essi, infatti, si riferiscono i più importanti atti normativi – vere e proprie “teste di capitolo” – intervenuti nel settore, rappresentati dal d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 (Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali), dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 148 ss.) (Conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle autonomie territoriali in tema di beni e attività culturali) e dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (T.U. in materia di beni culturali e ambientali). Ai tratti salienti di tali atti normativi, alla loro disciplina attuativa e ai temi attualmente sul tappeto saranno dedicate le osservazioni che seguono, con l'obiettivo di indicare lo “stato dell'arte” del settore.

Per concludere si accennerà alle prospettive che si aprono con l'entrata in vigore della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. Il tutto verrà condotto secondo un’“ottica di interesse regionale”, che considera cioè di tali in-

terventi le ricadute sul ruolo o sulle funzioni delle Regioni (a statuto ordinario).

2. *L'allocazione delle funzioni: il d.lgs. 112/98*

Per una priorità cronologica, oltre che logica, l'esame deve partire dal d.lgs. 112/98 ossia dal tema dell'allocazione delle funzioni in materia di beni e attività culturali. I dati salienti contenuti negli artt. 148 ss. del decreto sono noti e risulta quindi sufficiente un sintetico richiamo. Il primo è costituito dalla specificazione delle differenti funzioni pubbliche configurabili nel settore: tutela, gestione e valorizzazione per i beni, promozione per le attività culturali (art. 148, comma 1). Il secondo è rappresentato dal fatto che di tali funzioni la prima resta riservata allo Stato (art. 149, comma 2) ⁽¹⁾ – ancorché le autonomie territoriali possano in qualche misura concorrervi (149, comma 4 lett. e), f) –, mentre le altre vengono condivise dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, tendenzialmente secondo un criterio di cooperazione, in rapporto alla titolarità del bene o al territorio di riferimento dell'ente (art. 152, comma 1, e art. 153, comma 1) ⁽²⁾. Mentre il primo dato ha segnato un elemento di novità, il secondo esprime fondamentalmente un elemento di continuità ⁽³⁾.

Diversamente che in altre materie, in quella dei beni e delle attività culturali il d.lgs. 112/98, infatti, non ha provveduto, di per sé, ad un conferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie territoriali ⁽⁴⁾. L'unico conferimento previsto concerne la gestio-

(1) Ciò sulla scorta di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, lett. d), l. 15 marzo 1997, n. 59.

(2) Cfr. G. CORSO, *Art. 152 e Art. 153*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 506 ss.

(3) Cfr. G. PITRUZZELLA, *Art. 148*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., 494. A riprova si può ricordare che non risulta che i d.P.C.M., adottati ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 112/98, abbiano operato un trasferimento di risorse per la materia che si considera, cfr. le tabelle riportate da S. BILARDO, *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni nel processo di federalismo amministrativo di cui al Capo I della legge n. 59/97*, in questa *Rivista*.

(4) Cfr. C. BARBATI, *Art. 11*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura di M. CAMMELLI, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 56.

ne dei beni culturali, anzitutto di musei, che un'apposita commissione mista viene incaricata di individuare (art. 150). A ragione pertanto si è parlato di decentramento "potenziale o facoltativo" ⁽⁵⁾.

Il terzo dato si sostanzia nell'istituzione in ciascuna Regione di una Commissione per i beni e le attività culturali destinata a fungere da fattore di armonizzazione e coordinamento delle iniziative in materia dello Stato, delle autonomie territoriali e di altri soggetti pubblici e privati (artt. 154 ss.).

In breve si può dire che il d.lgs. 112/98, nell'articolare le differenti funzioni concernenti i beni e le attività culturali, non sposta se non in prospettiva e in misura presumibilmente limitata la loro preesistente allocazione, e (fatta eccezione per la tutela) si limita ad impegnare i vari enti territoriali all'esercizio coordinato delle stesse, apprestando un meccanismo volto a promuoverlo.

2.1. (segue) l'attuazione da parte statale e regionale

L'attuazione delle previsioni del d.lgs. 112/98 può essere considerata sul versante statale e su quello regionale.

Quanto al primo, è da rilevare che alla costituzione della commissione mista di cui all'art. 150 non ha fatto seguito entro il termine previsto (3 agosto 2001) la definizione dell'elenco dei musei e degli altri beni culturali la cui gestione resta allo Stato o all'opposto viene trasferita agli altri enti territoriali, né è prevedibile che essa intervenga in tempi ravvicinati. Non che il lavoro della commissione non abbia prodotto esiti. Tutt'altro: è pervenuto alla definizione di criteri e di standard per la gestione di musei, tradottasi in un atto d'indirizzo da parte del Ministro per i beni e le attività culturali ⁽⁶⁾. Si tratta di un risultato per più aspetti rilevante: perché investe i musei nella loro generalità, in-

(5) Per questa espressione cfr. M. CAMMELLI, *La forza della Regione*, in *Rapporto Regioni, Il Giornale dell'arte*, ottobre 2001, n. 203, p. 4.

(6) "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei", adottato con d.m. 10 maggio 2001 e in fase di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

dipendentemente cioè dal fatto che la relativa gestione sia o meno oggetto di conferimento *ex art.* 150 del decreto e dalla natura pubblica o privata del proprietario; perché delinea con un meccanismo di accreditamento un percorso di crescita qualitativa dei musei italiani; perché, infine, segna una partecipazione del sistema delle autonomie alla “determinazione di regole” destinate a valere per tutti i soggetti dell’ordinamento ⁽⁷⁾. E tuttavia questi aspetti non possono nascondere il dato della mancata individuazione e del mancato trasferimento della gestione di beni culturali dallo Stato agli enti territoriali.

Del pari di inattuazione (ancora più evidente) può parlarsi a proposito delle Commissioni paritetiche regionali, della cui costituzione non si ha notizia.

Sul versante delle Regioni, ferma restando la difficoltà di intervenire normativamente su un quadro in cui le funzioni degli attori istituzionali (Regione, Province e Comuni) sono in larga misura configurate dal legislatore statale, va rilevato lo sforzo di ridefinire un assetto organico di competenze.

Ciò in una triplice direzione. Viene affermato anzitutto un ruolo strategico della Regione in termini di indirizzo, coordinamento e programmazione, ma anche d’intervento diretto, peraltro tendenzialmente da esercitarsi secondo moduli consensuali (convenzioni, strumenti della contrattazione programmata ecc.) insieme a soggetti pubblici e privati (cfr., ad es., art. 208, comma 3, l. reg. E.-R. 21 aprile 1993, n. 3, art. 3 l. reg. E.-R. 24 marzo 2000, n. 18, art. 4, comma 130, l. reg. Lo. 5 gennaio 2000, n. 1, e artt. 1, 4, 7, 10, 12 pdl Giunta reg. Lo. in tema di attività, beni e servizi culturali).

Funzionale all’affermazione di questo ruolo è poi il tentativo di passare da una gestione separata per singoli tipi di beni e attività culturali (ad es., musei, biblioteche ecc.), normati da leggi di settore, ad una gestione il più possibile integrata, per categorie generali (ad es. attività, beni e servizi, cfr. artt. 3, 6 e 9 pdl reg. Lo. cit.) oppure per programmi e piani (cfr. art. 7 l. E.-R. n.

(7) Su questi punti sia consentito rinviare a G. SCIULLO, *Musei e codecisione delle regole*, e G. MARCHI, *Criteri e standard per la gestione dei musei*, ambedue in *Aedon*, 2001, n. 2 (<http://www.aedon.mulino.it>).

18/00).

Infine, le Regioni hanno valorizzato la posizione delle Province, chiamandole a svolgere un compito di cerniera fra la programmazione degli interventi (regionale) e l'attuazione degli stessi (comunale) (cfr. art. 4 l. E.-R. 18/00, e art. 5, 8 e 11 pdl reg. Lo. cit.).

In breve può dirsi che le Regioni abbiano cercato di dismettere la "parte" di soggetti di mera erogazione di finanziamenti, per assumere una dimensione "di governo" del sistema locale dei beni e delle attività culturali sia pure attraverso la leva finanziaria. Con ciò hanno interpretato selettivamente il principio di sussidiarietà, nel senso di riservarsi l'impiego dell'intervento diretto laddove per il singolo bene o attività ricorra un "rilievo regionale", e comunque preferibilmente a condizione che vi concorrano enti pubblici, specie locali, e/o privati.

3. L'organizzazione: il d.lgs. 368/98

La riorganizzazione delle strutture ministeriali intervenuta con il d.lgs. 368/98, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, si è posta in piena coerenza con il mantenimento in capo allo Stato di significative funzioni da parte del d.lgs. 112/98.

Per le vicende del processo di riordino, sufficientemente note, basteranno rapidi cenni. Il d.lgs. 368/98 ha preceduto la riforma complessiva dei ministeri e della Presidenza del Consiglio, avvenuta con i d.lgs. 30 luglio 1999, nn. 300 e 303, ma non è valso a sottrarre (almeno completamente) il MBAC da questa riforma, sia perché per qualche tempo è stata in forse la stessa permanenza del ministero come entità autonoma, sia perché le disposizioni dei due decreti hanno integrato e in qualche parte corretto le previsioni del d.lgs. 368/98⁽⁸⁾.

Quello che in questa sede più rileva è, come accennato, an-

(8) Su questi punti rinvio di nuovo a G. SCIULLO, *Ministero per i beni e le attività culturali e riforma dell'organizzazione del governo*, in *Aedon*, 1999, n. 2.

zitutto lo stretto legame fra i contenuti di allocazione funzionale del d.lgs. 112/98 e quelli strutturali del d.lgs. 368. Alla permanenza in capo allo Stato di un consistente complesso di attribuzioni fa riscontro l'indicazione di un assetto organizzativo ampio nelle sue strutture e articolato quanto al tipo di saperi professionali (tecnico-scientifici oltre che amministrativi) che in esse trovano espressione. I regolamenti di organizzazione avvaloreranno questi caratteri ⁽⁹⁾. Del resto l'art. 1 del d.lgs. 368/98, nel delineare la missione del nuovo ministero, fa riferimento "alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali", cioè all'intero arco delle attribuzioni che il d.lgs. 112/98 menziona in capo allo Stato.

Nella riorganizzazione del ministero viene in conclusione riaffermato e potenziato il "modello del ministero di amministrazione attiva" ⁽¹⁰⁾, compiutamente funzionale all'esercizio delle attribuzioni ad esso conservate e alla conseguente forte presenza politica (come pure alla "visibilità" mediatica) del suo titolare.

Quanto alla struttura organizzativa, l'attenzione in questa sede si concentra sugli apparati periferici. Per un verso, essi mantengono la tradizionale conformazione, imperniata sulle soprintendenze di settore (art. 6, comma 2 d.lgs. 368/98 e art. 12 e 14 d.P.R. 441/00), l'amministrazione periferica del ministero, al pari di talune altre, non essendo stata ricondotta dal d.lgs. 300/99 (art. 11) nella nuova struttura rappresentata dall'Ufficio territoriale del governo. Il che esprime una conferma del "modello dualistico" (compresenza in periferia di uffici statali e delle autonomie territoriali), ma si spiega con la conservazione delle attribuzioni dello Stato nel settore.

Per altro verso sono introdotte due novità, rappresentate

(9) Cfr. i d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441 (regolamento di organizzazione del ministero) e 6 luglio 2001, n. 307 (regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del ministero), sui quali cfr., nell'ordine, gli interventi di M. CAMMELLI, G. CHIARANTE, O. FORLENZA e P. LEON alla Tavola rotonda svoltasi a Roma, il 9 marzo 2000, e L. TORCHIA, *Gli uffici di diretta collaborazione del nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, rispettivamente, 2000, n. 2, e 2001, n. 2.

(10) Così G. PASTORI, *Il ministero per i Beni e le Attività culturali: il ruolo e la struttura centrale*, in *Aedon*, 1999, n. 1. Cfr. anche M. CAMMELLI, *Il nuovo ministero: questioni risolte e problemi aperti*, in *Aedon*, 1999, n. 1.

dall'istituzione del soprintendente regionale e dalla possibilità di conferire autonomia alle soprintendenze come pure di costituire gestioni autonome (di musei, biblioteche).

Con la seconda previsione, il d.lgs. 368/98 (art. 8) e il d.P.R. 441/00 (art. 12, comma 3) generalizzano potenzialmente il *c.d.* modello Pompei, immettendo un importante dato di flessibilità (finanziaria, organizzativa e operativa) in una struttura complessivamente rigida.

Con la prima, si inserisce un elemento di coordinamento e di raccordo in una organizzazione assai frammentata ⁽¹¹⁾. Il soprintendente regionale è destinato in particolare a svolgere una funzione di proposta per la formulazione dei programmi del ministero, sulla base delle indicazioni dei soprintendenti di settore, e, sempre su indicazione di questi, ad assumere i provvedimenti di vincolo di cui agli artt. 6 e 7 del T.U. in materia di beni culturali (art. 7, commi 2 e 3, d.lgs. 368/98 e art. 13, comma 2, lett. *a*) e *b*), d.P.R. 441/00).

Le novità appena menzionate possono essere lette in un'“ottica regionale” tanto come un rischio quanto come una potenzialità. Come rischio, giacché l'autonomia specificamente delle soprintendenze è stata in passato proposta per evitare un decentramento a favore delle Regioni ⁽¹²⁾. D'altro canto, l'introduzione della figura del soprintendente regionale rappresenta un oggettivo fattore di potenziamento dell'organizzazione periferica statale e non certo di un suo ridimensionamento.

È possibile però considerare le due innovazioni come una potenzialità per le Regioni (e gli altri enti territoriali). L'esistenza di strutture periferiche dotate di autonomia può rendere più agevole l'interlocuzione e la cooperazione a livello locale ⁽¹³⁾. Così pure l'interazione con un unico elemento di “interfaccia” (possibilità questa che chiaramente emerge dall'art.

(11) Si ricorda che nelle 17 regioni sotto il controllo del ministero operano 69 soprintendenze di settore.

(12) Cfr. L. BOBBIO, *Lo stato e i beni culturali: due innovazioni in periferia*, e G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione periferica del ministero e gli attori istituzionali locali*, ambedue in *Aedon*, 1999, n. 1.

(13) Cfr. L. BOBBIO, *op. loc. cit.*

13, comma 2, lett. d), e) e f), può agevolare iniziative d'intervento in cui tutela, valorizzazione e promozione si integrino con organicità ⁽¹⁴⁾, favorendo la collaborazione fra gli attori istituzionali.

4. *La disciplina materiale delle funzioni: il d.lgs. 490/99*

Il terzo ambito dei beni culturali toccato dal processo di riforma è stato quello della disciplina materiale delle funzioni. Al riguardo, come accennato all'inizio, il riferimento primo è al d.lgs. 490/99, recante il Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali. Tuttavia questo riferimento in un'ottica di "interesse regionale", quale quella che si è assunta in questo scritto, appare non particolarmente significativo.

Con ciò non si intende minimamente negare l'importanza del decreto che raccoglie il portato normativo di leggi fondamentali, si potrebbe dire veri e propri *cult* nella materia, quali le leggi 1° e 29 giugno 1939, nn. 1089 e 1497, né trascurare il rilievo delle innovazioni introdotte: si pensi ad esempio all'innesto di principi mutuati dalla legge sul procedimento (art. 7), alla semplificazione della procedura autorizzatoria di opere pubbliche incidenti su beni culturali (artt. 25 e 26) e all'equiparazione agli enti pubblici dei privati senza finalità di lucro in tema di individuazione dei beni culturali (art. 5, comma 1).

Si vuole solo rilevare che il Testo Unico tocca solo parzialmente il versante regionale e in genere delle autonomie territoriali. Questo per due motivi: anzitutto perché ad essere normata è essenzialmente la funzione di tutela – tanto da costituire essa il criterio di perimetrazione della materia beni culturali ⁽¹⁵⁾ –, una funzione quindi "estranea" alle autonomie locali. In secondo luogo perché il tema delle relazioni con il sistema regionale e locale non risulta coltivato. A tale riguardo, è vero, non mancano norme di principio quali quelle dell'art. 11 (che tiene ferme le

(14) Cfr. G. PITRUZZELLA, *op. loc. cit.*

(15) Cfr. M. CAMMELLI, *Introduzione*, in *La nuova disciplina*, cit., p. 21.

funzioni conferite a Regioni e enti locali in tutte le materie disciplinate dal Testo Unico) e dell'art. 15 (in cui si afferma che il ministero esercita la vigilanza sui beni culturali anche con la cooperazione delle Regioni) ⁽¹⁶⁾. Si tratta però di norme la cui portata, per il carattere ricognitorio che presentano o per l'indeterminatezza dei moduli organizzativi che prefigurano, non può essere enfatizzata ⁽¹⁷⁾.

Del Testo Unico va comunque ricordata la disposizione dell'art. 61. Precisando quanto previsto dall'art. 149, comma 5, d.lgs. 112/98, essa disciplina la prelazione a favore di Regioni, Province e Comuni nel caso di alienazione di beni culturali da parte di privati. La normativa di attuazione risulta ora contenuta nell'art. 13 del d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283.

4.1. *(segue) forme di gestione, alienazione dei beni culturali pubblici*

Sempre nell'ambito della disciplina delle funzioni, presentano interesse per le autonomie territoriali due complessi di disposizioni relativi, rispettivamente, alle forme di gestione e all'alienazione di beni culturali pubblici.

L'art. 10 del d.lgs. 368/98 stabilisce che il MBAC, per il più efficace esercizio delle sue funzioni e in particolare per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, possa: *a)* stipulare accordi con amministrazioni pubbliche e con privati; *b)* costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società, in questi casi anche conferendo in uso i beni culturali che ha in consegna.

L'interesse risiede nella previsione sub *b)*. Il ricorso ad organismi associativi, con o senza finalità di lucro, può rappresentare invero un utile strumento anzitutto nelle ipotesi di compendi dei quali siano comproprietari Stato e enti territoriali minori ⁽¹⁸⁾.

(16) Su tali disposizioni cfr. C. BARBATI, *Art. 11 e Art. 15*, in *La nuova disciplina*, cit., pp. 54 ss. e 62 ss.

(17) Per un bilancio complessivo sul Testo Unico, anche con riguardo ai temi qui accennati, cfr. gli interventi di M. CAUSI e di M. CAMMELLI, in *Il giornale dell'arte*, settembre 2000, n. 191, pp. 14 ss.

(18) Un esempio è costituito dalla Villa Reale di Monza, in comproprietà dello Stato e dei Comuni di Milano e di Monza.

L'organismo associativo, al quale gli enti conferissero in uso le porzioni o le quote di rispettiva proprietà, darebbe luogo ad una gestione in grado di valorizzare il compendio secondo una considerazione unitaria ed, è da pensare, con rapporti più agevoli nei riguardi delle esigenze della tutela.

In secondo luogo, il ricorso all'organismo associativo è prospettabile per i beni culturali di intera proprietà statale come soluzione alternativa al trasferimento della gestione *ex art.* 150 d.lgs. 112/98. Nei casi in cui tale trasferimento risultasse controverso o non del tutto adeguato, la costituzione di un ente del quale facessero parte lo Stato e gli (o taluni) enti territoriali potrebbe risultare una soluzione soddisfacente. La disposizione dell'art. 10, a seguito di una modifica recata dall'art. 4, comma 6, della l. 29 dicembre 2000, n. 400, affida ad un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400, (ossia ministeriale) la disciplina dei criteri e delle modalità di costituzione o di partecipazione agli accennati organismi. È in circolazione una bozza di regolamento, peraltro deliberata dal Consiglio dei Ministri e relativa alle sole fondazioni, risalente al novembre del 1999. Non risulta che essa abbia completato il suo iter formativo.

Viceversa, quanto all'alienazione dei beni appartenenti al demanio storico e artistico dello Stato e degli altri enti territoriali, esiste un regolamento già in vigore, emanato con il d.P.R. 283/2000. L'interesse precipuo che in questa sede presenta risiede nel fatto che viene data soluzione al risalente problema della alienabilità o meno di detti beni ⁽¹⁹⁾. Ne viene ammessa l'alienabilità nei limiti e nelle forme stabilite dallo stesso regolamento (art. 1, comma 1). Tale atto disciplina altresì il conferimento in concessione, l'uso mediante convenzione e la costituzione di diritti reali relativamente a detti beni (art. 1, commi 1 e 2).

(19) Su questo tema, come pure sugli altri aspetti normati dal regolamento, sia permesso fare rinvio al mio scritto, *La circolazione dei beni culturali pubblici: nuove scelte e antichi problemi*, in *Aedon*, 2000, n. 3.

5. Riforma della Costituzione e beni culturali

Anche il settore dei beni e delle attività culturali è toccato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Vengono introdotte norme che in taluni casi costituiscono conferme di dai presenti nell'ordinamento sia pure a livello di fonti inferiori, in altri si tratta di innovazioni a tutti gli effetti.

Per quanto concerne la legislazione, si affida alla potestà esclusiva dello Stato la "tutela ... dei beni culturali" (art. 117, comma 2, lett. s) ⁽²⁰⁾, mentre la "valorizzazione [degli stessi] e ...[la] promozione e organizzazione di attività culturali" sono indicate fra le materie oggetto di legislazione concorrente, nelle quali è riservata allo Stato la "determinazione dei principi fondamentali" (art. 117, comma 3).

La potestà regolamentare segue un criterio di parallelismo: nelle materie di legislazione esclusiva, spetta allo Stato salvo delega alle Regioni, nelle altre compete alle Regioni, eccezion fatta per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni assegnate agli enti locali, che è rimessa alla potestà regolamentare di tali enti.

La funzione amministrativa, infine, si prevede che sia allocata secondo, fondamentalmente, il principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1).

I dati appena richiamati corrispondono a grandi linee agli assetti presenti nella legislazione. Più esattamente danno "veste" costituzionale al quadro introdotto dalla l. 59/97 e dal d.lgs. 112/98. Peraltro due osservazioni paiono imporsi. L'ordine concettuale delle funzioni non coincide esattamente: allo schema "tutela-gestione-valorizzazione-promozione" si sostituisce lo schema "tutela-valorizzazione-promozione-organizzazione". Ciò può creare problemi interpretativi e di raccordo fra la disciplina legislativa in vigore e le previsioni costituzionali.

Soprattutto va rilevato che nel d.lgs. 112/98 le funzioni di gestione, valorizzazione e promozione svolte sul piano ammini-

(20) Le citazioni delle disposizioni costituzionali tengono conto delle modifiche introdotte.

strativo dallo Stato sottendevano da parte dello stesso Stato una piena competenza legislativa. Viceversa nell'assetto prodotto dalla riforma, dette funzioni nella assai probabile ipotesi che restino anche nella competenza statale, non trovano copertura in un'"idonea" competenza legislativa statale. In tali materie lo Stato continua certo a poter legiferare, trattandosi di materie oggetto di competenza ripartita, ma è fin troppo noto che nella legislazione ripartita il suo ruolo consiste nel porre i principi fondamentali della materia, nel rispetto dei quali si dispiegherà la legislazione regionale, non certo nel normare propri ambiti di attività amministrativa, da esercitare in parallelo con quella regionale⁽²¹⁾.

Viceversa rappresentano novità sostanziali altre due previsioni. In primo luogo quella dell'art. 118, comma 3, secondo il quale la legge statale disciplina "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali".

Tale disposto può essere letto o nel senso di esprimere l'esigenza che allo Stato debba permanere un ruolo nell'esercizio delle funzioni amministrative concernenti la materia, ipotizzandosi da parte del legislatore della riforma che l'applicazione del principio di sussidiarietà porti ad allocare le funzioni amministrative sul versante regionale, oppure – e con maggiore plausibilità, tenendo conto che analoga previsione è dettata per i temi dell'immigrazione e dell'ordine pubblico – nel senso di rappresentare un'apertura verso forme di concorso delle regioni all'esercizio di dette funzioni, che il legislatore della riforma ipotizza continuino a permanere in capo allo Stato in forza del principio di indivisibilità.

La seconda previsione è quella, contenuta nell'art. 116, comma 3, per la quale "forme e condizioni particolari di autonomia" possono essere attribuite a Regioni ordinarie, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti

(21) Assai più adeguata appariva la formulazione contenuta nell'art. 117, comma 5, Cost. come sostituito dall'art. 5 ddl. governativo 5830 – XIII Legislatura (D'Alema/Amato), secondo cui "lo Stato e le Regioni disciplinano con legge, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali".

locali. La previsione è di diretto interesse per il settore dei beni e delle attività culturali giacché si applica a tutte le materie oggetto di competenza concorrente (e quindi anche alla valorizzazione dei beni culturali e alla promozione e all'organizzazione delle attività culturali) nonché ad alcune di quelle oggetto di competenza esclusiva dello Stato, tra le quali la tutela dei beni culturali.

Si tratta di disposizioni di indubbio rilievo. L'una apre una breccia alla fin qui isolata "signoria" dello Stato nell'esercizio della funzione di tutela, impegnando la legge statale a disciplinare moduli consensuali volti a favorire il coinvolgimento della Regione nell'esercizio della tutela o quanto meno il raccordo fra l'esercizio della tutela e quello della gestione e valorizzazione.

Certamente, però, rilievo ancora maggiore presenta l'altra disposizione, che a voler utilizzare un linguaggio di giornalismo politico, potrebbe dirsi che consente la *devolution* anche nel settore dei beni e delle attività culturali.

In realtà di essa vanno sottolineati due aspetti distinti anche se complementari: la possibilità che gli attuali assetti vengano modificati nel senso di ampliare le competenze di gestione, valorizzazione e promozione spettanti alle autonomie territoriali e/o nel senso di assegnare loro compiti di tutela.

In secondo luogo, la possibilità che questo ampliamento di funzioni non debba necessariamente coinvolgere insieme tutto il sistema regionale-locale, ma possa interessare via via i segmenti per così dire maturi.

È stato, in altri termini, introdotto un criterio di differenziazione fra realtà regionali (invero già presente nell'ordinamento ove si pensi alle attribuzioni delle Regioni a statuto differenziato) ⁽²²⁾, che dovrebbe poter stemperare le contrapposizioni rigide che hanno da sempre accompagnato il dibattito sui rapporti centro/periferia nel settore dei beni culturali.

(22) Tale aspetto è sottolineato da M. CAMMELLI, *La forza della Regione*, cit. nonché da chi scrive in *Beni culturali e riforma costituzionale*, in *Aedon*, 2001, n. 1.

6. *L'agenda dei problemi aperti*

Quanto fin qui indicato rappresenta lo “stato dell’arte” della legislazione in materia. Per concludere può farsi un sintetico cenno ai problemi sul tappeto per futuri interventi normativi e amministrativi.

Un’ideale agenda comprende questioni appartenenti a tutti e tre gli ambiti passati in rassegna.

L’ambito della disciplina delle funzioni annovera l’aggiornamento e per certi aspetti la revisione del Testo Unico sui beni culturali, alla luce della legislazione successiva a quella che esso ha potuto prendere in considerazione e di alcune esigenze di riscrittura emerse dopo la sua pubblicazione. In particolare è auspicabile l’avvio di una riforma della normativa sulla tutela dei beni culturali, che da un lato precisi il concetto della funzione e dall’altro colleghi questa più strettamente alle altre funzioni inerenti i beni culturali come pure alla tutela in campo urbanistico. Altrettanto è da dirsi per la disciplina delle forme di gestione dei beni culturali e, specialmente, delle forme di esternalizzazione dei relativi servizi: con la necessaria flessibilità, essa dovrebbe incoraggiare il concorso di soggetti pubblici e privati, senza precludere in via di principio il ricorso ad organismi anche con finalità di lucro.

L’ambito dell’organizzazione comprende il consolidarsi dell’esperienza dei soprintendenti regionali, con riferimento alla loro capacità di fungere da reale “interfaccia” sul territorio fra lo Stato e le autonomie, nonché l’acquisizione da parte delle Regioni di competenze e strutture tecniche in grado di orientare i processi di valorizzazione e promozione avviati dalle stesse Regioni e dagli enti locali.

Il più “affollato” pare comunque l’ambito dell’allocazione delle funzioni. Verso il “basso” le Regioni sono chiamate a praticare il principio di sussidiarietà, coniugando compiti strategici e di intervento diretto con l’impulso e sostegno di un’attiva presenza nel settore degli enti locali. Verso l’“alto” si tratta di realizzare un proficuo collegamento fra la funzione di tutela e

quelle di gestione, valorizzazione e promozione ⁽²³⁾. Il che implica un impegno sul piano tanto legislativo che amministrativo, in termini di allocazione di funzioni ma anche di modalità di esercizio delle stesse. In ogni caso nuovi dati costituzionali, come pure talune esperienze maturate in alcune realtà territoriali (ad es. accordi di programma fra Stato, Regioni ed enti locali), delineano scenari di possibili e auspicabili cambiamenti.

(23) Sulla stretta interdipendenza fra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale cfr. anche di recente P. PETRAROIA, *Chi non vuole sentire Regioni*, in *Rapporto Regioni*, *Il Giornale dell'arte*, ottobre 2001, n. 203, p. 2.