

Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*

Giuseppe Manfredi

Lo scritto ricostruisce l'evoluzione del riparto delle competenze tra Stato e autonomie in tema di beni culturali. Dopo aver dato conto degli assetti originari, si esaminano le previsioni dettate in occasione delle tre cosiddette regionalizzazioni delle competenze avvenute negli ultimi decenni del novecento, e, soprattutto, i contenuti della riforma costituzionale del 2001, che sembrava avere aperto la strada a un'attribuzione di competenze alle autonomie, in particolare in tema di valorizzazione. Viene però rilevato che, dato che la giurisprudenza costituzionale e la legislazione ordinaria hanno interpretato restrittivamente le disposizioni costituzionali, a oggi in tema di beni culturali in concreto si è affermato un assetto imperniato sulla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

1. Premessa

Il tema del riparto delle competenze in tema di beni culturali tra i diversi livelli di governo della Repubblica, ossia Stato, Regioni ed Enti locali, non è privo di complessità.

La complessità è dovuta a diverse ragioni: ad esempio, perché in proposito occorre considerare sia le competenze legislative, sia le competenze amministrative, la cui attribuzione in passato andava di pari passo, mentre oggi segue – o dovrebbe seguire – percorsi diversi.

E poi perché il riparto di competenze in materia è tuttora in mutamento: e ciò avviene anche, come si usa dire, “a ordinamento invariato”, ossia anche se non vi sono modifiche legislative, dato che pure le disposizioni che restano inalterate possono essere interpretate in modo evolutivo dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

* Relazione al Convegno dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, *I beni culturali tra diritto ed economia, tra centro e periferia*, Ravello, 27-29 ottobre 2017.

2. *Gli assetti originari del riparto delle competenze*

Quanto agli assetti del passato, è noto che sin quasi a fine Novecento in tema di beni culturali esisteva un'unica funzione, quella della tutela. Al pari dei testi normativi che le avevano precedute, le c.d. leggi Bottai del 1939, ossia la legge n. 1089, sulla «Tutela delle cose di interesse artistico e storico», e la legge n. 1497, sulla «Protezione delle bellezze naturali», erano intese solo a tutelare quelle che (secondo il lessico del vigente Codice dei beni culturali) sono le due componenti del patrimonio culturale, ossia i beni culturali e i beni paesaggistici, e affidavano ogni compito in materia agli organi statali.

Ora, riguardo a questa funzione Regioni ed Enti locali avevano un ruolo marginale anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Già in sede di Assemblea costituente sul ruolo delle autonomie locali in tema di beni culturali erano emerse due posizioni abbastanza definite: che in sostanza corrispondono a quelle che ricorrono ancora oggi in ogni dibattito in materia.

Accanto a chi temeva i rischi che per il patrimonio culturale sarebbero potuti venire dal localismo e dal particolarismo, e dunque voleva costituzionalizzare l'assetto delle competenze di cui alle leggi Bottai, vi era chi invece era a favore di una attribuzione di compiti anche alle autonomie¹.

E così, come in altri casi, anche qui prevalse una soluzione di compromesso.

L'art. 9 della Costituzione venne infatti formulato in modo tale da lasciare uno spazio per gli interventi di Regioni ed Enti locali anche nella materia che qui interessa.

Il dibattito svoltosi su questa disposizione viene ricostruito nella sentenza della Corte costituzionale n. 921 del 1988: «L'iniziale formulazione di tale articolo era la seguente: *il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato*. La norma era, così, intesa ad escludere in materia attribuzioni regionali e di altri Enti locali territoriali. Su proposta dell'on. Lussu, il termine *Stato* fu sostituito con l'altro *Repubbli-*

(1) A. BARTOLINI, *Beni culturali*, voce in *Enc. dir. annali*, Milano, 2013, VI, p. 127.

ca, per lasciare impregiudicata la questione della autonomia regionale (Atti Assemblea costituente, Discussioni, p. 3422). Tale modifica è stata esattamente interpretata come diretta a sostituire allo Stato-persona lo Stato-ordinamento, con conseguente possibilità di aperture legislative, intese a svolgere il principio risultante dalla modifica, chiamando all'azione per la tutela e l'incremento dei *valori culturali* tutti i soggetti, provvisti di autonomia (dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Università ecc.). La formulazione attuale dell'art. 9 Cost. traduce tale finalità: *la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica; tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*. La enunciazione, così risultante, che a torto fu ritenuta di scarso rilievo e di non incisiva operatività, traduce una visione chiara, intesa a sollecitare il concorso di tutte le istituzioni, la cui sfera di attività possa toccare i detti valori².

Nondimeno, il testo originario dell'art. 117 Cost. prevedeva che le Regioni avessero competenza legislativa solo ed esclusivamente in un settore limitato, ossia in tema di «musei e biblioteche di Enti locali».

E dato che il vecchio testo dell'art. 118, come noto, sanciva il principio del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative, la ristrettezza delle funzioni legislative delle Regioni si traduceva nell'angustia delle funzioni di amministrazione: anche per questo aspetto Regioni, Comuni e Province potevano dunque occuparsi della tutela dei soli beni culturali che rientravano nel novero di cui s'è detto³.

3. *L'elaborazione della nozione di valorizzazione*

Eppure l'art. 9 Cost. aveva posto le basi per un possibile ampliamento del ruolo delle autonomie, anche se attraverso un percorso che probabilmente i Costituenti non potevano neppure immaginare.

Ma è scontato che ogni proposizione normativa, quando è stata ema-

(2) Sul punto v. ancora A. BARTOLINI, *Beni culturali*, cit.

(3) Sugli assetti delle competenze in tema di beni culturali prima della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione v., da ultimo, C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, spec. p. 66 ss., A. SAU, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario*, in E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Firenze, 2016, p. 260 ss.

nata, si presta a essere interpretata ben al di là delle intenzioni di chi l'ha formulata, secondo criteri di interpretazione sistematica ed evolutiva: non a caso un vecchio detto afferma che le leggi sono come i figli, i quali quando escono di casa vanno per la loro strada⁴.

Il che è appunto accaduto con l'art. 9, che è stato letto in modo sistematico, alla luce delle altre disposizioni della Costituzione.

Negli anni Sessanta del Novecento si è iniziato a interpretare il secondo comma di questo articolo alla luce del primo comma, e dei principi personalistico e di uguaglianza sostanziale, e dunque in dottrina in un primo tempo si è affermato che «in un ordinamento che vuol essere democratico non soltanto in senso formale ... e perciò appunto si propone il perfezionamento della personalità di tutti i consociati e il progresso materiale e spirituale della società nella sua integrità (artt. 1-4 Cost.), gli obiettivi dello sviluppo della cultura, del gusto estetico, della ricerca scientifica e tecnica (avuti di mira dall'art. 9) si collocano manifestamente come strumentali; e rispetto ad essi, la tutela, ad opera dei pubblici poteri, del patrimonio paesistico, artistico e storico del Paese si rivela, a propria volta, come mezzo al fine»⁵.

Di là a poco altra dottrina avrebbe sostenuto che in forza di queste disposizioni la formula costituzionale sul paesaggio non va intesa alla luce dei contenuti della legge n. 1497 del 1939, sicché la tutela paesistica «non può essere limitata alla protezione (delle bellezze naturali), né, tanto meno, alla loro semplice conservazione», ma, piuttosto, «investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolta»⁶.

E negli anni Settanta si sarebbe rilevato pure che «la medesima conce-

(4) Con maggior tecnicismo si potrebbe anche aggiungere che persino un convinto giuspositivista quando esamina come si è evoluta e come si è consolidata l'interpretazione di questa o di quella disposizione deve adottare una prospettiva giusrealistica: e così in sostanza le vicende della storia del diritto vanno trattate in modo analogo alla storia delle idee in ogni aspetto dell'esperienza umana.

(5) A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, ora in *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1990, p. 282 ss., originariamente in *Riv. giur. ed.*, 1967, p. 69 ss.

(6) A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, p. 16 ss. Cfr. in tal senso anche G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974, p. 157 ss.

zione dinamica della tutela può essere estesa al patrimonio artistico, sia per quanto riguarda gli immobili, sia per quanto riguarda i beni mobili ... con ciò sembra possibile una lettura unitaria, non solo del secondo comma, ma dell'intero articolo, col secondo comma costituente una accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura»⁷. Riprendendo una sintesi particolarmente efficace di quanto è avvenuto si può dunque dire che la vigenza della Costituzione repubblicana in definitiva ha condotto a «l'abbandono di una concezione estetizzante ed elitaria delle *cose d'arte*, a favore di un processo di democratizzazione del patrimonio storico e artistico della Nazione»⁸: e, di conserva, anche al superamento di quella che è stata espressivamente definita come la «concezione totalizzante della tutela»⁹.

In questo modo si sarebbe dunque potuto aprire la strada a una ridefinizione della funzione della tutela in termini anche *dinamici*.

Invece si è preferito configurare una seconda funzione pubblica in tema di beni culturali, ossia la valorizzazione – la cui esatta definizione è sempre abbastanza problematica, anche se ai nostri fini è sufficiente dire che essa *in nuce* consiste nelle attività di diffusione della conoscenza e della fruizione dei beni culturali, al fine ultimo di promuovere lo sviluppo della cultura¹⁰.

L'espressione è entrata nel lessico legislativo ancora una volta negli an-

(7) F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario Branca della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 445 ss.

(8) L. CASINI, *Beni culturali*, voce in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, 2006, p. 680.

(9) È una definizione che si riprende da G. SCIULLO, *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1, 1998.

(10) L'ultima versione dell'art. 6 del Codice dei beni culturali ex d.lgs. n. 42/2004 prevede che «la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati». Su questa nozione v., fra i tanti, L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 651 ss.; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, 2006; D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011.

ni Sessanta, con la legge n. 310 del 1964, istitutiva della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico e del paesaggio, ossia di quella che ricordiamo come Commissione Franceschini, dal nome del suo presidente: la quale nella relazione finale peraltro sottolineava anch'essa la funzione sociale del patrimonio storico e artistico, da intendersi «come fattore di sviluppo intellettuale e morale della persona»¹¹.

La valorizzazione sarebbe poi divenuta ufficialmente una delle funzioni della nuova amministrazione dei beni culturali, dato che l'art. 2 del decreto-legge n. 657 del 1974, di istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente, si apriva affermando che «il Ministero provvede alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese»¹².

4. La tutela e la valorizzazione nelle leggi di regionalizzazione e nella riforma costituzione del 2001

Questa funzione interessa ai nostri fini perché essa è venuta in gioco quando si è iniziato a pensare di attribuire un ruolo di maggior rilievo alle autonomie locali¹³: e ciò anche perché a partire almeno dagli anni Settanta si andava diffondendo la consapevolezza del fatto che «le attività culturali ritenute tali secondo il linguaggio comune e secondo la *communis opinio* sono in gran parte (e statisticamente prevalente) prodotte, indirizzate, guidate, assistite dalle Regioni e dagli Enti locali»¹⁴.

Ruolo che però non è stato riconosciuto in occasione delle tre cosiddette regionalizzazioni delle competenze avvenute negli ultimi decenni del Novecento.

La prima regionalizzazione con il d.P.R. n. 3/1972 si era infatti limitata a dare pedissequa attuazione a quanto era disposto dal vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione.

(11) P. DRAGONI, *Processo al museo. Sessant'anni di dibattito sulla valorizzazione museale in Italia*, Firenze, 2010, p. 54.

(12) V. N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002, p. 82.

(13) Cfr., da ultimo, A. SAU, *Il contributo*, cit.

(14) G. MORBIDELLI, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, p. 943.

La seconda con l'art. 48 del d.P.R. n. 616/1977 aveva sì previsto l'emana-
zione di una legge che avrebbe dovuto stabilire «le funzioni amministra-
tive delle Regioni e degli Enti locali in ordine alla tutela e valorizzazio-
ne del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumenta-
le, paleo-etnologico ed etno-antropologico»: ma come noto questa leg-
ge non è mai stata emanata.

Quanto alla terza, attuata tramite le leggi c.d. Bassanini degli anni Novanta,
la legge n. 59 del 1997 aveva previsto che, in attuazione del principio di sus-
sidiarietà verticale, venissero emanati decreti legislativi intesi al conferimen-
to a Regioni ed Enti locali delle funzioni relative alla cura degli interessi del-
le rispettive comunità, e delle funzioni esercitate a livello locale dalle ammi-
nistrazioni dello Stato, ma nell'art. 3 aveva escluso dal conferimento le fun-
zioni inerenti la tutela dei beni culturali: per cui anche il d.lgs. n. 112/1998
nell'art. 149 aveva confermato la riserva della tutela in capo allo Stato.

Nell'art. 152 il d.lgs. n. 112 aveva poi previsto che Stato, Regioni ed En-
ti locali curano la valorizzazione dei beni culturali «ciascuno nel pro-
prio ambito», ossia secondo quello che viene definito criterio dominica-
le: precisando però che «la valorizzazione viene di norma attuata me-
diante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, Regioni
ed Enti locali»¹⁵.

Peraltro quest'ultima previsione non era una novità assoluta, dato che
norme sulla collaborazione fra Stato e autonomie nella materia che qui
interessa si ritrovavano già nell'art. 2 del Regolamento di organizzazione
del Ministero per i beni culturali emanato con il d.P.R. n. 805 del 1975 –
«I beni culturali sono patrimonio nazionale. Le Regioni, oltre ad eserci-
tare le competenze stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica
14 gennaio 1972, n. 3 e quelle eventualmente da trasferire o delegate ai
sensi dei decreti da emanarsi per l'attuazione della legge 22 luglio 1975,
n. 382, collaborano con l'amministrazione statale, nell'attività di tutela
secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo.
Le Regioni concorrono all'attività di valorizzazione secondo programmi
concordati con lo Stato»¹⁶.

(15) Cfr. G. CORSO, *Art. 152*, in *Le Regioni*, 1998, p. 966 ss.

(16) Cfr. L. ZANETTI, *Art. 112*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesag-*

Il ruolo di rilievo di cui s'è detto pareva invece essere stato attribuito alle autonomie con la riforma costituzionale del 2001.

Infatti il testo vigente dell'art. 117 conserva in capo allo Stato la potestà legislativa esclusiva sulla funzione di tutela, ma tra le materie devolute alla potestà legislativa concorrente delle Regioni annovera appunto anche la disciplina della valorizzazione¹⁷.

Nella riforma del 2001 è poi venuto meno il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, dato che a mente dell'art. 118 le funzioni amministrative devono essere allocate secondo il principio della sussidiarietà verticale, ossia in capo al livello di governo più prossimo ai cittadini – salva però l'applicazione degli altri due principi che si accompagnano alla sussidiarietà, ossia l'adeguatezza e la differenziazione¹⁸.

Inoltre il terzo comma di questo articolo prevede che «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

Sulla base della lettera di queste disposizioni, in tema di tutela ci si sarebbe dunque potuti attendere una più o meno ampia attribuzione – se del caso accompagnata da «forme di intesa e coordinamento» – di competenze amministrative alle autonomie; e in tema di valorizzazione che le Regioni potessero dettare norme anche sui beni culturali rimasti nella disponibilità dello Stato.

5. Segue: e il principio di leale collaborazione

Giunti a questo punto è però il caso di aprire una parentesi: formule quale quelle del terzo comma dell'art. 118 Cost. sulle «forme di intesa e coordinamento», e dell'art. 152 del d.lgs. n. 112 sulle «forme di cooperazione strutturali e funzionali», in genere vengono considerate espressioni

gio, Bologna, 2004, p. 443.

(17) Sui dibattiti che, riguardo alla materia che qui interessa, hanno preceduto la riforma, v. F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, p. 260 ss.

(18) Cfr. in proposito G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004.

ne di una sorta di generale principio *sans texte*, che viene ritenuto immanente nell'ordinamento costituzionale anche se è privo di una precisa base testuale, ossia il principio di leale collaborazione, o leale cooperazione.

Principio sul quale vale la pena di soffermarsi, perché, come vedremo fra poco, esso assume un rilievo centrale negli assetti odierni delle competenze nella materia che qui interessa.

Come noto questo principio è inteso a risolvere il problema del coordinamento tra Stato e autonomie: un problema che, per vero, non era stato affrontato dal testo originario della Carta costituzionale, perché riguardo a questi rapporti esso sembrava essersi ispirato a un modello di *dual*, o *competitive federalism*, in cui i diversi livelli di governo sono rigidamente separati.

Il che dimostra la verità della constatazione, che risale almeno a Mortati, secondo cui il disegno della Costituzione nasce già vecchio: alla fine degli anni Quaranta non si era consapevoli di quanto i raccordi tra i diversi livelli di governo si rendano necessari nei Paesi in cui i pubblici poteri intervengono nella società e nell'economia¹⁹; né del fatto che nel principale ordinamento federale, quello degli Stati Uniti, a fronte dell'esigenza di dare attuazione alle politiche del *New deal* il modello separatista era già stato soppiantato dal *cooperative federalism*, che appunto si connota per l'integrazione fra centro e periferia²⁰.

Ma già quand'era vigente il testo originario della Costituzione le esigenze di coordinamento erano state affrontate attraverso meccanismi riconducibili a questo principio, e dunque sostanzialmente al di fuori del disegno costituzionale²¹ – per cui anche qui forse si potrebbe tornare a ricordare che le leggi sono come i figli, ecc.

Basti ricordare che sin dagli anni Ottanta s'era affermato il meccani-

(19) V. A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983, p. 104 ss., A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regione*, *ivi*, 1984, p. 667 ss.

(20) V., per tutti, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 84 ss.

(21) Cfr. A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regione (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 2011 ss.

smo delle Conferenze tra Stato, Regioni e autonomie locali, e la Corte costituzionale aveva preso a sostenere che il principio di leale collaborazione dev'essere attuato, in particolare tramite lo strumento delle intese, nei casi in cui si riscontra un concorso di competenze tra Stato e Regioni²².

Peraltro in tema di beni culturali il principio in parola era stato impiegato dalla giurisprudenza costituzionale sin dagli anni Ottanta: in particolare nella sentenza n. 64 del 1987, dove la Corte aveva affermato la legittimità di un intervento statale che interferiva nella materia regionale «musei e biblioteche di Enti locali», precisando però che «qualora l'avverarsi di quelle previsioni dia luogo a interferenze dovute a un collegamento obbiettivo indissolubile fra i rispettivi ambiti di competenza, all'inconveniente potrà e dovrà avviarsi ricorrendo a soluzioni ispirate al principio di leale cooperazione».

E nella già citata sentenza n. 921 del 1988, ove si era rilevato che l'art. 2 del d.P.R. n. 805 del 1975 doveva considerarsi inteso a rendere «operante in materia il principio che questa Corte ha costantemente affermato, rispetto ad analoghe situazioni inerenti ai rapporti tra Stato e Regioni: quello di *leale cooperazione; collaborazione; concerto delle azioni*, ecc.»²³.

Ora, è abbastanza singolare che, nonostante le esperienze fatte in mez-

(22) V., riassuntivamente, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008 e, sul sistema delle conferenze, G. CARPANI, *La conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dalla istituzione a oggi*, Bologna, 2006. La letteratura in proposito come noto è molto ampia, ma v. almeno anche S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, p. 398 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495 ss.; A. BALDASSARRE, *Rapporti fra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, p. 43 ss.; P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Le Regioni*, 1985, p. 175 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 473 ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze e prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quad. reg.*, 1990, p. 1183 ss.; M. SCUDIERO, *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione*, in *Le Regioni*, 1991, p. 637 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1311 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, p. 255 ss.; A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, p. 271 ss.

(23) Cfr. A. SERRA, C. TUBERTINI, L. ZANETTI, *Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2, 2006.

zo secolo di applicazione del vecchio testo del Titolo V della Costituzione, anche nel redigere la riforma costituzionale del 2001 delle esigenze di coordinamento ci si sia curati abbastanza poco²⁴: nel testo vigente della Costituzione alla leale collaborazione si fa un cenno solo nell'art. 120, in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato, e la clausola del terzo comma dell'art. 118 resta isolata.

Forse questa lacuna sarebbe stata colmata se la riforma avesse ricevuto un'adeguata attuazione da parte del legislatore ordinario: ma dato che, come noto, questa attuazione non v'è stata, ancora una volta è la giurisprudenza della Corte costituzionale che in modo più o meno creativo ha elaborato strumenti intesi ad assicurare un'ampia dose di elasticità nei rapporti tra i diversi livelli di governo.

E lo ha fatto in particolare tramite la lettura di una buona parte delle materie di competenza esclusiva statale come materie finalistiche, o materie-scopo, o trasversali: per cui la legislazione statale può ingerirsi nelle materie di competenza regionale quando persegue lo scopo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, o l'ambiente e l'ecosistema, *etc.* E tramite la "lettura procedimentale" dei principi di sussidiarietà verticale, di adeguatezza e di differenziazione²⁵, che si è affermata a partire dalla nota sentenza della Corte n. 303 del 2003, per cui lo Stato in un determinato ambito può esercitare competenze amministrative (e, al contempo, tramite la cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", anche competenze legislative), a condizione che venga stipulata un'intesa con le Regioni: sicché anche dopo la riforma dello scorso decennio il principio di collaborazione ha ripreso a essere attuato ben al di là di quanto non disponga la lettera della Costituzione.

6. *Gli assetti odierni del riparto delle competenze legislative*

Detto questo, non deve stupire neppure che gli assetti odierni delle competenze in tema di beni culturali risultino diversi da quelli che si potevano prevedere in base alla lettera della riforma del 2001.

(24) Com'era stato prontamente rilevato in particolare da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss.

(25) Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, p. 199.

Quanto alle competenze legislative, la giurisprudenza costituzionale in un primo tempo ad alcuni era parsa propensa a rafforzare il ruolo delle Regioni, quando nella sentenza n. 94 del 2003 aveva mandato indenne da censure una legge regionale sulla tutela e sulla valorizzazione dei locali storici, affermando che le Regioni possono legiferare sui c.d. «altri beni culturali», ossia sui beni, non tutelati dalla legge statale, «cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale» – d'altro canto, se questi beni esulano dal novero di quelli che sono oggetto di tutela secondo la disciplina statale, gli interventi in proposito dovrebbero ricadere senz'altro nella competenza residuale delle Regioni²⁶.

Ma già l'anno successivo la Corte costituzionale ha interpretato la competenza legislativa regionale in tema di valorizzazione in modo riduttivo, con la sentenza n. 26 del 2004, nella quale si è affermato che questa materia va intesa secondo il criterio dominicale che, come s'è visto, era previsto dall'art. 152 del d.lgs. n. 112/1998, sicché lo Stato può continuare a legiferare sulla valorizzazione dei beni di cui è titolare.

La Corte è giunta a questa conclusione in base all'assunto che il criterio dominicale «pur essendo inserito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, conserva tuttora la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma soprattutto perché è riferibile a materie-attività, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa».

Questo assunto suscita però diverse perplessità: in particolare perché, anche volendo ammettere che per interpretare i confini delle materie

(26) Così M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, nel *Forum on line di Quad. cost.*, 30.10.2017. La sentenza era stata interpretata nel senso di una maggiore apertura da parte della Consulta nei confronti delle Regioni ad esempio da P. CARPENTIERI, *Le Regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*, in *Urb. app.*, 2003, p. 1017 ss., e da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La elaborazione del «diritto dei beni culturali» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 1, 2007.

indicate nell'art. 117 può essere impiegato il criterio cosiddetto storico-normativo, ossia che si possono utilizzare le definizioni che si desumono dalla legislazione ordinaria che era in vigore al momento della emanazione della legge costituzionale del 2001, resta innegabile che la lettera della disposizione costituzionale in tema di valorizzazione è chiara e univoca; sicché, applicando i principi consueti in tema di interpretazione, per intenderne il senso non è certo necessario ricorrere a un qualche tipo di interpretazione storica²⁷.

La Corte è poi tornata a impiegare la nozione di materia-attività in tema di beni culturali anche nella sentenza n. 232 del 2005, sostenendo che «la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera s) tra quelle di competenze legislativa esclusiva dello Stato, è materia che condivide con altre alcune peculiarità. Essa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, come questa Corte l'ha già definita (v. sentenza n. 26 del 2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione». A questa stregua la tutela finisce dunque per essere configurata in termini analoghi a una materia trasversale, al pari della tutela dell'ambiente: e non a caso nella sent. n. 232 la Corte ha svolto un ragionamento analogo a quello che era stato fatto a proposito delle leggi regionali che prevedono *standard* di tutela ambientale ulteriori a quelli statali, e dunque ha riconfermato la competenza regionale sugli «altri beni culturali», affermando che, nella disciplina del governo del territorio, si

(27) Come osserva in via generale A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 156 ss., che pure è favorevole all'impiego del criterio in parola. Peraltro questo A., in *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 21, aveva rilevato che la riforma costituzionale del 2001 non può considerarsi «la meccanica costituzionalizzazione» della legislazione degli anni Novanta, dato che tra l'una e l'altra sono anzi ravvisabili «non trascurabili elementi di tensione». Sulla sentenza n. 24/2006 v. F.S. MARINI, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materie-attività nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 197 ss., e D. NARDELLA, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali?*, in *Aedon*, 2, 2004, e cfr. anche F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello Statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 1 ss.

può tener conto «non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia»²⁸.

Peraltro quest'ultimo orientamento in seguito era stato confermato anche dalle sentenze nn. 388/2005 e 247/2010, mentre più di recente la Consulta è parsa andare in una direzione diversa, quando, nella sentenza n. 194/2013, ha dichiarato illegittima una legge regionale che regolava «gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale», in base all'assunto che essa andasse a invadere la competenza esclusiva statale perché questi beni sono potenzialmente suscettibili di essere assoggettati a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali²⁹.

Da segnalare infine che più di recente la Corte costituzionale nella sentenza n. 140/2015 è tornata a impiegare il principio di leale collaborazione.

In questa sentenza sono stati dichiarati illegittimi i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 52 del Codice dei beni culturali: i quali prevedevano rispettivamente che i Comuni, sentito il Soprintendente, individuassero a fini di promozione e salvaguardia i locali in cui si svolgono attività di artigianato o di commercio tradizionali, rilevanti ai sensi delle convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la promozione delle diversità culturali; e che gli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali potessero adottare, sentiti gli Enti locali, determinazioni volte a vietare gli usi non compatibili con le esigenze di tutela e di valorizzazione nelle aree pubbliche di particolare valore culturale o paesaggistico.

In sostanza la Corte ha escluso che qui vi fosse una prevalenza della tutela su altre materie di competenza regionale (il che, dati i preceden-

(28) La sentenza n. 232/2005 è commentata da A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1256 ss.

(29) Su questa pronunzia esprimono perplessità sia L. CASINI, *"Le parole e le cose": la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 257 ss., sia S. MABELLINI, *La "presunzione di culturalità" apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2772 ss.

ti sulla tutela come materia-attività, avrebbe consentito di mandare in-denni da censure le disposizioni in parola), e ha ritenuto piuttosto che si riscontrasse un concorso tra tutela, valorizzazione, e due competenze regionali residuali, ossia l'artigianato e il commercio.

Sicché, applicando un principio elaborato in precedenza per ipotesi analoghe, ha censurato le due disposizioni nella parte in cui esse non prevedono l'intesa a garanzia della leale collaborazione fra Stato e Regioni.

Peraltro questa pronunzia è stata criticata sia da chi ritiene che la Consulta avrebbe dovuto affermare la prevalenza della tutela, sia da chi per contro ritiene che a questa stregua si consente allo Stato di intervenire nelle materie regionali in modo troppo invasivo, «pur con la correzione del principio collaborativo»³⁰.

7. Segue: e quelli del riparto delle competenze amministrative

Diverso da quello che ci si potrebbe attendere sulla base del testo vigente della Costituzione è anche l'odierno riparto delle competenze amministrative.

E qui l'applicazione della leale collaborazione tra i livelli di governo ha uno spazio ancor più ampio di quanto non accada per le competenze legislative³¹.

Riguardo alla tutela, l'art. 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio

(30) Così S. MABELLINI, *Un caso di "non prevalenza" della competenza statale che segna un ulteriore passo indietro per la potestà legislativa delle Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 1237 ss. Critiche in senso opposto vengono espresse ad esempio da P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9 Cost.) al commercio e alla "leale collaborazione" interistituzionale*, *ivi*, p. 1246 ss., e da G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1, 2017.

(31) V., per tutti, D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, 2005, p. 315 ss. Sugli assetti della leale collaborazione in tema di beni paesaggistici cfr. M. BUONAURO, *Il regionalismo cooperativo e la leale collaborazione. Soluzione moderna per una effettiva tutela dei valori paesistici e ambientali*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *I beni e le attività culturali*, Padova, 2002, p. 563 ss. Sull'applicazione del principio di leale collaborazione nell'ordinamento amministrativo v. inoltre, in generale, il recente studio di P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *federalismi.it*, 23, 2017, anche per puntuali richiami dottrinali.

ex d.lgs. n. 42/2004 torna ad attribuire la relativa funzione allo Stato: e ciò, dichiaratamente al fine di garantirne l'esercizio unitario, e, dunque, in attuazione del principio di adeguatezza – anche se in questo modo il legislatore in sostanza ha finito col mantenere (o forse col ripristinare) il vecchio parallelismo tra legislazione e amministrazione³².

Questa disposizione soggiunge però che il Ministero per i beni e le attività culturali può conferire l'esercizio delle funzioni di tutela alle Regioni «tramite forme di intesa e coordinamento ai sensi dell'articolo 5». L'art. 5 del Codice pare infatti voler attuare il principio dell'intesa e del coordinamento che, come s'è visto più sopra, viene enunciato espressamente nel terzo comma dell'art. 118 Cost., ove afferma che «le Regioni, nonché i Comuni, le Città metropolitane e le Province ... cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela», e dunque prevede che tra Stato e Regioni possono essere stipulati «specifici accordi o intese» per coordinare gli interventi in materia di questi due livelli di governo, e che gli accordi e le intese possono prevedere anche «particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali».

Si è però osservato che qui la cooperazione delle autonomie viene intesa solo «in termini di ausiliarità e di collaborazione servente» allo Stato: il che risulta confermato anche dai contenuti del comma 7 dell'articolo, che in sostanza finisce per configurare i poteri esercitati dalle autonomie non come competenze attribuite, ma, piuttosto, come competenze meramente delegate dallo Stato, ove prevede che il Ministero può addirittura esercitare «potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza»³³.

Va poi ricordato che originariamente l'art. 5 prevedeva anche un'eccezione alla regola sulla competenza statale in tema di tutela, ove disponeva che «le funzioni di tutela previste dal presente codice che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato, sono eser-

(32) Così G. PASTORI, *Art. 4*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 81.

(33) G. PASTORI, *La cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1, 2004.

cite dalle Regioni»: questa clausola è però stata abrogata dal decreto-legge n. 78 del 2015, convertito nella legge n. 125/2015³⁴.

Il principio di collaborazione viene poi attuato anche riguardo alla valorizzazione, in particolare nell'art. 112 del Codice, che riprende e svolge i contenuti dell'art. 152 del d.lgs. n. 112 del 1998³⁵.

Il quarto comma del testo vigente di questa disposizione prevede infatti che «lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica»: e così in sostanza configura un sistema di concertazione «articolato in tre fasi: strategica, di programmazione specifica o pianificazione, di gestione»³⁶.

E il comma 9 dispone che comunque, anche il di fuori delle ipotesi appena viste, possono essere stipulati pure altri accordi, tra Stato, autonomie e privati interessati, «per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali» – non va poi dimenticato che ulteriori *species* di accordi tra Stato e autonomie vengono previste anche negli artt. 118, per la promozione delle attività di studio e di ricerca, e 119, per la diffusione della conoscenza e della fruizione del patrimonio culturale nelle scuole.

Sicché gli accordi tra amministrazioni, disciplinati in via generale dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990, dovrebbero essere divenuti la modalità ordinaria e normale dell'azione amministrativa in tema di valorizzazione dei beni culturali³⁷.

Ed è vero che il comma 6 della disposizione in parola prevede ancora una volta il criterio dominicale, di cui s'è già detto *supra* («In assenza degli accordi di cui al comma 4, ciascun soggetto pubblico è tenuto a

(34) V. in proposito C. BARBATTI, *Organizzazione e soggetti*, cit., p. 77 ss.

(35) V., per tutti, G. SEVERINI, *Art. 112*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 851; D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., *passim*.

(36) M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATTI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 293. V. sul punto anche G. SEVERINI, *Art. 112*, cit., spec. p. 857 ss.

(37) Cfr. S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 403 ss.

garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità»), ma esso dovrebbe assumere una valenza solo residuale rispetto alle modalità di azione consensuale e concertata di cui s'è detto.

Anche se in concreto il sistema di concertazione previsto dal comma 4 a oggi risulta in parte inoperante, probabilmente perché ha «incontrato un sistema amministrativo poco propenso e preparato a procedere con queste modalità»³⁸, sicché nello svolgimento delle attività di valorizzazione in molti casi finisce ancora per prevalere il criterio dominicale³⁹.

Un ampliamento delle funzioni amministrative delle autonomie in tema di valorizzazione non è venuto neppure dalla disciplina del federalismo demaniale, nonostante che il comma 5 dell'art. 5 del d.lgs. n. 85/2010 preveda che negli accordi di valorizzazione stipulati ai sensi dell'art. 112 del Codice si può disporre il trasferimento di beni culturali dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali.

I trasferimenti di questi beni sono stati infatti abbastanza rari, sia perché il MIBACT si è dimostrato restìo a cedere la titolarità dei beni in discorso, sia perché comunque in questi anni le autonomie hanno a disposizione solo risorse finanziarie particolarmente scarse⁴⁰.

8. Osservazioni conclusive

Per cui nel settore che qui interessa agli assetti delle competenze che si potevano prevedere stando alla lettera del testo della Costituzione riformato nel 2001 si sono sostituiti assetti che in gran parte si basano sulla leale collaborazione⁴¹.

Nondimeno questi assetti in certa misura possono venire incontro al contempo alle aspirazioni delle autonomie a vedersi riconosciuto un ruolo di rilievo in tema di beni culturali, e a quelle degli apparati centrali a non rinunciare del tutto alle esigenze di uniformità nel settore: e dunque probabilmente meritano una più compiuta attuazione⁴².

(38) M. CAMMELLI, *Cooperazione*, cit., p. 293.

(39) Cfr. G. SEVERINI, *Art. 112*, cit., p. 853.

(40) A. SAU, *Il contributo*, cit., p. 365.

(41) Com'era stato rilevato già da D. SORACE, *L'amministrazione pubblica*, cit., p. 336 ss.

(42) Vedono con favore un sistema di amministrazione dei beni culturali basato sulla coopera-

È però scontato che gli assetti delle competenze basati sulla collaborazione possono suscitare riserve di vario genere, in particolare perché della collaborazione tra Stato e autonomie non è certo possibile una visione edulcorata in un sistema che attualmente è connotato da un'ampia dose di conflittualità, e nel quale i diversi attori istituzionali possono dunque dubitare che i propri interlocutori siano disposti a rapportarsi *lealmente*.

Il che ovviamente fa temere il rischio di *impasse* nell'azione dei pubblici poteri.

Ma, anche a prescindere dal fatto che forse esistono sistemi per ovviare al rischio di paralisi decisionale (basti considerare che secondo taluni la giurisprudenza costituzionale da ultimo sarebbe propensa ad abbandonare il distinguo tra intese forti e intese deboli, e quindi a non considerare più assolutamente insuperabile ogni diniego di intesa⁴³), pure chi auspica un'azione statale efficace e tempestiva non può dimenticare che in definitiva nel nostro ordinamento la leale collaborazione per lo più ha reso possibili interventi statali in ambiti che altrimenti sarebbero rimasti riservati alle autonomie⁴⁴.

E non va dimenticato neppure che, in via generale, dato che i tentativi degli ultimi due decenni (condivisibili o meno che fossero) di modificare il testo della Costituzione uscito dalla riforma di inizio secolo sono falliti, alla fin fine la leale collaborazione pare ancora il sistema più plausibile per cercare di risolvere la dialettica tra Stato e autonomie.

zione e sull'integrazione dei livelli di governo ad esempio G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione*, cit., e M. CAMMELLI, *Cooperazione*, cit.

(43) Come noto nel primo caso la mancanza di un'intesa con le Regioni risulta insuperabile, mentre nel secondo la Corte costituzionale può considerarla superabile, se ritiene che le trattative, pur avendo avuto esito negativo, si sono svolte correttamente. L'opinione di cui si dice nel testo è prospettata ad es. da A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, 25, 2016, nel commentare Corte cost. n. 251 del 2016, che come noto ha suscitato alcune critiche particolarmente accese ove ha dichiarato illegittime le disposizioni della legge n. 124/2015 ove non prevedevano che in sede di emanazione dei decreti legislativi delegati fosse acquisita l'intesa della Conferenza unificata, e da A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 15 ss.

(44) Cfr., da ultimo, F. CORTESE, *Spigolature sul sistema delle conferenze e sulle sue "magnifiche sorti e progressive": una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, p. 119 ss. e, in precedenza, almeno S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., *passim*.