

PARTE III

**BENI CULTURALI, AMBIENTE, TURISMO
E GOVERNO DEL TERRITORIO:
TRA “AUSTERITÀ” E PRIVATIZZAZIONE?**

I BENI AMBIENTALI E CULTURALI: TRA OPPORTUNITÀ E RISCHI

di Emma A. Imparato

SOMMARIO: 1. Beni ambientali e culturali nella riforma costituzionale. – 2. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. – 3. L'attività di gestione del patrimonio culturale. – 3.1. Il nuovo Ministero dei Beni Culturali, Ambientali e Turistici: la Riforma Franceschini. – 3.1.1. L'organizzazione attuale. – 3.2. Le "forme" di gestione delle Regioni.

1. Beni ambientali e culturali nella riforma costituzionale

La Costituzione, con la riforma del Titolo V, Parte II¹, attuata nel 2001 e tuttavia soggetta a nuova revisione qualora l'esito del referendum costituzionale sarà positivo, pone una chiara distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni ambientali e culturali, considerandole alla stregua di materia-attività piuttosto che di materie in sé considerate². La titolarità, quanto alla competenza legislativa, viene così individuata in capo ai vari livelli dell'ordinamento.

Proseguendo il percorso avviato dalle leggi Bassanini, in particolare dal d.lgs. n. 112/1998³ (in attuazione delle leggi di delega nn. 59 e 127/1997) che

¹ Per ragioni di economia di spazio non ci soffermeremo sulla riforma della Costituzione in atto al momento in cui si scrive. Si può tuttavia accennare al fatto che se troverà conferma tra gli elettori, la nuova strutturazione del Titolo V se vede confermata la distinzione tra tutela e valorizzazione (sia pure quali materie questa volta di competenza statale), introduce una nuova sub-materia – la "promozione dei beni culturali" – di competenza regionale, che genererà un nuovo conflitto definitorio.

² Di "materia (oggetto) a sé stante", parla, in particolare, C. BARBATI, *I soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO, *Il diritto dei beni culturali*, il Mulino, Bologna, 2003, in particolare p. 108.

³ Per un primo commento alle sue disposizioni, vedi, G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna, 1998; M. STIPO (a cura di), *Commento al d.lgs. n. 112/1998-Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1998. Cfr., inoltre, il n. 4/1998 di *Le Istituzioni del federalismo*. In particolare, poi, per i beni culturali, v. F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 255 nonché M. SICLARI, *Beni e attività culturali. Decentramento di funzioni amministrative e nuovo riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Nuova rass.*, 1999, p. 1696 ss.

nel distinguere, all'art. 118, i beni culturali da quelli ambientali, differenzia in proposito anche attività e funzioni, la novella costituzionale del 2001 ha infatti introdotto, all'art. 117, nuovi elenchi di materie. Invertendo il principio della residualità sino ad allora operante a favore dello Stato, la nuova norma inserisce nella tassativa enumerazione di materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato – salva la possibilità per le Regioni di innalzare i livelli di tutela sia pure solo nelle materie di propria competenza⁴ – la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”⁵ (segnatamente alla lett. s) del comma 2 dell'art. 117). Le attività relative alla loro “valorizzazione”⁶ sono invece considerate materia di legislazione concorrente.

Questa nuova architettura costituzionale relativa al riparto di competenza Stato-Regioni disegnata dal legislatore di riforma non è peraltro distante da quanto disposto dal principio fondamentale dell'art. 9 Cost., in particolare al comma 2 che afferma che la Repubblica “Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”, concorrendo a preservare la memoria della comunità nazionale, è patrimonio “intrinsecamente comune”⁷ e perciò affidato dal principio costituzionale, senza puntualizzazioni, alle cure della “Repubblica”: si deve intendere tale, secondo l'interpretazione anche di ormai consolidata dottrina⁸ e

⁴ Le Regioni “possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.), livelli di tutela più elevato (...). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione”. Così, in particolare, Corte cost., sentenza 5 marzo 2009, n. 61.

⁵ Vedi, specificamente per la Regione Campania, da ultimo la pronuncia della Corte cost. n. 314 del 2009 con cui si ribadisce che in particolare “la disciplina statale dei rifiuti collocandosi nell'ambito della ‘tutela dell'ambiente e dell'ecosistema’ – di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. – costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino”. Corte cost., sentenza 4 dicembre 2009, n. 314.

⁶ Al comma 3, specificamente si legge “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”.

⁷ Questa è peraltro la lettura che la stessa Corte costituzionale, in una recentissima pronuncia, offre dell'art. 9. V., specificamente, Corte cost., sentenza 17 luglio 2013, n. 194.

⁸ *Ex plurimis*, per citare quelli più risalenti, A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 1967, p. 70 ss.; F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. de Il Foro it., 1976, (cfr. p. 456); F. SALVIA, *I beni culturali: i ruoli istituzionali*, in *Le relazioni centro-periferia*, Milano, Giuffrè, 1984, I, p. 1880; M. AINIS, *Cultura e politica*, Padova, Cedam, 1991, p. 215 ss.; F. RIMOLI, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1992, p. 178.

giurisprudenza costituzionale⁹, lo Stato-ordinamento in tutte le sue diverse articolazioni territoriali, e quindi lo Stato, le Regioni ma anche gli altri enti pubblici territoriali e gli enti dotati di autonomia. Quindi se il riferimento è alla “tutela”, la portata che la norma costituzionale intende attribuire a questa attività è molto più ampia di quella di cui all’art. 117 Cost.¹⁰, costituendo i beni in essa contemplati – precipuamente, “paesaggio” e “patrimonio storico ed artistico” – “valori cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo”¹¹. Lo stesso art. 9 deve, infine, essere letto in connubio non solo col suo primo comma – ove il riferimento è all’attività “promozionale” della cultura – bensì con altri principi costituzionali volti a garantire l’intervento dei soggetti periferici nell’attività di tutela e promozione della cultura¹².

2. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”, si autodefinisce normativa di “attuazione dell’art. 9” che sebbene si dichiari “in coerenza” con le attribuzioni di cui all’art. 117 Cost., depenna in realtà ogni riferimento al termine ambiente, pur presente nell’art. 117 Cost., per ripiegare esclusivamente sulle nozioni di paesaggio o, al più, di beni paesaggistici.

Emanato nel 2004 con d.lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42, poi modificato e integrato più volte nel giro di solo due anni dalla sua adozione¹³, questo testo, detto anche Codice Urbani (in proseguo qui citato come Codice), è una sorta di unico contenitore legislativo posto a modifica del relativo diritto e del suo riordino sostanziale, in armonia con la Costituzione e, per alcuni versi, con le concezioni contenute nella Convenzione europea del paesaggio (come poi recepita anche con l’accordo fra lo Stato e le Regioni del 2001¹⁴).

⁹ In proposito, v. Corte cost. sentenza 18 dicembre 1985, n. 359, sentenza 28 luglio 1988, n. 921 e infine sentenza 12 luglio 2000, n. 378.

¹⁰ V. in merito, in maniera approfondita, A.G. ARABIA, *I beni culturali tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in <http://www.sspa.it/>.

¹¹ Corte cost., sent. 1° aprile 1985, n. 94, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 611-612.

¹² Sia consentito, sul punto, rinviare al mio, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 48 ss.

¹³ In particolare, con d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e con d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, nonché con d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62 e con d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

¹⁴ V., in proposito, l’Accordo del 19 aprile 2001 stipulato tra il Ministro per i beni e le attività culturali e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull’esercizio dei poteri in materia di paesaggio, in particolare, laddove si ritiene necessario, “in attesa della ratifica della Convenzione europea del paesaggio, concordare le forme di attività del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, di seguito indicato come Ministero, e le Regioni perché le stesse siano conformi alla predetta convenzione”.

Titolare di competenza “concorrente” in materia ambientale, l’Unione europea può in effetti ben intervenire in questo ambito tagliando fuori gli Stati che, dal canto loro, potranno esercitare la loro competenza solo nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria (salva la possibilità per essi di mantenere e prendere provvedimenti, rispetto a quelli adottati dall’Unione stessa, al fine di una “protezione ancora maggiore” ai sensi dell’art. 193 TFUE). Nel caso invece della politica dei beni culturali, la funzione di tutela e valorizzazione resta tutt’oggi – anche a seguito del Trattato di Lisbona del 2007 – appannaggio degli Stati membri, sussistendo in merito solo una competenza europea sussidiaria (art. 167 TFUE).

Il Codice accogliendo la visione europea che guarda al paesaggio come ad un territorio portatore di valore identitario¹⁵, ha inteso estendere la tutela paesaggistica a tutto il territorio regionale, considerato nel suo insieme “paesaggio”, quest’ultimo al contempo venendo privando così quest’ultimo di quel valore eccezionale e spesso unico che andrebbe tutelato in modo assolutamente peculiare. Emerso con forza di recente nel nostro ordinamento, il concetto di identità è peraltro ben noto anche in altri diritti come quello francese che per la verità già nel 1996 inscriveva nel “*Code général des collectivités territoriales*” una norma sulla competenza della Regione tenuta ad “assicurare la preservazione della propria identità”¹⁶. Nel Codice tuttavia la nozione di identità, come criterio di identificazione del territorio-paesaggio che vale la pena preservare, è puntualizzata come “nazionale” con ciò complicando se non equivocando il significato di un termine già di per sé di non facile lettura, aggravato poi dall’eliminazione – nell’ultima versione riformulata nel 2008 – della locuzione “percezione”¹⁷, presente invece nel testo del 2004 e nella Convenzio-

¹⁵ Adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa e aperto alla firma degli Stati a Firenze il 20 ottobre 2000, il testo della Convenzione europea è stato elaborato, dopo una lunga gestazione, sulla base di un progetto delineato dal Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa, un organo consultivo del Consiglio d’Europa e rappresentativo degli enti locali e regionali dei 46 Stati membri del Consiglio. La Convenzione è stata ratificata dallo Stato italiano con la legge 9 gennaio 2006, n. 14. All’art. 5 si assume l’impegno di “riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro *identità*” (corsivo nostro).

¹⁶ Art. L4221-1 come introdotto dall’art. L4221-1 come introdotto dalla Loi n. 96-142 del 21 febbraio 1996 “relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales” e confermato, da ultimo, dal projet de loi sulla “*modernisation de l’action publique territoriale et affirmation des métropoles*”, adottato definitivamente dal *Sénat et l’Assemblée nationale*, il 19 dicembre 2013.

¹⁷ L’attuale art. 131, al comma 2 afferma che la tutela e la valorizzazione sono dirette a salvaguardare “quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”, laddove nella sua versione originaria il riferimento era invece ai “valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”, replicando quanto previsto dalla Convenzione europea.

ne europea¹⁸. Si finisce così nel vigente testo italiano per oscurare la portata innovativa della Convenzione europea che invece ha avuto l'indubbio merito di porre in termini nuovi la "questione di cosa sia il paesaggio e di chi e come debba identificarlo"¹⁹, laddove in primo piano vengono finalmente le "popolazioni" per le quali il paesaggio è "fondamento" della loro identità.

Il Codice contiene in ogni caso l'intera disciplina tesa alla "tutela" del patrimonio culturale, inclusivo del bene paesaggistico, ma anche alla sua "valorizzazione", nella sua ultima versione, tutela e valorizzazione – in ossequio, come visto, al dettato costituzionale di cui all'art. 117 come confermato nella giurisprudenza costituzionale²⁰ – configurandosi come attività distinte, attribuite a soggetti diversi innanzitutto sotto il profilo del potere normativo. Qui se la "tutela" – assegnata allo Stato – fa riferimento alla funzione passiva di conservazione, la funzione attiva di valorizzazione – condivisa tra Stato e Regioni – intende promuovere e migliorare l'accesso e il godimento pubblico del valore culturale che lo stesso bene/cosa – quale "testimonianza avente valore di civiltà" (art. 2, comma 2), nel caso del patrimonio culturale, o "rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, nell'ipotesi del paesaggio reca in sé come espressione di valori culturali" – (art. 131, comma 2). L'accostamento della fruizione alla tutela in funzione di "valorizzazione" del bene paesaggistico²¹ è peraltro uno degli aspetti innovativi introdotti dall'estensore del Codice rispetto alla pregressa normativa del 1939²² (nonché quella del 1999, laddove il T.U. era sostanzialmente diretto a tutelare), preoccupata soprattutto di salvaguardare il pregio materiale del bene/cosa visto in particolare nel suo profilo estetico.

Attenzione specifica merita infine l'esercizio della funzione amministrativa, potendo così risultare più agevole, rispetto ai confini statali, individuare il campo d'azione delle Regioni. La distinzione tra funzioni ed attività che si riflette sulla titolarità a disciplinarle vede infatti delle significative differenze anche in merito all'attribuzione della funzione amministrativa.

¹⁸ Laddove si dispone all'art. 1 che il "Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". Sia consentito rinviare al mio, *Identità culturale e territorio*, cit., p. 98.

¹⁹ Cfr. C. DESIDERI, *Paesaggio e paesaggi*, Giuffrè, Milano, 2010. L'autore assume una posizione chiaramente critica nei confronti dell'estensore del Codice Urbani che sembra quasi, a parere dello stesso, far regredire la tutela paesaggistica: tornandosi con il riferimento alla dimensione 'visibile', "a criteri di tipo estetico-formale", il Codice "in ogni caso sembra evocare una generica concezione del paesaggio come un modo di vedere il territorio, dal punto di vista stavolta dell'identità nazionale".

²⁰ V., specificamente, Corte cost., sentenza 26 marzo 2004, n. 94.

²¹ Quale obiettivo strumentalmente connesso tanto alla tutela che alla valorizzazione.

²² Ovvero, legge n. 1497 del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali nonché legge n. 1089 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico.

La scomparsa del principio del parallelismo fa sì, almeno in linea di principio, che l'allocazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato non implichi più che anche l'esercizio delle funzioni amministrative in materia debba essere attribuita esclusivamente all'amministrazione statale, spettando anzi in generale agli enti locali in virtù del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). Ci possono essere tuttavia delle eccezioni, innanzitutto per la funzione di tutela.

Nel settore dei beni culturali la tendenza al ritorno al "centro" di ogni competenza, in contrasto col principio costituzionale, è in effetti particolarmente evidente: la funzione amministrativa qui, osservandosi un "redivivo" principio del parallelismo di cui al previgente art. 118 Cost. (oggi sostituito appunto dal principio di sussidiarietà), segue la funzione legislativa di "tutela" (di competenza esclusiva statale), così da risultare in ultimo imputata anche essa allo Stato, ovvero, ai sensi dell'art. 4, al Ministero per i beni e le attività culturali (oggi divenuto, come meglio si dirà, "Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo"). Dal canto suo il Ministero può discrezionalmente conferire, sulla base di accordi, l'esercizio delle funzioni amministrative alle Regioni (eccezzuate però quelle funzioni amministrative già attribuite alle stesse *ex lege* come previsto al comma 2, art. 5 del Codice)²³. In quest'ottica, confluendo nella "tutela" tutta l'attività che presuppone la conservazione del bene e/o il recupero (restauro), è fatta rientrare nella competenza esclusiva dello Stato²⁴ pure quella attività diretta a individuare/qualificare i beni culturali al fine di determinarne il regime giuridico²⁵.

In materia paesaggistica invece la funzione amministrativa spetta alle Regioni in con-titolarietà con lo Stato (art. 5, comma 6).

Se la tutela del paesaggio intesa come conservazione deve essere regolata da norme legislative statali, sia pure senza escludere la possibilità per le Regioni di adottare interventi legislativi volti a riempire gli spazi lasciati aperti dalla norma statale (in particolare in tema di partecipazione alla formazione dei piani paesaggistici), il discorso cambia dal punto di vista amministrativo-pianificatorio. Dovendo la salvaguardia del paesaggio tradursi, infatti, nel concreto dei piani paesaggistici, questa stessa attività, difficilmente perseguibile senza la collaborazione dei vari livelli di governo, implicherà il coordinamento tra lo Stato e le Re-

²³ V. da ultimo Corte cost., n. 194 del 2013, in particolare ove si puntualizza che "è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina Ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione". Sulle perplessità quanto alla delega e al soggetto delegante, individuato impropriamente nel ministero e non nello Stato, vedi 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 del paesaggio)*, in *Le Regioni*, 2015, p. 315 ss.

²⁴ Così, in particolare, Corte cost., sentenza 22 gennaio 2004, n. 9.

²⁵ V., Corte cost., n. 94 del 2003, cit.

gioni ai fini della co-pianificazione. Con questi soggetti dovranno poi cooperare, in piena conformità all'art. 9 Cost., anche gli enti locali territoriali laddove l'azione di tutela si traduca in funzione "attiva", cioè di "valorizzazione" in cui preminente è il profilo di "riqualificazione e fruizione del paesaggio" (art. 131, comma 5). Resta ferma qui, per la disciplina dell'attività di valorizzazione, la competenza legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale (nonché degli spazi eventualmente lasciati aperti nella disciplina della stessa tutela), stante il rapporto di subordinazione – o quanto meno, la posizione "complementare"²⁶ – in cui si trova, rispetto alla tutela, la valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali: secondo il disposto normativo del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si possono infatti attuare forme di valorizzazione solo fin dove lo consentono le "esigenze di tutela" (art. 6, comma 2).

Nel caso però di valorizzazione del bene culturale le cose cambiano²⁷.

Se in linea di principio, in questa ipotesi, la disciplina e l'esercizio delle funzioni riguardanti (per usare parole della Consulta) la "migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione di quel patrimonio e, perciò – secondo i principi di cui agli artt. 111 e seguenti del codice – la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze"²⁸ spettano alle Regioni in virtù del principio di sussidiarietà. Quando però la valorizzazione diviene "gestione", in particolare con l'erogazione di servizi pubblici, entrerà in gioco un altro criterio, quello cioè dominicale.

Fermo restando il principio della cooperazione, ai sensi l'art 9 Cost., in assenza di intese (pure previste all'art. 112, comma 4) è la titolarità del bene culturale a determinare la competenza all'attività di valorizzazione, laddove "ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui comunque ha la disponibilità" (112, comma 6).

Di conseguenza, sulla base del principio dominicale, anche la disciplina legislativa della valorizzazione/gestione (e la regolamentazione) spetterà allo Stato se è questo il soggetto pubblico titolare del bene²⁹; viceversa i beni culturali

²⁶ Cfr. G. PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale* (art. 4), in *Aedon*, 2004, 1, www.aedon.mulino.it.

²⁷ Per un'attenta disamina delle pronunce giurisprudenziali, v. F. PETRANGELI, *Il riparto di funzioni legislative fra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in F. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, p. 27 ss.

²⁸ Corte cost. n. 194 del 2013, cit.

²⁹ Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 26. Richiamandosi all'art. 152 del d.lgs. n. 112 del 1998 che stabilisce, in merito alle funzioni di valorizzazione, che lo "Stato, regioni ed enti locali" esercitano le relative attività, "ciascuno nel proprio ambito", la Corte rinvia a un "criterio di ripartizione di competenze che viene comunemente interpretato nel senso che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità".

non statali – esclusi quelli di interesse religioso essendo principalmente investito il Ministero (art. 9, comma 1) sia pure in cooperazione con la Regione nel rispetto delle sue competenze – saranno disciplinati da leggi regionali. Si deve precisare, però, che il legislatore statale non è competente a dettare la disciplina di gestione dei servizi locali privi di rilevanza economica, compresi i musei, le biblioteche, i parchi archeologici, i teatri e gli *auditorium*³⁰, mentre le Regioni possono prevedere tipologie di beni culturali ulteriori e diversi da quelli individuati nel Codice, se questa operazione è ai fini della loro valorizzazione³¹.

3. L'attività di gestione del patrimonio culturale

3.1. Il nuovo Ministero dei Beni Culturali, Ambientali e Turistici: la Riforma Franceschini

Una breve disamina critica della riforma Franceschini dei beni culturali ed ambientali non può prescindere da alcune considerazioni preliminari sulla riforma costituzionale del bilancio (art. 81 Cost.) e la riorganizzazione del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT).

Nel primo caso gli effetti della legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost., sesto comma della Costituzione”, a cominciare dagli stessi rischiano di mutare o addirittura di oscurare il senso degli artt. 97, 117 e 119 della stessa Costituzione e giustificare non solo tagli alla spesa pubblica ma anche accorpamenti di istituzioni, poteri e funzioni che non sempre risultano idonei a garantire tutela e conservazione dei beni culturali ed ambientali.

Innanzitutto, come è stato opportunamente evidenziato da più parti, la rapidità con cui è stata varata la riforma nel sostanziale silenzio del mondo politico e dei media ha offuscato un dato incontestabile: la riforma costituzionale era infatti solo consigliata ma non certo imposta dall’Unione Europea³².

In secondo luogo l’intitolazione della legge costituzionale “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale” non trova riscontro nel nuovo art. 81 nell’ulteriore legislazione, che preferisce usare il ter-

³⁰ Corte cost. sentenza 27 luglio 2004, n. 272.

³¹ Corte cost., n. 94 del 2003, cit.

³² V. in proposito cfr. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, relazione al Convegno Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013 in www.cortecostituzionale.it, p. 11-12, G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3, 2012, p. 1.

mine “equilibrio di bilancio” com’è stato opportunamente sottolineato dalla migliore dottrina³³; si tratta infatti di un termine meno impegnativo e più congeniale alla cultura giuridica italiana che consente valutazioni e scelte meno stringenti di un pareggio di bilancio che impone ... un cadaverico omaggio alla matematica! Con la conseguenza – messa bene in luce da Mone – di rendere ancora più improbabile l’effettivo impiego della “teoria dei controlimiti”, ossia della resistenza dei principi fondamentali della costituzione repubblicana ad innovazioni normative proposte/imposte dall’Unione Europea in aperto contrasto con essi.

Per quanto riguarda più in particolare la riforma del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT)³⁴, l’accorpamento delle competenze ministeriali relative ai Beni Culturali con quelle relative al Turismo previsto anche al fine di semplificare l’amministrazione periferica e ammodernare quella centrale, di per sé potrebbe avere più di una giustificazione se non avvenisse all’insegna delle politiche della *spending review* attuate da ultimo dal d.l. n. 66 del 2014.

In effetti la riorganizzazione del Ministero – e poi la necessità e urgenza di reperire risorse, anche mediante interventi di agevolazione fiscale, al fine di “porre immediato rimedio allo stato di emergenza e degrado in cui versano numerosi siti culturali italiani” (in questi termini la c.d. Legge Franceschini, dal nome del Ministro proponente³⁵ – si propone non solo l’integrazione di due ambiti d’intervento, la cultura ed il turismo (a tutt’oggi quest’ultima peraltro materia sottratta alla competenza statale³⁶, di grande rilievo – dato lo straordinario patrimonio artistico, archeologico, storico, museale, paesaggisti-

³³ Tra gli altri, v. D. MONE, “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti”, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

³⁴ Vedi, in particolare, art. 16, comma 4, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, come attuato dal d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 “RIORGANIZZAZIONE MiBACT”, *Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell’Organismo indipendente di valutazione della performance*.

³⁵ D.l. 31 maggio 2014, n. 83, Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106.

³⁶ A seguito della riforma costituzionale del 2001, riguardante in particolare l’assetto distributivo delle competenze legislative e amministrative di cui agli artt. 117-118 Cost., il turismo è divenuta materia ascrivibile tra quelle cosiddette innominate del novellato art. 117, comma 4, attribuibili, in quanto materia non elencata e residuale, stante il rovesciamento della clausola enumerativa, alla potestà legislativa delle Regioni. Sia consentito, in proposito rinviare al mio scritto, *La poliedrica materia “turismo” nell’evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi “balletti” definitivi (e di competenza) nei mutamenti del fenomeno*, in *Il regionalismo italiano dall’unità alla Costituzione e alla sua riforma*, ISSIRFA, II vol., Giuffrè, Milano, 2012, pp. 293-324.

co, e una vocazione turistica del nostro Paese che imporrebbe però una prevalente valorizzazione e tutela della sua dimensione culturale – ma anche “un obiettivo di risparmio di spesa complessivo”³⁷. Questo intervento destinato a coinvolgere le Direzioni Generali dei ministeri e delle Regioni, le competenze delle Soprintendenze dei vari settori coinvolti nella riforma e quella dei governi locali, avviene in un clima fortemente condizionato dalla *spending review*; la riduzione del personale (a partire dal taglio di 37 dirigenti apicali), ed il drastico ridimensionamento dei finanziamenti pubblici spesso destinati a rimuovere intollerabili situazioni di abbandono e di degrado di beni e siti che da soli rappresenterebbero vanto e risorsa per altri paesi meno ricchi di beni artistici e culturali, rischiano infatti di consegnare un prezioso quanto unico patrimonio storico-culturale ai privati e/o a personale non dotato delle indispensabili competenze e sensibilità.

3.1.1. *L'organizzazione attuale*

Più in particolare, quanto ai profili organizzativi, la nuova disciplina se vuol lasciare intendere una volontà diretta a mantenere il livello regionale quale ambito ottimale di riferimento, dall'altra parte introduce pure una serie di misure che sembrano voler riportare al centro le funzioni di potere.

In tale ottica si è previsto invero tra l'altro: 1) la trasformazione delle Direzioni regionali in “Segretariati regionali” del MIBACT, con il compito di coordinare tutti gli uffici periferici del Ministero operanti nella Regione dotate di funzioni amministrative (che non “dovrebbero” così sovrapporsi alle competenze tecnico-scientifiche delle Soprintendenze); 2) la ridefinizione del rapporto di comando tra amministrazione centrale e Soprintendenze, laddove queste ultime, ridotte in numero, sono intese quali articolazioni periferiche delle relative Direzioni centrali – gli uffici dirigenziali del Ministero, competenti per i beni e attività culturali e dotate di funzioni rilevanti anche per il turismo cui è preposta una Direzione specifica³⁸ – ovvero, della Direzione archeologia, in un caso, mentre nell'ipotesi di Soprintendenze miste – belle arti e paesaggio – della relativa Direzione (la Soprintendenza belle arti e paesaggio è preposta oggi così alla tutela in materia di architettura e paesaggio oltre che in materia di beni storici, artistici ed etnoantropologici); 3) nonché il riconoscimento dell'autonomia ai musei attraverso la creazione, in ogni Regione, di poli museali, quali articolazioni periferiche della Direzione generale appositamente dedicata

³⁷ Art. 16, comma 1, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, cit.

³⁸ Secondo l'art. 12 del d.p.c.m. n. 171 del 2014, le direzioni generali sono dodici, venendo introdotte in particolare, oltre alla Direzione generale “Belle arti e paesaggio”: la Direzione generale per l'arte e architettura contemporanea e periferie, la Direzione per l'educazione e Ricerca, nonché una nuova Direzione generale per i Musei che ingloba la precedente Valorizzazione.

ai “musei”, incaricati di promuovere gli accordi di valorizzazione previsti dal Codice e di favorire la creazione di un sistema museale tra musei statali e non statali.

Ne risulta un quadro che se vede uno “snellimento” dell’amministrazione periferica, risultando, in particolare, accorpate le Soprintendenze per i beni storico-artistici e antropologici con quelle per i beni architettonici e paesaggio, facendo capo ad una sola Direzione centrale, sembra anche ammettere più in generale una “cessione del potere” degli istituti periferici. Nella riforma le *ex* direzioni generali divenute Segretariati generali, sono affidate non più a dirigenti di prima fascia, bensì di seconda fascia, sia pure includendo una “commissione regionale patrimonio culturale”, ovvero un organo collegiale che può operare sia come organo deliberante dando, tra l’ altro, la concessione dei vincoli (comma 2, dell’art. 39, d.p.c.m. n. 171 del 2014) che come *Commissione di garanzia per il patrimonio culturale* (Co.Ga.Pa.Cu.) a seguito di richiesta di riesame (comma 3, art. 39, d.p.c.m. n. 171 del 2014), nel caso di pareri eventualmente diversi tra singoli sovrintendenti. Le Sovrintendenze poi, quali organi periferici del Ministero, risultano sottoposte ai poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo delle Direzioni generali sino ad arrivare, in caso di necessità ed urgenza, informato il Segretario generale, all’avocazione e sostituzione, anche su proposta del Segretario regionale (artt. 14 e 15, comma 1, d.p.c.m. n. 171 del 2014).

In generale, piuttosto che sposare in pieno le catastrofiche previsioni di non pochi esperti, primo fra tutti il professore Salvatore Settis che paventa il rischio di un sbrigativo smantellamento di una rete di plurisecolare di Soprintendenze e più in generale di un assetto istituzionale a tutela dei beni culturali ed ambientali nello spirito dell’art. 9 della Costituzione vigente, sembra opportuno attendere gli esiti della Riforma.

3.2. Le “forme” di gestione delle Regioni

I “beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente” possono essere oggetto di disciplina legislativa regionale relativa, specificamente, alle “funzioni e le attività di valorizzazione” (art. 112, comma 2).

In quest’ottica le Regioni non si profilano come “gestori” dei beni culturali quanto piuttosto come “soggetti di governo in grado di aiutare il sistema delle autonomie locali e i privati nella gestione dei beni di cui siano titolari”³⁹.

Lo stesso codice detta chiare indicazioni sulle “forme” di gestione del patrimonio culturale.

³⁹ Così G. SCIULLO, *Politiche per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ruolo delle regioni*, in *www.Aedon.it*, 2003, p. 3.

Innanzitutto, al comma 4 dell'art. 112, relativo ad “accordi per definire strategie e obiettivi di valorizzazione”, è stato introdotto un peculiare sistema di concertazione tra Stato, Regioni ed enti territoriali realizzabile attraverso tre fasi distinte tra loro: quella strategica, quella della programmazione specifica o della pianificazione, e infine quella gestionale o attuativa⁴⁰.

Le prime due fasi si attuano con l'adozione di accordi (su base regionale e/o infraregionale) volti a “definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione” (fase strategica) nonché a “elaborare i conseguenti piani strategici e di sviluppo culturale” – la cui stesura e sviluppo può essere anche affidata ad “appositi soggetti giuridici” di natura mista⁴¹ – come infine i “programmi” (fase di programmazione specifica). La fase della gestione può invece, trovare realizzazione secondo due modelli: ai sensi dell'art. 115 le “attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica” possono infatti essere gestite sia in forma diretta che indiretta.

La gestione diretta può essere attuata grazie all'ausilio di “strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico”. La gestione indiretta può essere invece svolta ricorrendo a procedure di evidenza pubblica volte a consentire il rilascio – “da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5 qualora siano conferitari dei beni” – di concessioni a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. Ai “soggetti giuridici” può peraltro essere affidata l'elaborazione e lo sviluppo di “piani strategici di sviluppo culturale” (comma 4, art. 112), e quindi non solo la formulazione ma anche l'attuazione degli stessi piani con ovvie complicazioni quanto alla distinzione tra quest'ultima attività e la gestione dell'attività di valorizzazione⁴².

Il criterio di scelta tra le due forme di gestione è rimesso, secondo il legislatore, ad una “valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti”.

In ogni caso, il privato, per questa via, quale socio di una persona giuridica

⁴⁰ Sull'art. 112 e il sistema di concertazione vedi M. CAMMELLI, *Introduzione*, in M. CAMMELLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2006, p. 30 ss.; L. ZANETTI, *Gli strumenti di cooperazione funzionale nell'azione pubblica*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 507 ss.

⁴¹ Ivi si puntualizza che ai suddetti soggetti “possono partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto”.

⁴² Così, F. BILANCIA, *Beni culturali: l'importanza dei modelli di gestione integrata per la loro gestione*, in F. BILANCIA, *op. cit.*, p. 13.

senza fine di lucro (comma 8, art. 112), può partecipare all'attività di valorizzazione anche se poi, nel caso in particolare della impresa sociale e della fondazione partecipata, non può distribuire gli utili eventualmente conseguiti attraverso l'esercizio dell'attività di impresa.

Sulle ragioni, e le nostre conseguenti perplessità, che dovrebbe spingere soggetti privati a partecipare ad attività di valorizzazione al di là delle logiche di profitto economico, sembrandoci inoltre difficile la conciliazione di interessi pubblici e privati, non è dato qui avere una risposta⁴³.

Per garantire un esito che imporrebbe interventi prudenti nei numerosi e straordinari siti culturali di cui è disseminato il nostro paese sarebbe invece opportuno che i "cittadini" promuovessero, con il sostegno delle competenti autorità, forme associative destinate a sostenere sia culturalmente che economicamente anche gli esiti corretti dell'ultima riforma a vantaggio delle collettività, sia locale che nazionale, piuttosto che di spregiudicati operatori e poteri economici privati.

⁴³ Su questo punto e in maniera più ampia sulle forme di gestione, v. ancora F. BILANCIA, *op. cit.*, in F. BILANCIA, *op. cit.*, p. 7 ss.

