

AIDA GIULIA ARABIA\*

## Valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali\*\*

SOMMARIO: Premessa. La cultura in Costituzione. – 1. Valorizzazione dei beni culturali. – 1.1 I beni culturali: una definizione certa. – 1.2 La distribuzione delle competenze: dalla Costituzione originaria alla terza fase del decentramento. – 1.3 La riforma costituzionale del 2001. – 1.4 La normativa statale: il Codice dei beni culturali e del paesaggio. – 2. Promozione e organizzazione di attività culturali. – 2.1 Le attività culturali: una definizione impossibile?. – 2.2 Attività culturali e beni immateriali. – 2.3 Attività culturali e spettacolo: la prima voce include la seconda o la seconda ha valenza autonoma?. – 3. Il ruolo delle Regioni in campo culturale. – 4. Per concludere.

### Premessa. La cultura in Costituzione

L'espressione beni e attività culturali compare in Costituzione solo nel 2001 in una norma sulla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni: l'art. 117, comma 3.

Non che in Costituzione mancassero norme sulla cultura. Di promozione della cultura e di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, ad opera della Repubblica, parla, innanzitutto, l'art. 9. Dall'interpretazione del termine Repubblica come Stato-ordinamento<sup>1</sup>, e dalla considerazione dottrinale per cui la cultura “non è una materia, ma è un valore, che tutto lo Stato-comunità deve proteggere e perseguire”<sup>2</sup> ne è derivata, anche in vigenza del Titolo V originario, la competenza in questo settore degli enti territoriali, sia pure limitata a specifici profili.

È lo stesso art. 9, poi, che deve essere messo in relazione ad altri principi fondamentali diretti, in vario modo, a rafforzare il ruolo delle istituzioni periferiche anche nell'azione di promozione e di tutela della cultura; primo fra tutti con quelli contenuti nell'art. 5 Cost., principi diretti verso un modello di organizzazione dei pubblici poteri in grado di realizzare il pluralismo sociale garantito nell'art. 2 Cost. Quest'ultimo, infatti, costituisce “una sorta di

---

\* Ricercatrice ISSiRFA-CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

<sup>1</sup> Già nelle sentt. n. 359 del 1985 e n. 921 del 1988 la Corte costituzionale aveva inteso il termine Repubblica presente nell'art. 9 come comprensivo “di tutte le istituzioni pubbliche”. Nella decisione n. 307 del 2004 si legge espressamente che il perseguimento dello sviluppo della cultura “fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto delle competenze fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione”. In tal senso v. anche la sent. 478 del 2002.

<sup>2</sup> G. MORBIDELLI, *L'azione regionale e locale per i beni culturali*, in *Le Regioni*, 5/1987, 946.

saldatura”<sup>3</sup> tra gli obiettivi dell’art. 9 Cost. e gli altri principi fondamentali che presuppongono l’assetto policentrico dell’ordinamento nel settore in esame. Infatti, se è vero che l’accesso alla cultura favorisce l’emancipazione e il radicamento sociale della persona, è altrettanto vero che un modello decentrato di organizzazione dei pubblici poteri risulta il più idoneo a realizzare tali fini costituzionalmente tutelati<sup>4</sup> poiché in grado di intercettare i numerosi aspetti dei fenomeni culturali, offrendo protezione e sostegno alle diverse manifestazioni che ne sono diretta espressione. Inoltre, tale modello è il solo in grado di garantire anche l’uguaglianza sostanziale tra tutti i partecipanti alla vita culturale del paese, “impedendo, mediante un’azione perequativa dei pubblici poteri, ogni forma di discriminazione che tenda ad escludere dalla sfera sociale i soggetti e le categorie culturali più deboli”<sup>5</sup>.

Oltre all’art. 9, la Costituzione dedica alla cultura anche l’art. 6 sulla protezione delle minoranze linguistiche che sono anch’esse minoranze culturali, l’art. 33 concernente la libertà delle espressioni artistiche (e scientifiche) e l’art. 34 sulla scuola e l’istruzione. Ma è soprattutto con l’art. 33 che il legislatore costituente, completando quanto enunciato nell’art. 9, ha inteso estendere la funzione di protezione del patrimonio culturale anche alle espressioni artistiche. Non che queste non trovassero garanzia già nell’art. 9 ma, con una previsione autonoma, il legislatore costituzionale ha voluto rafforzarne la protezione prima ancora che ad esse fosse applicabile la tutela relativa alle “cose”.

Infine, nel testo della Costituzione, seguito alla revisione del 2001, si parla e, come già detto, per la prima volta, in un’unica “voce” di beni e di attività culturali. È vero che ne sono differenziate le attività connesse – valorizzazione per i primi e promozione e organizzazione per le seconde – ma è quasi come se i Costituenti del 2001 avessero voluto gettare le basi per considerare il patrimonio culturale (materiale e intangibile) nella sua unitarietà, salvo, poi, trovare nella legislazione di settore (e, in particolare, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio) il rafforzamento della materialità<sup>6</sup> per classificare e distinguere i primi dalle seconde.

La scelta di parlarne insieme in questo scritto non deriva tanto dalla formula costituzionale che sembra, invece, come appena detto, aver voluto differenziare i primi dalle seconde<sup>7</sup>, quanto piuttosto, come si vedrà in seguito, dalla prassi invalsa soprattutto in alcuni ordinamenti regionali di disciplinare il settore “cultura” in tutte le sue manifestazioni: dai beni (materiali e immateriali) alle attività culturali, comprese le attività di spettacolo (così almeno nei provvedimenti più significativi e recenti, testi unici e leggi di riordino, anche se si registrano ancora con frequenza interventi puntuali e microsettoriali).

Da tale ultima considerazione deriva anche la scelta di suddividere il lavoro in una prima parte dedicata alla valorizzazione dei beni culturali, una seconda riservata alla promozione e

---

<sup>3</sup> D. NARDELLA, *I beni culturali tra Stato e regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2002, 674.

<sup>4</sup> D. NARDELLA, *op. ult. cit.*, 674.

<sup>5</sup> D. NARDELLA, *op. ult. cit.*, 675.

<sup>6</sup> S. MABELLINI, *Beni culturali (Valorizzazione dei)*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI E D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, ESI, 2015, 67.

<sup>7</sup> Così per F. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002, 48.

all'organizzazione delle attività culturali con uno sguardo particolare alla disciplina dello spettacolo e una terza parte rivolta alla verifica concreta degli interventi regionali in tema di cultura dopo la revisione del titolo V della Costituzione.

Concludono il lavoro alcune riflessioni sulle possibili cause e giustificazioni della modesta produzione legislativa in ordine alla valorizzazione dei beni – specie in raffronto al contiguo settore delle attività culturali – e alcune considerazioni critiche sulle recenti richieste delle Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", previste dall'art. 116, comma 3, della Costituzione per le quali si cercherà di dimostrare come la maggiore autonomia richiesta, per la materia in esame, potrebbe essere soddisfatta con il ricorso e il potenziamento di alcuni strumenti già presenti nell'ordinamento.

## **1. Valorizzazione dei beni culturali**

### **1.1 I beni culturali: una definizione certa**

Il termine "bene culturale" appare per la prima volta nella Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, siglata all'Aia nel 1954.

Sotto la spinta del diritto internazionale pattizio, la locuzione entra in Italia con le "dichiarazioni" della Commissione Franceschini<sup>8</sup>, secondo cui sono beni culturali quelli di interesse storico, archeologico, artistico, ambientale, archivistico, librario, nonché quelli che costituiscono "testimonianza materiale avente valore di civiltà".

Alla Commissione Franceschini si deve, da un lato, il superamento della visione chiusa della categoria dei beni culturali che aveva connotato fino ad allora la legislazione italiana sul patrimonio culturale, rifiutando di affidarsi a elencazioni ed enumerazioni di beni da proteggere<sup>9</sup>, dall'altro anche la sostituzione di un criterio estetizzante ed elitario delle "cose d'arte" – per cui queste, prodotte da un'élite, erano destinate ad appagare esclusivamente le attese di un'élite<sup>10</sup> – con "un più esatto criterio storicistico"<sup>11</sup>, per cui è "l'essere «testimonianza», cioè entità rappresentativa di momenti di una civiltà nel suo essere storia"<sup>12</sup> che permette l'identificazione del bene culturale. La concezione estetizzante aveva finito per essere oggetto di tutti gli interventi pubblici sulla materia che furono, pertanto, concepiti essenzialmente per la conservazione del bene piuttosto che per la sua fruizione da parte della collettività.

---

<sup>8</sup> Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio, istituita dalla legge n. 310 del 1964. Gli atti e i documenti della Commissione sono pubblicati in tre volumi dal titolo *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, Casa editrice Colombo, 1967. Le "dichiarazioni" sono raccolte nel primo volume (21 ss.).

<sup>9</sup> Si pensi, ad esempio, alla legge n. 364 del 1909 sull'inalienabilità delle antichità e delle belle arti (cd. legge Rosadi) e alle leggi del 1939 n. 1089, sulle cose di interesse artistico o storico, e n. 1497, sulle bellezze naturali (cd. leggi Bottai).

<sup>10</sup> M. AINIS, *Beni culturali*, in *Treccani.it*, 2009.

<sup>11</sup> M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1976, 14.

<sup>12</sup> M. S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, in particolare, nota 6.

Successivamente, la locuzione diviene di uso corrente con il decreto-legge n. 657 del 1974 (convertito in legge n. 5 del 1975), istitutivo del Ministero per i beni culturali e ambientali.

Alle dichiarazioni della Commissione Franceschini si sono ispirate negli anni anche le definizioni contenute nel decreto legislativo n. 112 del 1998 (art. 148), nel Testo unico del 1999 (art. 4 del decreto legislativo n. 490) e nel Codice dei beni culturali (art. 2 del decreto legislativo n. 42 del 2004). Le disposizioni richiamate, infatti, hanno continuato a collegare, pur nell'eliminazione dell'attributo "materiale", la nozione di bene culturale alla "testimonianza avente valore di civiltà".

L'art. 2 del Codice considera beni culturali "le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà". Quest'ultima espressione dall'apparente natura residuale, essendo collocata a chiusura dell'elenco delle cose che presentano un interesse culturale è, comunque, la prova del definitivo abbandono della concezione elitaria del bene culturale.

Per individuare la categoria di bene culturale, il legislatore del 2004 ha utilizzato la tecnica del doppio rinvio, da un lato, agli elenchi contenuti negli artt. 10 e 11, dall'altro, a ogni singola legge (statale e regionale) che elevi a bene culturale talune cose non specificamente elencate.

Tuttavia, al di là della tecnica utilizzata nel Codice per l'individuazione del bene, due sono gli attributi essenziali che ne delimitano la natura giuridica: il primo è la pubblicità, il secondo la materialità (a cui sottende però anche il valore di cui il bene è portatore, dunque, anche l'immaterialità).

La pubblicità non riguarda il regime proprietario bensì il trasferimento e il godimento del valore sotteso al bene a tutti i consociati. Il bene culturale, dunque, è pubblico non riguardo all'appartenenza ma riguardo alla fruizione<sup>13</sup>.

La materialità consiste, invece, nel legame inscindibile con le cose, anche se non sono mancati tentativi di rinnovare il concetto di bene culturale, aprendolo alle manifestazioni immateriali della cultura. Il riferimento va, innanzitutto, al concetto di attività culturale concepita, dalla dottrina, come specie del genere bene culturale<sup>14</sup> che tuttavia la legislazione, dopo una timida disciplina comune<sup>15</sup> e a partire dai provvedimenti legati al cd. federalismo amministrativo, incomincia a distinguere<sup>16</sup>. Ulteriore conferma dell'elemento della materialità

---

<sup>13</sup> M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 31.

<sup>14</sup> S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in Id., *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, in particolare 177 e 179.

<sup>15</sup> Nel dpr. 616 del 1977, nel capo intitolato ai beni culturali erano menzionate, insieme ai musei, alle biblioteche e agli altri beni tradizionalmente iscritti nel patrimonio culturale, anche le attività di prosa, musicali e cinematografiche.

<sup>16</sup> Nel d.lgs. n. 112 del 1998 i beni sono trattati separatamente dalle attività culturali. In più anche allo spettacolo è dedicata una sezione *ad hoc*. Trattare lo spettacolo come categoria distinta dalle attività culturali sembra, comunque,

è dato da ultimo dall'introduzione nel Codice dell'art. 7 bis<sup>17</sup> secondo cui "le espressioni di identità culturale collettiva", contemplate dalle Convenzioni Unesco del 2003 (per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale) e del 2005 (per la protezione e la promozione delle diversità), "sono assoggettabili alle disposizioni" del Codice solo "qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicazione dell'art. 10". Se per parte della dottrina la disposizione del Codice sembra aver operato un finto recepimento delle disposizioni internazionali, ribadendo "in realtà, la superiorità dell'impianto codicistico"<sup>18</sup>, per altra parte, la norma dovrebbe essere interpretata non come una negazione assoluta dell'esistenza dei beni immateriali da parte del nostro ordinamento, quanto piuttosto come la necessità di tutelare tali beni con "la messa a punto di strumentazioni e di istituti adeguati e diversi da quelli delle cose"<sup>19</sup>.

I beni culturali, insieme ai beni paesaggistici (o ambientali, per riprendere l'espressione dell'art. 117 Cost., co. 3), costituiscono il patrimonio culturale. I secondi, pur assimilabili ai primi per la *ratio* che ne influenza la disciplina (il valore culturale), non sono contemplati dal Codice come un corpo unitario ma sono considerati separatamente e, pertanto, sono oggetto di tecniche di protezione giuridica diverse. Anche la Corte costituzionale, superando alcune decisioni pronunciate anteriormente o nell'immediatezza della riforma del 2001 secondo cui le forme di tutela dei beni culturali e del paesaggio "costituiscono una endiadi unitaria" (sentt. n. 378 del 2000 e n. 478 del 2002), da un certo punto in poi incomincia a scindere le due forme di tutela per far rientrare la tutela paesaggistica in quella ambientale, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentt. n.166 del 2009 e n. 344 del 2010)<sup>20</sup>.

## **1.2 La distribuzione delle competenze: dalla Costituzione originaria alla terza fase del decentramento**

Se si esclude quanto disposto nel testo originario dell'art. 117, in cui si attribuiva alle Regioni la titolarità di una competenza concorrente in materia di "musei e biblioteche di enti locali", nella Costituzione mancavano disposizioni sulle competenze in materia di beni e attività culturali.

La dottrina ha sempre evidenziato la frammentarietà e la disarticolazione dell'elenco delle materie contenuto nell'art. 117, comma 1, Cost., nel testo anteriore alla riforma, sostenendo,

---

una scelta alquanto bizzarra. Cosa potrebbero mai essere i settori di cui si compone lo spettacolo se non attività culturali?

<sup>17</sup> Articolo introdotto con una modifica al Codice ad opera del d.lgs. n. 62 del 2008.

<sup>18</sup> A. L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *Foro amm.: Consiglio di Stato*, 7-8/2008, p. 2263.

<sup>19</sup> G. SEVERINI, *Immaterialità dei beni culturali?*, in *Aedon* 1/2014, par. 1.

<sup>20</sup> La materia dei beni paesaggistici si risolve unicamente nella disciplina della pianificazione e del governo del territorio anche se non mancano gli interventi regionali dedicati alla valorizzazione culturale del paesaggio.

per questo motivo, la difficoltà ad un "funzionale esercizio delle competenze"<sup>21</sup>. Le considerazioni generali valevano anche per il settore dei beni culturali, data una formulazione costituzionale che prevedeva esclusivamente una riserva di un ambito molto limitato di materie attinenti al settore cultura. I numerosi dubbi interpretativi della dottrina in ordine alla determinazione dei concetti di museo e biblioteca<sup>22</sup>, nonché di ente locale (in quale accezione l'espressione fosse usata nell'elenco delle materie)<sup>23</sup>, hanno trovato, almeno per i primi, risposta in fonti di rango subcostituzionale. Il riferimento corre, innanzitutto, alle norme relative alla prima regionalizzazione che, iniziata con la legge delega n. 281 del 1970, ha trovato attuazione, per la materia in esame, nel d.p.r. n. 3 del 1972<sup>24</sup>. Questo primo trasferimento, col quale si è tentato un ampliamento del contenuto della disposizione costituzionale, era relativo, infatti, non soltanto all'istituzione, all'ordinamento e al funzionamento dei musei e delle biblioteche, ma si estendeva anche alla manutenzione e al godimento pubblico delle cose in essi raccolte (artt. 7 e ss.). Nel decreto, inoltre, si dava rilievo alla promozione culturale e si includevano nella materia regionale anche "le mostre di materiale storico ed artistico organizzate a cura e nell'ambito dei musei e biblioteche di enti locali o di interesse locale". Il criterio utilizzato per individuare le raccolte che, in base ad una mera interpretazione letterale del disposto costituzionale, sembrava essere solo quello dell'appartenenza, veniva integrato anche con quello dell'interesse locale<sup>25</sup>. Le funzioni di "protezione" restavano, ancora, di esclusiva competenza dello Stato. L'art. 9 del decreto ne prevedeva, però, un'ampia delega. Il decreto, infine, non conteneva alcun chiarimento interpretativo in ordine alla nozione di ente locale.

Con la seconda fase dei trasferimenti avvenuta con il d.p.r. n. 616 del 1977 si tentava un'ulteriore espansione delle competenze regionali<sup>26</sup>. Per la materia in esame, l'art. 47 del decreto estendeva le funzioni amministrative dai "musei" e dalle "biblioteche" a tutte le "raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico" e ai "servizi" relativi alle attività museali e bibliografiche. Inoltre, le funzioni di promozione educativa e culturale risultavano ampliate

<sup>21</sup> Così F. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, cit., 247, richiamando soprattutto A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 334 ss.

<sup>22</sup> G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1971, 383; E. APOLLONI, *Biblioteca*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, V, 1959, 332 ss.

<sup>23</sup> La letteratura sull'argomento è vastissima. Cfr., A. ORSI BATTAGLINI-D. SORACE, *Contributo all'individuazione degli "altri enti locali" di cui all'art.57, comma 2, dello statuto toscano e all'art.118, comma 3, della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1971, III, 550 ss.; F. PIZZETTI, *Sulla nozione di ente locale nel sistema costituzionale*, in *Le Regioni*, 6/1975, 1105 ss.; G. BERTI-N. MARZONA, *Enti locali*, in *N.ss. D.I.*, Appendice III, Torino, 1982, 395 ss.; G. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, VI, 1991, 3 ss.; A. D'ATENA, *Dalla partitocrazia al pluralismo funzionale*, in *ID.*, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, 348. In particolare, con riguardo alla materia "musei e biblioteche", cfr. P. GASPARRI, *Musei e biblioteche di enti locali*, in *ISAP, Studi preliminari sulle leggi-cornice per le Regioni*, Milano, Giuffrè, 1968, 89.

<sup>24</sup> M. BESSONE, *Sul ruolo delle Regioni nell'amministrazione dei beni culturali. Prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1975, 33 ss.; A. MORETTI, *Stato e Regioni alla ricerca di una politica dei beni culturali*, in *Le Regioni*, 5/1975, 917 ss.

<sup>25</sup> Per altre materie la Costituzione aveva, invece, espressamente richiamato l'interesse regionale. Così era per "tranvie e linee automobilistiche" e per "viabilità, acquedotti e lavori pubblici", entrambe appunto "di interesse regionale".

<sup>26</sup> Nel dettaglio sul decreto, cfr. i commenti raccolti in A. BARBERA-F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1978; E. CAPACCIOLI-F. SATTA (a cura di), *Commento al d.P.R. 616/1977*, Milano, Giuffrè, 1980.

anche se con una formula ambigua di rinvio agli Statuti e alle “attribuzioni regionali”. Lo stesso art. 47 conteneva, poi, una sorta di definizione di “ente locale”, riferendosi alle raccolte “appartenenti alla Regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza, e comunque di interesse locale”<sup>27</sup>. Un’altra disposizione che merita attenzione è, infine, l’art.48, la quale, pur essendo una norma meramente programmatica, conteneva un esplicito riferimento ai “beni culturali”. In essa era previsto, infatti, che, con una futura legge statale (sulla tutela dei beni culturali) avrebbero trovato specificazione le competenze amministrative delle Regioni e degli enti locali “in ordine alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico”. Come giustamente evidenziato, pur trattandosi di una semplice manifestazione di intenti, dalla disposizione emergeva comunque la tendenza, realizzatasi vent’anni dopo, all’ampliamento “dell’ambito oggettivo delle funzioni amministrative regionali”<sup>28</sup>, persino nel campo delle funzioni di tutela.

Agli elementi di decentramento sopra rilevati sono seguite, però, una serie di fallimenti che di fatto hanno impedito l’attuazione della riforma del 1977 in materia di cultura. In primo luogo, non è stata emanata la legge statale prevista dall’art. 48 del d.P.R. 616; in secondo luogo, è da subito emersa una generale incapacità del legislatore a costruire una disciplina basata sull’individuazione dei differenti livelli di intervento (statale, regionale e subregionale) in base al criterio, dominante nel vecchio regime costituzionale, dell’interesse locale o nazionale<sup>29</sup>. A questo è da aggiungere che anche la nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali, istituito addirittura con un provvedimento d’urgenza (d.l. n. 657 del 1974) – per rispondere, molto probabilmente, a pressioni politiche<sup>30</sup> – con un’organizzazione centralizzata e burocratica e con funzioni prevalentemente dirette alla sfera della tutela del patrimonio a danno delle funzioni più prossime alla promozione e alla valorizzazione, si scontrava inevitabilmente con i primi due processi di decentramento (del 1972 e del 1977)<sup>31</sup>.

Ventun anni dopo l’emanazione del d.P.R. 616, un altro decreto legislativo, il d.lgs. n. 112 del 1998<sup>32</sup>, operava, sempre a Costituzione invariata, un ampio trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni, in attuazione delle leggi di delega nn. 59 e 127 del 1997. Le due leggi richiamate fissavano, per la materia dei beni culturali, due criteri: il

---

<sup>27</sup> Per un’analisi più dettagliata della norma in esame, cfr., A. PREDIERI, *Commento all’art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977*, in A. BARBERA-F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, cit., 311 ss.

<sup>28</sup> F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, cit., 254.

<sup>29</sup> Il criterio dell’interesse nazionale o locale dominava anche gli indirizzi della Corte costituzionale. Cfr., sent. n.278 del 1991.

<sup>30</sup> Per le vicende relative all’istituzione del Ministero, cfr., G. SPADOLINI, *Una politica per i beni culturali. Discorsi alla Camera e al Senato della Repubblica per la conversione del decreto istitutivo del Ministero*, Firenze, Casa editrice Colombo, 1975.

<sup>31</sup> Sul contrasto tra l’istituzione del Ministero e le istanze delle autonomie territoriali, cfr. D. NARDELLA, *I beni culturali tra Stato e regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 677 e la bibliografia citata nella nota 18.

<sup>32</sup> Per un commento alle disposizioni del decreto, cfr., G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998; M. STIPO (a cura di), *Commento al d.lgs. n. 112/1998-Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998.

primo, relativo alla riserva statale delle funzioni e dei compiti di tutela; il secondo, relativo all'individuazione dei musei statali la cui gestione, secondo il principio di sussidiarietà, sarebbe stata trasferita alle regioni, alle province o ai comuni. Il primo criterio poneva il legislatore delegato sicuramente di fronte a due scelte contrastanti: la prima, frutto di una interpretazione restrittiva, avrebbe ridotto la tutela alla mera conservazione vincolistica dei beni culturali e avrebbe visto coinvolte le regioni e gli enti locali nelle restanti attività; la seconda, frutto di una interpretazione estensiva della riserva statale per la tutela, avrebbe portato alla concentrazione in capo allo Stato di tutte le attività di difesa del patrimonio. Il legislatore delegato, per la parte relativa ai beni culturali<sup>33</sup>, ha optato, invece, per una soluzione intermedia, introducendo "un articolo a carattere definitorio"<sup>34</sup>, l'art. 148, che ha diversificato materie, attività e funzioni. Così ha distinto, prima, i beni culturali dai beni ambientali, poi, i beni dalle attività culturali e, infine, ha differenziato le funzioni di tutela, di gestione e di valorizzazione dei beni culturali dalla promozione delle attività culturali. Questo metodo ha lasciato fuori dall'ambito della tutela, saldamente ancorata allo Stato, una serie di attività di gestione del patrimonio culturale, avviando per esse un forte decentramento.

Dopo aver circoscritto le diverse attività dei pubblici poteri, il decreto n. 112 entrava nel dettaglio delle singole definizioni e rispetto al quadro normativo scaturito dalle due prime regionalizzazioni, conteneva elementi di continuità ma anche elementi innovativi. Quanto alle conferme, il decreto conservava il monopolio statale delle funzioni di tutela e continuava ad utilizzare il meccanismo di ripartizione dei compiti tra centro e periferia, mantenendo competenze statali negli altri campi di attività individuati dal decreto (gestione, valorizzazione e promozione). Sicuramente il voler ancorare saldamente la tutela allo Stato si "giustifica" col fatto che, da sempre, il settore in esame, caratterizzato da un'elevata complessità tecnico-scientifica, è considerato uno degli ambiti strategici delle politiche culturali, anche perché destinatario, tra l'altro, della maggior parte delle risorse pubbliche. L'esclusività delle funzioni statali elencate – che vanno dall'apposizione di vincoli, alle autorizzazioni, alle prescrizioni, ai divieti, al controllo sulla circolazione, all'erogazione dei beni immobili, alla prevenzione e repressione di reati contro il patrimonio, alla definizione delle metodologie delle attività di restauro – sembrava però mitigata dalle disposizioni del secondo e del quinto comma dell'art. 149 del d.lgs. n. 112 che garantivano, il primo, il concorso alle attività di conservazione dei beni culturali delle regioni e degli enti locali e, il secondo, la possibilità, sempre per questi ultimi, di proporre singoli interventi di tutela<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Nel dettaglio, cfr., i commenti al Capo V del d.lgs. n. 112 di G. PITRUZZELLA (artt. 148-150) e di G. CORSO (artt. 151-155), in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., rispettivamente 491 ss. e 504 ss.; di S. AMOROSINO, *Beni e attività culturali*, in M. STIPO (a cura di), *Commento al d.lgs. n. 112/1998-Il nuovo modello di autonomie territoriali*, cit., 623-635; di A. VANELLI, *Beni e attività culturali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/1998, 645-647.

<sup>34</sup> F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, cit., 255.

<sup>35</sup> Le due disposizioni assumevano, invece, "i contorni di un palliativo" per D. NARDELLA, *I beni culturali tra Stato e regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 680, nota 25.

Quanto, invece, agli elementi innovativi, questi erano da ricercare tutti al di fuori delle funzioni di tutela. Il legislatore aveva, infatti, previsto in materia di gestione la devoluzione generale a regioni ed enti locali di musei o “altri beni culturali”, ad esclusione, naturalmente, di quelli che in base al principio di sussidiarietà restavano oggetto della competenza statale<sup>36</sup>; in materia di valorizzazione e promozione aveva, invece, costruito un modello di ripartizione dei compiti incentrato sulla cooperazione strutturale e funzionale (artt. 152-153) tra i diversi livelli dell’ordinamento.

Più in particolare, quanto al primo punto, il d.lgs. n. 112 aveva previsto la costituzione di una commissione paritetica (composta da rappresentanti del ministero e degli enti locali) - peraltro mai istituita - per individuare i musei e gli altri beni culturali la cui gestione rimaneva allo Stato e quelli per i quali essa poteva essere trasferita agli enti territoriali. Il criterio su cui ruotava, dunque, l’individuazione dei beni da trasferire non era più la dimensione dell’interesse (nazionale o locale) ma il principio di sussidiarietà, che avrebbe determinato l’allocazione della funzione presso l’autorità più vicina al cittadino. Come sottolineato dalla dottrina, il solo criterio guida della sussidiarietà – privo cioè di altre indicazioni in ordine ai criteri di scelta della commissione – se, da un lato, avrebbe potuto favorire il trasferimento di molti musei e beni culturali statali, dall’altro, ha determinato una serie di difficoltà proprio nell’individuazione dei criteri di selezione e delle modalità in base ai quali effettuare il trasferimento<sup>37</sup>. Rilevante appariva, poi, la norma (art. 150, comma 7) che attribuiva alle regioni la possibilità di fissare, autonomamente, le modalità di gestione e di individuare i servizi diretti a garantire un’ampia fruibilità dei beni culturali.

Come per le prime due regionalizzazioni, anche questo terzo processo devolutivo si è scontrato con la riorganizzazione dell’amministrazione centrale, avvenuta con l’istituzione del nuovo Ministero per i beni e le attività culturali<sup>38</sup>. Il modello che usciva dalla riforma, infatti, assicurava ancora alla struttura ministeriale “un ruolo ‘totalizzante’, in sé conchiuso, per l’intero complesso di materie contemplato”<sup>39</sup>, al punto da determinare un “detrimento delle spinte alla valorizzazione, alla gestione economica e alla fruizione collettiva”<sup>40</sup>; un ruolo, tra l’altro, previsto anche per l’amministrazione periferica, articolata e burocratica, con soprintendenze regionali invasive dei ruoli degli apparati regionali, soprattutto in materia di programmazione.

---

<sup>36</sup> Sul punto, cfr., D. SICLARI, *Beni e attività culturali. Decentramento di funzioni amministrative e nuovo riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Nuova rass.*, 17/1999, 1696 ss.

<sup>37</sup> G. MARCHI, *I beni e le attività culturali nelle scelte del legislatore regionale*, in *Aedon*, 3/2000, par.1.

<sup>38</sup> Il nuovo Ministero nasce ad opera del d.lgs. n. 368 del 1998, poi, successivamente integrato dal d.lgs. n. 300 del 1999. Per un’analisi completa del nuovo assetto ministeriale, cfr., G. CORSO, *Il Ministero per i beni e le attività culturali (artt. 52-54)*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna, Il Mulino, 2000, 377 ss.; G. SCIULLO, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell’amministrazione statale*, Bologna, Il Mulino, 2000, 55-63.

<sup>39</sup> G. PASTORI, *Il Ministero per i beni e le attività culturali. Il ruolo e la struttura centrale*, in *Aedon*, 1/1999, par.1.

<sup>40</sup> G. PITRUZZELLA, *L’organizzazione periferica del ministero e gli attori istituzionali locali*, in *Aedon*, 1/1999, par. 2.

### 1.3 La riforma costituzionale del 2001

Negli anni immediatamente successivi al "terzo decentramento", la riforma del Titolo V della Costituzione interviene a consolidare scelte già prese in sede di riforme amministrative e costituzionalizza principi e regole, nel tentativo di chiarire o, forse meglio, ridefinire l'impianto delle competenze, sia legislative che amministrative, di Stato, Regioni e autonomie locali<sup>41</sup>.

Sul versante specifico del settore dei beni culturali, il legislatore costituente ha incorporato la materia in una serie di attività, riservando allo Stato (art. 117, comma 2) la competenza legislativa in ordine alla tutela e alle Regioni (in concorso con lo Stato per i principi fondamentali) quella in tema di valorizzazione (art. 117, comma 3).

Non è menzionata in Costituzione l'attività di gestione, oggetto, invece, di disciplina puntuale nella legislazione ordinaria (d.lgs. n. 112 del 1998). La sua mancata menzione potrebbe avere un senso, secondo la dottrina, solo se considerata "non come 'materia-fine', alla pari della *tutela* e della *valorizzazione*, da incasellare nel campo della potestà concorrente piuttosto che in quella primaria regionale, bensì – proprio alla luce della sua portata trasversale rispetto a ciascuna delle altre due materie – come 'materia-funzione', vale a dire un complesso di attività propedeutiche e funzionali, secondo esigenze, sia alla *tutela* che alla *valorizzazione*, perciò da non circoscrivere come materia autonoma, sottoposta ai canoni di riparto dell'art. 117 Cost."<sup>42</sup>. Su tale questione, sarà un parere del Consiglio di Stato ad escludere l'autonomia del concetto di gestione sia rispetto alla tutela che alla valorizzazione e a ricollegarla a quest'ultima<sup>43</sup>. Più tardi sarà anche la stessa Corte costituzionale a non riconoscere la gestione come attività autonoma e, qualificandola "funzionale sia alla tutela sia alla valorizzazione", ad escludere la possibilità di inserirla (proprio perché non nominata) tra le competenze residuali regionali (sent. 9 del 2004)<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Le modifiche del Titolo V non risolvono ma, invece, radicalizzano i conflitti di competenza tra lo Stato e le Regioni per M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2017, 6.

<sup>42</sup> D. NARDELLA, *I beni culturali tra Stato e regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 690.

<sup>43</sup> Il parere era relativo ad un regolamento ministeriale in materia di società per la valorizzazione dei beni culturali. A giudizio del Collegio la gestione è da ricondurre alla valorizzazione e, pertanto, pur nel silenzio della Costituzione non può essere considerata come competenza residuale regionale. E questo perché a considerarla di esclusiva spettanza delle regioni, si avrebbero leggi statali di principio solo sulla valorizzazione e non anche sulla gestione. Cfr., Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 1794, Adunanza generale del 26 agosto 2002, in *Aedon*, 2/2002.

<sup>44</sup> Nella sentenza richiamata (sulla quale v. C. TUBERTINI, *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali (Nota a sentenza 9/2004)*, in *Aedon*, 2/2004), la Corte riconduce alla tutela dei beni culturali e non all'istruzione e formazione professionale la disciplina della qualifica di restauratore di beni culturali, ascrivendola così alla potestà esclusiva dello Stato e non alla competenza residuale delle Regioni. La Corte perviene a definire il restauro come "una delle attività fondamentali" della tutela dei beni culturali, ricorrendo al criterio storico-normativo, vale a dire utilizzando la normazione vigente all'epoca dell'intervento della riforma costituzionale. Nel caso di specie la Corte opera una ricostruzione analitica del riparto di competenze amministrative tra Stato e Regioni operato dal d.lg. 112 del 1998 (ed in particolare, dagli artt. 148-152) e si avvale delle definizioni di restauro (attività volta a mantenere l'integrità materiale e ad assicurare la conservazione e la protezione del bene) contenute nel d.lgs. n. 40 del 1999, testo unico sui beni culturali, con l'intento di cogliere la continuità tra le scelte

Quanto alla potestà regolamentare, pur essendo ripartita tra Stato e Regioni sulla base degli stessi criteri per i quali è ripartita la potestà legislativa, l'art. 117, comma 6, Cost., ha previsto un correttivo valido per tutte le materie esclusive statali e nel caso dei beni culturali in grado "di incidere sul sistema di 'monopolio' statale della tutela"<sup>45</sup>, contemplando la possibilità di delega della potestà regolamentare da parte dello Stato alle Regioni (lasciando, pertanto, a queste ultime quella in materia di valorizzazione). Nella prassi, però, le cose sono andate in tutt'altra direzione. Lo strumento della delega della potestà regolamentare in materia di tutela non è stato mai utilizzato ma anche il ricorso ai regolamenti in tema di valorizzazione è stato veramente molto esiguo<sup>46</sup>.

Sul piano dell'attribuzione delle competenze amministrative, con il nuovo art. 118 Cost., venuto meno il principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative, vengono costituzionalizzati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza in base ai quali le funzioni amministrative sono allocate in prima istanza presso l'ente più prossimo al cittadino (il comune) salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, poi, nell'ordine, a province, città metropolitane, regioni e Stato. Per quanto riguarda i beni culturali, dalla lettura della disposizione costituzionale richiamata, ma già dalle norme del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (d.lg. n. 267 del 2000) appare un nuovo e importantissimo principio di fondo: e cioè che le funzioni amministrative e, in particolare, quelle di gestione dei musei o altri beni culturali da parte dei comuni (e degli altri enti locali) deve essere intesa "come modalità ordinaria, mentre sarebbe la permanenza di tali gestioni in capo al governo nazionale a dover trovare una giustificazione nel principio/obiettivo, se davvero applicabile a casi del genere, di assicurarne l'esercizio unitario"<sup>47</sup>.

Infine, altro strumento particolarmente innovativo previsto nel nuovo Titolo V è il cd. regionalismo differenziato<sup>48</sup> o, come altrimenti definito, la "speciale specialità"<sup>49</sup> che ha introdotto l'art. 116, comma 3, Cost. La norma contempla la possibilità di attribuire alle regioni a statuto ordinario "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie oggetto

---

del legislatore ordinario e la successiva riforma costituzionale. Sul criterio storico-normativo, v. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 20.

<sup>45</sup> D. NARDELLA, *I beni culturali tra Stato e regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 693.

<sup>46</sup> La delega non è mai stata esercitata per le materie esclusive statali ma, per le materie concorrenti, oltre al ridotto sviluppo delle attività regionali in molti di tali ambiti, si è assistito al contestuale incremento del fenomeno dei decreti statali "di natura non regolamentare", pur di non far attivare la competenza regolamentare regionale, fenomeno avallato, in molte occasioni, anche dalla Corte costituzionale. In altre parole la finalità perseguita dallo Stato ricorrendo a tali regolamenti "travestiti" va spiegata secondo la dottrina "come sotterfugio per eludere l'applicazione del 6° co. dell'art. 117 Cost." (F. MODUGNO e A. CELOTTO, *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.* 2/2003, 356), contribuendo così a depotenziare la potestà regolamentare regionale anche in materie concorrenti.

<sup>47</sup> P. PETRAROIA, *Il ruolo delle regioni per la tutela, la valorizzazione e la gestione dei beni culturali: ciò che si "può" fare e ciò che "resta" da fare*, in *Aedon*, 3/2001.

<sup>48</sup> Per un primo commento si rinvia a F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 51 ss.

<sup>49</sup> G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1247 ss.

di potestà legislativa concorrente e in tre materie soggette alla potestà esclusiva dello Stato, tra cui la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". L'attribuzione di tali forme di autonomia deve essere stabilita con legge rinforzata che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha ancora trovato completa attuazione. Anche se non sono mancati tentativi di richiesta di spazi di autonomia da parte di alcune Regioni già dal 2006-2007<sup>50</sup>, è a partire dal 2017 che, a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna<sup>51</sup>, il tema del riconoscimento di maggiori forme di autonomia si è imposto, con più vigore, al centro del dibattito politico e non solo<sup>52</sup>. Dopo aver sottoscritto tre accordi preliminari con il Governo a febbraio 2018, su richiesta delle tre Regioni indicate, il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Le vicende legate alla modifica della compagine di Governo hanno rallentato il processo anche se, nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 il nuovo Governo ha ribadito l'impegno nell'attuazione del regionalismo differenziato. Le linee programmatiche enunciate nella Nota stabiliscono che il processo di autonomia differenziata dovrà svolgersi: i) nel rispetto del "principio di coesione nazionale e di solidarietà" e ii) "nell'ambito di un quadro di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP)" soprattutto al fine di non "aggravare il divario tra il Nord e il Sud del paese". Nel corso dell'audizione sulle linee programmatiche del 17 ottobre 2019 presso le Commissioni I e V della Camera, il Ministro per gli affari regionali ha annunciato la

---

<sup>50</sup> Per un'analisi delle iniziative legislative regionali di allora, v. AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, numero monografico della rivista *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008. Sui primi tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. v. anche L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017, 711 ss.

<sup>51</sup> Nel frattempo anche altre Regioni si sono attivate per richiedere competenze asimmetriche con deliberazioni, risoluzioni, studi preparatori (Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania).

<sup>52</sup> Per una ricostruzione delle iniziative per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione v. CINSEDO, *Autonomia differenziata*, Dossier tecnico n. 1, novembre 2019, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it); per un'analisi delle iniziative regionali, v. Commissione Parlamentare per le questioni regionali, *Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Camera dei deputati, XVII Legislatura (approvato nella seduta del 6.2.2018). Sul tema del regionalismo differenziato v., tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 661 ss., L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 319 ss., A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 114 ss., M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 13/2019.

presentazione in Parlamento di una legge "cornice" con la quale definire gli interventi di attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost. anche tenendo conto del modello di perequazione delle Regioni a statuto ordinario definito dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e dal d.lgs. n. 68 del 2011 sull'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province. Il disegno di legge del Governo è stato inserito nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, fra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio.

Le vicende legate all'attuale crisi sanitaria (ed economica) hanno, per il momento, rallentato nuovamente il percorso dell'autonomia differenziata anche se alcune considerazioni critiche in merito alle specifiche richieste in tema di beni e attività culturali saranno sviluppate nelle conclusioni del lavoro.

#### **1.4 La normativa statale: il Codice dei beni culturali e del paesaggio**

L'adozione di un Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>53</sup> nasce dalla necessità, di cui si è resa interprete la legge delega n. 137 del 2002 con il suo art. 10, di semplificare e coordinare tutta la normativa sulla materia stratificatasi nel corso degli anni e, soprattutto, di adeguare la disciplina relativa ai beni culturali alla riforma costituzionale del Titolo V del 2001 alla quale, come già detto, si deve l'introduzione, per la prima volta in Costituzione, della locuzione bene culturale.

Le norme della Parte prima del Codice (artt.3-8), infatti, ridisegnano l'assetto delle competenze in materia di beni culturali, alla luce dei nuovi criteri di riparto delle funzioni legislative e amministrative stabiliti dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, sostituendo in tal modo tutte le norme precedenti.

Come sottolineato in precedenza, l'art. 117, commi 2 e 3, ha ripartito la materia dei beni culturali nelle "due aree funzionali"<sup>54</sup> della tutela e della valorizzazione, assegnandone alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la prima e alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni la seconda.

Gli artt. 3 e 6 del Codice definiscono rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione.

Nella tutela rientrano la regolazione e l'amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche ciò che è intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi<sup>55</sup>. Nella valorizzazione, invece, rientrano il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo finalizzate alla fruizione pubblica dei beni. Inoltre, la valorizzazione deve avvenire solo in forme compatibili con la tutela e, comunque, non pregiudizievoli per la stessa. La valorizzazione

---

<sup>53</sup> Per le innovazioni e le valutazioni critiche sul Codice, cfr. M. CAMELLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, in *Aedon*, 2/2004; cfr., inoltre, G. SEVERINI, *I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *G.d.A.*, 5/2004, 469 ss.; cfr. infine, il numero 62/2004 di *Prime Note Zoom*, a cura di C. D'ANTONE - G. ALTAVILLA, con contributi di commento al Codice.

<sup>54</sup> G. PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 4)*, in *Aedon*, 1/2004, par. 1.

<sup>55</sup> In tal senso, v. quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 9 del 2004.

riveste, quindi, “una posizione complementare se non ancillare rispetto alle funzioni di tutela”<sup>56</sup>.

Il Codice, dunque, per questo aspetto si discosta dal solco delle riforme amministrative del 1998 e sceglie di non definire altre attività diverse dalla tutela e dalla valorizzazione, superando il riferimento alla gestione, presente nel d.lgs. n. 112 e che tanto ha fatto discutere gli interpreti, e contribuendo così “ad eliminare le difficoltà che si opponevano ad una chiara individuazione di quali fossero gli ambiti che qualificavano la valorizzazione distinguendola dalla gestione”<sup>57</sup>.

Sulla base di questa preliminare divisione, il Codice interviene, poi, a dettare la disciplina legislativa delle funzioni di tutela, nel presupposto della competenza esclusiva dello Stato, e i principi fondamentali da osservarsi nella disciplina legislativa della valorizzazione da parte delle Regioni. Gli artt. 4 e 5 disciplinano il riparto delle funzioni amministrative in materia di tutela. Ed ecco il primo ritorno al passato. L’art. 118 Cost., superando il principio del parallelismo, sul quale si reggeva la precedente disciplina, dispone che le funzioni amministrative spettino in via primaria al comune, salvo quelle che per assicurarne l’esercizio unitario, la legge statale e regionale secondo le rispettive competenze attribuisca alle province e a salire fino allo Stato sulla base, tra gli altri, del principio di sussidiarietà. In conformità a questo principio, anche nelle materie esclusive lo Stato può e deve (a titolo di attribuzione e non di delega) ripartire le funzioni amministrative al livello di governo più vicino al cittadino. L’art. 4 del Codice, invece, stabilendo che, al fine di garantire l’esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell’art. 118 Cost., tutte le funzioni stesse sono riservate allo Stato e per esso al Ministero dei beni culturali, non fa altro che “risolvere” il principio del parallelismo, tornando a far coincidere l’ambito della competenza legislativa con quello della competenza amministrativa. L’attribuzione al Ministero (e non allo Stato) implica che sia il Ministero a disporre delle funzioni e che sia esso a conferire l’esercizio delle funzioni alle regioni. Secondo la dottrina, la “sconcertante”<sup>58</sup> norma richiamata, infatti, stabilisce che sia il Ministero a esercitarle direttamente o a conferirne l’esercizio alle regioni “tramite forme di intesa e coordinamento”, quindi, sempre mediante atti normativi sublegislativi e non con legge come prevede l’art. 118.

Passando più propriamente alla valorizzazione, le indicazioni accolte nel Codice non si discostano molto da quelle contenute nel d.lgs. n. 112 del 1998, caratterizzandosi ancora per essere dirette alla promozione, al sostegno della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale<sup>59</sup>. Tale individuazione, comunque, nel nuovo Codice risulta più netta e precisa, non dovendo, come già detto, da essa distinguere gli ambiti della gestione<sup>60</sup>. Il Codice, però, non

---

<sup>56</sup> G. PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 4)*, cit., par. 1.

<sup>57</sup> C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 1/2004.

<sup>58</sup> G. PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 4)*, cit., par. 2.

<sup>59</sup> Per G. CLEMENTE DI SAN LUCA (*L’attuazione dell’art. 118 della Costituzione in materia di beni culturali*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Cultura e governi territoriali*, Napoli, Jovene, 2015, 39), nel Codice la nozione di valorizzazione “viene declinata secondo un criterio ‘finalistico’, in modo da esaltarne la connessione logica e funzionale con la fruizione”.

<sup>60</sup> C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, cit.

elegge la valorizzazione ad ambito assegnato alle Regioni, ma la riduce, come già fatto in occasione del d.lgs. n.112, a compito proprio del soggetto che ha la disponibilità del bene. La scelta del Codice è coerente con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 26 del 2004 (e nella sent. 427 dello stesso anno), con la quale ha ritenuto che anche dopo l'entrata in vigore del Titolo V debbano valere i criteri che, in merito all'esercizio dell'attività di valorizzazione, aveva dettato il d.lgs. n. 112, vale a dire che essa spetti al soggetto cui compete la titolarità del bene<sup>61</sup>.

Nell'art. 6 del Codice, dunque, viene recepito il criterio dell'attinenza della valorizzazione alla titolarità del bene (criterio dominicale) e si definiscono le attività di valorizzazione che lo Stato (per i propri beni) e le regioni (per gli altri beni) sono chiamati a porre in essere (comma 1); viene ribadita la subordinazione della valorizzazione alle prioritarie esigenze della tutela (comma 2) la quale "sembra assurgere a parametro e limite, capace di definire l'estensione e le modalità di esercizio degli interventi in materia di beni culturali"<sup>62</sup>; infine, viene recepito, anche per la valorizzazione, quel principio di sussidiarietà orizzontale che l'art. 118, comma 4, Cost., ha elevato a criterio per l'allocazione e l'esercizio delle attività di interesse generale (comma 3).

Per la completa sistemazione del concetto di valorizzazione, oltre all'art. 6, occorre far riferimento al successivo art. 7 – che però risulta essere un "enunciato ripetitivo del riparto di competenze dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, dunque, privo di forza innovativa"<sup>63</sup> – ma soprattutto agli artt. 111-121 della parte seconda del Codice, dedicati espressamente ai principi della valorizzazione.

Tra i principi ricavabili dalle norme da ultimo indicate, tra gli altri si segnalano, innanzitutto, la configurazione dell'attività di valorizzazione come servizio pubblico se svolta ad iniziativa pubblica, o come attività socialmente utile se ad iniziativa privata (art. 111 del Codice). In secondo luogo, pur richiamando il criterio dell'attinenza della valorizzazione alla titolarità del bene, il Codice disciplina forme di concorso nella forma della compartecipazione di soggetti pubblici (art. 112, comma 4), nella partecipazione di privati alla valorizzazione di beni pubblici (artt. 6, comma 3, 112, commi 8 e 9, 118, 120, 121) o nel concorso dello Stato e dei soggetti pubblici alle attività di iniziativa privata (art. 113). Il principio del *favor* per il coinvolgimento del settore privato è dovuto, con molta probabilità, al bisogno di integrare la scarsità di risorse finanziarie pubbliche per questo settore.

Altro principio è il *favor* verso la consensualità nell'ambito degli interventi e, a tal fine, risulta privilegiato lo strumento dell'accordo per le finalità di valorizzazione (art. 112, comma 4).

<sup>61</sup> Sulla sent. n. 26 si rinvia al commento di D. NARDELLA, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali?*, in *Aedon*, 2/2004.

<sup>62</sup> M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 12.

<sup>63</sup> G. SEVERINI, *Artt. 6 e 7*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, II ed., 2012, 77. La stessa norma richiama, poi, al comma 2, anche il principio costituzionale della leale collaborazione tra istituzioni pubbliche coinvolte nelle attività di valorizzazione (norma anch'essa ripetitiva di quanto già enunciato nell'art. 1, comma 3, del Codice).

Infine, quale principio generale è disciplinata la previsione di livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione che corrispondono a standard minimi qualitativi delle prestazioni del servizio pubblico e che, pertanto, risultano vincolanti sia per l'amministrazione pubblica, sia per i soggetti a cui è affidata in concessione la gestione dei servizi diretti al miglioramento della fruizione del patrimonio culturale (art. 115 del Codice). Tali livelli di qualità del servizio pubblico ripeterebbero "in parte lo schema generale della garanzia della qualità dei livelli delle prestazioni dei servizi pubblici"<sup>64</sup>. Il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 21 febbraio 2018 ha dato attuazione alla norma richiamata adottando i livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica, anche quale strumento per la costituzione del Sistema museale nazionale e per il raggiungimento delle finalità da esso perseguite<sup>65</sup>.

Quanto più propriamente al riparto di competenze, è l'art. 112 del Codice a precisarne gli ambiti e, nell'attribuire alla legislazione regionale la disciplina delle funzioni e delle attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità, ne fa derivare un'integrazione al principio dominicale per cui lo Stato ha competenza a determinare i principi in tema di valorizzazione, indipendentemente dalla titolarità del bene, mentre per i beni ricadenti nella sua disponibilità e presenti negli istituti e nei luoghi di cultura dello Stato stesso, quest'ultimo è competente ad emanare anche la normativa di dettaglio<sup>66</sup>. Ciò stabilito, alle Regioni resta la formulazione di disposizioni per l'attuazione della valorizzazione di beni non di proprietà o non nella disponibilità dello Stato.

## **2. Promozione e organizzazione di attività culturali**

### **2.1 Le attività culturali: una definizione impossibile?**

---

<sup>64</sup> G. SEVERINI, Art. 114, in M. A. SANDULLI (a cura di), *op. ult. cit.*, 872.

<sup>65</sup> L'elaborazione dei livelli uniformi di qualità ha preso le mosse dal decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 10 maggio 2001, recante "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento dei musei", che articola in otto ambiti le attività di gestione, conservazione e valorizzazione delle strutture museali, e dai lavori della Commissione ministeriale, c.d. Commissione Montella, dal nome del suo Presidente, istituita il 1° dicembre 2006, che ha individuato per ciascun ambito alcuni requisiti minimi. Il decreto è pubblicato in G.U. Serie generale n. 78 del 4 aprile 2018.

<sup>66</sup> A titolo di esempio, come attività di valorizzazione da parte dello Stato, basti ricordare le regole operative contenute nel d.l. n. 91 del 2013, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo (convertito in legge n. 112 del 2013 e noto come "Valore Cultura"). In particolare, l'art. 1 del decreto contiene disposizioni molto dettagliate per accelerare la realizzazione del grande progetto Pompei e per la rigenerazione urbana, la riqualificazione ambientale e la valorizzazione delle aree interessate dall'itinerario turistico-culturale dell'area pompeiana e stabiese, nonché per la valorizzazione di Pompei, della Reggia di Caserta, del Polo museale di Napoli e per la promozione del percorso turistico-culturale delle residenze borboniche.

La nozione di attività culturale è nata ad opera della dottrina che ha contribuito al superamento di quella concezione che guardava i beni culturali solamente “con l’occhio alle cose”<sup>67</sup>.

L’introduzione della definizione di attività come specie del genere bene culturale<sup>68</sup> si è affacciata così nella legislazione e, nel d.p.r. n. 616 del 1977, nel Capo dedicato ai beni culturali, venivano richiamate, oltre ai musei e alle biblioteche anche le attività di prosa, musicali e cinematografiche (art. 49).

La categoria delle attività culturali non è, però, comprensiva solo delle attività dello spettacolo ma, in quanto categoria aperta, favorisce l’inclusione di molte manifestazioni culturali, comprese quelle legate alle tradizioni orali<sup>69</sup>.

È, però, all’art. 148 del d.lgs. n. 112 del 1998, peraltro abrogato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che si fa risalire la prima e completa nozione di attività culturale, nozione aperta a tutte quelle attività “rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell’arte”, mentre è all’art. 2, comma 4 (anch’esso abrogato)<sup>70</sup>, della legge n. 352 del 1997, recante disposizioni in materia di beni culturali, che bisogna guardare per conoscere un primo elenco di attività riconducibili alla categoria in oggetto. In base a quest’ultima disposizione rientravano tra le attività culturali: la manutenzione, la protezione, il restauro e l’acquisto delle cose di interesse storico-artistico; l’organizzazione di mostre e di esposizioni; ogni altra manifestazione di rilevante interesse scientifico-culturale, anche ai fini didattico-promozionali, ivi compresi gli studi, le ricerche, la documentazione e la catalogazione, e le pubblicazioni relative ai beni culturali, nonché le manifestazioni per la celebrazione di anniversari relativi a persone illustri, a grandi scoperte o invenzioni e a ricorrenze storiche; l’organizzazione di eventi musicali, di attività e manifestazioni finalizzate alla valorizzazione delle tradizioni culturali locali, nonché l’organizzazione di studi e di ricerche necessari a tutte le manifestazioni indicate.

Si tratta a ben vedere di una serie “di attività di carattere strumentale”<sup>71</sup> “riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura”<sup>72</sup>, non dunque, ad “attività a valenza diretta ed autonoma”<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> Primo fra tutti S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 177. Secondo l’A., infatti, concepire i beni culturali solo come “cose oggetto di diritti patrimoniali” porta a non considerare gli altri beni che “consistono di elementi materiali e immateriali indifferenti per il diritto interprivato, di diritti di libertà, di mere attività” (179).

<sup>68</sup> Che, come già detto anche in precedenza nel testo, è opera di S. CASSESE, *op. ult. cit.* Tale definizione è accettata anche dalla dottrina e dalla giurisprudenza successive. Tra gli altri, v., C. CAMILLI, *La normazione regionale in materia di istituzioni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1981, 63 e F. RIMOLI, *L’attività come bene culturale al vaglio della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2/1990, 101 ss. a commento della sent. 118 del 1990 dove, nel punto 4 del Considerato in diritto, la Corte costituzionale riconosce espressamente che “Vi sono certamente attività culturali (c.d. beni-attività)”.

<sup>69</sup> D. CARPITELLA, *Musica, tradizione orale e beni culturali*, in *Città & Regione*, 8/1975, 160 ss.

<sup>70</sup> Ad opera della legge n. 237 del 1999, recante l’istituzione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee e di nuovi musei, nonché modifiche alla normativa sui beni culturali e interventi a favore delle attività culturali.

<sup>71</sup> M. P. CHITI, *La nuova nozione di “beni culturali” nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1/1998, par. 4.

<sup>72</sup> Così sentt. Corte cost. n. 255 del 2004 e n. 285 del 2005.

<sup>73</sup> M. P. CHITI, *op. ult. cit.*, par. 4.

Così tra l'altro, anche nel Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490 del 1999) dove l'unico accenno, sia pur esiguo, alle attività culturali che si rinveniva nell'art. 112 era rivolto "all'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, di iniziative promozionali", dunque, ad attività non autonome ma funzionali alla tutela e alla valorizzazione dei beni e, in particolare, dei musei.

Dopo i tentativi definitivi da parte del d.lgs. n. 112 e l'abrogazione delle norme di riferimento, cosa si deve intendere oggi per questo ambito materiale?

Tra le uniche definizioni rimaste ci sono quelle del d.lgs. n. 368 del 1998 che ha istituito il Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge n. 59 del 1997. All'art. 2 (comma 2, lett. b) tra le attribuzioni del Ministero, infatti, si parla di promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni passando, poi, ad elencarne le principali: tra queste le attività teatrali, musicali, cinematografiche, la danza e le altre forme di spettacolo, inclusi i circhi e gli spettacoli viaggianti, la fotografia, le arti plastiche e figurative, il design industriale. Nell'ultimo regolamento di organizzazione emanato (DPCM n. 169 del 2019), tra le funzioni del Ministero sono indicate, in termini generali, quelle in tema di promozione delle attività culturali e specificate, tra le altre, quelle in materia di spettacolo, cinema e audiovisivo.

A di là di questi richiami, i tentativi di individuarne i contenuti e i confini sono destinati ad un sicuro fallimento perché connessi, da un lato, alla indeterminatezza della stessa nozione di cultura <sup>74</sup>, dall'altro, anche ai lunghi silenzi del legislatore statale che, ad eccezione della legge n. 175 del 2017, recante disposizioni in materia di spettacolo e contenente deleghe al Governo per il riordino della materia, non è mai riuscito (e, forse è impensabile che lo faccia data appunto la nozione ampia e aperta di cultura) a emanare una legge quadro sulle attività culturali globalmente intese <sup>75</sup>.

Ciò detto, comunque, prendendo a prestito le parole della dottrina, mentre sono beni culturali "le memorie ereditate dal passato, la cui custodia resta affidata allo Stato centrale che si impegna a riconoscerle, conservarle, proteggerle", nelle attività culturali rientra "tutto quanto sia rivolto al futuro, perché diretto a formare e a diffondere le espressioni più avanzate della cultura e dell'arte: vale a dire quella cultura contemporanea che lo Stato, insieme agli enti autonomi territoriali, dovrà farsi carico di promuovere" <sup>76</sup>. Per certo, tra le attività culturali rientrano sicuramente le espressioni della cd. cultura immateriale quando non rappresentata

<sup>74</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 33 ss. Anche per S. MABELLINI, *Attività culturali (Promozione e organizzazione di)*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI E D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, ESI, 2015, 55, risulta sempre più difficile "tracciare i confini della materia in esame" anche a causa di "una significativa dilatazione della nozione di «patrimonio culturale»" che emerge soprattutto da alcuni atti internazionali. Il richiamo è alle Convenzioni Unesco del 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale della quale si tratterà più nel dettaglio a breve e alla Convenzione del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali.

<sup>75</sup> Parla della presenza di diverse "tracce" nella legislazione dell'esistenza di una nozione di attività culturali, senza che però ne appaiano "delineati né i contorni, né i contenuti", D. AMIRANTE, *Le attività culturali: una nozione da costruire*, in A. CATELANI e S. CATTANEO, *I beni e le attività culturali*, Padova, Cedam, 2002, 758.

<sup>76</sup> M. AINIS e M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Parte Speciale, Milano, Giuffrè, II ed. 2003, 1468.

da una “testimonianza materiale” (art. 7 bis Codice dei beni culturali) e l’insieme delle attività costituenti lo spettacolo.

## **2.2 Attività culturali e beni immateriali**

Così definite le attività culturali, pur avendo spesso ad oggetto beni culturali non si identificano con essi quanto, piuttosto, in alcuni casi, sembrano coincidere con i cd. beni culturali immateriali, vale a dire con quei beni che, non consistendo in cose mobili o immobili, si distinguono per la loro intangibilità. Questi ultimi, propri delle tradizioni culturali delle comunità, compongono, nel loro insieme, il patrimonio culturale immateriale salvaguardato dall’Unesco ai sensi della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 (che si affianca a quella che già dal 1972 tutela il patrimonio culturale e naturale materiale), ratificata dal nostro Paese con la legge n. 167 del 2007. Il patrimonio culturale immateriale comprende “le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how - come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi - che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale” (art. 2.1 della Convenzione). Il patrimonio immateriale, dunque, si articola in tradizioni, per lo più espresse oralmente, nel linguaggio, nelle arti dello spettacolo, nelle consuetudini sociali, negli eventi rituali e festivi, nelle cognizioni e nelle prassi relative alla natura e all’universo, nell’artigianato tradizionale (art. 2.2 della Convenzione). In altre parole si tratta dei cosiddetti beni culturali immateriali il cui substrato identificativo è esclusivamente l’immaterialità, distinta dall’immaterialità-valore insita, invece, nei beni culturali “cose”. Sempre ad opera della Convenzione (art. 2.1), ciò che caratterizza il patrimonio culturale “intangibile” è il suo trasferimento alle nuove generazioni prevalentemente in forma orale, alimentandone così la continua rinascita in conformità all’ambiente, all’interazione con la natura e con la storia delle comunità e dei gruppi interessati, fornendo loro “un senso di identità e di continuità” e “promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana”.

Per poter entrare a far parte di tale patrimonio occorre che il bene sia inserito ed inventariato in appositi elenchi contenuti in liste distinte di carattere internazionale e nazionale. In sede Unesco, infatti, vengono predisposte (dal Comitato intergovernativo) due liste riguardanti, rispettivamente, il “patrimonio culturale immateriale dell’umanità” (art. 16 della Convenzione) e il “patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato” (art. 17). L’iscrizione del bene culturale immateriale nelle liste determina solo “l’obbligo di salvaguardia”<sup>77</sup> da parte della Comunità internazionale e dei singoli Stati. La salvaguardia, ai sensi dell’art. 2.3 della Convenzione, è comprensiva di tutte le misure dirette a “garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l’identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un’educazione formale e informale, come pure il

---

<sup>77</sup> A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Annali VI, Milano, Giuffrè, 2013, 111.

ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale". In altre parole, il vero obiettivo della proclamazione non è il semplice riconoscimento del valore di determinati elementi del patrimonio intangibile, ma l'impegno concreto degli Stati nella promozione della loro conoscenza e nella loro valorizzazione.

L'iscrizione del bene nelle liste, pur non avendo un'efficacia costitutiva tale da incidere su situazioni giuridiche soggettive (in grado magari di modificarle o di estinguerle), ha esclusivamente finalità dichiarative e programmatiche in grado, comunque, di determinare effetti positivi sull'economia turistico-culturale dello Stato ma soprattutto del luogo in cui il bene immateriale ha avuto origine e continua a diffondersi. L'iscrizione nelle liste, in sintesi, apre la strada ad azioni di recupero del patrimonio immateriale e incentiva la società civile alla riscoperta di valori tradizionali e identitari.

La Convenzione Unesco, identificando le misure di salvaguardia dei beni culturali immateriali "lascia intendere che per il diritto internazionale salvaguardare significhi, per lo più promuovere la conoscenza, valorizzare"<sup>78</sup>. A detti beni, infatti, non possono estendersi le misure tipiche della tutela (prelazione, espropriazione e quant'altro), mancando appunto della "materialità", ma per essi possono, infatti, implementarsi soltanto attività di valorizzazione e di promozione<sup>79</sup>.

È, dunque, a queste ultime attività delle Regioni e delle istituzioni locali che è rimessa la "sopravvivenza" dei beni culturali immateriali connotati prevalentemente dal "dato antropico-territoriale, in quanto luogo che li genera, che ne conserva il ricordo e nel quale prendono forma e si manifestano"<sup>80</sup>.

### 2.3 Attività culturali e spettacolo: la prima voce include la seconda o la seconda ha valenza autonoma?

Alla nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, si deve, come già ripetuto, il richiamo in Costituzione alle attività culturali, senza alcun accenno, però, all'ambito dello spettacolo

---

<sup>78</sup> A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali*, in *Aedon*, 1/2014, par. 4.

<sup>79</sup> Anche se per A. GUALDANI, *op. ult. cit.*, par. 4, pur essendo vero "che per questi beni la valorizzazione è chiamata a svolgere un ruolo da protagonista, un circoscritto e liminale spazio per la tutela pare...configurabile. Ed infatti, per valorizzare un bene immateriale occorre prima individuarlo e conoscerlo, così come per preservarne la memoria e garantirne la sua riproducibilità occorre identificarlo. Tale esigenza si fa sempre più pressante, specie in un'epoca di fenomeni di globalizzazione e di trasformazione sociale, atteso che il patrimonio culturale immateriale rappresenta un fattore principale delle diversità culturali e di garanzia di uno sviluppo duraturo, la cui protezione ne impedisce il deterioramento". Aderendo così alla tesi che pur vede nella dichiarazione del loro valore culturale, nella catalogazione e nell'iscrizione in appositi registri di tali beni una certa forma di tutela sia pur "diversa rispetto a quella prevista dal Codice e di cui all'art. 117, comma 2, lett. s, Costituzione, non fosse altro perché priva di effetti giuridici conformativi" (G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, n.1/2014, par. 9), l'A. sottolinea che ciò che "cambia, però, è la diversa prospettiva della disciplina di tutela che caratterizza i beni culturali *tout court*, da quelli intangibili: mentre per i beni culturali materiali è necessaria una tutela per così dire "statica", vincolistica e fidecommissaria, per i beni immateriali è indispensabile una tutela "dinamica", che si armonizzi con il continuo divenire, che è l'essenza del fenomeno che si vuol preservare. Di qui il continuo aggiornamento della relativa catalogazione e l'attenzione a riconoscere nuovi fenomeni tradizionali emergenti o prima sconosciuti".

<sup>80</sup> A. GUALDANI, *I beni culturali*, *op. cit.*, par. 5

(l'unico richiamo, in Costituzione, si trova nell'art. 21 in riferimento al concetto di buon costume).

Tale apparente esclusione dal novero delle attività culturali, avvalorata anche dalla sistematica del d.lgs. n. 112, aveva ingenerato nella dottrina<sup>81</sup>, ma anche nelle Regioni, a ridosso della revisione costituzionale, la convinzione di poter ricondurre lo spettacolo nell'ambito della potestà residuale regionale, convinzione definitivamente superata dalla Corte costituzionale che ha, invece, escluso la possibilità di scorporare lo spettacolo dalle attività culturali ascrivendolo, così, alla potestà concorrente di Stato e Regioni<sup>82</sup>.

In generale, il riferimento normativo in materia resta ancora il decreto legislativo n. 112 del 1998 che, in un apposito Capo (art. 156), disciplina i compiti nazionali in materia di spettacolo, termine con il quale si deve intendere la realizzazione di attività ed iniziative artistiche nei settori della cinematografia, della musica, della danza, del teatro, degli spettacoli viaggianti e circensi<sup>83</sup>.

Quanto più propriamente alle singole attività, il settore cinematografico è stato interessato, di recente, dalla riforma contenuta nella legge n. 220 del 2016<sup>84</sup> che, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., ha dettato "i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo in quanto attività di rilevante interesse generale, che contribuiscono alla definizione dell'identità nazionale e alla crescita civile, culturale ed economica del Paese, favoriscono la crescita industriale, promuovono il turismo e creano occupazione, anche attraverso lo sviluppo delle professioni del settore". Tali principi possono riassumersi nella garanzia del pluralismo dell'offerta cinematografica e audiovisiva; nel favor per il consolidarsi dell'industria cinematografica nazionale nei suoi diversi settori anche tramite strumenti di sostegno finanziario; nella promozione delle coproduzioni internazionali e nella circolazione e distribuzione della produzione cinematografica e audiovisiva, italiana ed

---

<sup>81</sup> L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 343 ss. Di opinione contraria B. CARAVITA, *Parere pro veritate circa il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di spettacolo*, in *federalismi.it*, 10 luglio 2002.

<sup>82</sup> L'operazione per sottrazione dagli elenchi delle materie (esclusive dello Stato e concorrenti) non è stata una strada percorribile dalle Regioni che, in numerosi casi, hanno visto, ad opera della Corte costituzionale e soprattutto a ridosso della riforma costituzionale, bloccati i loro tentativi di avere riconosciuta la consistenza materiale ad alcuni ambiti e di autoattribuirseli perché non inclusi nelle voci dell'art. 117 Cost. Uno di questi tentativi ha riguardato proprio lo spettacolo per il quale, la richiesta di considerarlo come materia residuale autonoma è stata respinta dalla Corte facendola, invece, rientrare nella materia concorrente relativa alla "promozione e organizzazione di attività culturali". Cfr. in tal senso la sent. n. 255 del 2004 e la sent. 205 del 2005. Cfr., inoltre, la sent. n. 285 del 2005 con la quale la Corte ha ritenuto non scorporabile dalle attività culturali la disciplina della cinematografia mentre quanto più propriamente all'apertura delle sale cinematografiche queste non rientrerebbero nella materia "regolazione della presenza del cinema sul territorio", così come ipotizzato dalle Regioni ricorrenti, quanto piuttosto nel "governo del territorio" (punto 3 del Considerato in diritto).

<sup>83</sup> Per un'analisi puntuale delle funzioni statali e regionali, dell'organizzazione, degli strumenti finanziari e dei controlli, sia consentito rinviare ad A. G. ARABIA, *Lo spettacolo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Parte Speciale, Milano, Giuffrè, II ed. 2003, 1585 ss.. V. inoltre, C. BARBATI, *Spettacolo*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 5670 ss.. e A. MORRONE, *Lo "spettacolo" dopo la riforma del titolo V: idee per una legge generale*, in *Le Regioni*, 1/2009, 47 ss..

<sup>84</sup> Sulla quale A. SAU, *La legge n. 220 del 2016: quale spazio per le autonomie locali?*, in *Aedon*, 1/2018.



europea, in Italia e all'estero; nella conservazione e nel restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale; nella cura della formazione professionale, con il *favor* per il riconoscimento dei percorsi formativi seguiti e delle professionalità acquisite, e con la promozione di studi e ricerche nel settore cinematografico; nel sostegno dell'educazione all'immagine nelle scuole e delle iniziative idonee alla formazione del pubblico; nel *favor* per la più ampia fruizione del cinema e dell'audiovisivo, tenendo altresì conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità, secondo i principi stabiliti dalle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia in materia; nella riserva per una particolare attenzione alla scrittura, progettazione, preparazione, produzione, post-produzione, promozione, distribuzione e programmazione dei prodotti cinematografici e audiovisivi italiani e alla valorizzazione del ruolo delle sale cinematografiche e dei festival cinematografici quali momenti di fruizione sociale collettiva del prodotto cinematografico.

Inoltre, la legge ha contemplato la riforma, il riassetto e la razionalizzazione, anche attraverso apposite deleghe legislative al Governo, della normativa in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico, di promozione delle opere europee da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, nonché di rapporti di lavoro nel settore.

Infine, la legge ha previsto, tra gli altri, l'istituzione del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo, quale organo consultivo e di supporto all'attuazione delle politiche di settore<sup>85</sup>, e la realizzazione di una Rete nazionale delle cineteche pubbliche con compiti di promozione e scambio delle opere, nonché di condivisione delle iniziative legate alla valorizzazione, diffusione, fruizione e circolazione del patrimonio filmico nelle scuole.

Quanto, invece, alle altre attività rientranti nello spettacolo dal vivo, queste non sono state mai interessate da un intervento statale organico ma da singole leggi settoriali (alcune anche molto datate) sulle quali si interveniva annualmente con provvedimenti per il loro finanziamento (i cui criteri, tra l'altro, sono stati fissati sempre per via amministrativa). A voler essere precisi, un tentativo in tal senso era contenuto nella legge n. 175 del 2017, recante disposizioni in materia di spettacolo e contenente deleghe al Governo per il riordino della materia, dove appunto venivano gettate le basi per l'elaborazione di un futuro "Codice dello spettacolo" finalizzato a coordinare e riordinare le disposizioni legislative e regolamentari adottate ai sensi dell'articolo 24, comma 3-bis, del d.l. n. 113 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 160 del 2016, in materia di attività, organizzazione e gestione delle fondazioni lirico-sinfoniche e degli enti di cui al d.lgs. n. 367 del 1996 e di cui alla legge n. 30 del 2003, nonché per la riforma, la revisione e il riassetto della vigente disciplina nei settori del teatro, della musica, della danza, degli spettacoli viaggianti, delle attività circensi, dei carnevali storici e delle rievocazioni storiche, al fine di conferire al settore un assetto più efficace e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della spesa.

---

<sup>85</sup> Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo n. 2 del 2 gennaio 2017 sono stati disciplinati i compiti del Consiglio e il regime di incompatibilità dei componenti. La nomina del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo è avvenuta con decreto n. 109 del 5 marzo 2017.

La legge citata si compone di 7 articoli con i quali, tra l'altro, vengono stanziati più risorse per il settore dello spettacolo, con un incremento progressivo del Fondo Unico per lo Spettacolo, con incentivi fiscali per la musica, per il sostegno della cultura nei territori colpiti dal terremoto, con fondi alle scuole ed estensione del meccanismo dell'*Art Bonus*<sup>86</sup> a tutti i comparti e non solo all'arte o ai teatri. La legge prevede, inoltre, la nascita del Consiglio superiore dello spettacolo<sup>87</sup> con compiti di consulenza e supporto nell'elaborazione ed attuazione delle politiche di settore, nonché nella predisposizione di indirizzi e criteri generali relativi alla destinazione delle risorse pubbliche per il sostegno alle attività di spettacolo.

Peccato che dopo aver aspettato cinquant'anni per avere una legge sullo spettacolo, a distanza di un anno (27 dicembre 2018) siano scaduti i termini per presentare i decreti attuativi – o una loro eventuale proroga – del Codice dello spettacolo! Senza i decreti il Codice resta, per ora, solo una buona intenzione.

### 3. Il ruolo delle Regioni in campo culturale

L'esclusione di una riserva di competenza statale in materia di cultura aveva già portato ad interpretare le disposizioni costituzionali originarie, che affidavano alle Regioni le sole materie dei "musei" e delle "biblioteche di enti locali", in senso evolutivo ed estensivo, ponendo tra i fondamenti della Regione anche la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale. Ne sono d'esempio gli Statuti ordinari del 1971, e anche gli Statuti speciali, che quasi tutti, con formule differenziate, a volte generiche, altre più specifiche e innovative, hanno dedicato una o più disposizioni al patrimonio culturale<sup>88</sup>. In generale, le Carte statutarie, sulla base dell'art. 9, indicavano la cultura, la difesa dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico in stretta connessione con lo sviluppo della persona umana nella società.

Ma ne sono d'esempio anche le numerose leggi delle Regioni, sulle materie loro assegnate, seguite alle prime due fasi del trasferimento di funzioni amministrative (1972 e

---

<sup>86</sup> Si tratta di un credito di imposta nato con la finalità di realizzare un regime fiscale agevolato per le erogazioni liberali a sostegno della cultura e previsto dall'art. 1 del d.l. n. 83 del 2014 (convertito in legge n. 106 del 2014), recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale e lo sviluppo della cultura. Inizialmente fu pensato per il **triennio 2014-2016** ma è stato reso permanente con la **legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015)**. Per un'analisi più dettagliata sull'*Art Bonus*, v. A. CRISMANI, *Art Bonus: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, in *federalismi.it*, 19/2014.

<sup>87</sup> Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo n. 73 del 30 gennaio 2018 sono stati disciplinati il funzionamento del Consiglio superiore e il regime di incompatibilità dei componenti. La nomina del Consiglio superiore dello spettacolo è avvenuta con decreto n. 567 del 28 novembre 2019.

<sup>88</sup> Per le regioni ordinarie: art.4 legge n. 480/1971 (Statuto Abruzzo); art. 5 legge n. 350/1971 (Statuto Basilicata); art. 56 legge n. 519/1971(Statuto Calabria); artt. 5 e 6 legge n. 348/1971 (Statuto Campania); art. 3 legge n. 342/1971 (Statuto Emilia-Romagna); art. 45 legge n. 346/1971 (Statuto Lazio); art. 4 legge n. 341/1971 (Statuto Liguria); art. 3 legge n. 339/1971 (Statuto Lombardia); art. 5 legge n. 345/1971 (Statuto Marche); art. 4 legge n. 347/1971 (Statuto Molise); art. 5 legge n. 338/1971 (Statuto Piemonte); art. 8 legge n. 349/1971 (Statuto Puglia); art. 4 legge n. 343/1971 (Statuto Toscana); artt. 8 e 9 legge n. 344/1971 (Statuto Umbria); art. 4 legge n. 340/1971 (Statuto Veneto). Per le specialità: artt. 4 e 6 legge cost. n. 1/1963 (Statuto Friuli Venezia Giulia); artt. 3, 4 e 5 legge cost. n. 3/1948 (Statuto Sardegna); art. 14 legge cost. n. 2/1948 (Statuto Sicilia); art. 8 legge cost. n. 5/1948 (Statuto Trentino-Alto Adige); artt. 2 e 3 legge cost. n. 4/1948 (Statuto Valle d'Aosta).

1977), malgrado le numerose inattuazioni, prima fra tutte la mancata promulgazione della legge “sulla tutela dei beni culturali” e sulle attività di prosa, musicali e cinematografiche.

Una prima svolta alle inattuazioni sembra darla la promulgazione della legge n. 142 del 1990 che contribuì a definire ruoli e compiti di comuni e province anche in ambito culturale, in particolare, assegnando a queste ultime le competenze amministrative per la valorizzazione dei beni di interesse provinciale presenti nei rispettivi territori. Da qui la nascita di organismi, soprattutto fondazioni per la gestione di beni culturali (musei), e l'utilizzo di nuovi strumenti, quali gli accordi di programma, che sarebbero stati utilizzati a partire dagli anni Novanta.

Una seconda svolta è legata alla fase attuativa del terzo decentramento segnato dal d.lgs. n. 112 del 1998. È di quegli anni, infatti, tutta la normativa regionale diretta a riorganizzare le funzioni amministrative anche in materia di beni e di attività culturali, in parte ancora vigente. Soprattutto alcune Regioni hanno compiuto una puntuale e completa ricognizione delle funzioni, a volte cercando anche di specificare il contenuto del decreto stesso<sup>89</sup> e, in alcuni casi, intervenendo anche sulle modalità organizzative con l'istituzione di nuovi organismi o riorganizzando quelli esistenti.

Infine, una terza svolta è segnata dall'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001 e dalla legislazione regionale che ne è seguita.

Innanzitutto un dato: sul totale delle leggi promulgate dalle Regioni ordinarie dal 2005 al 2019, le leggi classificate in materia di “beni e attività culturali” sono il 3% mentre il peso diventa più consistente se si collegano al macrosettore di pertinenza “servizi alla persona e alla comunità”, raggiungendo circa il 14%. Aumentano di quasi 2 punti percentuali se ad esse si sommano le leggi ascrivibili alla materia spettacolo<sup>90</sup>. Percentuali che rimangono sostanzialmente invariate sommando anche il dato delle specialità (aumentano, infatti, solo dello 0,2%). Se si escludono le materie “tutela della salute” e “servizi sociali”, che nel macrosettore indicato fanno la parte del leone, l'ambito “beni e attività culturali” – ma prevalentemente delle attività culturali come evidenziato nell'analisi che segue – risulta essere quello in cui le Regioni manifestano, comunque, un notevole attivismo.

Basti ricordare che quasi tutti i nuovi Statuti regionali – così come già quelli del 1971 – contengono norme in materia di sviluppo della cultura, in parte riproducendo o parafrasando

---

<sup>89</sup> Nella categoria di leggi che disciplinano in modo puntuale e organico, sia pure con modi e diversi livelli di chiarezza, l'organizzazione regionale delle funzioni e dei compiti nella materia in esame, rientrano sicuramente quelle delle regioni Basilicata (l.r. n. 7/1999, artt. 86-92), Calabria (l.r. n. 34/2002, artt. 143-145), Lazio (l.r. n. 14/1999, artt. 165-172), Lombardia (l.r. n. 1/2000, art. 4, commi 130-148), Molise (l.r. n. 34/1999, artt. 106-108), Piemonte (testo coordinato delle ll.rr. nn. 44/2000 e 5/2001, artt. 124-130), Puglia (l.r. n. 24/2000, artt. 19-22), Toscana (l.r. n. 85/1998, artt. 33-35) e Veneto (l.r. n. 11/2001, artt. 143-144).

<sup>90</sup> Nelle rilevazioni per l'elaborazione dei *Rapporti sulla legislazione* della Camera dei deputati, la materia spettacolo è classificata in una voce autonoma. Lo schema di classificazione è stato costruito prima della pronuncia della Corte costituzionale che ha ascritto lo spettacolo alle attività culturali (sent. n. 255 del 2004) e non è stato più modificato. Cfr. per gli anni 2005-2013 la Tabella 7 allegata ai capitoli sulle leggi regionali; per gli anni 2014-2017 l'Appendice statistica - dati sulla legislazione regionale, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) >Rapporti ISSiRFA>Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea; per gli anni 2018-2019 la Tabella 7 del capitolo 3 dedicato alla produzione normativa regionale in [www.camera.it](http://www.camera.it) >Temi dell'attività parlamentare>Rapporto sulla legislazione 2019-2020.

l'art. 9 della Costituzione <sup>91</sup>, in parte estendendo la tutela alle specifiche identità e tradizioni culturali della Regione <sup>92</sup>.

Molte Regioni hanno, poi, dato attuazione alle disposizioni statutarie, alcune attraverso leggi di riordino o testi unici, altre con normative specifiche per micro ambiti materiali dimostrando, comunque, di saper leggere e di voler sfruttare al massimo le potenzialità offerte dal patrimonio culturale materiale e immateriale dei propri territori, anche per le implicazioni e le connessioni che il settore ha con le altre politiche regionali: turismo, commercio e sviluppo locale in genere.

Tra gli esempi di interventi organici sull'intero settore (considerato cioè comprensivo non solo dei beni, in alcuni casi con una sostanziale parificazione dei beni culturali materiali e immateriali, ma anche delle attività culturali) meritano una segnalazione particolare le leggi delle regioni Lazio, Liguria, Marche, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto. La regione Lazio interviene nel 2019 con una legge in materia di servizi culturali e di valorizzazione culturale (l.r. n. 24), la Liguria, che non era intervenuta a dare attuazione al d.lgs. n. 112 del 1998 per la parte relativa al trasferimento di compiti e funzioni in materia di beni e attività culturali, disciplina l'intero settore nel 2006 con il testo unico sulla cultura (l.r. n. 33 del 2006); le Marche e la Lombardia adottano rispettivamente una legge di riordino in materia di beni e attività culturali e una legge sulle politiche culturali (l.r. n. 4 del 2010 e l.r. n. 25 del 2016); il Piemonte detta disposizioni coordinate in materia di cultura (l.r. n. 11 del 2018), la Toscana un testo unico su beni, istituti e attività culturali (l.r. n. 21 del 2010) e il Veneto disciplina gli interventi regionali in materia di valorizzazione dei beni culturali e di promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo con la l.r. n. 17 del 2019. Gli interventi legislativi richiamati sono serviti principalmente per integrare discipline sparse in diverse leggi regionali, spesso lontane fra loro nel tempo e, dunque, ad operare una semplificazione sostanziale della legislazione in materia di cultura prevedendo, contestualmente, anche l'abrogazione espressa di numerose leggi e disposizioni sparse in interventi legislativi previgenti. Da segnalare anche la legge della Regione Puglia n. 17 del 2013 che, pur essendo intitolata ai beni culturali, contiene disposizioni sulla promozione delle attività culturali e sul patrimonio culturale immateriale, così come la l.r. n. 27 del 2015 della Basilicata che interviene in materia di patrimonio culturale al fine della valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali della Regione. Per le Regioni speciali merita una segnalazione particolare la l.r. n. 14 del 2006 della Sardegna, recante norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura, e la l.r. n. 23 del 2015 della regione Friuli Venezia Giulia, recante norme in materia di beni culturali.

Le leggi regionali richiamate hanno in comune, tra le finalità, la diffusione e la valorizzazione di azioni volte al miglioramento della qualità della vita della popolazione

---

<sup>91</sup> Così, ad esempio, l'art. 4, comma 1, dello statuto toscano, include tra le finalità prioritarie della Regione "la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico".

<sup>92</sup> V., ad esempio, art. 4, comma 1, Statuto Abruzzo; art. 2, comma 2, lett. s, Statuto Calabria (l. r. n. 24/2004); art. 2, comma 1, let. c, Statuto Emilia-Romagna (l.r. n. 13/2005); art. 9, comma 3, statuto Lazio (l.r. n. 1/2009); art. 2, comma 4, lett. f, Statuto Lombardia (l.r. n. 1/2008); art. 8, comma 1, lett.a, Statuto Molise (l.r. n. 10/2014).

regionale, al fine di promuoverne sia l'identità storica sia l'innovazione e il pluralismo culturale, nonché la creazione di un sistema coordinato di valorizzazione culturale, volto a privilegiare gli strumenti concertativi e consensuali, in linea con quanto disposto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il modello prevalente è, dunque, la collaborazione tra enti, soggetti pubblici, operatori e soggetti privati in quanto modello più idoneo a perseguire l'omogenea e qualificata distribuzione dell'offerta culturale diffusa nel territorio regionale.

Numerosi interventi regionali riguardano, poi, il campo museale. La politica che caratterizza l'azione regionale è diretta alla promozione dell'organizzazione in rete dei musei locali <sup>93</sup>, per incardinare su di essi un'attività di conservazione e di valorizzazione sociale ed economica rivolta alla globalità del patrimonio culturale. Spesso i sistemi museali svolgono attività didattica rivolta alle scuole e a utenti diversi, contribuiscono alla promozione integrata del territorio regionale attraverso la partecipazione alle diverse manifestazioni turistiche e sono sempre più coinvolti nella salvaguardia e nella valorizzazione del patrimonio culturale diffuso.

Le Regioni, in questo campo, sono state pioniere, sperimentando e anticipando forme di organizzazione e gestione integrata dei musei che, solo successivamente, sarebbero state sviluppate anche dallo Stato. Basti ricordare le esperienze delle Regioni Puglia (l.r. n. 21 del 1979), Liguria (l.r. n. 21 del 1980) e Toscana (l.r. n. 89 del 1980) ma soprattutto il caso dell'Umbria che con due leggi del 1990 (ll.rr. n. 35 e n. 36) <sup>94</sup> aveva avviato un "processo di messa a sistema dei propri musei" <sup>95</sup> dettando le linee generali di un programma decennale per favorire la conservazione e l'uso culturale degli edifici di notevole interesse artistico e storico di proprietà degli Enti locali e promuovendo, al contempo, attraverso il loro restauro e la loro migliore utilizzazione, una più adeguata sistemazione e una più efficace funzionalità di musei, biblioteche e archivi locali. Soprattutto la fissazione di standard minimi per ottenere i finanziamenti regionali e le modalità di aggregazione delle strutture in base ai servizi sono stati un modello che ha ispirato, da un lato, la successiva politica regionale su tali temi <sup>96</sup>, dall'altro, anche la politica nazionale che già nel 2001, con un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali (d.m. n. 10), introduceva il concetto degli standard minimi cui avrebbero dovuto far riferimento i musei per la loro corretta gestione <sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Per citare solo alcuni esempi in leggi regionali di riordino del settore cultura, v. art. 22 della l.r. Veneto n. 17 del 2019; art. 23 della l.r. Lazio n. 24 del 2019; art. 16, comma 2, l.r. Lombardia n. 25 del 2016; art. 17 l.r. Toscana n. 21 del 2010; art. 6 della l.r. Liguria n. 33 del 2006. Per un'analisi dettagliata delle leggi regionali in materia museale promulgate dopo la revisione del Titolo V della Costituzione e con riferimento esclusivo alle Regioni ordinarie, v., C. BERTOLINI, *I musei nel nuovo quadro costituzionale: gli obiettivi comuni dei musei pubblici e privati e lo sviluppo dei sistemi museali nella normativa regionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2008, 5 ss. V., inoltre, A. GARLANDINI, *L'intervento delle regioni a favore dei musei: uno scenario in profondo cambiamento*, in *Aedon*, 2/2006.

<sup>94</sup> Le leggi sono state successivamente abrogate: la n. 35 dalla l.r. n. 24 del 2003 e la n. 36 dalla l.r. n. 30 del 1999.

<sup>95</sup> D. LEVI, D. LA MONICA, *La tutela del patrimonio culturale tra Stato e Regioni*, in *L'Italia e le sue Regioni*, vol. Istituzioni, Roma, *Ist. enc. ital.* 2015, 513.

<sup>96</sup> Cfr. l.r. Calabria n. 31 del 1995; l.r. Abruzzo n. 61/1999; l.r. Lazio n. 42/1997; l.r. Emilia-Romagna n. 18/2000; l.r. Lombardia n. 1/2000; l.r. Campania n. 12/2005.

<sup>97</sup> V. ora il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo n. 113 del 2018 con il quale sono stati adottati, ai sensi dell'art. 114, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, i livelli minimi uniformi di qualità per i musei

Accanto al museo tradizionale, in molte Regioni, dopo alcune esperienze pilota<sup>98</sup>, si è diffusa, soprattutto negli ultimi anni, la sperimentazione degli “ecomusei”<sup>99</sup>, progetti integrati di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale (materiale e immateriale) e del paesaggio, espressioni di una comunità locale, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile di un determinato territorio.

Tralasciando la legislazione nell'altra materia di competenza regionale, le biblioteche – già assegnata alle Regioni dal Titolo V originario e, pertanto, oggetto di disciplina in leggi risalenti agli anni anteriori alla riforma del 2001, a volte modificate in occasione dell'attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 o raccolte nelle leggi di riordino e nei testi unici emanati di recente<sup>100</sup> – il campo dove le Regioni sono da sempre maggiormente attive risulta essere quello dei beni immateriali e delle attività culturali.

---

e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica. Essi sono lo strumento per l'attivazione e la progressiva costituzione del Sistema museale nazionale.

<sup>98</sup> V. ad esempio, la l.r. Piemonte n. 31 del 1995 e la l.p. Trento n. 13/2000 che istituivano gli ecomusei regionali e provinciali.

<sup>99</sup> Cfr. l.r. Piemonte n. 13 del 2018 (che ha abrogato la l.r. n. 31 del 1995), l.r. Basilicata n. 36 del 2018, l.r. Lazio n. 3 del 2017 (abrogata dalla l.r. n. 24 del 2019 che prevede la disciplina degli ecomusei all'art. 21), l.r. Calabria n. 62 del 2012, l.r. Veneto n. 30 del 2012 (abrogata dalla l.r. n. 17 del 2019 che disciplina gli ecomusei all'art. 27), l.r. Puglia n. 15 del 2011, l.r. Toscana n. 21 del 2010 (artt. 19-23), l.r. Molise n. 11 del 2008, l.r. Umbria n. 34 del 2007, l.r. Lombardia n. 13 del 2007 (abrogata dalla l.r. n. 25 del 2016 che disciplina gli ecomusei all'art.19), l. Sicilia n. 16 del 2014, l.p. Trento n. 15 del 2007 (art. 20).

<sup>100</sup> Cfr. l.r. Abruzzo n. 77 del 1998, Norme di intervento in materia di beni librari, biblioteche, e strumenti bibliografici e di informazione; l.r. Basilicata n. 37 del 1980, Disciplina dei servizi di pubblica lettura e degli interventi di educazione permanente, abrogata dalla l.r. n. 27 del 2015, Disposizioni in materia di patrimonio culturale, finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali della Regione Basilicata; l.r. Calabria n. 17 del 1985, Norme in materia di biblioteche di enti locali o d'interesse locale (successivamente integrata e modificata dalle ll.rr. n. 25 del 1995, n. 7 del 2006 e n. 47 del 2011); l.r. Campania n. 49 del 1974, Finanziamento regionale per la costruzione, l'ampliamento ed il completamento di biblioteche di enti locali, potenziamento delle attività e dei servizi delle biblioteche (successivamente integrata dalla l.r. n. 4 del 1983); l.r. Emilia-Romagna n. 18 del 2000, Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali, modificata dalle ll.rr. nn. 13 e 22 del 2015); l.r. Lazio n. 42 del 1997, Norme in materia di beni e servizi culturali del Lazio (successivamente integrata dalle ll.rr. nn. 14 del 1999, 2 del 2003 e 4 del 2006 ma ora abrogata dalla l.r. n. 24 del 2019 che disciplina i servizi bibliotecari agli artt.14-16); l.r. Liguria n. 61 del 1978, Norme in materia di biblioteche di enti locali o di interesse locale, abrogata dalla l.r. n. 33 del 2006, Testo unico in materia di cultura; l.r. Lombardia n. 81 del 1985, Norme in materia di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interesse locale (abrogata da l.r. n. 25 del 2016, Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo); l.r. Marche n. 39 del 1987, Norme in materia di biblioteche di enti locali o di interesse locale, abrogata dalla l.r. n. 4 del 2010, Norme in materia di beni e attività culturali; l.r. Molise n. 37 del 1980, Norme in materia di musei, archivi storici e biblioteche di enti locali (successivamente modificata dalle ll.rr. n. 24 del 2007 e 2 del 2012); l.r. Piemonte n. 78 del 1978, Norme per l'istituzione ed il funzionamento delle biblioteche pubbliche di enti locali o di interesse locale (successivamente integrata e modificata dalla l.r. n. 5 del 2001 ma ora abrogata dalla l.r. n. 11 del 2018 che disciplina i servizi bibliotecari agli artt. 21-22); l.r. Puglia n. 22 del 1979, Norme in materia di biblioteche di enti locali e di enti e di istituzioni di interesse locale (abrogata dalla l.r. n. 17 del 2013 che disciplina il patrimonio librario e documentale agli artt. 19-24); l.r. Toscana n. 35 del 1999, Disciplina in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale e di archivi di enti locali (abrogata dalla l.r. n. 21 del 2010 che disciplina biblioteche e archivi agli artt. 24-28); l.r. Umbria n. 37 del 1990, Norme in materia di biblioteche, archivi storici, centri di documentazione, mediateche di enti locali e di interesse locale; l.r. Veneto n. 50 1984, Norme in materia di musei, biblioteche, archivi di enti locali o di interesse locale (successivamente integrata dalle ll.rr. nn. 6 del 1985, 16 del 2006, 18 del 2016 e 15 del 2018); l.p. Bolzano n. 41 del 1983, Per la disciplina dell'educazione permanente e del sistema di biblioteche pubbliche (successivamente modificata e integrata dalle ll.pp. nn. 16 del 1996, 13 del 2000 e 21 del 2016); l.p. di Trento n. 17 del 1977, Norme

Anche nella vigenza del Titolo V originario della Costituzione, gli enti territoriali erano intervenuti con numerose leggi su alcuni aspetti inerenti la loro identità culturale immateriale (soprattutto a tutela dei dialetti, di alcune minoranze linguistiche e di tradizioni popolari, comprese le manifestazioni storiche)<sup>101</sup>.

Il rinnovato interesse per la materia, con un ampliamento degli aspetti da salvaguardare, comprese le tradizioni legate alle tipicità alimentari, origina, invece, proprio dalla Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 già richiamata, alla quale alcune regioni hanno dato attuazione nei rispettivi ordinamenti con fonti diverse. Significativo è il recepimento della Convenzione da parte della Regione Sicilia che, già con i decreti assessorili nn. 77 e 78 del 26 luglio 2005, istituisce, presso il Dipartimento dei Beni culturali e dell'identità siciliana, il Registro delle eredità immateriali (REI) con il fine di individuare, tutelare e valorizzare l'eredità orale e culturale immateriale della regione, e la Commissione Registro eredità immateriali, deputata all'esame delle proposte di iscrizione, di conferma e/o di cancellazione dal registro. Il 5 marzo 2014, con decreto assessorile n. 571, è stato istituito il nuovo Registro che ha cambiato denominazione in Registro delle eredità immateriali della Sicilia (REIS)<sup>102</sup>. Sulla scia del Registro regionale, molti comuni o Unioni di comuni siciliani hanno istituito il loro REIL (Registro delle eredità immateriali di interesse locale) proprio allo scopo di identificare, inventariare e salvaguardare dal rischio di estinzione i beni culturali immateriali di interesse locale<sup>103</sup>.

---

ed interventi per lo sviluppo delle biblioteche e dei musei, aventi carattere provinciale (successivamente modificata e integrata dalla l.p. n. 12 del 1987, abrogata dal combinato disposto dell'art. 12 del d.p.p. 16 ottobre 2012, n. 22-97/Leg, ai sensi dell'art. 28 della l.p. n. 15 del 2007 e dell'art. 37 della l.p. n. 6 del 2008); l.r. Friuli Venezia Giulia n. 25 del 2006, Sviluppo della rete bibliotecaria regionale, tutela e valorizzazione delle biblioteche e valorizzazione del patrimonio archivistico (abrogata dalla legge n. 23 del 2015 che disciplina le biblioteche e gli archivi agli artt. 21-39); l.r. Sardegna n. 14 del 2006, Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura; l. Sicilia n. 80 del 1977, Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della regione siciliana; l.r. Valle d'Aosta n. 28 del 1992, Istituzione del sistema bibliotecario regionale e nuove norme in materia di biblioteche regionali, comunali o di interesse locale. Abrogazione di leggi regionali (successivamente modificata dalle ll.rr. nn. 2 del 1994 e 23 del 2011).

<sup>101</sup> Cfr. l.r. Liguria n. 32 del 1990, contenente norme per lo studio, la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale di alcune categorie di beni culturali e in particolare dei dialetti e delle tradizioni popolari; l.r. Piemonte n. 26 del 1990, concernente la tutela, la valorizzazione e la promozione della conoscenza dell'originale patrimonio linguistico; l.r. Emilia-Romagna n. 45 del 1994, legge per la tutela e valorizzazione dei dialetti; l.r. Basilicata n. 16 del 1996, in materia di promozione e tutela delle minoranze etniche e linguistiche di origine greco-albanese; l.r. Sardegna n. 26 del 1997, concernente promozione e valorizzazione della cultura e della lingua sarda. Queste normative sono state in parte abrogate e sostituite, di recente, con altri interventi legislativi che hanno mantenuto lo stesso titolo della legge originaria. V., ad esempio, l.r. Basilicata n. 17 del 2004, l.r. Piemonte n. 11 del 2009, l.r. Emilia-Romagna n. 16 del 2014. In alcuni casi, le disposizioni della legge originaria sono, invece, confluite in testi unici. V., ad esempio, la l.r. Liguria n. 33 del 2006 (testo unico in materia di cultura, art. 17 "Conservazione dei dialetti e delle tradizioni popolari"). Più in generale su questi temi, v. S. BARTOLE (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999 e E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

<sup>102</sup> Il Registro si articola in sei libri: dei Mestieri, dei Saperi e delle Tecniche; delle Celebrazioni, delle Feste e delle Pratiche rituali; dei Dialetti, delle Parlate e dei Gerghi; delle Pratiche espressive e dei Repertori orali; dei Tesori umani viventi; degli Spazi simbolici.

<sup>103</sup> A titolo di esempio, hanno istituito il REIL, l'Unione dei Comuni Elimo Ericini e il Comune di Noto.

La seconda Regione ad intervenire - questa volta prima con una legge (l.r. n. 27 del 2008)<sup>104</sup> e, poi, istituendo il REIL<sup>105</sup> coordinato e curato dall'Archivio di Etnografia e Storia Sociale - per valorizzare il patrimonio culturale immateriale è stata la regione Lombardia che, tra l'altro, è l'ente capofila del Progetto ECHI (Etnografie italo-svizzere per la valorizzazione del patrimonio immateriale) al quale aderiscono il Piemonte, la Valle d'Aosta, la provincia di Bolzano e i Cantoni Vallese, Ticino e Grigioni<sup>106</sup>.

I richiami al patrimonio culturale intangibile si ritrovano alcune volte in leggi che sembrano optare per una sostanziale parificazione di quest'ultimo con il patrimonio materiale, come nei già indicati testi unici della Toscana e della Liguria ma anche nella l.r. Basilicata n. 27 del 2015 che, come già messo in luce, ha dettato disposizioni in materia di patrimonio culturale, finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali, in quanto "insieme di beni di primario valore etico, storico e sociale" (art. 1, comma 2), diffuso sul territorio e presente negli istituti e nei luoghi della cultura<sup>107</sup>. Altre volte, invece, il patrimonio intangibile è disciplinato in leggi che lo riconducono alla categoria delle attività culturali, non nel senso di un'identificazione delle due categorie bensì nel considerare, il primo, uno degli ambiti di intervento delle seconde. Così ad esempio, nel caso della legge della Regione Marche recante norme in materia di beni e attività culturali (n. 4 del 2010) che, all'art. 3, fa rientrare, nella promozione delle attività culturali la "rievocazione della tradizione e del costume marchigiani" e la "valorizzazione della storia, dell'identità della Regione, con particolare attenzione alle ricorrenze e ai personaggi illustri", o nel caso della legge della Regione Molise in materia di promozione culturale (l.r. n. 5 del 2000, modificata nel 2006 e nel 2011) secondo cui le attività e i servizi culturali da promuovere riguardano, tra le varie aree disciplinari, quella storico-umanistica e delle tradizioni popolari, delle arti visive, della musica e della danza, o ancora nei casi del Friuli Venezia Giulia che ricomprende tra i settori di intervento relativi alle attività culturali la "valorizzazione della memoria storica" (l.r. n. 16 del 2014, art. 4, comma 1,

<sup>104</sup> La legge è stata successivamente abrogata dalla l.r. n. 25 del 2016, sulle politiche regionali in materia culturale, che dedica l'art. 13 ai beni etnoantropologici e al patrimonio culturale immateriale.

<sup>105</sup> Il Registro si articola in cinque settori: **Registro dell'Oralità**, dedicato alle tradizioni orali (formalizzate e non), alle modalità espressive, ai registri linguistici, ai valori e alle memorie collettive; **Registro delle Arti e dello Spettacolo**, dedicato alle performance artistico-espressive, come la musica, il ballo, il teatro, le arti figurative, fino a comprendere le rappresentazioni tradizionali dello spettacolo di piazza e degli artisti ambulanti; **Registro delle Ritualità**, dedicato ai riti religiosi e laici, alle feste, alle pratiche sociali collettive legate ai cicli di vita e dell'anno, all'intrattenimento e ad altri momenti significativi della vita culturale dei singoli e delle comunità; **Registro dei Saperi Naturalistici**, dedicato alle pratiche e alle conoscenze legate alla natura e all'universo; **Registro dei Saperi Tecnici**, dedicato alle tecniche lavorative e ai saperi agricoli e artigianali collegati alla produzione di oggetti duraturi ed effimeri, all'alimentazione, all'allevamento, alla caccia e pesca, ecc.

<sup>106</sup> Il Progetto si fonda su una strategia condivisa a supporto delle Comunità nella difesa e nel mantenimento delle specificità, delle pluralità culturali e linguistiche e nel permanere di alcune attività tradizionali, in particolare nelle aree di confine. Per ulteriori dettagli cfr. il sito [www.interreg-italiasvizzera.it](http://www.interreg-italiasvizzera.it).

<sup>107</sup> Ma vedi anche la l.r. Sardegna n. 14 del 2006, recante norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura, dove tra le finalità figura "la tutela, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale" e la l.r. Lazio n. 15 del 2014, concernente disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e di promozione culturale, che all'art. 10, comma 1, individua nella promozione culturale tutte le "attività finalizzate a favorire la conoscenza e la fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale".

lett. e) e art. 27) e del Lazio che dedica un apposito articolo alla promozione e al sostegno delle rievocazioni storiche e delle manifestazioni tradizionali nella legge sullo spettacolo dal vivo e sulle attività culturali (l.r. n. 15 del 2014, art. 11).

Sempre con riferimento al patrimonio intangibile, non mancano interventi normativi *ad hoc* dedicati, in generale, alla tutela, valorizzazione e promozione delle manifestazioni storiche, quali palii, giostre e rievocazioni, nonché dei contesti storici, culturali, artistici e paesaggistici, nei quali le rievocazioni stesse si inseriscono<sup>108</sup> e, in particolare, agli eventi storici della prima guerra mondiale<sup>109</sup>.

Nella concezione unitaria di patrimonio (materiale e immateriale) rientrano alcuni recenti interventi normativi diretti alla valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale inteso come il complesso dei “beni immateriali e materiali, non più utilizzati per il processo produttivo, che costituiscono testimonianza storica del lavoro e della cultura industriale presenti sul territorio regionale, quali: i complessi industriali, le fabbriche e le relative strutture di servizio e di pertinenza, le macchine e le attrezzature, i prodotti originali dei processi industriali, gli archivi, le raccolte librerie e documentarie, ivi comprese quelle relative a disegni, fotografie e filmati, le collezioni e le serie di oggetti riguardanti l’industria, nonché i siti estrattivi dismessi”<sup>110</sup>. Al recupero, alla conservazione e valorizzazione dell’archeologia industriale sono dedicate, inoltre, anche altre disposizioni contenute in leggi di riordino dell’intero settore dei beni culturali<sup>111</sup>.

Nella “promozione e organizzazione di attività culturali” rientrano, come più volte ripetuto, le attività connesse allo spettacolo, comprensivo sia del cd spettacolo dal vivo (attività teatrali, musicali, di danza, circo e spettacoli viaggianti) che delle attività cinematografiche<sup>112</sup>.

I singoli ambiti possono trovare disciplina in leggi che si occupano del complesso delle attività culturali o in leggi concernenti tutte le forme dello spettacolo<sup>113</sup>, in alcuni casi

---

<sup>108</sup> Cfr. l.r. Emilia-Romagna n. 3 del 2017, l.r. Toscana n. 5 del 2012, l.r. Veneto n. 22 del 2010, l.r. Umbria n. 16 del 2009, l.r. Molise n. 12 del 2005.

<sup>109</sup> Cfr. l.r. Lombardia n. 28 del 2008 (abrogata dalla l.r. n. 25 del 2016 all’art. 12 che tutela anche il patrimonio storico relativo alla prima guerra mondiale) e l.r. Friuli Venezia Giulia n. 11 del 2013.

<sup>110</sup> Così art. 1, comma 2, l.r. Umbria n. 5 del 2013; v. anche art. 1 comma 2, l.r. Puglia n. 1 del 2015; art. 1, comma 2, l.r. Basilicata n. 31 del 2017.

<sup>111</sup> Cfr. l.r. Friuli Venezia Giulia n. 23 del 2015 e l.r. Piemonte n. 11 del 2018 che, oltre ai siti di archeologia industriale ha previsto anche la valorizzazione dei siti minerari.

<sup>112</sup> Il primo è “insieme «aperto» di attività eterogenee accomunate dall’essere compiute alla presenza del pubblico nel luogo della loro esibizione”, le seconde, invece, sono “insieme omogeneo, anche in ragione dell’unicità della forma espressiva”. Così C. Barbati, *Spettacolo, cit.*, 5671.

<sup>113</sup> V., ad esempio, l.r. Basilicata n. 37 del 2014, Promozione e sviluppo dello spettacolo, modificata nel 2015 dalla l.r. n. 16 (originariamente la l.r. n. 37 era dedicata al solo spettacolo dal vivo, ora la soppressione delle parole “dal vivo” ad opera della l.r. n. 16 ne ha esteso la potenziale applicazione anche al cinema), l.r. Lombardia n. 21 del 2008, Norme in materia di spettacolo” (ora abrogata dalla l.r. n. 25 del 2016 che promuove e valorizza lo spettacolo agli artt. 32-34), l.r. Campania n. 6 del 2007, Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo, l.r. Puglia n. 6 del 2004, Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali, l.r. Umbria n. 17 del 2004, Norme in materia di spettacolo.

riguardanti lo spettacolo dal vivo nel suo complesso<sup>114</sup> o sue singole espressioni<sup>115</sup>, in altri le sole attività cinematografiche<sup>116</sup>.

Lo spettacolo dal vivo, privo ancora di provvedimenti legislativi statali di riordino complessivo<sup>117</sup> e sottoposto esclusivamente ai criteri fissati per il finanziamento tramite atti amministrativi, conosce una legislazione regionale improntata soprattutto all'adeguamento a tali criteri (a partire dall'esercizio 2018 a quelli fissati dal d. m. 27 luglio 2017)<sup>118</sup> anche se spesso, come per altri settori, sono le leggi di bilancio o le leggi di stabilità a prevedere misure di sostegno, soprattutto finanziario, per i vari ambiti di cui si compone il settore.

Le attività cinematografiche, invece, sono state interessate da due provvedimenti statali di disciplina del settore: il d.lgs n. 28 del 2004 sulle attività cinematografiche e la legge n. 220 del 2016 sul cinema e l'audiovisivo che ha abrogato il precedente decreto legislativo e sulla quale si è già detto. Esistono ad oggi pochissime leggi regionali nuove di adeguamento ai principi fondamentali contenuti nella legge del 2016<sup>119</sup>, mentre continua ad essere vigente la

---

<sup>114</sup> V., ad esempio, l.r. Marche n. 11 del 2009, Disciplina degli interventi regionali in materia di spettacolo; l.r. Liguria n. 34 del 2006, Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo dal vivo; l.r. Sardegna n. 18 del 2006, Disciplina delle attività di spettacolo in Sardegna.

<sup>115</sup> Le leggi regionali dedicate a specifici ambiti ricadenti nel settore dello spettacolo riguardano soprattutto le attività teatrali di prosa e le attività musicali. V. a tal proposito e da ultimo l.r. Calabria n. 19 del 2017, recante norme per la programmazione e lo sviluppo regionale dell'attività teatrale e l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2018, recante norme in materia di sviluppo del settore musicale. Numerosi altri esempi di leggi meno recenti si trovano nel contributo di B. ACCETTURA, *Il ruolo delle Istituzioni territoriali nella promozione delle attività musicali e di danza*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura e governi territoriali*, cit., 53 ss. e M. Brocca, *Disciplina delle attività teatrali e politiche dei territori*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *op. ult. cit.*, 77 ss. Per la danza e le fondazioni lirico-sinfoniche sono soprattutto le leggi di bilancio a prevedere contributi e sostegni economici, mentre per il circo e gli spettacoli viaggianti non esistono leggi specifiche ma sono nominati di rado in alcuni provvedimenti generali riguardanti le attività culturali.

<sup>116</sup> V., ad esempio, l.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2014, Norme in materia di cinema e audiovisivo; l.r. Lazio n. 2 del 2012 (per come modificata dalla l.r. n. 7 del 2013 e dalla l.r. n. 7 del 2018), Interventi regionali per lo sviluppo del cinema e dell'audiovisivo; l.r. Marche n. 7 del 2009, Sostegno al cinema e all'audiovisivo; l.r. Veneto n. 25 del 2009, Interventi regionali per il sistema del cinema e dell'audiovisivo" (abrogata dalla l.r. n. 17 del 2019 che però disciplina il settore agli artt. 31-38); l.r. Liguria n. 10 del 2006, Disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico, istituzione della *Film Commission* regionale e istituzione della mediateca regionale; l. Sicilia n. 16 del 2007, Interventi in favore del cinema e dell'audiovisivo; l.r. Sardegna n. 15 del 2006, Norme per lo sviluppo del cinema in Sardegna; l.r. Valle d'Aosta n. 36 del 2010, Disposizioni per la promozione e la valorizzazione del patrimonio e della cultura cinematografica. Istituzione della *Fondazione Film Commission Vallée d'Aoste*.

<sup>117</sup> Se si esclude la già citata legge n. 175 del 2017, recante disposizioni in materia di spettacolo, che conteneva anche deleghe al Governo per il riordino della materia, deleghe peraltro scadute a dicembre 2018.

<sup>118</sup> Recante criteri e modalità per l'erogazione, l'anticipazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge n. 163 del 1985. In particolare, il decreto prevede la presentazione di un progetto triennale (a partire dal triennio 2018-2020) e di un programma annuale per coloro le cui istanze triennali sono state approvate. Definisce, inoltre, gli ambiti delle attività finanziabili, i requisiti minimi dei soggetti richiedenti, la tempistica, le modalità di invio e di valutazione delle domande. **Requisito indispensabile** di accesso ai contributi FUS è il comprovato svolgimento professionale dell'attività. Infine, per le attività di musica e danza, e per le attività di promozione, il contributo è concesso ai soggetti operanti senza scopo di lucro.

<sup>119</sup> Cfr., ad esempio, l.r. Calabria n. 21 del 2019, recante interventi regionali per il sistema del cinema e dell'audiovisivo. Tra gli obiettivi della legge figurano la promozione e il sostegno di un distretto dell'industria cinematografica e audiovisiva locale, nonché lo sviluppo di una rete diffusa e di qualità di esercizi cinematografici. La legge prevede, poi, il sostegno a festival, rassegne e premi, nonché a progetti di catalogazione, digitalizzazione e

legislazione regionale emanata successivamente al decreto legislativo del 2004 sia pur novellata a seguito dell'entrata in vigore della legge del 2016<sup>120</sup>.

Nella legislazione regionale tutte le forme di spettacolo sono considerate fattore di sviluppo economico e sociale ed espressione delle identità territoriali. Tra le funzioni più ricorrenti dell'attività regionale figurano: la definizione della programmazione (di norma su base triennale ma a volte anche annuale) in accordo con gli enti locali, a partire dalle linee di indirizzo individuate a livello nazionale; la promozione della formazione del personale artistico e tecnico dello spettacolo; la disciplina della distribuzione degli spettacoli; la partecipazione a progetti locali, regionali, nazionali ed internazionali; il sostegno alla creatività (favorendo anche la collaborazione con istituzioni scolastiche ed università) e all'imprenditoria giovanile; il monitoraggio della domanda e dell'offerta nell'ambito dello spettacolo e la valutazione dell'efficacia delle politiche regionali, anche attraverso la costituzione di organi tecnici variamente denominati (consulte regionali, osservatori, comitati scientifici e commissioni). Un ulteriore punto di interesse della legislazione regionale è la costituzione di un Fondo unico per lo spettacolo, in cui confluiscono le risorse statali del FUS e quelle conferite alla Regione da altre istituzioni o Enti (pubblici e privati). Talvolta, all'interno del Fondo unico per lo spettacolo, alcune Regioni hanno individuato Fondi di anticipazione per il settore dello spettacolo dal vivo, finalizzati a garantire il tempestivo utilizzo delle risorse statali assegnate o anche Fondi di rotazione per finanziare progetti di produzione cinematografica e coproduzioni audiovisive o ancora Fondi di garanzia, finalizzati a favorire l'accesso al credito bancario di soggetti pubblici e privati che gestiscono strutture permanenti di spettacolo. Per quanto riguarda più propriamente il settore cinema, quasi tutte le leggi di settore<sup>121</sup>, altre volte leggi specifiche<sup>122</sup> o i collegati alle leggi di stabilità<sup>123</sup> hanno previsto l'istituzione delle *Film Commissions* regionali, strutture *ad hoc* preposte alla produzione cinematografica – configurate a volte come fondazioni, altre come associazioni o società, altre ancora individuate con specifica funzione all'interno dei Dipartimenti regionali competenti in materia di turismo e cultura – che agiscono come veri e propri operatori di settore erogando servizi a favore delle attività cinematografiche o costituendosi come vere proprie società di produzione.

---

conservazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo regionale. Particolare attenzione è dedicata alla formazione e qualificazione tecnica degli operatori del settore. Sono disciplinate, infine, l'organizzazione e le funzioni della *Film Commission* Regione Calabria.

<sup>120</sup> V., ad esempio, la l.r. Lazio 2 del 2012, recante interventi per lo sviluppo del cinema e dell'audiovisivo, modificata dall'art. 43 della l.r. n. 7 del 2018, recante disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale.

<sup>121</sup> Da ultimo, v. l.r. Calabria n. 21 del 2019 che, all'art. 7, disciplina l'organizzazione e le funzioni della *Film Commission* Regione Calabria, già prevista dal collegato alla manovra finanziaria per il 2006 (l.r. n. 1, art. 3) e l.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2014 (art. 8).

<sup>122</sup> Da ultimo, v. l.r. Abruzzo n. 53 del 2017, istitutiva della *Film Commission* d'Abruzzo.

<sup>123</sup> Da ultimo, v. l.r. Veneto n. 45 del 2017, collegato alla legge di stabilità regionale 2018 che, all'art. 6, ha disciplinato costituzione, partecipazione e compiti istituzionali della Fondazione Veneto *Film Commission*. Già nell'art. 6 della l.r. Veneto n. 25 del 2009 (abrogata dalla l.r. n. 17 del 2019) era prevista la promozione e la valorizzazione da parte della Regione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico, delle risorse professionali e dello sviluppo delle imprese operanti nei settori del cinema e dell'audiovisivo, nonché l'impegno a creare le condizioni per attrarre nella Regione produzioni cinematografiche e audiovisive mediante attività di *Film commission*.

La normativa analizzata in materia di spettacolo, sia pure senza pretese di esaustività<sup>124</sup> ma, comunque, significativa per evidenziare tendenze consolidate negli anni, mette in luce la centralità del ruolo delle Regioni mentre, quasi sempre residuale, minimo e sussidiario, appare il ruolo degli enti locali. Questi ultimi, infatti, salvo alcune eccezioni, hanno pochi margini di manovra e non sono quasi mai titolari di funzioni autonome e specifiche ma, spesso, sono attratti nell'esercizio delle funzioni attraverso moduli concertativi o, comunque, chiamati a concorrere alle iniziative regionali nell'adempimento, ad esempio, di compiti di promozione e distribuzione degli spettacoli, nonché, quanto più propriamente alle attività cinematografiche, nella diffusione e nel monitoraggio dell'offerta cinematografica<sup>125</sup>.

Un timido tentativo di andare oltre questo modello di accentramento della funzione di promozione presso la Regione (il soggetto che finanzia) si rinviene nelle leggi generali sulla cultura che, soprattutto negli anni più recenti, sembrano voler prendere il posto di interventi specifici e puntuali. È altrettanto vero però che, ancora in molti casi, le Regioni, pur avendo iniziato a modificare il loro ruolo facendosi interpreti "di un modello non solo di amministrazione ma di governo del settore"<sup>126</sup>, lasciano ancora agli altri livelli di governo esclusivamente "lo spazio delle scelte locali, senza aprire loro quello delle scelte regionali e della loro attuazione"<sup>127</sup>.

#### 4. Per concludere

Come evidenziato nell'analisi precedente, l'attività legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali, soprattutto se rapportata a quella diretta alla promozione di attività culturali, risulta essere poco significativa<sup>128</sup>.

La esigua produzione legislativa si rispecchia anche nella scarsa conflittualità in tema di valorizzazione, almeno rispetto ad altri ambiti materiali che, negli anni, sono stati incisi in modo significativo dalla giurisprudenza costituzionale. Tale circostanza, molto probabilmente, trova

---

<sup>124</sup> Per un'analisi completa e dettagliata delle iniziative regionali in tema di spettacolo si rinvia a C. BARBATI, *Regioni e attività culturali*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura e governi territoriali*, cit., 3 ss.

<sup>125</sup> Cfr., ad esempio, l.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2014. All'art. 4 della legge è previsto, infatti, che la Regione, d'intesa con gli enti locali, promuove e sostiene "a) rassegne, festival, circuiti e altri eventi, in grado di accrescere e qualificare la conoscenza e la capacità critica da parte del pubblico; b) la ricerca, la raccolta, la catalogazione, la conservazione, la valorizzazione e l'utilizzo della documentazione cinematografica e audiovisiva; c) progetti di alfabetizzazione del pubblico; d) la diffusione di opere cinematografiche e audiovisive di particolare interesse culturale nonché di interesse regionale". Per un'analisi completa delle tendenze della legislazione regionale in tal senso, cfr. A. SAU, *Il ruolo delle autonomie locali nel settore cinematografico: un bilancio a 15 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura e governi territoriali*, cit., 101 ss.

<sup>126</sup> C. BARBATI, *Regioni e attività culturali*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura e governi territoriali*, cit., 32.

<sup>127</sup> C. BARBATI, *op. ult. cit.* 32.

<sup>128</sup> Come sottolinea anche C. TUBERTINI, *La disciplina delle attività culturali nella legislazione regionale: un nuovo bilancio*, in *Aedon*, 1/2007, par. 4, e G. SEVERINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. giur. urb.*, 3/2013, 242-243 che si interroga addirittura sull'opportunità di aver configurato come concorrente la competenza in materia di valorizzazione dei beni culturali.

anche causa e giustificazione nell'attenzione che gli enti regionali hanno riservato, più che alla disciplina legislativa, alla creazione di "forme di intesa e di coordinamento" previste già dall'art. 118, comma 3, Cost. per la materia della tutela dei beni culturali e, in particolare, alla sottoscrizione di accordi di valorizzazione definiti ai sensi dell'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali e alcuni dei quali attivati anche secondo le procedure della speciale disposizione di cui all'art. 5, comma 5, del d.lgs n. 85 del 2010, meglio conosciuta come federalismo demaniale culturale.

Quanto alla modesta conflittualità tra Stato e Regioni sul tema della valorizzazione, al di là delle decisioni ricordate nel testo e di qualche altra sentenza di cui si dirà a breve, la Corte costituzionale è stata chiamata in causa pochissime volte e questo molto probabilmente per i motivi che si vanno ad ipotizzare. Mentre per molte materie di legislazione concorrente la mancanza di norme statali di principio ha favorito un significativo contenzioso<sup>129</sup>, la presenza di un Codice con l'elencazione di alcuni principi fondamentali e la scelta di un forte coordinamento istituzionale tra Stato e autonomie territoriali hanno limitato il ricorso alla Corte potendo, tanto lo Stato quanto le Regioni, muoversi in ambiti funzionali ben definiti.

Quando le Regioni hanno guardato anche ad altri ambiti materiali, ad esempio ai c.d. beni culturali "minori", si è aperto il conflitto, risolto non sempre con esiti a loro favorevoli.

Infatti, dopo una prima apertura del Giudice delle leggi sulla possibilità per le Regioni di identificare altri beni di rilevanza culturale nel rispetto dei principi fondamentali e ai soli fini della valorizzazione (sent. n. 94 del 2003)<sup>130</sup>, si sono registrate nel tempo decisioni indirizzate prevalentemente a vantaggio dello Stato.

---

<sup>129</sup> S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione (marzo 2017)*, in [www.issirfa.cnr.it/studi e interventi](http://www.issirfa.cnr.it/studi_e_interventi). L'A., pur sottolineando che l'analisi del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni, "ha avuto il suo epicentro in determinate competenze statali (ambiente, ordinamento civile, tutela della concorrenza, ecc.) e al modo in cui queste hanno inciso sui poteri regionali" evidenzia che, "nel caso della competenza concorrente si registra una totale assenza dello Stato, che, al di là di norme sparse, per nessuna materia dell'art. 117, comma 3, ha sinora prodotto una legge contenente i principi fondamentali. Persino le c.d. leggi di ricognizione dei principi fondamentali, previste dalla legge n. 131 del 2003, in attuazione del nuovo riparto delle competenze, non sono state deliberate, con l'eccezione di tre materie tra le meno significative del complesso delle competenze concorrenti".

<sup>130</sup> Nella decisione citata, che riguardava una legge della regione Lazio sulla tutela e valorizzazione dei locali storici, la Corte, richiamando i criteri contenuti nell'art. 10 del Codice dei beni culturali, aveva riconosciuto alla Regione la possibilità di individuare beni di rilevanza culturale nel rispetto dei principi fondamentali e ai soli fini della valorizzazione con la preclusione, quindi, di qualsiasi attività di tutela. Secondo il Giudice delle leggi, la legge regionale non individuava una nuova categoria di beni culturali ma si limitava a disciplinare dei finanziamenti per la valorizzazione e il sostegno delle spese legate all'aumento dei canoni di locazione dei locali, senza produrre alcuno dei vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali prevista dall'allora vigente testo unico (d.lgs. n.490 del 1999). Sulla sentenza v. la nota di P. CARPENTIERI, *Le regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*, in *Urb. app.*, 9/2003, 1017 ss. e di S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale"*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1236 ss. La Corte anche nella disciplina di altre materie come, ad esempio, il governo del territorio, aveva ammesso che il legislatore regionale potesse tener conto "non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri purché" facenti "parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia" (così la sent. 232 del 2005 richiamando la n. 94 del 2003). Ma lo aveva fatto anche in materia di tratturi e della loro valorizzazione "quali testimonianze del passato", salvando così una legge della regione Puglia (n. 29 del 2003) che disciplinava le funzioni amministrative in materia (sent. 388 del 2003).

Tra queste soprattutto la sent. 194 del 2013<sup>131</sup> che, nel considerare preliminare l'accertamento della culturalità, non si sofferma tanto sulla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, quanto sulle disposizioni del Codice dei beni culturali (art. 10) che attribuiscono allo Stato la verifica di ciò che è o non è bene culturale. Considerare l'art. 10 norma interposta, quindi, direttamente attuativa dell'art. 9 della Costituzione porta la Corte a dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni della legge regionale impugnata<sup>132</sup>, in quanto l'esclusione dell'applicazione della norma richiamata (art. 10) è possibile solo dopo il mancato riconoscimento o la mancata dichiarazione di "interesse culturale" di quelle cose, funzioni, queste ultime, che essendo di protezione e di conservazione, devono restare in capo allo Stato. In altre parole, la portata regolativa dell'art. 10 sarebbe così estesa da coprire tutte le cose che presentino un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, non lasciando pertanto spazio ad ipotesi che alcune di esse possano essere preventivamente sottratte a quella disciplina. Dunque, la potestà legislativa regionale resterebbe "temporaneamente congelata"<sup>133</sup> fino all'accertamento del valore culturale del bene per poter, solo successivamente, attivarsi per la disciplina di altri beni non culturali, espressioni di memorie coltivate in ambito locale e di qualche interesse per la comunità territoriale di riferimento: "restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità"<sup>134</sup>.

Tale interpretazione restrittiva dell'autonomia legislativa regionale è proseguita anche con la sent. n. 140 del 2015 che, solo dopo un apparente *favor* per le Regioni ricorrenti finisce, invece, per assecondare "spinte accentratrici"<sup>135</sup>. Pur riconoscendo alle attività ambulanti senza posteggio, al rilascio di concessioni di occupazione di suolo pubblico in aree culturali, alle

---

<sup>131</sup> Sulla quale v. le note di S. MABELLINI, *La "presunzione di culturalità" apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, in *Giur.cost.*, 4/2013, 2770 ss. e di S. CAVALIERE, *Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2014. V., inoltre, il commento di L. CASINI, *"Le parole e le cose": la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale*, in *G.d.A.*, n. 3/2014, 257 ss..

<sup>132</sup> Articoli 1, comma 2, 2, 4, commi 1, 2 e 3, della l.r. Lombardia n. 16 del 2012 sulla valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale.

<sup>133</sup> M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 27.

<sup>134</sup> Così al punto 7 del Considerato in diritto della sent. n. 194.

<sup>135</sup> M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 28. Anche per S. MABELLINI, la sentenza in esame "contribuisce in modo non irrilevante a tale movimento centripeto" (*Un caso di "non prevalenza" della competenza che segna un ulteriore passo indietro per la potestà legislativa delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 4/2015, 1241). Di diverso avviso, invece, altra parte della dottrina secondo cui la Corte avrebbe dovuto, in coerenza con le intenzioni del legislatore statale (il legislatore dell'art. 52 del Codice dei beni culturali sul quale impattava il giudizio di costituzionalità), riconoscere, invece, la netta prevalenza della tutela dei beni culturali sulla valorizzazione ma ancor di più sul commercio e l'artigianato. In tal senso, 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*, in *Giur. cost.*, 2015, 1246 ss. e G. SCIULLO, *Concorrenza di competenze in tema di beni culturali*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 379 ss.. Sempre sulla mancanza, da parte della Corte, di "un'adeguata valutazione del contesto dei valori in gioco e della loro interrelazione al fine di rinvenire eventuali elementi di prevalenza" che, nel caso della sentenza in esame, avrebbero "agevolmente consentito di far prevalere la salvaguardia del patrimonio culturale", v. anche P. SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2018, 671.

modalità di individuazione dei locali di artigianato e commercio tradizionali l'incidenza su due materie residuali regionali (commercio e artigianato appunto), la Corte si sofferma principalmente sull'altra materia (attività) regionale invocata che pure interferisce con le altre due residuali: la valorizzazione dei beni culturali. Non riuscendo (o non volendo) rintracciare un ambito materiale nettamente prevalente sugli altri, la Corte salva, come da giurisprudenza consolidata, il principio di leale collaborazione ma poi "si limita a ricondurre gli interventi normativi statali ad una *ratio* unitaria"<sup>136</sup> e, passando a declinare tutela e valorizzazione come ontologicamente e teleologicamente contigue, pur sottolineandone la diversificazione degli ambiti di incidenza e le relative attribuzioni statali e regionali, ne fa discendere che all'individuazione di "strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni"<sup>137</sup>. Detto diversamente, la Corte ha operato una sorta di "attrazione" della valorizzazione nell'alveo della tutela a danno, naturalmente, delle competenze regionali che, invece, fino ad allora erano state esercitate per la valorizzazione di "altri beni", come dimostrato anche dalle decisioni anteriori al 2013.

Passando alle altre ragioni che, con molta probabilità, hanno inciso sulla ridotta produzione legislativa in tema di valorizzazione, soprattutto se rapportata a quella in materia di attività culturali (e di spettacolo), un cenno particolare merita il ricorso ad alcuni strumenti, in luogo di interventi legislativi, che le Regioni sembrano aver preferito negli anni. Il riferimento va ora agli Accordi di valorizzazione che lo Stato (il Ministero dei beni culturali), le Regioni e gli altri enti pubblici possono stipulare, su base regionale o subregionale, al fine di migliorare la fruizione dei beni culturali pubblici (ma anche privati previo consenso degli interessati) al di fuori degli istituti e dei luoghi della cultura (musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici, complessi monumentali) e di coordinare, armonizzare e integrare le attività di valorizzazione dei beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica. Tali accordi, previsti dall'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali<sup>138</sup> sono stati richiamati dal d.lgs. n. 85 del 2010 recante l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di "un proprio patrimonio", in attuazione della delega prevista dall'art. 19 della legge sul federalismo fiscale (n. 42 del 2009). L'art. 5 del decreto in oggetto prevede, infatti, alcuni procedimenti "speciali" dettati per il trasferimento di beni appartenenti al patrimonio culturale, operando anche un

---

<sup>136</sup> S. MABELLINI, *Un caso di "non prevalenza" della competenza*, cit., 1239.

<sup>137</sup> Così al punto 6.1 del Considerato in diritto della sent. n. 140.

<sup>138</sup> E disciplinati anche in alcune leggi regionali, proprio in attuazione degli artt. 102 e 112 del Codice di settore. V., ad esempio, l'art. 13 art. 13 bis della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 23 del 2015 che ha previsto il ricorso agli Accordi di valorizzazione "al fine di incrementare il grado di fruizione e di valorizzazione di istituti e luoghi della cultura di elevato valore strategico, appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici e situati nel territorio regionale" e l'art. 14 della l.r. Puglia n. 17 del 2013 che garantisce forme di cooperazione tra enti rinviando agli Accordi di valorizzazione previsti dal Codice "per la definizione condivisa di strategie e obiettivi, la valorizzazione integrata dei beni localizzati sul territorio pugliese di appartenenza dello Stato, della Regione e degli enti locali, il rafforzamento delle relazioni con il paesaggio e con i beni ambientali nonché con il sistema infrastrutturale e produttivo di riferimento".

rinvio per le procedure di trasferimento dei beni all'art. 54, comma 3, del Codice. Senza entrare nel dettaglio della specifica disciplina del procedimento <sup>139</sup>, quello che preme qui sottolineare è l'efficacia di tali procedure dimostrata dalle numerose richieste per il trasferimento di beni culturali e dalla stipula di altrettanti Accordi di valorizzazione. Infatti, al 31 agosto 2018, l'Agenzia del demanio ha reso noto che in attuazione del cd federalismo demaniale culturale sono stati trasferiti agli enti territoriali, a titolo gratuito – e sulla base di un piano di recupero che ne garantisce la tutela, la salvaguardia e la conservazione – 142 immobili/beni dello Stato di grande pregio e valore storico-artistico <sup>140</sup>. Considerando il totale delle richieste ricevute, ad oggi, dall'Agenzia (ben 627 beni di demanio storico-artistico) <sup>141</sup>, il dato potrebbe essere decisamente maggiore. Questi dati non fanno che confermare la bontà dello strumento, da un lato e, dall'altro, la coerenza con il disposto dell'art. 118, comma 3, Cost., nella parte in cui disciplina, tra le altre, "forme di intesa e di coordinamento" proprio nella materia della tutela dei beni culturali. In realtà, occorre sottolineare come, già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali, le pubbliche amministrazioni, per ottemperare al bisogno di gestire il patrimonio culturale con strutture e sistemi adeguati e condivisi, avevano fatto ricorso a strumenti di collaborazione quali gli accordi previsti dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990 e dall'art. 152, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, nonché le intese istituzionali di programma disciplinate, tra varie altre forme di accordi, dall'art. 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996. Il ricorso allo strumento dell'accordo ha subito un'accelerazione a partire dalla revisione del Titolo V della Costituzione, periodo in cui i legislatori, statale e regionali, hanno continuato a promuovere la leale cooperazione e la definizione di intese e accordi tra tutti i soggetti pubblici competenti per una gestione e una valorizzazione condivise dei beni culturali <sup>142</sup>. I numerosi accordi definiti tra Stato, Regioni e altre autonomie territoriali per la gestione in comune dei beni culturali sono stati stipulati anche allo scopo di favorire "processi virtuosi di crescita durevole e sostenibile dei territori, che possono trovare nel patrimonio culturale quel valore aggiunto, insostituibile e inimitabile, che non solo fa da volano, ma imprime un senso di civiltà e di qualità allo sviluppo" <sup>143</sup>.

Tali strumenti, diretti a soddisfare esclusivamente obiettivi di valorizzazione, non sono sembrati sufficienti alle Regioni che hanno avanzato, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione, progetti di differenziazione anche con riguardo alla materia dei beni culturali. Erano proprio

<sup>139</sup> Sulla quale si rinvia nel dettaglio ad A. IACOVIELLO, *I procedimenti "speciali" di attuazione del federalismo demaniale: il caso dei beni culturali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2012, 647 ss.

<sup>140</sup> Il dato è riportato in Camera dei deputati-Servizio studi, XVIII legislatura, Dossier su *Immobili pubblici e concessioni demaniali*, 12 marzo 2019.

<sup>141</sup> Così distribuiti: 89 in Toscana, 80 in Veneto, 70 in Emilia-Romagna, 67 in Liguria, 59 in Campania, 57 in Piemonte, 53 in Puglia, 49 in Lombardia, 43 in Lazio, 24 nelle Marche, 16 in Calabria, 9 in Abruzzo, 5 in Umbria, 4 in Molise e 2 in Basilicata.

<sup>142</sup> Gli Accordi sono pubblicati sul sito del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo alla voce Accordi e Atti nazionali.

<sup>143</sup> P. CARPENTIERI, *Federalismo demaniale e beni culturali*, in *giustizia-amministrativa.it*, 18 ottobre 2011.

necessari? Almeno per l'attività di valorizzazione non bastava che le Regioni sfruttassero maggiormente gli strumenti già a loro disposizione?

A questo punto si potrebbe obiettare che le Regioni hanno richiesto maggiori competenze anche in materia di tutela dei beni culturali nonostante, per tale attività, esistano già precisi meccanismi contemplati nel Codice di settore. L'art. 5, comma 3, del Codice prevede, infatti, che sulla "base di specifici accordi od intese", le Regioni "possono esercitare le funzioni di tutela su manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, libri, stampe e incisioni, carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici, non appartenenti allo Stato". Il medesimo articolo contempla, poi, al comma 4, che "nelle forme previste dal comma 3 e sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza, possono essere individuate ulteriori forme di coordinamento in materia di tutela con le regioni che ne facciano richiesta", specificando, poi, che "gli accordi o le intese possono prevedere particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali" (comma 5).

Ma cosa hanno chiesto in concreto le Regioni?

Mentre l'Emilia-Romagna ha avanzato richieste circoscritte "ancorché di grande rilievo"<sup>144</sup> su tre ambiti specifici quali la tutela e la valorizzazione dei beni librari, la valorizzazione del sistema museale (compresi i musei statali) e il coordinamento delle politiche pubbliche in materia di Fondo unico per lo spettacolo (FUS) e di Fondo per lo sviluppo e gli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, la Lombardia e il Veneto si sono spinte su richieste di piena potestà legislativa e amministrativa in tema di tutela, titolarità e gestione (queste due soprattutto la Lombardia) dei beni culturali immobili e mobili dello Stato presenti nel territorio regionale; di competenza in materia di Fondo unico dello spettacolo con i relativi criteri di ripartizione; di valorizzazione dei beni e delle attività culturali riguardanti istituti e luoghi di cultura dello Stato presenti in appositi elenchi (essenzialmente, musei e siti archeologici), salvo la riserva al Ministero competente dei compiti di tutela dei beni e delle collezioni ivi presenti compreso il prestito e le concessioni d'uso; di funzioni sul patrimonio librario e persino di regionalizzazione delle Soprintendenze (archeologiche e belle arti, archivistiche e bibliografiche) e dei Segretariati regionali con le relative risorse umane, finanziarie e strumentali. Inoltre, il Veneto ha richiesto una curiosa competenza sul patrimonio culturale di origine veneta all'estero.

Ciò su cui il Governo ha, ad oggi, prestatato il proprio consenso è sicuramente meno incisivo rispetto alle richieste avanzate, ma comunque sempre di notevole rilevanza. In particolare, risulta esserci l'accordo del Governo sulle richieste relative alla valorizzazione di una serie di importantissimi istituti e luoghi della cultura veneti e lombardi, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio librario (manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, libri, stampe, incisioni non appartenenti allo Stato e privi del riconoscimento d'interesse culturale ministeriale) e, a vantaggio di Lombardia ed Emilia-Romagna, alla

---

<sup>144</sup> F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, 6/2019, 8.

rimodulazione dei fondi statali legati alle attività culturali (il Fondo unico per lo spettacolo, per entrambe; il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, per l'Emilia Romagna)<sup>145</sup>.

Senza entrare nel dettaglio delle richieste, quello che preme qui sottolineare è la trasformazione dell'art. 116 Cost. "da strumento di rifinitura e di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura per le specifiche esigenze di singole realtà regionali in una sorta di nuova fase di regionalizzazione"<sup>146</sup> quando, soprattutto per la materia dei beni culturali, si poteva far ricorso, come già sottolineato, a strumenti e meccanismi già disciplinati nel Codice di settore.

Ciò detto, le Regioni hanno scelto la strada più complicata per avere maggiore autonomia e non hanno, invece, cercato di implementare maggiormente il ricorso a strumenti presenti nella normativa di settore. Come già sottolineato, infatti, tanto l'art. 5, quanto l'art. 112 del Codice dei beni culturali hanno previsto che le Regioni, tramite intese e accordi, possono esercitare tanto funzioni di tutela quanto funzioni di valorizzazione. E non solo. Sempre nel Codice è previsto all'art. 102, comma 5, che l'amministrazione centrale, ancora tramite accordi, può trasferire agli enti territoriali "la disponibilità di istituti e luoghi di cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti". Inoltre, numerose altre disposizioni di carattere più puntuale hanno disciplinato accordi o intese tra Stato e Regioni su aspetti specifici rientranti sia nelle attività di valorizzazione (artt. 103, comma 1<sup>147</sup>, 118, comma 2<sup>148</sup>, e 19, comma 1,<sup>149</sup>) sia nelle attività di tutela (artt. 17, comma 4<sup>150</sup>, 18, comma 2<sup>151</sup> e 29, comma 5<sup>152</sup>).

---

<sup>145</sup> Per un'analisi dettagliata e comparata tra le due bozze di intesa presentate (febbraio e maggio) e lo stato degli accordi con il Governo, cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, 20/2019, in particolare, il Quadro sinottico (28-29).

<sup>146</sup> M. CAMELLI, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon*, 3/2019, par. 3.

<sup>147</sup> "L'accesso agli istituti ed ai luoghi pubblici della cultura può essere gratuito o a pagamento. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono stipulare intese per coordinare l'accesso ad essi".

<sup>148</sup> "Al fine di garantire la raccolta e la diffusione sistematica dei risultati degli studi, delle ricerche e delle altre attività di cui al comma 1, ivi compresa la catalogazione, il Ministero e le regioni possono stipulare accordi per istituire, a livello regionale o interregionale, centri permanenti di studio e documentazione del patrimonio culturale, prevedendo il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati".

<sup>149</sup> "Il Ministero, per l'istruzione, l'università e la ricerca, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali interessati possono concludere accordi per diffondere la conoscenza e favorire la fruizione del patrimonio culturale da parte degli studenti".

<sup>150</sup> "Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, con le modalità di cui al decreto ministeriale previsto al comma 2, curano la catalogazione dei beni culturali loro appartenenti e, previa intesa con gli enti proprietari, degli altri beni culturali".

<sup>151</sup> "La vigilanza sulle cose indicate all'articolo 12, comma 1, di appartenenza statale, da chiunque siano tenute in uso o in consegna, e' esercitata direttamente dal Ministero. Per l'esercizio dei poteri di vigilanza sulle cose indicate all'articolo 12, comma 1, appartenenti alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, il Ministero procede anche mediante forme di intesa e di coordinamento con le regioni".

<sup>152</sup> "Il Ministero definisce, anche con il concorso delle regioni e con la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca competenti, linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione dei beni culturali".



Gli accordi tra Stato e Regioni previsti dal Codice in attuazione dell'art. 118, comma 3, della Costituzione <sup>153</sup>, rappresentano, dunque, "il principio cardine" della disciplina, sia della valorizzazione che della tutela dei beni culturali e, pur non essendo in grado di incidere sull'assetto delle competenze legislative previste dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost., possono comunque, "consentire alle Regioni interessate l'acquisizione di 'spazi' (in termini di nuove funzioni e di nuovi beni oppure di 'condizionamento' dell'esercizio delle funzioni statali) tali da ottenere risultati di ricomposizione (o quantomeno di minore frammentazione) della politica di settore." <sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> "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".

<sup>154</sup> Alle richieste di alcune Regioni del Nord, in particolare Lombardia e Veneto, degli anni 2006-2007, prospettava già tale percorso "alternativo" a quello dell'art. 116, comma 3, Cost., G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 98-99.