

Giorgio Pastori

# La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale

(doi: 10.7390/15079)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, aprile 2004

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 5)

di [Giorgio Pastori](#)

---

Sommario: [1. Il ruolo di cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali.](#) - [2. Le funzioni "delegate" alle regioni.](#) - [3. Le altre forme di cooperazione.](#)

---

### 1. Il ruolo di cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali

Come già rilevato nel commento apposito, l'art. 4 prevede la esclusiva titolarità delle funzioni in materia di tutela del patrimonio culturale allo stato e specificamente al ministero per i Beni e le Attività culturali, salvo prevedere che questo possa esercitarle direttamente o possa conferirne l'esercizio alle regioni con le modalità di cui all'art. 5, fatte salve le funzioni ad esse già conferite dai commi 2 e 6 del medesimo art. 5.

Se si considera ora l'art. 5, si può subito notare come, sul presupposto della generale titolarità statale di tali funzioni, già la rubrica dell'articolo e poi il comma 1 mirino a individuare conseguentemente in materia per le regioni, nonché per gli altri enti pubblici territoriali, un ruolo di carattere subordinato.

La rubrica dell'articolo è intitolata alla cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali. Il primo comma precisa poi che regioni, comuni, città metropolitane e province "cooperano con il ministero" nell'esercizio delle funzioni di tutela in conformità a quanto disposto dalle norme del Codice in materia di tutela.

Si prefigura con ciò un ruolo di cooperazione che si qualifica, in coerenza con le premesse poste dall'art. 4, come un ruolo di cooperazione ausiliaria o servente delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali rispetto al ministero e che si può esplicitare nei singoli casi e con le specifiche modalità previste dalle restanti norme del Codice.

Se si considerano poi le successive disposizioni del medesimo art. 5 e quelle che ad esso si richiamano nel resto del Codice, si può avere un'ulteriore conferma di come tale ruolo di cooperazione sia inteso di massima sempre in termini di ausiliarietà e di collaborazione servente.

### 2. Le funzioni "delegate" alle regioni

Come preannunciato nel comma 1 dell'art. 4, i commi 2 e 6 dell'articolo prevedono le funzioni di tutela già conferite direttamente per legge alle regioni, rispettivamente per i beni culturali e per i beni paesaggistici.

In particolare, per i beni culturali, il comma 2 dispone che le funzioni di tutela previste dal Codice "sono esercitate" dalle regioni con riguardo a "manoscritti, autografi, carteggi, documenti, incunaboli, raccolte librerie non appartenenti allo Stato o non sottoposte alla tutela statale, nonché libri, stampe e incisioni non appartenenti allo Stato". Secondo quanto risulta dalla relazione accompagnatoria si è voluto con tale previsione non solo mantenere alle regioni le funzioni ad esse delegate già con l'art. 9 del d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3 (ora abrogato dall'art. 184 del Codice) in tema di beni librari, ma anche completarle e integrarle trasformando quelli che talora nel d.p.r. 3/1972 erano solo poteri di impulso o di proposta conferiti alle regioni in funzioni organicamente conferite.

La formula riprende con ciò anche la disposizione dell'art. 2, comma 2, lett. c) del Testo unico del 1999, a cui l'art. 6, comma 4, del medesimo T.U. rinviava per definire le competenze regionali, aggiungendovi in più il riferimento espresso alle "raccolte librerie" e ripetendo quasi testualmente le dizioni usate all'attuale art. 10 del Codice (si vedano i commi 2, 3 e 4 alle lett. c)).

Come è agevole notare, nonostante che il comma 1 dell'art. 4 parli di "funzioni conferite", si tratta più propriamente, per le espressioni usate, di un conferimento dell'esercizio di funzioni equiparabile a una delega. Ciò in difformità da quanto vorrebbe l'art. 118 Cost. che fa riferimento a un riparto di funzioni mediante l'attribuzione della titolarità delle stesse e in coerenza invece con le scelte fatte nel precedente art. 4. Che si tratti non più che di una delega risulta d'altronde confermato ove si tengano presenti i poteri riservati al ministero dal successivo comma 7 per tutte le funzioni comunque "conferite" a norma dei commi dal 2 al 6 (e su cui ci si potrà soffermare più avanti). Si viene così a inquadrare anche il conferimento di funzioni del comma 2 nell'ambito del ruolo di cooperazione delineato in generale dall'articolo.

Non è ben chiaro inoltre quale sia l'ambito esatto dei beni librari oggetto della "delega" di funzioni. Si dovrebbe ritenere che si tratti nel caso dei beni librari comunque non appartenenti allo stato. Va notato tuttavia, con riguardo alle "raccolte librerie", che si esclude la delega di funzioni anche per le raccolte "non sottoposte a tutela statale" con formulazione che sembra riferirsi alla possibilità che lo stato sottoponga a tutela raccolte non appartenenti allo stato, ma ad altri soggetti pubblici o privati in quanto di eccezionale interesse (art. 10 comma 3, lett. c) e le sottragga quindi alla competenza delegata delle regioni. Inoltre, sempre per quel che riguarda le "raccolte librerie", va notato che il successivo comma 3 prevede come eventualmente conferibili alla regione, secondo le modalità ivi previste, funzioni di tutela "anche su raccolte librerie private", così da far ritenere che l'ambito ordinario della delega sia circoscritto alle raccolte appartenenti a enti pubblici diversi dallo stato.

Si intrecciano quindi due norme tra loro non ben coordinate, per cui si deve ritenere da un lato che l'oggetto della delega (beni appartenenti a enti pubblici diversi dallo stato) possa essere ristretto mediante la sottoposizione a tutela statale di raccolte di eccezionale interesse e dall'altro possa essere ampliato estendendolo anche alle raccolte di privati non sottoposte a tutela dello stato in quanto di eccezionale interesse.

### 3. Le altre forme di cooperazione

I commi 3 e 4 contemplano poi la possibilità di conferire per atti non legislativi l'esercizio di altre funzioni di tutela dei beni culturali alle regioni e di individuare altre forme di coordinamento sulla base di specifici accordi o intese e previo parere della conferenza Stato-regioni.

Il comma 3 circoscrive peraltro tale possibilità a uno specifico tipo di beni: oltre le ricordate raccolte librerie private, anche "carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo con relativi negativi e matrici non appartenenti allo Stato" (in corrispondenza a quanto elencato all'art. 10, comma 4, lett. d) ed e)).

Il comma 4 si riferisce a sua volta alla individuazione di ulteriori forme di coordinamento ove le regioni ne facciano richiesta. Tale comma 4 sembra voler ricollegarsi, con lo specifico richiamo ai principi di differenziazione e adeguatezza, non solo ai principi sanciti dall'art. 118 Cost., ma anche in particolare alle previsioni dell'attuale art. 116, comma 3, Cost. che contempla la possibilità di attribuire "forme e condizioni particolari di autonomia" a singole regioni anche nella specifica materia della tutela dei beni culturali, con legge dello Stato su iniziativa della regione interessata e sulla base di intese con questa.

La previsione del comma 4 è tuttavia assai riduttiva: si limita a riferirsi a ulteriori forme di coordinamento che non sembrano comportare vere e proprie deleghe di funzioni (a meno di non ricavare un'indicazione in tal senso dall'applicabilità dei poteri del ministero di cui al comma 7 anche a queste forme di coordinamento), ma implicare soltanto rapporti di cooperazione nell'esercizio delle rispettive attribuzioni di stato e regioni.

Non diversa sembra la portata del comma 5 secondo il quale gli stessi accordi e intese di cui al comma 3 possono prevedere particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali. Il comma, nel confermare come tutto l'articolo si muova solo in un'ottica di cooperazione ausiliaria, è tuttavia stranamente scoordinato rispetto al comma 3 che contempla solo accordi o intese con le regioni e il parere della sola Conferenza Stato-regioni, mentre le possibili forme di cooperazione previste dal comma stesso riguardano gli altri enti pubblici territoriali.

Come già ricordato, il comma 6 introduce infine le disposizioni della Parte terza del Codice in tema di beni paesaggistici (ai commenti delle quali norme in questa sede si rinvia). Si noterà che in tal caso si prevede che sono conferite le funzioni in quanto tali, diversamente dalle formulazioni usate nei commi 2 e 3, così da far supporre che si sia in presenza di un'attribuzione e non di delega. E' anche vero però che lo scarto terminologico fra il comma 6 e 2 sembra perdere subito di rilevanza, dal momento che in chiusura il comma 7 prevede che per tutte le "funzioni di cui ai commi 2, 3, 4, 5 e 6" il ministero eserciti "le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza".

Con il comma 7 si riservano infatti al ministero poteri tali da dover considerare tutte le funzioni comunque conferite come funzioni delegate in maniera perfettamente coerente con le premesse poste dall'art. 4. In particolare depongono in tal senso i poteri di indirizzo e di vigilanza. Per quel che concerne i poteri sostitutivi, va ricordato che la recente sentenza della Corte cost. 20-27 gennaio 2004, n. 43 sembra ammettere che possano essere previsti poteri sostitutivi da parte dell'ente competente a legiferare nella materia anche nei riguardi degli enti titolari di funzioni attribuite e non delegate (sebbene richieda ben altre garanzie e cautele di quelle previste dal comma in esame).

Ne risultano complessivamente confermate un'interpretazione e un'applicazione dell'art. 118 Cost. in termini del tutto restrittivi, in termini di cooperazione ausiliaria delle regioni e degli enti locali e di rapporti di subordinazione fra delegante e delegato.

Ed anche se si considerano per completezza le successive norme del Codice che prevedono forme di cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, il ruolo loro riservato non sembra mutare.

Il Codice ha cercato di riordinare ed esplicitare le previsioni già contenute da ultimo nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 149 ss.) meglio di quanto abbia fatto il T.U. del 1999, ma non ne ha di massima ampliato la portata.

In particolare si possono annoverare fra le disposizioni che contemplano poteri e modalità di cooperazione gli artt. 17 (catalogazione), 18 (vigilanza), 24 (interventi su beni di enti pubblici), 29 (conservazione), 30 (obblighi conservativi), 40 (interventi conservativi), 45-46 (tutela indiretta), 60-62 (prelazione), 63 (commercio), 96-98 (espropriazione per fini strumentali).

Dall'esame di tutte le norme ricordate si comprende con più precisione quale sia il tipo di attività a cui si fa prevalente riferimento per il ruolo di cooperazione regionale e locale. Si fa riferimento in prevalenza ad attività di intervento operativo per la protezione e la difesa concreta ed effettiva dei beni. Si tratta di

prestazioni, servizi, ausili finanziari che possono essere svolti il più delle volte sulla base di accordi e convenzioni fra il ministero, regioni ed altri enti territoriali, ma che restano in ogni caso disciplinati e subordinati alle determinazioni regolative in ordine ai beni di competenza statale.

---

copyright 2004 by [Società editrice il Mulino](#)

---

[inizio pagina](#)