

Marco Cammelli

# Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione

(doi: 10.7390/15094)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, luglio 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

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda  
<https://www.rivisteweb.it/>

## Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione

di [Marco Cammelli](#)

---

Sommario: [1. Premessa](#). - [2. Le innovazioni](#). - [3. Elementi positivi e valutazioni critiche](#). - 3.1. Elementi positivi. - 3.2. Valutazioni critiche. - [4. Prospettive possibili](#).

---

### 1. Premessa

La valutazione del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42) non si presta a facili, e troppo frequenti, semplificazioni ma deve essere condotta rispettandone la complessità: certamente si registrano numerose innovazioni; altrettanto sicuramente vi sono aspetti, generali e specifici, che sollevano dubbi o vere e proprie critiche; c'è infine da chiedersi quale è il sistema verso cui si sta andando e quali le azioni che ne possono sorreggere l'evoluzione in senso positivo. Le valutazioni conclusive devono essere articolate su ognuno di questi aspetti.

### 2. Le innovazioni

Le innovazioni riguardano praticamente molti degli elementi del settore.

Per quanto riguarda i *concetti*, si è registrata la funzione unificante del patrimonio culturale, la conferma della sovraordinazione della tutela sulla valorizzazione, con conseguenze anche puntuali (come il prestito di beni culturali trasferito dalla valorizzazione alla tutela: art. 46), l'estensione *oggettiva* (v. beni ulteriori) e *soggettiva* (v. soggetti destinatari: altre amministrazioni pubbliche e soggetti privati senza fine di lucro) della disciplina di tutela. Resta l'accezione giuridica *reale* (la "coseità") del bene culturale, che certo non soddisfa le attese più volte emerse in ordine alla immaterialità del bene culturale ma che rappresenta il riflesso dei principi di tipicità, pluralità e materialità del bene generati dai profili relativi alla tutela di altri beni, come la proprietà privata, o altri interessi pubblici (come quello penale o fiscale) che ostacolano forme più indeterminate di definizione. Sono tra l'altro proprio queste esigenze che portano a ritenere che il rinvio alla "legge" per la eventuale individuazione di altri beni operato dai commi 2 e 3 dell'art. 2 vada interpretato come rinvio alla sola legge statale.

Quanto alla *tutela*, si è già detto dell'adeguamento *soggettivo*, che comprende tutte le amministrazioni pubbliche, anche quando i relativi soggetti in virtù dei processi di privatizzazione mutano natura (per i beni di cui all'art. 10, comma 2, si veda quanto disposto dall'art. 13, comma 2), e i privati senza fine di

lucro (a cominciare dalle fondazioni ex bancarie). In termini oggettivi, le innovazioni riguardano l'inserimento di beni quali piazze, strade, spazi urbani aperti pubblici, siti minerari, navi e galleggianti, tipologie di architettura rurale.

Significativamente modificato è anche il *procedimento*, con il superamento del sistema degli elenchi (per i soggetti pubblici) e la conseguente dichiarazione di interesse culturale che comporta singole declaratorie per i singoli beni e, soprattutto, la fine della "presunzione di culturalità" di beni pubblici cui, in attesa della richiesta dichiarazione, si provvede ad estendere in via cautelativa la disciplina di tutela. Proprio per queste ragioni la previsione del silenzio-assenso ex art. 12, ult. comma, risulta incongrua rispetto alla *ratio* dell'intero art. 12, probabilmente illegittima rispetto ai principi costituzionali sanciti dell'art. 9 e comunque limitata alla fase di primo avvio.

Una ulteriore novità procedimentale è infine costituita dal ricorso amministrativo (di merito e tecnico) previsto avverso la dichiarazione di interesse (art. 16) ed esteso ai provvedimenti di temporanea immodificabilità per tutela indiretta (art. 46, comma 4) e diniego circolazione (art. 69). Una soluzione da considerare con favore, sia perché permette di garantire in concreto l'omogeneità (oggi assai carente) nell'operato delle soprintendenze, sia perché pare immune dalle preoccupazioni che in proposito sono state sollevate. La sospensione degli effetti del provvedimento avverso cui è presentato ricorso (art. 16, comma 2), infatti, non sospende affatto la vigenza delle disciplina cautelativa disposta dal Codice per i beni in attesa della dichiarazione di interesse culturale ma, coerentemente al sistema adottato, rinvia alla determinazione definitiva la questione del se e in che misura tale interesse sussista e si sia dunque di fronte non ad un bene solo cautelativamente garantito dalla disciplina dei beni culturali, ma ad un bene culturale *tout court*.

Quanto al regime di *protezione*, il Codice interviene in chiave di innovazione e semplificazione, come nel caso delle autorizzazioni agli interventi sui beni culturali (riservate al solo soprintendente con esclusione del livello ministeriale), nelle disposizioni in materia di formazione professionale (dunque, competenza regionale) per conservazione e restauro (competenza, invece, statale) ove l'art. 29, commi 6-10, risolve la questione prevedendo l'adozione di un decreto ministeriale d'intesa con la conferenza Stato-regioni, nel superamento del contratto di deposito (a titolo oneroso, e dunque poco praticabile) e nel ricorso al *comodato*, previsto prima solo per i beni archivistici e ora esteso a tutte le ipotesi (art. 44).

Forti innovazioni si sono avute anche in materia di *circolazione dei beni*, passata dalla originaria generale inalienabilità ad un sistema a tre livelli: beni assolutamente inalienabili (art. 54, commi 1-2); alienabilità sotto stretta sorveglianza (art. 55) previa autorizzazione condizionata agli obblighi di tutela, godimento pubblico, destinazione d'uso compatibile (ma indebolito dalla mancanza delle cautele, come il progetto o la clausola risolutiva, del precedente regolamento ex d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283, oggi abrogato); semplice autorizzazione, infine, per tutti gli altri (art. 56).

A queste vanno aggiunte le modifiche nella prelazione, ridisegnata riferendola da esercizio di un diritto ad espressione della potestà autoritativa della pubblica amministrazione e in tal modo estesa a regioni ed enti locali, nonché l'allineamento dell'espropriazione al recente t.u. approvato con d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, assicurando in tal modo la coincidenza tra soggetto competente alla realizzazione delle opere pubbliche e chi adotta gli atti del procedimento espropriativo.

In merito alla *valorizzazione-fruizione* si registra un notevole divario tra chi ritiene ribadito il riparto ex d.lg. 31 marzo 1998, n. 112 e titolo V Cost., confermato dalle recenti pronunce della corte costituzionale (nn. 9 e 26 del 2004), secondo cui la tutela ha per finalità principale quella di impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica mentre la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene, e chi invece [1] segnala una forte tensione tra art. 6 (valorizzazione, principi) e art. 111 (attività di valorizzazione) perché nel primo la fruizione è una finalità compresa nella valorizzazione (ma anche nell'art. 3, tutela, ove però è circoscritto alle attività di individuazione, protezione e conservazione del bene) e art. 111 nel quale il fine resta, ma le attività si limitano interamente a compiti di supporto finanziario, organizzativo e logistico, con la conclusione che la fruizione spetterebbe solo allo Stato e il corollario di una potestà legislativa regionale decisamente circoscritta.

Circa gli *istituti e luoghi di cultura* (per i quali peraltro deve rammentarsi che non sussistono le esigenze di tipicità richiamate per i beni culturali e non vi è dunque ostacolo di principio all'intervento della legge regionale) vengono riformulate le definizioni di museo, area archeologica, parco archeologico e si ha l'aggiunta di biblioteche, archivi e complessi monumentali, mentre si aggiunge la espressa qualificazione dell'attività svolta, in termini di servizio pubblico, se la titolarità è pubblica, e di servizio privato di utilità sociale, se la titolarità è privata.

Delle *forme di gestione* bisognerebbe dire lungamente, anche in relazione ai problemi posti dal rapporto con la disciplina di settore, con una perplessità aggiuntiva in ordine all'ipotesi di beni culturali oggetto di valorizzazione tramite società di capitali a maggioranza pubblica cui sono conferiti in uso (art. 115, comma 9), dato che la loro computabilità ai fini del patrimonio o del capitale sociale si traduce, agli effetti dei creditori della società medesima, in una sostanziale fideiussione per l'importo equivalente e dunque, date le condizioni della finanza locale, in una prevedibile e forte pressione per l'alienazione del bene in questione.

### 3. Elementi positivi e valutazioni critiche

Un complesso così ampio di innovazioni, insieme ad aspetti sicuramente apprezzabili, non è evidentemente esente da riserve. Vediamo sinteticamente gli uni e le altre.

#### 3.1. *Elementi positivi*

Sul piano della disciplina sostanziale, come si è appena detto, molte delle cose viste sono apprezzabili e condivisibili.

Quanto al piano istituzionale, è innegabile che il codice cerchi di passare da un *sistema dualistico* (centro-autonomie; tutela-altro) ad un *sistema integrato*. Operano in questo senso: la ridefinizione di concetti *unitari* (patrimonio culturale, tutela, valorizzazione, luoghi e istituti, bene culturale, ecc.) e il loro aggiornamento sostanziale, anche se l'estensione pone evidenti problemi di sovraccarico di cui si dovrà tenere debito conto; la individuazione di principi comuni per le competenze legislative concorrenti; la previsione di decisive funzioni regolative centrali (normative, standard, livelli essenziali, ecc.); la previsione di un decentramento potenzialmente ampio e differenziato (artt. 4-6) [2]; il ricorso ad una larghissima cooperazione; il (timido, per il momento) affacciarsi delle direzioni regionali del ministero, funzionali ad un decentramento degli apparati centrali, auspicabili interfaccia della regione e degli enti locali e presupposto per il coordinamento delle soprintendenze (anche se altri aspetti suscitano invece, come si dirà, qualche dubbio); il principio generale dell'adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile delle strutture di gestione (art. 115, comma 2), che nella auspicabile prospettiva di un vero e proprio "statuto di organizzazione" dei soggetti operanti in materia di beni culturali andrebbe esteso anche ai soggetti privati.

Questo in termini generali: ma altrettanto positiva è la valutazione da compiere per molti aspetti di dettaglio, dalla previsione del ricorso amministrativo, di cui si è detto, al silenzio assenso per gli interventi di edilizia (art. 22) o dal (parziale) riconoscimento del concorso delle università per la realizzazione, promozione e sostegno di studi e attività conoscitive sui beni culturali (art. 118) o per la definizione dei livelli di qualità della valorizzazione (art. 114, comma 1), alla possibilità di stipulare protocolli d'intesa con le fondazioni ex bancarie, per l'equilibrato impiego delle risorse da queste poste a disposizione, sviluppando in tal senso gli accenni operati dalle sentenze della corte costituzionale nn. 300 e 301 del 2003.

#### 3.2. *Valutazioni critiche*

Si è già accennato, nel corso di queste note, a più di un aspetto su cui è lecito sollevare qualche dubbio o critica. Il problema, ora, non è di proporre sia pure sinteticamente una rassegna ma di isolare i profili istituzionali generali che appaiono, agli occhi di chi scrive, meno persuasivi o comunque carenti.

Dagli operatori di ciascun settore, naturalmente, vengono formulate in numero crescente molte considerazioni che non è possibile qui raccogliere.

Almeno su un aspetto, tuttavia, è giusto soffermarsi. Ci si riferisce alla questione delle tipologie e delle definizioni di bene culturale e di funzioni racchiuse nella parte iniziale del Codice, su cui sembrano lecite le seguenti osservazioni:

- intanto, resta non chiara né scontata la necessità di procedere ad una *ridefinizione delle funzioni* rispetto a quelle operate di recente dall'art. 148 del d.lg. n. 112/1998 per una questione di metodo, ossia per l'inevitabile effetto destabilizzante proprio dell'intervenire - modificandone significativamente i caratteri e i contenuti - su tipologie adottate solo di recente, oltre che riferibili senza troppo sforzo alla sistematica del nuovo titolo V Cost. (come la lettura datane dalla corte costituzionale nelle pronunce del 2003 e dell'inizio 2004 ha ampiamente dimostrato). Ne deriva, tra l'altro, una discontinuità non priva di inconvenienti rispetto all'attività di messa a punto degli operatori e degli interpreti. Tra l'altro, le prime letture del Codice sul tema della tutela e della valorizzazione-fruizione indicano che il terreno sarà fonte di notevoli incertezze e conflitti;
- le medesime osservazioni si possono ripetere in ordine alla *ridefinizione dei beni*, perché resta aperto il tema della immaterialità e perché, inevitabilmente, si tratta di delimitazioni per loro natura esposte ad un grado notevole di opinabilità. Un solo esempio, minore ma significativo: perché limitare la previsione dell'art. 10, comma 4, lett. d), agli spartiti musicali quando lo stesso ministero, attraverso l'Istituto del catalogo unico (Icu) ha già provveduto a raccogliere e digitalizzare una varietà assai più ampia di documenti (dai 200.000 manoscritti musicali ai codici beneventani e alla partiture di orchestra)?

Ma veniamo, appunto, al profilo che più ci è proprio, quello istituzionale e amministrativo.

Ebbene, dall'esame che si è accennato emerge in modo evidente la fragilità dell'intelaiatura istituzionale su cui poggiano le disposizioni e le azioni immaginate dal Codice con riflessi, è bene subito sottolineare, non solo giuridico-amministrativi ma, ciò che forse ancora più conta, funzionali e sostanziali.

Le scelte strategiche operate dal d.lg. n. 42/2004, infatti, non sono da valutarsi solo in sé ma anche in relazione alla tenuta del sistema, ed è chiaro che non basta la bontà intrinseca di una soluzione se poi quest'ultima resta sprovvista di adeguato supporto organizzativo e amministrativo. La decisione di estendere l'arco dei beni culturali, o quelle riguardanti la verifica puntuale della presenza dell'interesse culturale per i beni pubblici invece che la loro "presunzione *ex lege* di culturalità", la differenziazione del regime di circolazione del bene culturale e del relativo statuto, la scelta di praticare l'intervento delle soprintendenze prima (al momento della stesura dei piani paesaggistici) invece che dopo (come repressione degli strumenti generali o dei singoli provvedimenti che se ne discostino), per non citarne che le più significative, possono essere apprezzate in sé ma certo andranno valutate in modo positivo o negativo a seconda della "tenuta" del sistema e della concreta capacità di farvi fronte in modo adeguato.

Quali siano le ragioni per cui il Codice nasce sprovvisto di una riconoscibile ed affidabile intelaiatura istituzionale, è questione che in questa sede non può esser affrontata: in parte una diversa soluzione non era possibile perché alcuni elementi di fondo, come la conferma del riparto di competenze operato dal titolo V Cost. nel 2001 o il ripensamento dello stesso parlamento e la trasformazione del senato in camera della rappresentanza territoriale, erano di là da venire, tanto che vi provvede (o tenta di provvedervi) la nuova riforma costituzionale che ha iniziato il suo lungo *iter* con l'approvazione in prima lettura del senato il 25 marzo 2004, vale a dire due mesi dopo l'emanazione del Codice.

In parte la questione è stata sottovalutata sia in termini di merito che di metodo, dato che nel testo qui commentato l'organizzazione è *separata* dalla normazione, ciò che non è consigliabile in questo settore e non è stato fatto in altre esperienze, come la recente codificazione francese [3]. Ove il problema, ovviamente, non è l'inserimento materiale della disciplina organizzativa e ministeriale nel Codice, con i temuti appesantimenti e rigidità, ma la considerazione *congiunta e armonica* dei due profili nel porre mano all'uno e all'altro.

In parte, ancora, si è privilegiato il dato normativo, quando l'esperienza di tutto il settore dei beni culturali è lì ad indicare che più che di norme vi è esigenza di azioni, mezzi, soluzioni organizzative, e che anzi è proprio la difficoltà di ottenere risultati accettabili su questi terreni (uno per tutti: la completa e sistematica catalogazione dei beni culturali esistenti e riconosciuti) che porta ad alterare il preesistente tessuto normativo per (cercare di) ovviare in termini di disciplina a quanto risulta deficitario in termini di pratica amministrativa e gestionale.

Ma questo non sposta i termini del problema: aggiunge soltanto che, almeno per questi profili, il Codice rischia seriamente l'intempestività rispetto al momento, la parzialità nei contenuti, e l'insufficienza in termini di efficacia.

Dunque, torna il problema di merito, quello dell'intelaiatura istituzionale di fondo che non si riduce affatto al solo tema delle competenze e delle "quantità" di potere rispettivamente assegnate allo Stato o alle regioni, perché certo se si riducesse a questi aspetti meriterebbe le critiche di Salvatore Settis, la sua denuncia degli effetti devastanti - da vero e proprio "fuoco amico" [4] - di chi spende energie e parole per tali dispute senza avvedersi dei pericoli incombenti sul lato delle alienazioni di immobili, del rapporto con i privati, del silenzio-assenso, della Patrimonio spa. Pericoli sui quali l'attenzione, e la preoccupazione, è evidentemente comune.

Ma non è così. Il quadro generale in cui si iscrive il Codice è pesantemente segnato, nei seguenti elementi determinanti, da incertezze che lo rendono incerto e vulnerabile:

- un *centro*, non attrezzato da centro del sistema: tale è la fisionomia del ministero delineata dal d.lg. 8 gennaio 2004, n. 3, come già dalla precedente riforma del 1998, ministero che viene concepito come singolo ed autonomo complesso di apparati privo di relazioni con i livelli regionali e locali e dunque chiaramente fondato sul presupposto che tali relazioni o non sono necessarie o transitano per altri canali (essenzialmente politici), che le risorse in gioco sono essenzialmente statali, che il processo decisionale è nei contenuti in senso discendente (dal generale al particolare e dall'astratto al concreto) e dunque istituzionalmente a cascata dal centro alle "periferie". Il che, evidentemente, non solo non corrisponde alla realtà dei fatti (a quello che è, oltre che al dover essere delle prescrizioni normative) ed è concettualmente incompatibile con le molteplici "circularità" tipiche di ogni "sistema" proprio perché tale, ma proietta una lunga serie di dubbi sulle forme di cooperazione su cui il d.lg. n. 42/2004 opera la scommessa maggiore e di cui nel coevo n. d.lg. 3/2004, invece, non c'è traccia;
- un *decentramento di funzioni* dallo stato al sistema regionale e locale che, almeno per i commi 4 e 5 dell'art. 5, è affidato alle puntiformi soluzioni di singoli accordi o intese tra ministero (o, più verosimilmente, parti di quest'ultimo) ed enti interessati, appare sprovvisto della copertura legislativa richiesta dall'art. 118, commi 1 e 3, Cost., privo di oggetto determinato, impropriamente riservato a solitarie determinazioni del ministero in luogo delle necessarie decisioni collegiali parlamentari, se tramite legge, o del Consiglio dei Ministri, sempre che l'istituto delle delegazioni amministrative intersoggettiva, grazie al regime speciale disposto per la materia dal comma 3 dell'art. 118, sopravviva anche nel nuovo titolo V Cost. Una condizione, insomma, di obbiettiva incertezza che supera di gran lunga la "versatile combinazione" di trasferimenti e deleghe con cui la Corte costituzionale, con la sentenza n. 408 del 1998, aveva salvato la legittimità della legge delega 15 marzo 1997, n. 59;
- una *cooperazione*, cioè una virtù che tutti sappiamo rara e difficoltosa tra gli individui come tra le istituzioni, di cui mancano, oltre ai presupposti strutturali come si è appena visto, le regole specifiche (contenuti, implicazioni organizzative e finanziarie, effetti giuridici, personale) e ancor più le motivazioni. A meno che non la si pensi semplicemente eventuale ed aggiuntiva, il che di nuovo contraddice il sistema, o maliziosamente discrezionale e, quando voluta, necessaria: raggiungibile, cioè, con l'effetto combinato di poteri autoritativi e l'aspettativa di assegnazioni di risorse, soprattutto via Arcus, cui è affidata la gestione delle ingenti somme derivanti dalla destinazione, operata dalla finanziaria del 2002, alla tutela e alle attività culturali del 3% delle spese per infrastrutture, stimate nei prossimi dieci anni tra 3,6 miliardi di euro dal ministro Urbani [5] e 4 miliardi dal ministro Lunardi

[6] . L'ipotesi di strutture comuni, come quelle immaginate per la formazione dall'art. 29, comma 11, si ferma a questo unico esempio;

- una seria *sottovalutazione dei dati organizzativi* degli apparati ministeriali, soprattutto tecnici, ed in particolare delle soprintendenze, ciò che solleva generalizzate e fondate preoccupazioni su passaggi chiave come i nuovi procedimenti in materia di verifica dell'interesse culturale e per tutta la parte (piani e autorizzazioni) dei beni paesaggistici.

E' proprio la consapevolezza delle difficoltà delle regioni e degli enti locali che rende ancora più preoccupanti queste lacune e ancora più rilevante il ruolo di un centro capace di ragionare, e di pensarsi, in termini di sistema.

Se questo non avviene, tutti gli attori perdono: quelli centrali e quelli regionali, quelli territoriali e quelli funzionali, quelli pubblici e quelli privati. Ecco perché la denuncia delle lacune non è "fuoco amico" ma identificazione di snodi cruciali e vulnerabili capaci di mettere in gioco la tenuta del sistema.

#### 4. Prospettive possibili

Da quanto si è appena detto, risulta chiaro che a Codice ormai in vigore la cosa più urgente è quella di procedere ad una adeguata attuazione, ai vari livelli nei quali questa dovrà avvenire, concentrando l'attenzione sugli aspetti più critici del sistema, dei quali curare la definizione e la messa a punto.

Naturalmente si tratta di stabilire *a quale sistema* si fa riferimento. Se si pensa ad un *sistema in buona parte imperniato sul centro e sul ministero* per i beni e le attività culturali magari leggendo in questo modo l'art. 9 Cost. [7] che invece non allo Stato ma alla Repubblica fa riferimento, da un lato, e sulla *preminenza delle sedi politiche su quelle tecnico-amministrative*, come per molti aspetti suggerisce la lettura della triade di interventi istituzionali varata all'inizio del 2004 (organizzazione del ministero, d.lg. n. 3/2004; Codice, d.lg. n. 42/2004; Arcus, legge 16 ottobre 2003, n. 291 e relativo statuto del gennaio 2004), allora si può concludere che le basi sono definite e che, semmai, restano da chiarire alcune implicazioni e, soprattutto, gli strumenti della sua messa in opera.

La centralità dello Stato, confermata dalla riserva (diretta o indiretta) in mano al medesimo di tutti i più importanti aspetti riguardanti disciplina, regolazione e finanziamento del settore, tanto che non a caso si è parlato di "recupero del centro" [8], è naturalmente suscettibile di "alleggerimenti" (decisi di volta dal ministero e comunque reversibili) in favore di singoli enti regionali e locali, ed è proprio per questo che risulta comunque indispensabile mettere a fuoco il regime del decentramento e della cooperazione.

D'altra parte, la preminenza delle sedi politiche su quelle tecnico-amministrative è la naturale conseguenza delle scelte operate nel porre mano alla struttura del ministero, della non rimediata debolezza organizzativa degli apparati tecnici, peraltro ribadita anche dal regolamento di attuazione del d.lg. n. 3/2004 [9] della riserva a decisioni del ministro dell'intera gamma delle più importanti nomine (dei titolari delle direzioni generali, dei direttori regionali, della maggior parte dei componenti del consiglio di amministrazione di Arcus). Tutto ciò, specie se considerato alla luce degli effetti di "fidelizzazione" di tali soggetti al ministro generati dalla legge 15 luglio 2002, n. 145, costituisce infatti una evidente estensione del peso delle sedi politiche su quelle culturali, professionali e amministrative.

Un'estensione, si badi bene, che il decentramento a regioni ed enti locali *a sistema invariato* finisce per accentuare, più che ridurre, e che potrebbe portare a leggere in questo senso anche innovazioni, come l'introduzione del ricorso amministrativo avverso le determinazioni degli organi periferici del ministero, che pure in sé sembrano, come si è detto più sopra, condivisibili.

Se invece si ritiene che *uno scenario come quello appena delineato sia improponibile* per motivi di fondo (il settore, in un sistema politico avviato alla democrazia maggioritaria, non può essere concentrato in un'unica sede istituzionale senza rischi per il pluralismo da cui è connotato), costituzionali (il riparto di compiti tra Stato e autonomie regionali e locali operato dal titolo V Cost.) e funzionali (il sovraccarico, e il

conseguente grave rischio di disfunzioni, che ne deriva oltre allo scollamento con le numerose politiche di settore connesse alla materia e dislocate a livello locale), allora la soluzione non può che essere un'altra, quella cioè di un *sistema policentrico e a forti autonomie*, ancorché ancorato su altrettante forti garanzie tecniche e giuridiche assicurate in primo luogo dallo Stato.

Ma, se è così, allora c'è ancora molto da fare: se si considera che andiamo verso un sistema ormai privo dei solidi ancoraggi tradizionalmente assicurati dall'unicità del legislatore (v. potestà legislativa regionale), degli apparati statali (v. amministrazioni regionali e locali), della gestione pubblica (v. intervento dei privati) e della solidità di uno statuto forte e riconoscibile dei beni pubblici (v. modifiche alla circolazione dei beni), appare allora evidente che si tratta di individuare i nuovi ancoraggi del sistema. Di lavorare, cioè, sui punti di giuntura e sui *relais* in modo da assicurare le necessarie cerniere tra i diversi elementi.

Per farlo si deve agire su più fronti come si vedrà tra breve, il che non significa solo chiarire (e, in parte rivedere) alcune disposizioni del Codice, ma soprattutto porre mano ad un complesso di atti (legislativi e amministrativi) e azioni a livello regionale e locale. Il che offre già una prima indicazione, e cioè che se si condividono le premesse appena illustrate non ci si può limitare ad una logica di semplice "recepimento" della nuova disciplina posta dal Codice.

Ma vediamo su quali elementi dovrebbero poggiare le "cerniere" di cui si è detto.

Un primo gruppo è rappresentato da un complesso di *statuti*, cioè di veri e propri punti fermi su snodi cruciali senza i quali il sistema rischia oscillazioni intollerabili: si tratta cioè di individuare e raggruppare, in modo stabile e riconoscibile, principi atti a definire:

- lo statuto del bene culturale, il cui regime, nel momento in cui è resa flessibile e comunque meno determinante la titolarità pubblica, necessita di garanzie più appropriate, quali ad esempio quelle assicurate (in termini di progetto e di garanzie: v. rescissione del contratto) dalle disposizioni a suo tempo dettate dal regolamento n. 283 del 2000;
- lo statuto tecnico-organizzativo dei soggetti, pubblici o privati, centrali o locali, cui è affidata la gestione di beni culturali o che comunque sono abilitati ad intervenire. In genere, della cosa ci si è occupati solo per profili parziali e limitatamente ai privati (v. i requisiti richiesti alle imprese specializzate nel restauro di beni mobili), ciò che ha favorito ripetute pronunce di illegittimità del Tar Lazio (l'ultima con la sentenza Sez. II, 1° marzo 2004, n. 1844). Si tratta invece di affrontare la questione in generale, anche per le amministrazioni pubbliche, e i principi sanciti dall'art. 115, comma 2 rappresentano un'ottima base di partenza, seppur certamente da integrare e precisare. Fra l'altro, sembrerebbe opportuno approfondire, anche con riguardo a ciò che si dirà al punto immediatamente successivo, la possibilità di assicurare al personale tecnico-professionale che opera in queste strutture una collocazione strutturale e contrattuale particolare, con elementi di autonomia e di autogoverno, di cui vi è traccia nel progetto di autonomia speciale ex art. 116, comma 3, Cost. elaborato per la regione toscana nel 2003 [\[10\]](#). In ogni caso, non pare dubbio che dal principio generale qui richiamato derivino necessariamente anche implicazioni sulla composizione degli organi di amministrazione degli organismi (quali fondazioni o altro) cui sia affidata la gestione di beni culturali, organi che debbono assicurare la prevalenza di membri specificamente competenti per il tipo di attività svolto, come giustamente si è osservato [\[11\]](#);
- lo statuto del processo decisionale, da incentrarsi sulla separazione delle istruttorie e delle determinazioni tecniche rispetto alle decisioni politico-amministrative, con conseguenti e distinte responsabilità, e sulla separazione tra le sedi o gli apparati titolari di interessi pubblici diversi, in modo da favorirne la trasparente dialettica e il reciproco bilanciamento. Ciò comporterebbe, ad esempio, il dovere di allocare a livelli istituzionali distinti le competenze in materia di trasformazioni territoriali, da un lato, e le autorizzazioni relative ad interventi in materia di beni paesaggistici, con il conseguente dovere per le regioni di rivedere le sub-deleghe operate nel settore a favore delle amministrazioni locali;
- lo statuto dei rapporti con i privati, in modo da assicurare la pienezza delle garanzie relative al bene culturale e all'utilizzazione che legittimamente può esserne fatta e, contemporaneamente, la maturazione di un sufficiente affidamento da parte del privato, attraverso una preventiva definizione

da parte della autorità pubblica dei limiti e dei vincoli da rispettare. Elementi, come tutti sanno, determinanti per praticare una strada che l'esperienza di questi anni mostra ben più complessa e difficoltosa di quanto molti all'inizio pensavano.

Un secondo gruppo di cerniere riguarda i principi del *processo decisionale*, vera e propria intelaiatura funzionale del sistema. Se si parte dal presupposto, innegabile, che la maggior parte del patrimonio culturale ha una collocazione decentrata sul territorio e che le quote più consistenti di regolazione sono invece (necessariamente) accentrate, è del tutto evidente la circolarità del processo decisionale in termini di acquisizione, organizzazione e diffusione delle informazioni, di domande e proposte di interventi, di interdipendenza delle politiche di settore, di integrazione di risorse, di determinazione di standard e livelli essenziali, di indirizzi e controlli.

Tutto ciò pone in evidenza la necessità di fare chiarezza sull'ordito delle relazioni tra centro, regioni ed enti locali. Il Codice evita di prendere posizione in proposito e privilegia la soluzione di rapporti bilaterali e diretti tra ministero e regioni o enti territoriali. E' una scelta che si può comprendere, data la delicatezza e la conflittualità della materia e la difficoltà di venirne a capo, ma che certamente non è condivisibile.

Non si tratta solo di optare tra un modello integrato di relazioni, ove i rapporti tra centro ed enti locali e viceversa sono necessariamente intermediati dalla regione, e il più tradizionale modello binario, basato sul parallelismo di relazioni ministero-regione e ministero-enti locali. Questione, come si sa, che coinvolge da sempre il versante centro-periferia, che in parte dipende dai diversi settori, e che comunque va articolata, perché non tutte le situazioni territoriali sono eguali, a cominciare dalla distinzione tra grandi e piccoli comuni, e tra regione e regione.

Il punto è (anche) un altro, e consiste nel fatto che per molti aspetti è necessario favorire l'aggregazione tra la "domanda" e la "offerta" di comuni limitrofi, e che solo a livello più elevato (sistemi intercomunali, città metropolitana, provincia, regione) è possibile affrontare i problemi della interdipendenza delle politiche di settore. Le regioni e gli enti territoriali più avanzati hanno maturato alcune esperienze apprezzabili in proposito, ma un ministero che concepisca le proprie ipotesi di decentramento e collaborazione in modo episodico, per singoli enti, o comunque prescindendo da tali aspetti, non favorisce nessuna di queste dinamiche e rischia di accentuare, lo si voglia o meno, le difficoltà di partenza.

Anche questo è un modo di svolgere consapevolmente un ruolo di "centro" del sistema e altrettanto lo è la sottoscrizione di protocolli d'intesa con le fondazioni ex bancarie (art. 121): uno strumento certamente utile, specie nella versione congiunta ipotizzata dalla disposizione, ma che presuppone la consapevolezza che tali fondazioni sono concentrate quasi interamente nel centro-nord ed implica, di conseguenza, la capacità del "centro" di tenere conto di tali asimmetrie in termini di ripartizione territoriale dei propri finanziamenti ordinari.

Un riferimento, infine, alle modalità procedurali delle fasi decisionali nella cooperazione. Il nostro ordinamento da poco più di un decennio ha fatto ricorso in modo massiccio agli accordi e alle intese come strumenti giuridici della collaborazione, ma è ancora ai primi passi nella relativa disciplina. Per lo più, e anche nel nostro settore, ci si è limitati a mutuare dal diritto privato gli ingredienti base del contratto, salvo poi introdurre a forza, dinanzi al rischio del grippaggio causato dal dissenso, la clausola della decisione unilaterale di una delle parti. Con il risultato che la collaborazione o è evitata, perché non paritaria, o nasce viziata da tale asimmetria.

Una disciplina che, come quella introdotta dal Codice, scommette in misura così estesa sulla collaborazione interistituzionale, necessita evidentemente di strumenti più raffinati o comunque più adeguati. In altri settori, come per la localizzazione di infrastrutture di interesse nazionale o di impianti di telecomunicazione, la legge e soprattutto la Corte costituzionale stanno elaborando modalità nuove, basate sul principio che la competenza di ognuna delle parti è rispettata a condizione che sia esercitata e che se questo non avviene l'interlocutore è legittimato ad avanzare una soluzione che varrà fino a quando il soggetto astrattamente competente non si sia attivato.

In breve. Pieno rispetto della complessità e nessun premio all'inerzia: il che però, data la circolarità e l'interdipendenza di cui si è detto, deve valere per ognuna delle parti e quindi, ovviamente, anche per il ministero.

Veniamo, infine, agli elementi più strettamente legati alla *fase di avvio della disciplina* dettata dal Codice, nella quale vanno privilegiate azioni e attività più che interventi strettamente normativi.

Intendiamoci. Interventi legislativi, peraltro previsti nel biennio dall'entrata in vigore del Codice, saranno certamente utili per chiarire o integrare i punti dubbi o lacunosi del medesimo, come il rapporto tra l'art. 12, ult. comma, e il d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito dalla l. 24 novembre 2003, n. 326), la disciplina dei conferimenti di funzioni, i principi fondamentali in materia di gestione, la "doverosità" della collaborazione tra stato e regioni nella redazione dei piani paesaggistici o la permanenza o meno dei vincoli apposti alle aree tutelate *ex lege* dopo l'approvazione di questi ultimi.

Resta però la necessità di porre mano a forme efficaci e riconoscibili di controllo, di valutazione integrata delle risorse globalmente disponibili e di ripartizione di quelle centrali, di censimento e catalogazione del patrimonio culturale, di acquisizione e circolazione di saperi su cui costruire standard e livelli essenziali delle prestazioni, di formazione (auspicabilmente congiunta per compiti o settori omogenei) del personale. Se a questo si aggiungono le numerose ipotesi nelle quali il Codice rinvia a criteri da determinarsi in via generale per le più svariate attività, il meno che può dirsi è che la cooperazione tra centro e governo locale deve avviarsi fin da questi momenti e deve poter contare sui saperi e le informazioni che solo le attività appena citate possono assicurare.

Molto di tutto questo è al centro, ma altrettanto e forse più è nelle disponibilità delle regioni e del sistema locale. Basti pensare allo statuto di organizzazione dei servizi e del personale, alle intese con il centro per la determinazione dei profili professionali per la conservazione e il restauro, allo studio e alla sperimentazione (prima ancora che alla normazione) delle forme di gestione, al nodo cruciale delle politiche di settore connesse a quelle sui beni culturali e sul paesaggio, alla cooperazione tra regione ed enti locali e alla necessaria messa a punto del ruolo dell'una e degli altri.

Decisamente la fase che si è aperta con l'entrata in vigore del Codice è molto più di un semplice "recepimento".

---

## Note

[1] L. Casini, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 482.

[2] Il che rende ancor più incomprensibile la dichiarata ostilità per le ipotesi di autonomia speciale previste dall'art. 116, comma 3, Cost. vigente, che si inserisce sulla stessa linea aggiungendo la possibilità di modalità organiche (e non puntiformi) di decentramento di funzioni legislative e amministrative a singole regioni con garanzie procedurali assai più appropriate (consultazione degli enti locali, intesa stato-regione, veste legislativa dell'approvazione, maggioranza qualificata).

[3] S. Cassese, *Postfazione. Tra continuità e innovazione*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura del ministero per i Beni e le Attività culturali e de *Il Sole-24 ore*, aprile 2004, 172.

[4] S. Settis, *Non toccate la Costituzione sulla tutela ambientale*, in *la Repubblica*, 23 gennaio 2004, 15.

[5] *Il Sole-24 ore*, 28 marzo 2004.

[6] *Il Sole-24 ore*, 31 dicembre 2003.

[7] S. Settis, *Non toccate la Costituzione*, cit.

[8] S. Cassese, *Postfazione*, cit.

[9] S. Settis, *Il manager non salva l'arte*, in *la Repubblica*, 22 aprile 2004, 46.

[10] Si veda [Aedon, n. 1/2003](#).

[11] S. Settis, *Se il museo è una merce di scambio*, in *la Repubblica*, 16 marzo 2004, 41.

---

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

---

[inizio pagina](#)