

Alberto Roccella

L'organizzazione instabile: direzioni regionali e soprintendenze nei recenti provvedimenti del ministero per i Beni e le Attività culturali

(doi: 10.7390/20812)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2005

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/>

L'organizzazione instabile: direzioni regionali e soprintendenze nei recenti provvedimenti del ministero per i Beni e le Attività culturali

di [Alberto Roccella](#)

La materia dei beni culturali è stata investita nel corso degli ultimi anni da una pluralità di riforme normative che ne hanno toccato aspetti diversi [1].

Il [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#) (a Costituzione invariata) e poi la [legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#) hanno ridefinito il ruolo di Stato e regioni. Fermo restando il ruolo dello Stato per la tutela dei beni culturali, si è cercato di attribuire alle regioni nuovi spazi amministrativi (col d.lg. 112/1998) e poi anche legislativi (con la l. cost. 3/2001) per la loro valorizzazione.

Si è posto in tal modo il nuovo problema della distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, una distinzione particolarmente complicata nel d.lg. 112/1998 che ha addirittura distinto fra tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali. La dottrina ha quindi provato a dare dignità teorica a questa distinzione [2], sulla quale si sono pronunciati sia il Consiglio di Stato (in sede consultiva) [3] sia la Corte costituzionale [4], ma che forse in futuro costituirà ancora motivo di contenzioso giurisdizionale.

In secondo luogo la disciplina sostanziale dei beni culturali è stata completamente riordinata prima dal [T.U. del 1999](#) [5], poi dal [Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004](#) che hanno introdotto novità rilevanti come l'unificazione degli archivi nella disciplina generale (Testo Unico) e l'adeguamento della disciplina alla nuova ripartizione costituzionale di competenza (Codice). Ma vi sono state anche riforme parziali, per singoli aspetti, disposte da provvedimenti normativi specifici che si sono aggiunti e sovrapposti ai riordinamenti generali, così creando delicati problemi di coordinamento [6].

Infine, l'organizzazione amministrativa statale ha subito in rapida successione, nel 1998 e nel 2004, due riordinamenti complessivi, ispirati a modelli parzialmente diversi. Nel primo riordinamento il nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali, subentrato al precedente ministero per i Beni culturali e ambientali, si annetteva le funzioni in materia di spettacolo e sport e passava da cinque a otto direzioni generali; spiccava la nuova figura del segretario generale e si notava anche la nuova rete dei diciassette soprintendenti regionali, che si aggiungevano all'organizzazione periferica tradizionale [7].

Nel secondo riordinamento il segretario generale è scomparso mentre le strutture centrali del ministero sono state ordinate su due livelli, i dipartimenti (in numero di quattro) e, al loro interno, le direzioni generali (dieci) [8]. I soprintendenti regionali sono stati sostituiti dalle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, col rango di uffici di livello dirigenziale generale [9]. Inoltre è stata operata una

redistribuzione di competenze tra capi dei dipartimenti, direttori generali e direttori regionali [10]. Può quindi facilmente intendersi la difficoltà di assicurare la coerenza interna di questo complesso e ripetuto riordinamento normativo.

Si tratta però di una problematica rilevante, poiché la tutela e la valorizzazione dei beni culturali si realizzano essenzialmente attraverso l'azione dell'amministrazione e dunque ripartizione di competenze fra Stato e regioni, disciplina sostanziale delle funzioni amministrative e disciplina dell'organizzazione amministrativa devono saldarsi senza smagliature.

Dopo l'entrata in vigore del [Codice](#) è già emerso un problema specifico che si riconnette a questa problematica generale e sul quale si ferma qui l'attenzione.

L'art. 21 del Codice individua gli interventi subordinati ad autorizzazione del ministero, includendovi lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali (art. 21, comma 1, lett. b). Sono fatte salve, tuttavia, le disposizioni speciali dello stesso art. 21: lo spostamento dipendente dal mutamento di dimora o di sede del detentore è soggetto (non ad autorizzazione, bensì) a denuncia preventiva, salvo il potere del soprintendente di prescrivere le misure necessarie perché i beni non subiscano danno dal trasporto (comma 2); lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici non è soggetto ad autorizzazione (comma 3). Lo stesso art. 21 dispone infine che, fuori dei casi previsti ai commi precedenti, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente (comma 4) [11].

Nella pratica è molto frequente che l'esecuzione di lavori su beni mobili comporti anche un loro spostamento temporaneo. Si è posto quindi il problema del raccordo tra le prescrizioni dei commi 1 e 4 dell'art. 21: spetta al soprintendente autorizzare il restauro (comma 4), ma è sorto il dubbio che il trasferimento temporaneo dell'opera al laboratorio di restauro debba essere preventivamente autorizzato dal ministero (comma 1).

Si è prospettato anche un altro caso analogo. Si intende spostare un arredo, ad esempio un confessionale, all'interno della stessa chiesa da una navata a un'altra, magari in occasione della festa del Santo patrono, per liberare uno spazio utilizzabile in occasione della ricorrenza festiva: l'autorizzazione per tale spostamento temporaneo va rilasciata dal ministero?

In via preliminare si deve osservare che il termine "ministero" nel Codice è del tutto generico: esso equivale semplicemente ad amministrazione, ma non identifica alcuno specifico organo. L'art. 21, comma 1, del Codice va quindi letto in connessione col recente regolamento di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali [12], il quale contiene tre disposizioni identiche tra loro: spetta ai direttori generali, secondo la rispettiva competenza per materia, autorizzare gli interventi di demolizione e rimozione definitiva dei beni, ai sensi dell'art. 21, lettere a) e b), del Codice [13]. Il regolamento dunque precisa che il direttore generale è competente solo per l'autorizzazione alla rimozione definitiva.

La terminologia è diversa, poiché il codice prevede lo spostamento mentre il regolamento considera la rimozione: ma questa diversità non dovrebbe essere decisiva poiché i due termini, almeno in via ordinaria, sono largamente equivalenti. La limitazione della competenza del direttore generale al solo caso della rimozione definitiva non dovrebbe inoltre suscitare perplessità. Come si è osservato, infatti, il riferimento al ministero dell'art. 21, comma 1, del Codice non implica la competenza di uno specifico organo; pertanto le citate disposizioni del [decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173](#), stabilendo la competenza dei direttori generali per l'autorizzazione alla rimozione definitiva, hanno soltanto spartito la competenza tra direttori generali (per la rimozione definitiva) e altri organi del ministero, da individuare sulla base di altre disposizioni (per lo spostamento temporaneo).

Una valutazione parzialmente diversa va fatta, invece, per l'art. 21, comma 4, del Codice, che subordina ad autorizzazione del soprintendente l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali, con la precisazione iniziale "fuori dei casi di cui ai commi precedenti". Questa disposizione è contemporaneamente norma di disciplina sostanziale e norma sulla competenza, giacché menziona uno specifico organo.

Però l'art. 20, comma 4, lettera c), del d.p.r. 173/2004 ha stabilito che il direttore regionale (e non il soprintendente) "autorizza l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali, con eccezione di quanto disposto dall'articolo 7, comma 2, lettera o), dall'articolo 8, comma 2, lettera e), e dall'articolo 9, comma 2, lettera d)". Le disposizioni da ultimo richiamate sono quelle sulla competenza dei direttori generali: dunque il d.p.r. 173/2004 è coerente nella spartizione del potere autorizzativo tra direttori generali e direttori regionali.

Piuttosto l'[art. 20, comma 4, lettera c\), del d.p.r. 173/2004](#) non appare compatibile con l'art. 21, comma 4, del Codice, poiché sposta in capo al direttore regionale una competenza attribuita, appena pochi mesi prima, al soprintendente: ma il Codice è una fonte normativa primaria (un decreto legislativo) e il regolamento di organizzazione del ministero non era autorizzato ad alcuna delegificazione. Come si è accennato, riforme sostanziali e riforme organizzative dovrebbero coordinarsi tra loro, ma questo appare un caso in cui il coordinamento difetta: la disposizione regolamentare sull'organizzazione non si accorda con quella del codice.

Il problema potrà trovare adeguata soluzione sia con una modifica del d.p.r. 173/2004, sia con un decreto legislativo correttivo e integrativo del codice, come consentito dalla legge di delega che sta alla sua base [\[14\]](#). Nel frattempo, però, le disposizioni regolamentari del d.p.r. 173/2004, per quanto di dubbia legittimità, non possono essere ignorate e disapplicate, salvo che esse vengano formalmente annullate.

Tornando alla ripartizione delle competenze in seno al ministero, bisogna considerare che in base all'art. 20, comma 5, del d.p.r. 173/2004 "Il direttore regionale delega, di norma, le funzioni di cui al comma 4, lettere c), g) e h), ai titolari delle soprintendenze di settore comprese nella direzione regionale". Dunque, in base al d.p.r. 173/2004 attualmente i soprintendenti sono competenti, se delegati dal direttore regionale, ad autorizzare gli interventi considerati dall'art. 21 del Codice, diversi da quelli di competenza del direttore generale.

Ma a chi spetta autorizzare lo spostamento temporaneo dei beni culturali? Il [d.p.r. 173/2004](#), come si è visto, regola espressamente soltanto l'autorizzazione alla rimozione definitiva, attribuita alla competenza dei direttori generali. L'autorizzazione allo spostamento temporaneo appare dunque compresa nella competenza residuale dei direttori regionali, ai sensi dell'art. 20, comma 4, lettera c), del d.p.r. 173/2004, salvo delega ai soprintendenti.

Questa conclusione sembra persuasiva anche operativamente, proprio con riferimento agli esempi proposti. Il trasferimento di un'opera a un laboratorio di restauro è non solo temporaneo, ma soprattutto strumentale al restauro. La decisione importante è quella relativa al restauro: questa decisione, di competenza del direttore regionale secondo il d.p.r. 173/2004, implica in via preliminare, e quindi assorbe, la valutazione relativa al trasferimento dell'opera. La competenza per l'autorizzazione al restauro include tutti gli interventi accessori e strumentali al restauro stesso, compreso il trasferimento al laboratorio.

Ma anche per il secondo esempio la soluzione appare idonea. La competenza del direttore generale si giustifica solo per spostamenti definitivi, che incidono in modo strutturale e stabile sul patrimonio culturale. Spostamenti temporanei di arredi interni di una chiesa sono semplici atti di gestione di un bene che rimane inalterato nella sua consistenza. La competenza del direttore generale non ha alcun fondamento nel [d.p.r. 173/2004](#); sarebbero inoltre inutilmente sviliti il direttore regionale, che è ugualmente un dirigente generale, e il soprintendente, delegabile dal direttore regionale.

Le disposizioni del [Codice](#) e del regolamento di organizzazione del ministero qui considerate pongono dunque un problema di ripartizione di competenze non tanto tra organi centrali del ministero (i direttori generali) e organi periferici, quanto piuttosto tra due tipi diversi di organi periferici, i direttori regionali e i soprintendenti. Il d.p.r. 173/2004 ha parzialmente alterato, a vantaggio dei direttori regionali, il riparto stabilito dal Codice, salva la possibilità di restituire ai soprintendenti a titolo di delega ciò che il codice aveva loro attribuito a titolo proprio.

Ma questo aspetto, pur minuscolo, della recente riforma del ministero appare coerente con un orientamento generale volto al depotenziamento dei soprintendenti. Questo orientamento è stato chiaramente espresso dal ministro che ha promosso le riforme della XIV legislatura [15] e si sta traducendo anche operativamente.

Mentre le direzioni regionali risultano tutte coperte, sono numerosi, ben oltre i limiti fisiologici, i casi di soprintendenze prive di titolare ma affidate, a titolo di reggenza, a un funzionario (non dirigente): secondo il comunicato stampa sulle nomine del 24 dicembre 2004, pubblicato nel sito *web* del ministero [16], diciotto soprintendenze su sessantasette (oltre una su quattro) hanno un reggente, nominato per un periodo breve (sei mesi o, al più, un anno) [17] in luogo di un dirigente titolare e la situazione non risulta essere variata in modo significativo nel periodo successivo, se non altro per motivi finanziari.

L'ultima riforma dell'organizzazione del ministero comporta, infatti, il vincolo che dalla sua attuazione non derivino nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato [18]: le risorse impegnate per la copertura dei posti (numerosi e costosi) di dirigente generale sono quindi sottratte alla copertura dei posti di dirigente di seconda fascia, quali sono quelli dei soprintendenti, che rimangono vacanti. Il ministero, che pure in passato ha sfruttato le graduatorie degli idonei in concorsi a dirigenti per la copertura dei posti di soprintendente vacanti, da ultimo non ha fatto più ricorso a questa possibilità e non ha indetto nuovi concorsi per dirigente.

Ma una soprintendenza senza titolare, affidata a un reggente per un periodo molto breve, finisce per non essere più un ufficio autonomo e tende a trasformarsi di fatto in una struttura totalmente dipendente dalla direzione regionale.

Del resto il più recente orientamento del ministero è per un'ulteriore razionalizzazione di questo indirizzo. Lo spunto proviene dal dipartimento della Funzione pubblica il quale ha chiarito che il conferimento di mansioni superiori rispetto a quelle di titolarità [19] è possibile solo nell'ambito delle diverse posizioni all'interno delle medesime aree, con la conseguenza che non è consentito attribuire incarichi di reggenza di soprintendenza a funzionari privi della qualifica dirigenziale [20].

Sulla base di questo orientamento il ministero per i Beni e le Attività culturali ha prospettato, per il futuro, una soluzione transitoria e una soluzione a regime per la copertura dei posti di soprintendente vacanti [21]. La soluzione transitoria si fonda sul regolamento di organizzazione del ministero il quale, per un periodo non superiore a due anni dalla data della sua entrata in vigore, consente al direttore regionale di essere titolare anche di uffici dirigenziali di livello non generale (quindi di soprintendenze) compresi nella direzione regionale [22].

La soluzione a regime, utilizzabile da subito in alternativa a quella transitoria, si basa invece sull'[art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), concernente gli incarichi di funzioni dirigenziali. In carenza di personale dirigenziale rispetto alle dotazioni organiche si dovranno attribuire incarichi *ad interim* a dirigenti già in servizio, i quali si troveranno preposti contemporaneamente a più soprintendenze: una posizione ben nota in altri settori di pubblica amministrazione, e usualmente denominata "a scavalco".

Resta salva la possibilità di delega di alcune funzioni dirigenziali, proprie del soprintendente, a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito delle soprintendenze: ma in questo caso, per espressa disposizione normativa, non si applica l'art. 2103 cod. civ., concernente il diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta [23], mentre gli incarichi di reggenza di soprintendenza conferiti a funzionari comportavano il diritto al trattamento previsto per la qualifica dirigenziale [24].

Questa soluzione consente dunque all'amministrazione di risparmiare non solo lo stipendio del soprintendente titolare, ma anche la differenza tra il trattamento retributivo del soprintendente (dirigente di seconda fascia) e quello del funzionario incaricato della reggenza. Sono fatte salve soltanto le indennità eventualmente previste dalla contrattazione collettiva per i funzionari ai quali siano delegati compiti propri dei dirigenti.

Un piccolo problema di competenze, essenzialmente di carattere operativo, costituisce dunque un indizio

che si collega ad altri, ancora più importanti, e vale a ricostruire una tendenza ad una strisciante, ma ben rilevante, trasformazione in corso nell'organizzazione amministrativa dei beni culturali.

Note

[1] V. G. Sciuolo, *Le politiche per i beni culturali*, in "il Mulino", 2/ 2005, 289 ss.

[2] V. S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, Torino, 2002; ma v. anche D. Nardella, *I beni e le attività culturali fra stato e regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubblico*, 2002, 671 ss.; [G. Sciuolo, Politiche per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ruolo delle regioni](#), in *Aedon*, 3/2003; per osservazioni critiche v. A. Roccella, *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, in *Dir. economia*, 2003, 371 ss.

[3] Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, [parere 26 agosto 2002, n. 1794](#), in *Aedon*, 2/2002, commentato da C. Barbati, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giornale dir. amm.*, 2003, 145 ss.

[4] Corte cost., [sent. 13 gennaio 2004, n. 9](#), commentata da C. Tubertini, *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali*, in *Aedon*, 2/2004; Corte cost., [sent. 30 gennaio 2004, n. 26](#), commentata da D. Nardella, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali?*, ivi.

[5] Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

[6] In relazione al Testo Unico del 1999 v. A. Roccella, *Il testo unico dei beni culturali: contesto, iter formativo, lineamenti, conferme e innovazioni*, in *Dir. pubblico*, 2000, 571-572; si ricorda poi il [decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2000, n. 283](#), sul quale si vedano [vari approfondimenti in Aedon, 1/2001](#), ma anche l'[art. 7 della legge 15 giugno 2002, n. 112](#), per l'istituzione della Patrimonio dello Stato Spa (su cui v. [S. Foà, Patrimonio dello Stato: i compiti](#), e [P. Pizza, Patrimonio dello Stato Spa Profili di organizzazione e funzionamento](#), in *Aedon*, 3/2002, nonché S. Settis, *Italia Spa*, Torino, 2002). Da ultimo v. il [decreto legge 30 settembre 2003, n. 269](#), convertito con modificazioni dalla [legge 24 novembre 2003, n. 326](#), art. 27, sulla verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico.

[7] [Decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368](#), e successive modificazioni e integrazioni, tra cui in particolare quelle introdotte dall'art. 54 del [decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300](#). Su questo riordinamento v. gli [atti della giornata di studio del 12 marzo 1999](#), in *Aedon*, 1/1999, nonché G. Sciuolo, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, 2000, 55 ss.

[8] Su questo secondo riordinamento, realizzato col [decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3](#) e col decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173, si vedano gli [atti della giornata di studio svoltasi il 25 novembre 2004](#) a Roma, presso i musei Capitolini, in *Aedon*, 1/2005.

[9] Nelle dotazioni organiche del ministero il numero dei dirigenti generali (dirigenti di prima fascia) è così schizzato dai sei del 1997 (v. decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 gennaio 1997, in G.U. 3 luglio 1997, n. 153, suppl. ord., tabella A, quadro 1) a trentacinque ([d.p.r. 173/2004](#), art. 23 e tabella A).

[10] Si veda in particolare il d.p.r. 173/2004.

[11] La disposizione corrisponde all'[art. 23 del T.U. del 1999](#).

[12] D.p.r. 173/2004.

[13] Le tre disposizioni del d.p.r. 173/2004 sono: art. 7, comma 2, lettera o), per la direzione generale per i beni archeologici; art. 8, comma 2, lettera e), per la direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici; art. 9, comma 2, lettera d), per la direzione generale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico.

[14] [Legge delega 6 luglio 2002, n. 137](#), art. 10, comma 4.

[15] V. G. Urbani, *Il tesoro degli italiani. Colloqui sui beni e le attività culturali*, Milano, 2002, ove tuttavia si esprimevano forti perplessità (pp. 16-17) anche sui soprintendenti regionali.

[16] Il sito del ministero è all' *Url* www.beniculturali.it.

[17] [Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), art. 52, comma 2.

[18] [D.lg. 3/2004](#), art. 6, comma 2; d.p.r. 173/2004, art. 23, comma 1.

[19] D.lg. 165/2001, art. 52, comma 2.

[20] Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, nota 17 giugno 2005, n. 23295.

[21] Ministero per i Beni e le Attività culturali, dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, circolari 16 settembre 2005, n. 119, prot. n. 33490 e 7 ottobre 2005, n. 132, prot. n. 35992.

[22] D.p.r. 173/2004 art. 23, comma 2.

[23] D.lg. 165/2001, art. 17, comma 1-bis.

[24] D.lg. 165/2001, art. 52, comma 4.

copyright 2005 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)