

Annamaria Poggi

## Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del "decentramento possibile"

(doi: 10.7390/7865)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, maggio 2002

**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/>

## Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del "decentramento possibile"

di [Annamaria Poggi](#)

---

Sommario: [1. La riforma costituzionale e i beni culturali: un'occasione per superare la "vocazione alla specialità"?](#). - [2. La tassatività delle competenze esclusive statali](#). - [3. La potenziale espansione della potestà legislativa regionale](#). - [4. La rottura del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative: possibili conseguenze](#). - [5. Le difficoltà: la carenza di uno strumento di concertazione legislativa tra Stato e regioni](#).

---

### 1. La riforma costituzionale e i beni culturali: un'occasione per superare la "vocazione alla specialità"?

La distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di beni culturali prevista nell'[art. 117](#) conferma in buona misura quella "vocazione alla specialità" che contraddistingue i provvedimenti di intervento nel settore, già evidenziata in altre occasioni e in relazione ad altri provvedimenti normativi [\[1\]](#).

I beni culturali sono infatti l'unica materia il cui assetto di competenze (in termini di ridefinizione dei compiti legislativi) si fonda sulla distinzione tra le (principali) attività configurabili nel settore e cioè "tutela" e "valorizzazione". Certo, il termine tutela ricorre anche a proposito di altre materie ("tutela del risparmio e tutela della concorrenza" come materie di competenza esclusiva statale; "tutela e sicurezza del lavoro" e "tutela della salute" come competenza concorrente delle regioni) ma in quei casi l'attività della tutela non è criterio distributivo delle competenze, piuttosto modalità terminologica forse considerata chiarificatrice circa il contenuto della competenza.

Nel settore che interessa invece, è lo stesso criterio distributivo ad essere fondato sulle attività, laddove in tutti gli altri casi esso risiede o nella materia, ovvero nella tipologia di scelta politica assegnata dalla Costituzione sulla materia (per cui tutte le materie di competenza concorrente sono soggette al limite dei "principi fondamentali" ed al limite della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale").

Quali che siano le motivazioni o le difficoltà che hanno spinto, ovvero non hanno consentito di operare secondo una logica diversa e non asimmetrica rispetto agli altri settori, pare tuttavia che la particolarità necessita di essere ricondotta a sistema: l'assetto costituzionale delle competenze legislative non può

ragionevolmente essere definito (o interpretato) da una distinzione fondata su categorie tipicamente amministrativistiche, dovendosi invece radicare sulle scelte politiche che si desumono dal testo. Da questo punto di vista il richiamo all'assetto complessivo delineato nel Titolo V non solo è opportuno, ma assume il senso dell'unica direzione possibile dinanzi ad un mutamento costituzionale così profondo che non consente neppure al settore dei beni culturali di vivere di specialità propria.

In questa prospettiva, vi sono almeno due elementi di sistema che possono dimostrarsi utili nell'interpretazione delle formule su cui si fonda la distribuzione delle competenze legislative e che possono contribuire a superare l'idea secondo cui la revisione costituzionale abbia solamente stabilizzato l'assetto legislativo precedente: la tassatività delle competenze legislative dello Stato e la rottura del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa.

## 2. La tassatività delle competenze esclusive statali

La legge statale, in quanto abilitata ad intervenire in un elenco definito di materie, perde indubbiamente il ruolo di fonte a competenza generale. D'ora in poi essa dovrà fondare la propria competenza non su una presunzione generale in proprio favore, ma su uno dei titoli costituiti: o dal [117, comma 2, o dal 117, comma 3](#), o ancora da altre disposizioni costituzionali dalle quali sia desumibile una riserva o una preferenza a favore della legge statale. La perdita della competenza generale da parte del legislatore statale è dato che va anch'esso razionalizzato nel sistema e inteso, appunto, nel senso che è perdita di una presunzione generale di competenza e conseguente necessità di individuare il titolo che legittima l'intervento legislativo.

Ciò non implica la negazione di *implied powers* a vantaggio del legislatore statale. La permanenza di un carattere di generalità della legge statale potrebbe fondarsi anche solo su un elemento: la legge regionale per quanto divenuta fonte a competenza generale materiale è pur sempre territorialmente limitata.

Neppure la più ambigua norma introdotta dalla revisione costituzionale, cioè il [primo comma dell'art. 114](#), può indurre a ritenere che sia avvenuto un livellamento tra enti territoriali distruttivo di una posizione di supremazia del legislatore statale nel sistema. Superare la logica della sovranità (nel volto che da noi ha assunto della supremazia dello Stato nella sua veste di apparato amministrativo) equivale a riconoscere la pari dignità costituzionale degli enti, pur senza escludere differenze di competenze e di tutela esplicitate negli articoli successivi (per cui, ad esempio, solo Stato e regioni condividono la potestà legislativa e solo essi continuano a poter accedere alla Corte costituzionale) [\[2\]](#). In fondo significa far ritorno a quella prospettiva interpretativa che la nostra dottrina aveva già tratto dall'art. 5 [\[3\]](#) superata da impostazioni diverse, fondate su visioni antropomorfizzanti dello Stato.

Ciò che invece è (almeno dovrebbe essere) mutato è che quella generalità dell'intervento del legislatore statale non può più fondarsi né sulla competenza residuale per materia, né sull'ambiguo richiamo all'interesse nazionale, né sull'ammiccamento alle esigenze unitarie di cui all'art. 5, bensì su due elementi: o sull'effettiva esistenza di materie o di situazioni (relative alla disciplina di materie) che impongono una disciplina unitaria sul territorio, o sull'esigenza di garantire la cittadinanza sociale inteso quale diritto all'eguaglianza delle opportunità [\[4\]](#).

Del resto il senso generale dell'elenco delle materie di competenza esclusiva contenute nel 117 questo dice: l'intervento legislativo statale insiste o su oggetti e materie proiezione di una esigenza di unitarietà ("immigrazione", "cittadinanza", "difesa e forze armate"), o va a coprire trasversalmente settori in cui vi è necessità di garantire l'eguaglianza sostanziale (oltre ai livelli essenziali, questo fine dovrebbe motivare, ad esempio, le leggi in materia di "rapporti tra la repubblica e le confessioni religiose", oppure le leggi sulla "previdenza sociale").

In questa prospettiva la competenza esclusiva del legislatore statale sul settore dei beni culturali insiste: sulla tutela, intesa come quell'insieme di regole, proiezione dell'esigenza di unitarietà della disciplina sul

bene culturale;

sulla concorrenza, nei limiti in cui questa debba integrarsi o connettersi con la disciplina riguardante la tutela;

sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

E' evidente che le competenze potenzialmente invasive sono quelle collegate alle lettere a) e c) ed è altrettanto evidente che proprio queste possono divenire il terreno di effettività (o ineffettività) del decentramento. Da questo punto di vista la tassatività e la generalità prima richiamate possono costituire elementi di orientamento, oltretutto parametri di valutazione di legittimità costituzionale delle leggi statali. Per quanto riguarda la tutela, proprio la tassatività e la generalità prima delineate, rendono improponibile la trasposizione a livello costituzionale della definizione legislativa contenuta nell'[art. 148 del d.lg. 112/1998](#), di "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali ed ambientali" [5].

Quella definizione, come correttamente reclamano le regioni (nel documento del coordinamento interregionale dei beni e delle attività culturali del 13 dicembre 2001 e in quello del [28 febbraio 2002](#), presentato dalla conferenza dei presidenti alla VII commissione del Senato nell'ambito dell'[indagine conoscitiva in merito ai modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali](#)), va ora modificata attraverso l'elaborazione di regole che conferiscano alla funzione il significato di interventi generali necessitati dall'esigenza di una disciplina unitaria della proprietà, della circolazione e del godimento dei beni stessi.

Circa i livelli essenziali, i profili implicati possono essere diversi e difficilmente delineabili a priori, anche se andrebbero tutti collegati all'eguaglianza sostanziale: così la promozione di cui all'art. 9 Cost. non può non tener conto dell'eguaglianza nel godimento dei beni culturali e dell'eguaglianza nell'accesso al sistema di finanziamenti pubblici.

### 3. La potenziale espansione della potestà legislativa regionale

Se ci si indirizzasse seriamente verso un ridimensionamento normativo del concetto di tutela è indubbio che lo spazio normativo del legislatore regionale potrebbe dilatarsi potendo contare, peraltro, su una rilettura del nesso tra le competenze legislative concorrenti e l'art. 9 Cost.

Nel contesto costituzionale precedente (che assegnava alle regioni la sola competenza legislativa concorrente sui "musei e biblioteche di enti locali"), quel nesso non ha potuto sorreggere nessun tipo di politica legislativa regionale sui beni culturali, nonostante qualche tentativo della Corte costituzionale di configurare spazi di reale coinvolgimento delle regioni nell'attività di valorizzazione [6].

Le attuali competenze legislative regionali sulla valorizzazione dei beni culturali, potenziano, invece, il ruolo delle regioni poiché attraverso esse prende consistentemente forma il compito di promozione di cui all'art. 9: un compito che, perlomeno sotto il profilo delle scelte legislative si consuma nel raccordo Stato-regioni. Il nesso tra compito della repubblica di promozione e ruolo delle regioni trova peraltro una convincente chiave di lettura nella "posizione contestualista" [7], secondo cui, posto che il patrimonio culturale non è un "fenomeno puntiforme" costituito da singoli beni che necessitano di tutela, ma piuttosto "un ordito in cui il singolo oggetto assume senso dall'insieme delle relazioni in cui è inserito" ne deriva che il patrimonio culturale può essere più convenientemente gestito da chi conosce le "culture localizzate" [8].

Vi è poi un altro elemento di contesto che rafforza il ruolo legislativo delle regioni nel settore: l'esigenza di procedere ad una integrazione di diverse, ma connesse politiche locali. Le competenze legislative sulla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", e nelle materie della "ricerca scientifica e tecnologica", della "formazione professionale", delle "professioni", delle

"casse di risparmio" del "turismo e industria alberghiera", hanno senso nella misura in cui divengono strumenti reali per uno sviluppo complessivo del territorio e della sua collettività. Il necessario nesso tra queste politiche rafforza il ruolo della regione perché essa diventa, anche se limitatamente al suo territorio, l'interlocutore degli attori pubblici e privati coinvolti nei diversi settori.

La competenza legislativa concorrente in materia di professioni lo dimostra: la politica sulle professioni, che prima si decideva esclusivamente a livello centrale nel raccordo tra diverse amministrazioni ministeriali, ordini e collegi professionali, parti sindacali ecc., diventa ora una politica in parte intestata alle regioni che, perciò, assumono il ruolo di reale interlocutore delle università, degli ordini professionali ecc.

Quanto alla latitudine della competenza legislativa delle regioni, difficile dire se tra la tutela da un lato e la valorizzazione dall'altro vi siano campi materiali di competenza esclusiva regionale. La questione della gestione si presta a letture diverse [9], e potrebbe dar luogo a conflittualità esasperate e inutili quando in gioco vi sono questioni certamente rilevanti. Prudente sarebbe pertanto considerare che oltre la tutela è tutta competenza concorrente, tanto più che riesce difficile immaginare che anche in settori diversi dalla tutela non vi siano esigenze di unitarietà o di cittadinanza sociale da salvaguardare.

Lo stesso procedimento del [116 ultimo comma](#) lo dimostra: le richieste da parte regionale di più competenze normative in questo settore vanno concordate con lo Stato, poiché il passaggio da potestà concorrente ad esclusiva in una delle sue molteplici gradazioni non è automatico richiedendo, invece, che si convenga su una serie di regole da sottoporre, in ultima analisi, all'approvazione ad opera del Parlamento.

Ciò posto, nei settori di intervento ora regionalizzati e ancora coperti da leggi statali (nel nostro caso sicuramente dal d.lg. 112/1998 per la parte in cui disciplina il condominio tra Stato e regioni nella valorizzazione e promozione) certamente le leggi regionali possono intervenire innovativamente e senza dover attendere l'adozione della legislazione di principio statale.

#### 4. La rottura del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative: possibili conseguenze

La rottura del parallelismo tra funzione legislativa e amministrativa costituisce l'altro elemento da cui potrebbero derivare conseguenze significative sull'assetto complessivo delle funzioni e sulle modalità di esercizio delle stesse.

I punti di rottura possibili sono legati a tre strumenti: l'attuazione del 118, commi 1 e 2; la possibile delega alle regioni della potestà regolamentare sulle materie di competenza esclusiva prevista dall'art. 117, comma 6; le forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali affidate dal 118, comma 3 al legislatore statale.

Sull'attuazione ordinata (quasi autoapplicativa) del 118, commi 1 e 2, si possono (e debbono) esprimere parecchie riserve. I problemi da risolvere anche solo a livello teorico paiono così consistenti (il soggetto che può procedere all'imputazione; l'atto con cui si deve procedere; il contenuto delle funzioni fondamentali e proprie) da consigliare meno enfasi sul principio di sussidiarietà quale basamento per la ricostruzione del sistema amministrativo e più approfondimento e analisi effettive di possibili impatti (economici, sociali) su assetti organizzativi e funzionali. Ha ragione Adele Anzon quando invita alla prudenza chi ritiene che attraverso sussidiarietà e leale collaborazione si possa ricostruire armonicamente un sistema in cui è saltato il parallelismo tra funzioni legislative e amministrative [10]. Oltre alle tante questioni ancora aperte basti limitarsi a rammentare che né l'uno né l'altro principio hanno un contenuto così chiaro e condiviso da poter all'oggi costituire un solido terreno di costruzione del nuovo sistema.

Più percorribile nell'immediato (se assistita dalla volontà politica) pare la strada della delega della potestà regolamentare alle regioni nelle materie di competenza esclusiva che potrebbe costituire un punto

effettivo di ricostruzione del sistema amministrativo dal basso.

Come è stato giustamente osservato, infatti, quella delega ha senso in tanto in quanto trascini con sé la delega sulla funzione amministrativa [11]. Anzi ha senso nella misura in cui sia intesa come delega di funzioni amministrative che trascina a sé la delega del potere regolamentare. Scindere i due profili potrebbe dar forma a situazioni difficili e difficilmente gestibili: potestà esclusiva dello Stato - potere regolamentare delle regioni - attribuzione della funzione amministrativa ad enti locali.

La lettura possibile allora è che lo Stato adotta regolamenti solo nelle materie di competenza esclusiva e solo se non decide di delegare la funzione amministrativa. Qui si potrebbero aprire, per il settore che interessa, spazi reali su pezzi della tutela e sulla gestione dei musei statali, sia in termini di normazione secondaria, sia in termini di esercizio delle funzioni amministrative. Come pure ragionevolmente percorribile nell'immediato è la strada delle forme di intesa e coordinamento sulla tutela che, pur costituendo uno strumento diverso dalla delega della potestà regolamentare è finalizzato alla produzione del medesimo risultato.

In realtà la propulsività di questi strumenti è naturalmente connessa al significato che è destinato ad assumere l'elemento della tassatività delle competenze legislative statali negli indirizzi di politica legislativa e negli indirizzi interpretativa della giurisprudenza costituzionale. Un'interpretazione corretta di questo elemento delinea, infatti, un ruolo forte del legislativo (con una sostanziale reinterpretazione della concezione della legge come strumento unificante) e un ruolo debole dell'apparato amministrativo centrale (che si concentra solo sulle funzioni essenziali e decentra tutto il resto).

## 5. Le difficoltà: la carenza di uno strumento di concertazione legislativa tra Stato e regioni

In realtà tassatività delle competenze esclusive statali, possibile innovatività della competenza legislativa concorrente regionale e rottura del parallelismo (sia sotto il profilo della riallocazione delle funzioni amministrative, sia sotto il versante della possibilità di delega delle funzioni regolamentari alle regioni negli ambiti di competenza esclusiva statale, sia ancora attraverso la forma delle intese per l'attività di tutela) possono paralizzarsi (ovvero potrebbero non produrre gli effetti desiderati) per la carenza dello strumento che dovrebbe sorreggerne l'effettività: una sede di concertazione legislativa tra Stato e regioni.

Tutti questi elementi rischiano infatti, vuoti resistenze burocratiche e culturali, vuoti per la stratificazione di assetti legislativi fortemente centralistici, vuoti per le vischiosità di ordine politico che stanno ostacolando il decollo della riforma, di rimanere sulla carta se non diventano un valore condiviso, e dunque concertato, nelle sedi politiche.

Il problema investe in primo luogo le modalità procedurali (ma in realtà contenutistiche) di adozione delle leggi statali che hanno ricadute sull'attuazione del Titolo V. Aver distinto la tutela dalla valorizzazione può darsi che possa considerarsi una operazione "anticentralistica" che si oppone alla visione "tutelocentrica" ancora così saldamente radicata nel settore [12]. Se così fosse, l'aver costituzionalizzato quella distinzione legittimerebbe sia una interpretazione contenutisticamente forte della competenza legislativa concorrente sulla valorizzazione, sia una interpretazione contenutisticamente debole della competenza legislativa sulla tutela. Sulla prima affermazione, tuttavia, è ragionevole esprimere qualche perplessità poiché il concetto di tutela, al di là di ogni buona intenzione, rimane strutturalmente pervasivo e la sua tendenza all'espansione può essere frenata o da sentenze di illegittimità costituzionale o, appunto, da un processo di reale integrazione politica e delle politiche (statali e regionali)

Allo stesso modo, se l'interpretazione sistematica del Titolo V va nella direzione di una possibile reale incidenza del legislatore regionale, il vero problema dell'oggi pare configurarsi in un'altra e inquietante questione: la pretesa di fissare i principi che vincolano la legislazione regionale concorrente attraverso lo strumento della delega legislativa, come prevede il disegno di legge di attuazione del Titolo V. La soluzione che a taluno giustamente non è sembrato eccessivo definire "aberrante" [13], al di là di ogni



questione tecnica, solleva una questione di fondo: la sottrazione alla sede parlamentare (e nella fattispecie alla c.d. bicameralina prevista dall'art. 11 della l.cost. 3/2001) delle scelte politiche oltretutto tassative, di carattere effettivamente generale (come, appunto, i principi).

Anche sotto il versante del decentramento amministrativo, la sede di concertazione legislativa e di indirizzo sull'esercizio delle funzioni stesse assume la valenza dello strumento di garanzia delle competenze legislative costituzionalmente attribuite. Una legislazione e una regolamentazione statale incontrollata e non concertata rischia di diventare una rete a maglia così fitta che non lascia nessuno spazio reale di movimento. Che non si tratti di un rischio solo teorico lo dimostra l'esperienza dell'oggi: nonostante il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative lo Stato continua a legiferare come se nulla fosse avvenuto.

La mancata istituzione della camera delle regioni si riconferma, in sostanza, il vero buco nero della riforma costituzionale perché la rottura dell'unità amministrativa necessita di unità politica: lo dimostra l'esperienza tedesca in cui il federalismo amministrativo è sorretto dal Bundesrat.

La strada allora dovrebbe essere sia quella di attivare la c.d. bicameralina, sia quella di immaginare convenzioni costituzionali per sciogliere i nodi principali posti dalla riforma [14].

Forse le resistenze burocratiche e culturali sono davvero dure a morire. Certo è che se le sedi politiche non si riappropriano del proprio ruolo imprimendo un "tono" costituzionale al sistema dei rapporti stato-regioni-enti territoriali, quelle resistenze non solo non moriranno, ma saranno sempre più vive e vitali. Con la conseguenza che, per esempio, si continuerà a parlare del contenuto dell'attività di tutela (piuttosto che non del contenuto dell'attività di valorizzazione) e non del significato politico che quelle funzioni dovrebbero assumere nell'ordinamento costituzionale e nel sistema amministrativo.

---

## Note

[1] Da [M. Cammelli, Il nuovo Titolo V della Costituzione e la finanziaria 2002: note](#), in *Aedon* 1/2002, e proprio in relazione alla normativa costituzionale da [M.P. Chiti, La nuova nozione di beni culturali nel d.lg. 112 del 1998: prime note esegetiche](#), in *Aedon* 1/1998.

[2] Per questa lettura dell'art. 114 Cost. v. M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie* (art. 114, comma 1), in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 37 ss.

[3] Il rinvio d'obbligo è a C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, spec. 73 ss.

[4] Sul rapporto tra diritti sociali e status di cittadinanza v., tra tutti, J. Habermas, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in J. Habermas, *Morale, diritto, politica* (trad. a cura di L. Ceppa), Torino, 1992, 109 ss. I problemi della cittadinanza sociale in relazione ai processi di decentramento sono sinteticamente ma efficacemente delineati da L.M. Diego- Picazo, *Diritti sociali e federalismo*, in *Pol. del dir.*, 1999, 19 ss.

[5] Ancora più improponibile se vista in connessione al richiamo generale alla tutela operato in sede di riserva di funzioni allo Stato dall'art. 149.

[6] Così nelle sentenze 64/87 e 921/88.

[7] Così G. Pitruzzella, *Art. 148*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 493

[8] *Ibidem*, 493.

[9] Come evidenza [G. Sciuillo, Beni culturali e riforma costituzionale](#), in *Aedon* 1/2001

[10] [A. Anzon, Un passo indietro verso il regionalismo duale](#), in *Forum di Quaderni costituzionali*.

[11] R. Bin, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in

*Forum di Quaderni costituzionali* cit.

[12] Come afferma [M. Ainis, \*Il decentramento possibile\*](#), in *Aedon* 1/1998

[13] A. D'Atena, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* cit.

[14] Come suggerisce A. D'Atena nell'articolo citato alla nota precedente.

---

copyright 2002 by [Società editrice il Mulino](#)

---

[inizio pagina](#)