

Maurizio Meschino

Beni e attività culturali nel d. lg. 112/1998: una proposta di lettura

(doi: 10.7390/9216)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 1998

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/>

Beni e attività culturali nel d.lg. 112/1998: una proposta di lettura

di [Maurizio Meschino](#)

1. Parte dei commenti qui pubblicati, in particolare quelli di Cammelli, Chiti e Sciuolo, convergono nella valutazione critica del [d.lg.112/1998](#). Nondimeno si riscontrano fra essi giudizi contrastanti su punti significativi. La misura del decentramento, ad esempio, è stimata del tutto insufficiente da [Cammelli](#) (fino ad adombrare profili di incostituzionalità della normativa delegata e ad evocare, come ipotesi più coerente, quella del non esercizio della delega) mentre [Sciuolo](#) vede avviato un processo di decentramento che "comunque si pone nella direzione tracciata dalla legge di delega". Questo autore, a sua volta, non giudica rilevante il mancato trasferimento dei beni insieme con quello della loro gestione, e prospetta una base di legittimità di questa scelta ai sensi della legge delega e della Costituzione; Cammelli indica questa, invece, come una delle carenze notevoli del decreto che, a suo avviso, avrebbe dovuto provvedere al trasferimento dei beni su dettato della delega. La precisazione nelle definizioni, infine, di altre funzioni rispetto alla tutela è, di per sé, criticata da [Chiti](#), che vi legge una conferma degli intenti "centralistici" del decreto, laddove Cammelli la giudica un "passaggio metodologico fondamentale e sicuramente da condividere". Altre difformità di opinione si potrebbero indicare, a riprova che le norme hanno, forse, contenuti e potenzialità ulteriori rispetto a quanto risulti da una loro lettura prevalentemente critica. Potenzialità che ravvisa invece [Bobbio](#), pur senza tacere dubbi o rilievi, e suscettibili di sviluppi positivi se si rinuncia, egli avverte, a posizioni pregiudiziali di pura rivendicazione: statalista o localistica che siano. In questo quadro si propone, qui di seguito, una lettura del decreto svolta con riguardo alla formazione del testo e rispetto alle sue finalità e norme principali.

2. Il decreto nasce dal lavoro di una Commissione di studiosi e tecnici, insediata dal ministro a fine 1996 e presieduta da Enzo Cheli. Si è perfezionato attraverso una prima fase di stesura, a cui sono seguiti riscontri tecnici e politici, sino al confronto con le valutazioni degli enti territoriali e all'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari per la stesura definitiva. La prima fase, lo ricorda [Ainis](#), è stata lunga, poiché la Commissione non poteva preparare un testo in base al solo approfondimento tecnico svolto fra i suoi componenti, ma doveva aprirsi, per la sua stessa natura e compiti, al confronto con la posizione di tutti i numerosi soggetti interessati ascoltandoli e discutendo, inoltre, il copioso materiale da essi presentato. Durante questo lavoro non sono mancati scambi di idee anche con membri del gruppo tecnico di studio operante presso la Presidenza del consiglio, ai quali è stato così possibile rappresentare le riflessioni maturate in Commissione.

Chiusa la prima stesura si è giunti al testo finale, approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri e

redatto a seguito di ulteriori riscontri e valutazioni (come quella del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali) e sulla base dei pareri della Conferenza unificata e delle [Commissioni parlamentari](#), prescritti dalla legge delega. In questa fase si è avuto il raffronto [con le osservazioni degli enti territoriali](#), svolte attraverso emendamenti articolo per articolo, il cui contenuto era poi per larga parte ripreso in sede parlamentare. Per la lettura del decreto può essere utile confrontare quanti fra questi emendamenti siano stati accolti e disporre così di un elemento di valutazione del testo rispetto al parametro di giudizio più frequentemente, e giustamente, richiamato: la conformità alle esigenze degli enti territoriali quali, naturalmente, da loro precisate in concreto. Salvo un punto su cui si tornerà, la grandissima parte di queste proposte ha trovato rispondenza nel decreto. Ci si riferisce in particolare: alla formale previsione di facoltà per l'esercizio di compiti di tutela (art.149, comma 5); alla cooperazione delle regioni nella definizione delle metodologie comuni per la catalogazione e l'attività di restauro (149, comma 4); alla articolazione della procedura per i trasferimenti della gestione, con l'inserimento delle Commissioni per i beni e le attività culturali (150, commi 3 e 8); alla previsione di un intervento normativo regionale in materia (150, comma 7); alla composizione delle Commissioni (154, commi 1 e 2), alle loro funzioni in rapporto alla formazione dei piani regionali e nazionale (155, comma 1), alla loro attività consultiva (155, comma 2); ad ulteriori, puntuali precisazioni, infine, a garanzia dell'autonomo esercizio delle funzioni trasferite (150, commi 4 e 6).

Il punto accantonato più sopra riguarda la proposta di associare gli enti territoriali all'esercizio delle funzioni e compiti di tutela, apparsa non recepitibile alla luce della delega che ha riservato allo Stato queste funzioni.

Ma tale questione ci porta alla seconda parte di questa proposta di lettura.

3. Il parametro di riferimento è dato, ovviamente, dalle leggi delega (le due "leggi Bassanini": la [l. 59](#) e la [l. 127](#) del 1997) che nella materia dispongono :

- a) che la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico è riservata allo Stato (l. 59/1997, art.1, comma 3, lett. d));
- b) che nell'esercizio della delega il governo può prevedere il trasferimento della gestione di musei statali alle regioni, alle province o ai comuni (l. 127/1997, art. 17 comma 131). Sulla questione specifica dei beni culturali l'impostazione delle due leggi è perciò chiara: si riconosce che la tutela di un patrimonio storico - artistico come quello italiano, segno forte della nostra identità comune, deve essere affidata alla sede unificante dello Stato; si prefigurano al contempo altre funzioni come quella della gestione.

Una posizione chiara quanto alla delimitazione del perimetro della delega ma non specifica, com'è normale, rispetto agli svolgimenti puntuali per il suo esercizio. E quindi tale da consentire interpretazioni diverse così schematizzabili:

- a) tutti i compiti dello Stato in materia di beni culturali sono espressione della funzione di tutela, risultando precluso, perciò, ogni trasferimento di funzioni data la riserva espressa nella legge 59;
- b) la gestione non è compresa nella tutela, ché, altrimenti, non se ne sarebbe potuto ipotizzare il trasferimento, prefigurandosi quindi, con la tutela, altre, possibili funzioni;
- c) la funzione di tutela va intesa nel modo più restrittivo potendo, comunque, essere esercitata anche dagli enti territoriali.

Una escursione di letture, tutte proposte nel dibattito, comprese fra i poli estremi, dell'assenza (a) o del massimo (c) di trasferimenti; due posizioni, sembra, entrambe a rischio di eccesso di delega per la loro radicalità: la prima per contrasto con i principi della l.59/1997, volti al più ampio conferimento di funzioni; la seconda per inosservanza della riserva esplicita della tutela allo Stato, pur prevista nella stessa legge.

È parso dunque al legislatore delegato di dover scegliere la terza interpretazione, sviluppando la concisa indicazione del comma 131 dell'art.17 della l. 127/1997 nel senso di articolare e precisare, accanto alla tutela, funzioni ulteriori e poter così costruire, su queste, la griglia dei trasferimenti agli enti territoriali e del

loro più esteso coinvolgimento cooperativo nell'esercizio delle funzioni stesse. Una interpretazione, perciò, con la quale si svolgono compiutamente gli indirizzi della delega correlando il principio della riserva della tutela allo Stato a quello del conferimento di funzioni. Una linea forse meno immediatamente percepibile, e suggestiva, di quelle alternative ma, sembra, più coerente con i vincoli e le finalità della legge delegante.

4. Lo scopo della distinzione delle attività non sta dunque "nell'esigenza di assicurare allo Stato una ingente massa di funzioni" (Chiti) ma è opposto; sta in quello di determinare funzioni e compiti per dare fondamento alle attività da trasferire o da svolgere in cooperazione. E la identificazione del contenuto di tali attività in articoli specificativi delle definizioni (artt. 150, 152 e 153) è fatta per assicurare questo scopo, poiché più è generico tale contenuto, meno sono nitide le attribuzioni di ciascun soggetto istituzionale. E, infine, la connessione fra la gestione, la valorizzazione e la tutela non è data per subordinare a questa ogni altra attività, ma per cogliere la loro interazione in concreto dove, di fatto, l'una interferisce sull'altra, potendo ciascuna essere svolta in reciproca integrazione strumentale.

Data la riserva della tutela allo Stato, il disegno che emerge è dunque quello di chiarire il significato di funzioni, come la gestione e la valorizzazione, sinora citate nelle leggi ma mai compiutamente precisate e correlate; prevederne l'esercizio per gli enti territoriali, in via autonoma o cooperativa; porre le premesse perché lo Stato, le regioni e gli enti locali, pur titolari di funzioni individuate, le svolgano secondo il principio di cooperazione. In questo quadro si chiariscono alcune inevitabili contiguità fra le funzioni che esistono di fatto e, semplicemente, vanno riconosciute, congiungendo la specificità delle attività nella unitarietà del bene culturale e rafforzando, anche in questo modo, le premesse per uno scenario cooperativo.

5. Su questa base è ora possibile così schematizzare l'assetto a regime: conclusi i lavori della commissione paritetica in ciascuna regione vi saranno musei o altri beni culturali statali la cui gestione è stata trasferita accanto ad altri per i quali è rimasta allo Stato; per entrambi i gruppi la tutela sarà esercitata dallo Stato e la valorizzazione sarà definita e attuata in comune.

Su alcuni punti di questa sistemazione sembrano necessarie delle precisazioni.

La commissione paritetica. Si sostiene che il decreto avrebbe dovuto disporre il trasferimento della gestione di tutti i beni, lasciando alla commissione la individuazione di quelli per cui resta riservata allo Stato, e trasferendo, in ogni caso, anche la loro titolarità. Una interpretazione ancora una volta estrema rispetto al dettato della delega, che prevede la *possibilità* del trasferimento e lo limita ai musei mentre il decreto accoglie, comunque, il principio che trasferimenti vi debbano essere e li estende ad "altri beni culturali" (150, comma 1): estensione questa mai osservata nei commenti e di certo non fondata su intenti "centralistici". Il trasferimento della titolarità dei beni, infine, non appare prescritto in sé dalla delega (art. 3, comma 1, lett. b)), ma è disposto per la parte conseguente e strumentale al trasferimento delle funzioni, come è appunto ai sensi dell' art. 150, comma 5 del decreto.

La tutela. In ogni riflessione sulle modalità di esercizio della delega (e così in quella del gruppo tecnico più sopra citato) il parametro per la individuazione delle funzioni e compiti di tutela è dato dalla l. 1089/1939. A questa linea, obiettiva e necessitata, si attiene il decreto all'art. 149, che fonda le specificazioni di cui al comma 3 sul rinvio, nel comma 1, alla disciplina generale della l. 1089. È vero, peraltro, che nell'articolo precedente la tutela è individuata nelle attività volte a "riconoscere, conservare e proteggere" i beni ma è anche vero che ciò consente di garantire per legge il concorso delle regioni e degli enti locali ad una di queste attività (la conservazione), ai sensi dell'art. 149, comma 2. Permangono perciò soltanto allo Stato le attività con cui si riconoscono e proteggono i beni, cioè il nucleo essenziale della tutela attraverso la individuazione di interesse del bene con i provvedimenti per la sua salvaguardia. Nel decreto dunque: accanto alla tutela sono individuate altre funzioni (che parte della dottrina giudica peraltro ad essa inerenti); per uno dei compiti di tutela è previsto il concorso degli enti territoriali;

esclusivo dello Stato resta, infine, il solo nucleo essenziale della funzione. Non sembra, invero, che la nozione accolta possa dirsi estensiva.

La valorizzazione. Come accennato, ma è utile sottolinearlo, la valorizzazione è attività in cooperazione anche riguardo ai musei o beni la cui gestione sia rimasta allo Stato (art. 155). E ciò nel presupposto che gli interventi in questo campo, proprio perché diversi da quelli normali di gestione, possono avere sul territorio una incidenza tale da non potersi considerare esterni ad esso. L'indirizzo è dunque perché gli interventi di tutti i soggetti operanti nella regione siano coordinati, ciascuno accordando le proprie attività, in un quadro programmato, alle esigenze di armonizzazione prospettate dall'altro.

Il bene culturale. Al riguardo si richiama il segno di positiva evoluzione colto, nonostante talune perplessità, da Chiti, per il quale "rimane apprezzabile l'eliminazione del limite della materialità del bene, che assicura una necessaria flessibilità alla evoluzione della categoria generale dei beni culturali".

6. Un approccio evolutivo consente forse, da ultimo, di chiarire la nozione di "attività culturali" e la connessa funzione della "promozione", dirette ad abbracciare quella realtà ulteriore rispetto ai beni culturali individuata, come scrive Ainis, nella fase creativa da cui essi scaturiscono. In un orizzonte che unisca l'arricchimento delle testimonianze di civiltà alla protezione e valorizzazione di ciò che il passato ci consegna, sembra vi debba essere uno spazio specifico per interventi atti a suscitare e sostenere nuove espressioni della cultura e dell'arte. E ciò non nel senso, ovviamente, di interventi sui contenuti ma di misure, incentivi, iniziative che consentano la libera emersione e diffusione della creatività culturale.

Si tratta di una articolazione di finalità rinvenibile nella Costituzione e prevista in sede europea dove compare nell'articolo 128 del Trattato istitutivo della Comunità, in cui si distinguono i settori della "conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale" da quello della "creazione artistica e letteraria" ed è presente, di conseguenza, nei programmi culturali europei (come testimoniato, ad esempio, dal linguaggio del programma "Caleidoscopio").

È evidente poi che in ciò sono comprese le attività di spettacolo e la loro promozione, distinte nel decreto in quanto riferite alla diversa individuazione e procedura previste dalla l. 59/1997 per i "compiti di rilievo nazionale" (art.1, comma 4, lett. c)). Come vi possono rientrare, per esemplificare, la promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea o della fotografia.

7. A conclusione di questa lettura è pensabile che taluni motivi di dubbio e critica possano risultare fugati e chiariti, in ogni caso, la finalità del decreto di provvedere ad una effettiva distribuzione di funzioni fra lo Stato e gli enti territoriali, nel quadro della delega ed in una prospettiva di cooperazione per il complessivo sviluppo della cultura.

Ciò dovrebbe anche costituire la premessa per il futuro dibattito sull'esercizio della delega di cui al Capo II della l. 59/1997, affinché sia libero da schemi o da timori pregiudiziali rispetto ad un centro unitario di esercizio delle competenze statali che, nel modello di un ministero per i Beni e le attività culturali, non a caso esiste da tempo in vari Paesi europei.

