

# **Potestà legislativa statale e regionale e disciplina del restauro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (\*)**

---

*di Claudia Tubertini*

## **Sommario**

**1.** *La ridefinizione del riparto di competenza legislativa in materia di beni culturali nel nuovo Titolo V della Costituzione.* – **2.** *Le nozioni di “tutela” e “valorizzazione”: orientamenti dottrinali e prime indicazioni della Corte costituzionale.* – **3.** *Il restauro quale “attività fondamentale” di tutela dei beni culturali: la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 2004.* – **4.** *Conservazione dei beni culturali e restauro nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.*

## **1. La ridefinizione del riparto di competenza legislativa in materia di beni culturali nel nuovo Titolo V della Costituzione**

Per comprendere la portata e gli effetti della riforma costituzionale approvata con la l. cost. 3 del 2001 sul versante dei beni culturali e delle rispettive competenze statali e regionali, è indispensabile gettare un rapido sguardo alla situazione precedente, al fine di ricordarne i tratti salienti.

Tra gli elementi di maggiore problematicità del settore dei beni culturali uno dei più evidenti era costituito dallo scollamento tra ripartizione della potestà legislativa e competenze amministrative.

Infatti, sotto il profilo della potestà legislativa, l'art. 117, comma 2, della Costituzione, nella precedente versione, attribuiva alle Regioni una competenza concorrente solo in tema di “musei e biblioteche di enti locali”. Difficile, in questo limitato ambito, era per le Regioni realizzare una vera e propria politica

---

(\*) Intervento al *Seminario italo-español sobre la restauración del patrimonio y los bienes culturales*, Universidad de Granada, Facultad de derecho, 24 maggio 2004.

legislativa regionale sui beni culturali, nonostante già prima della riforma la Corte costituzionale avesse ritagliato loro un qualche spazio di intervento normativo, soprattutto sul versante della valorizzazione<sup>(1)</sup>.

Sotto il profilo delle competenze amministrative, determinante è stata invece la stagione del cd. federalismo amministrativo, ovvero, il processo di conferimento delle funzioni amministrative a Regioni ed enti locali operato in attuazione della legge n. 59/1997 e dei successivi decreti legislativi attuativi (in particolare, il d.lgs. 112 del 1998) che ha anticipato in più punti le scelte poi consolidate dalla riforma costituzionale. La scelta operata nel settore dei beni culturali è stata quella di conferire a Regioni e ad enti locali tutte le funzioni amministrative non inerenti alla “tutela dei beni culturali”, ambito sottratto al conferimento per espressa scelta della legge n. 59 del 1997. Ciò ha costretto il legislatore delegato a definire, appunto, il rispettivo contenuto della tutela, della valorizzazione e della gestione, al fine di selezionare le funzioni suscettibili di conferimento a livello regionale e locale.

In questa direzione il d.lgs. 112/1998 ha costituito il tentativo di superare quella visione “tutelocentrica” fino a quel momento così radicata nel settore, attribuendo alle Regioni competenze amministrative in tema di valorizzazione e gestione ed un effettivo potere di intervento sui beni di loro pertinenza. Sul d.lgs. 112/1998 non è possibile soffermarsi in questa sede<sup>(2)</sup>, ma è interessante rilevare che la sua prima applicazione – e quella del testo unico in materia di beni culturali ed ambientali (d.lgs. n. 490 del 1999) che ne ha in gran parte recepito i contenuti – hanno evidenziato la difficoltà di operare una netta distinzione tra i diversi aspetti di cui si compone l'intervento in materia, ovvero tra tutela, valorizzazione e gestione.

---

(1) Per una recente ricostruzione dell'evoluzione della disciplina precedente alla riforma costituzionale cfr. D. NARDELLA, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2002, ed *ivi* ampi riferimenti bibliografici.

(2) Per un commento al d.lgs. n. 112 del 1998 si rinvia, *ex multis*, a N. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998.

In questo contesto, la riforma costituzionale ha trasposto, sul piano legislativo, quel riparto tra tutela e valorizzazione già operato a livello amministrativo, attribuendo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la tutela (art. 117, comma 2, lett. s)), ed inserendo la “valorizzazione dei beni culturali” nell’elenco delle materie di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (art. 117, comma 3).

Rispetto alla scelta operata dal legislatore costituzionale, l’atteggiamento della dottrina è stato di cautela, se non di perplessità. Accanto ai riflessi indubbiamente positivi, essa non ha infatti mancato di sottolineare gli aspetti negativi del criterio di riparto prescelto dal legislatore della riforma<sup>(3)</sup>.

Tra gli elementi positivi va senz’altro ascritto quello della possibilità per le Regioni di realizzare una politica legislativa adeguata al compito di promozione della cultura che l’art. 9 della Costituzione attribuisce a tutti i soggetti dell’ordinamento. Vi è poi un altro elemento di contesto che rafforza la potestà legislativa delle Regioni: la sussistenza di altre materie di loro competenza che presentano nessi di forte contiguità con quella dei beni culturali, come il Governo del territorio o la ricerca scientifica e tecnologica (entrambe contenute nell’elenco delle materie concorrenti di cui all’art. 117, comma 3), la formazione professionale o il turismo (non menzionate nell’art. 117 della Costituzione e quindi da considerarsi a tutti gli effetti materie esclusive regionali, in forza della clausola contenuta nel nuovo comma 4 del medesimo articolo, meglio nota come “clausola residuale”).

Viene così ad essere rafforzata la posizione cd. “contestualista”, secondo cui, posto che il patrimonio culturale non è un fenomeno puntiforme, ma un ordito in cui il singolo oggetto assume senso nell’insieme delle relazioni in cui è inserito, ne deriva che il patrimonio culturale può essere più convenientemente gestito da chi conosce le “culture localizzate”<sup>(4)</sup>. Del resto,

---

(3) Definisce “disfunzionale e infondata” la distinzione tra tutela e valorizzazione S. SETTIS, *Luci ed ombre nella tutela dei beni culturali*, in *La Repubblica*, 15 febbraio 2004.

(4) Così A. POGGI, *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del*

se l'accentramento delle competenze legislative in materia di beni culturali poteva essere giustificato all'epoca dell'emanazione della Costituzione (quando era logico che il primario interesse del costituente fosse di preservare il patrimonio culturale dal rischio di abbandono e di incuria, ed era altresì ragionevole che la tutela fosse accentrata in un gruppo di uffici depositari delle necessarie competenze tecniche), non è più così ora, sia per la dilatazione del patrimonio culturale, a cui si accompagna l'accresciuta consapevolezza da parte dei singoli e delle comunità locali della ricchezza del patrimonio di cui dispongono, sia per la sempre maggiore rilevanza data da parte di tutti gli enti territoriali alla valorizzazione del patrimonio culturale come elemento di sviluppo della comunità (sviluppo inteso non solo in senso economico ma, appunto, anche culturale ed educativo) <sup>(5)</sup>.

Il riflesso negativo della riforma costituzionale è all'opposto rappresentato da una radicalizzazione del conflitto di competenza tra lo Stato e le Regioni. Nel nuovo sistema costituzionale, improntato alla tassatività delle funzioni legislative statali, l'individuazione della linea di confine tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali diviene, infatti, ancora più essenziale. Per questo, parte della dottrina ha criticato la scelta operata dal legislatore costituente, sottolineando come il settore dei beni culturali sia stato l'unico nel quale per definire la materia ci si è riferiti all'oggetto delle rispettive funzioni amministrative, anziché all'obiettivo. A differenza di altre materie elencate nell'art. 117 Cost., dove pure compare il termine tutela (ad es. la tutela della concorrenza o la tutela del risparmio, entrambe materie di competenza esclusiva statale), solo con la funzione di meglio precisare il contenuto della competenza, nel caso dei beni culturali il tipo di attività riveste il ruolo di vero e proprio criterio di riparto <sup>(6)</sup>.

---

"decentramento possibile", in *Aedon*, n. 1/2002.

(5) Cfr. A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi.it* – rivista telematica, n. 8/2003, p. 3.

(6) A. POGGI, *La Corte torna sui beni culturali (Brevi osservazioni a margine della sentenza n. 26/2004)*, in *Federalismi.it* – rivista telematica, n. 6/2004, p. 1

Questo rischio di radicalizzazione del conflitto di competenza non era, del resto, sconosciuto al legislatore, se è vero che proprio i beni culturali sono una delle materie nelle quali – mediante il complesso procedimento di concertazione con lo Stato, disciplinato dal nuovo art. 116, comma 3, Cost. – è possibile per ciascuna Regione ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, cioè un livello di competenza più ampio rispetto a quello delle altre Regioni <sup>(7)</sup>.

È da notare come questa radicalizzazione del conflitto si pone, anzitutto, sul profilo legislativo, in quanto, per quanto concerne il riparto delle funzioni amministrative, il nuovo sistema costituzionale non prevede una automatica riserva al titolare della competenza legislativa delle relative funzioni: al contrario, l'applicazione del principio di sussidiarietà sancito dal nuovo articolo 118 impone a Stato e Regioni (ciascuno nel proprio ambito di competenza) di trattenere al proprio livello solo quelle funzioni amministrative che richiedano un esercizio unitario, conferendo le restanti funzioni agli enti locali.

Sempre sul piano delle funzioni amministrative, l'art. 118, comma 3, fornisce inoltre un importante strumento, quello delle “forme di intesa e coordinamento” tra Stato e Regioni proprio nella materia della tutela dei beni culturali, strumento, ovviamente, legato alla imprescindibile esigenza di coordinamento tra funzioni di tutela e di valorizzazione.

## 2. *Le nozioni di “tutela” e “valorizzazione”:* orientamenti dottrinali e prime indicazioni della Corte costituzionale.

Nel nuovo contesto delineato dalla riforma costituzionale, la questione della definizione dei contenuti della tutela e della valorizzazione non ha tardato a presentarsi.

Da un lato, le Regioni hanno sin dall'inizio scelto di eserci-

---

(7) Occorre precisare che l'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, comma 3, Cost. è oggetto di una iniziativa volta alla sua soppressione: così, infatti, prevede il progetto di revisione costituzionale approvato dal Senato lo scorso 25 marzo, ed attualmente all'esame della Camera.

tare le nuove competenze legislative derivanti dalla riforma e di tutelare i propri accresciuti confini di intervento avvalendosi largamente dello strumento del ricorso alla Corte costituzionale contro leggi ed atti amministrativi dello Stato ritenuti invasivi della propria competenza (emblematica è ad esempio la vicenda del ricorso contro la legge finanziaria per il 2002, la legge n. 448 del 2001, contro la quale le Regioni hanno presentato tali e tanti motivi di ricorso che la Corte ha deciso di affrontarli separatamente e di emanare distinte sentenze, inaugurando una tecnica più volte utilizzata in seguito).

Dall'altro, lo Stato ha fatto anch'esso un sistematico ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi regionali ritenute invasive della competenza statale. Questo esasperato ricorso alla Corte costituzionale come arbitro tra i contendenti ha suscitato molte polemiche in sede politica, ed anche iniziative prive di precedenti nella storia costituzionale, come l'approvazione di una delega alla emanazione di "decreti ricognitivi" dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale vigente, destinati ad orientare l'iniziativa legislativa regionale per tutte le materie concorrenti: questo è l'oggetto della delega (sinora inattuata) contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, meglio nota come legge La Loggia (dal nome del ministro proponente). Questa attività di ricognizione, peraltro, non è stata accompagnata (come potrebbe pensarsi) da un rallentamento dell'iniziativa legislativa; al contrario, nei vari settori il legislatore statale ha proseguito – come è nella logica delle cose – a svolgere la propria opera riformatrice. Lo dimostra, nel settore dei beni culturali, la delega contenuta nella legge n. 137 del 2002 al riassetto e codificazione dell'intero settore dei beni e delle attività culturali, che ha dato luogo all'emanazione del nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004).

Al di là delle polemiche politiche che inevitabilmente accompagnano ogni processo di grande cambiamento istituzionale, noi giuristi non possiamo che prendere atto della realtà, ovvero, della imprescindibile funzione che la Corte costituzionale italiana sta svolgendo nella interpretazione della riforma: così,

del resto, è stato, nel sistema spagnolo, l'intervento del Tribunal constitucional, che, a partire dalla notissima sentenza n. 17 del 1991, ha dato avvio al processo di effettivo decentramento delle funzioni in materia di beni culturali al livello regionale<sup>(8)</sup>. Non possiamo, quindi, che prendere le mosse dalla giurisprudenza della Corte, tenendo anche conto che gli orientamenti sinora espressi hanno avuto un differente contenuto, dovuto alla diversità delle norme oggetto di esame, sia per rango (le sentenze che verranno esaminate riguardano, infatti, rispettivamente, una legge regionale, un regolamento statale ed una legge statale) che per oggetto (tutela/valorizzazione, gestione di servizi culturali, requisiti di qualificazione di soggetti svolgenti attività di restauro sui beni culturali). Proprio per questo motivo, è difficile trarre da queste sentenze una impressione complessiva sugli orientamenti della Corte.

Un elemento certo è che in tali pronunce (ci si riferisce, in particolare, alle sentenze nn. 94 del 2003 e 9 e 26 del 2004), compaiono ampi riferimenti alle definizioni ed alle scelte di allocazione delle funzioni amministrative contenute nel d.lgs. 112 del 1998 e nel testo unico n. 490 del 1999. La Corte ha quindi utilizzato il criterio di interpretazione definito dalla dottrina "storico-normativo", ovvero ha desunto il contenuto della norma costituzionale dalle disposizioni di legislazione ordinaria vigenti alla data di emanazione della riforma. Questo criterio è senz'altro apprezzabile, in quanto evidenzia una linea di continuità tra le già ricordate riforme amministrative della fine degli anni '90 e la riforma costituzionale. È, però, al contempo, rischioso ed insufficiente. Insufficiente, in quanto trasporta, nel nuovo sistema, le stesse incertezze del precedente: ed è noto come le nozioni di tutela e valorizzazione contenute nel d.lgs. 112 del 1998 presentavano, secondo tutta la dottrina, una certa

---

(8) Per una efficace sintesi dell'evoluzione del settore dei beni culturali nell'ordinamento spagnolo si veda L. SANCHEZ MESA, *L'assetto delle competenze in materia di beni culturali nell'ordinamento spagnolo: la centralità della Regione*, in *Aedon*, 3/2003. Per un confronto con altre soluzioni europee, cfr. B. ACCETTURA, *I beni culturali tra ordinamento europeo ed ordinamenti nazionali*, in *Aedon*, n. 2/2003.

ambiguità (Sabino Cassese ha parlato di nozioni “circolari”, in quanto ampiamente sovrapponibili e ambedue dirette ad assicurare la finalità ultima della fruizione <sup>(9)</sup>); rischioso, in quanto rischia di comprimere la portata innovativa della riforma costituzionale, dando alle definizioni (altamente opinabili) del legislatore ordinario un rilievo eccessivo.

Proprio tenendo conto di questi elementi, la stessa Corte ha fatto ricorso ad altre tecniche interpretative: il risultato è un effetto combinato di vari criteri, non sempre di facile coordinamento. Questi criteri, in particolare, sembrano avere una diversa portata a seconda della nozione (tutela; valorizzazione; gestione) per la cui ricostruzione vengono applicati.

Appare così, accanto al suddetto criterio storico-normativo, il criterio legato alla titolarità o alla disponibilità materiale dei beni su cui incide la disciplina. Secondo tale criterio, l'intervento legislativo statale è legittimo se l'ambito di applicazione delle norme riguarda beni culturali di proprietà dello Stato. La titolarità del bene giustifica quindi l'esercizio della corrispondente potestà legislativa, anche se le norme riguardano non la tutela, ma le modalità di gestione dei beni stessi. Questo criterio è stato utilizzato, in particolare, per giustificare una disciplina – non limitata ai principi fondamentali – dello Stato in materia di gestione dei servizi culturali (sent. 26/2004) <sup>(10)</sup>.

Per la definizione della nozione di tutela, invece, la Corte ha fatto ricorso (sempre accanto al criterio storico-normativo) ad altri criteri.

Uno di questi emerge nella sentenza della Corte costituzionale n. 94/2003, che tiene conto, per definire l'ambito della “tutela” come materia esclusiva statale, non tanto della finalità dell'intervento (protezione/conservazione vs. valorizzazione) quanto dell'effetto dello stesso sulle situazioni giuridiche sog-

---

(9) *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/1998, p. 674.

(10) Ritiene che tale criterio sia compatibile con le disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione G. SCIULLO, *I servizi culturali dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2004, p. 402.

gettive dei destinatari (criterio cd. tipologico-contenutistico<sup>(11)</sup>). Così, partendo dall'assunto che la tutela presuppone l'applicazione al bene di un regime giuridico restrittivo, limitativo delle facoltà tipiche del proprietario, sul presupposto dell'esistenza di un conflitto tra il libero esercizio del diritto di proprietà e l'interesse pubblico alla conservazione ed uso collettivo del bene, non rientrano, secondo la Corte, nella nozione di "tutela" attività che non comportano questi effetti, come, ad esempio, la creazione di un elenco regionale di esercizi commerciali "storici", la concessione di contributi per spese di manutenzione e restauro degli edifici in cui questi sono collocati o per il pagamento di canoni di locazione (sent. 94/2003, che respinge la questione di illegittimità sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri contro la legge della Regione Lazio n. 31 del 2001).

Sulla base di questi stessi presupposti, del resto, prima dell'intervento della Corte costituzionale, il Consiglio di Stato in sede consultiva aveva ritenuto che la "gestione" dei beni culturali fosse da ricondurre alla valorizzazione, e non alla tutela, proprio perché non avente quell'effetto conformativo-limitativo che è tipico di quest'ultima (sez. consultiva atti normativi, parere 26 agosto 2002, n. 1784)<sup>(12)</sup>.

Un ultimo criterio che sembra potersi desumere dalle sentenze della Corte è quello che si fonda su di una netta distinzione tra beni culturali in senso stretto, ovvero beni che compongono il patrimonio artistico nazionale ed il cui interesse culturale è stato oggetto di verifica e di dichiarazione da parte dello Stato, ed altri beni, che possono rivestire per le Regioni un va-

---

(11) Sull'utilità di tale criterio in rapporto al riparto di competenza tra Stato e Regioni, N. AICARDI, *Recenti sviluppi della distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e sul ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon*, n. 1/2003.

(12) Riguardo alla posizione del Consiglio di Stato la dottrina ha rilevato come l'identificazione del nucleo tipico della tutela nell'esercizio di funzioni a contenuto autoritativo-provvedimentale apre alla possibilità di individuare una nuova e più precisa nozione di tutela, come ambito non onnicomprensivo, ma in cui è possibile immaginare interventi delle autonomie territoriali (C. BARBATI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2003, p. 148).

lore storico/culturale. Mentre sulla prima categoria permane la competenza esclusiva statale in materia di tutela, sui secondi è ammissibile una disciplina legislativa regionale, anche se essa abbia come finalità prevalente la loro conservazione. Questo criterio è stato applicato nella già citata sentenza n. 94 del 2003, ed ha suscitato l'interesse della dottrina in quanto legittima una nozione "aperta" di bene culturale, che tiene conto delle specificità locali <sup>(13)</sup>.

**3. Il restauro quale "attività fondamentale" di tutela dei beni culturali: la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 2004.**

La Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi specificamente del restauro e della sua collocazione nel nuovo quadro costituzionale delle competenze legislative nella sentenza n. 9 del 2004.

Oggetto della controversia era un regolamento ministeriale (il d.m. 420/2001) avente ad oggetto di requisiti di formazione che devono possedere gli operatori del restauro e, in particolare, coloro che compiono lavori, per conto di amministrazioni statali o enti pubblici nazionali, su beni culturali.

La sentenza riveste più di un motivo di interesse, in quanto incide notevolmente anche sull'interpretazione della materia dell'istruzione e formazione professionale, da considerarsi materia di competenza esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

Per stabilire se il regolamento invadesse o meno la competenza regionale, la Corte ha, in primo luogo, verificato la possibilità di ricondurre le norme all'interno del restauro; in secondo luogo, ha risolto il problema della collocazione del restauro all'interno dei titoli di competenza previsti nella Costituzione.

---

(13) S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1232 ss.

Il risultato finale è stato quello della collocazione del restauro e della manutenzione dei beni culturali nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela. Anche in questo caso, la Corte ha fatto in primo luogo ricorso al criterio storico-normativo, richiamando la nozione di restauro contenuta nelle norme di legge ordinaria (d.lgs. 112/1998); ha, inoltre, applicato il criterio prima definito tipologico-contenutistico, considerando all'interno della tutela tutte le attività che incidono sulla "struttura materiale" del bene.

L'effetto del ricorso combinato ai due criteri è l'accoglimento di una nozione assai ampia di tutela, considerata come ogni attività volta in via prevalente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica; in tal senso, il restauro è riconducibile a pieno titolo nella tutela, anzi, costituisce "una delle attività fondamentali in cui si esplica", in quanto volto a mantenere l'integrità materiale e ad assicurare la conservazione e la protezione del bene (secondo la definizione operata dall'art. 34 del testo unico dei beni culturali, d.lgs. 490/1999). È significativo come, una volta accolta questa ampia nozione di tutela, la Corte non sviluppi il tema della distinzione tra restauro e manutenzione, che sono considerate entrambe appartenenti al campo della tutela, di esclusiva pertinenza statale.

La stessa interpretazione estensiva si riverbera anche sull'ambito della competenza regionale in materia di formazione professionale. Seguendo lo stesso approccio "contenutistico" utilizzato nella prima parte della sentenza, la Corte giunge infatti a sostenere che la norma impugnata non interviene all'interno della materia "formazione professionale", non contenendo prescrizioni in ordine al percorso formativo, né ai requisiti di ammissione, al reclutamento ed allo *status* dei docenti, essendo al contrario circoscritta all'identificazione dei soggetti abilitati a svolgere attività di restauro per conto dello Stato o di enti pubblici nazionali <sup>(14)</sup>.

---

(14) Su questo secondo aspetto della sentenza mi sia consentito rinviare al mio *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali*, in *Aedon*, rivista di arti e diritto *on line*

#### 4. Conservazione dei beni culturali e restauro nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

Le affermazioni della Corte costituzionale non sono passate inosservate al legislatore statale, nel momento in cui è stato chiamato a dettare il nuovo assetto delle competenze statali e regionali nel settore dei beni culturali. L'occasione è stata la redazione del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), la cui pubblicazione è stata immediatamente successiva a quella della sentenza n. 9/2004.

Sotto questo profilo, va notato, in primo luogo, come il nuovo codice ricomprenda nella nozione di "tutela" anche le attività dirette a garantire "la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione" dei beni costituenti il patrimonio culturale (art. 3, comma 1) definendo, per converso, la valorizzazione come il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo, finalizzate in maniera più diretta alla fruizione (art. 6); in secondo luogo, come venga adottata una nozione assai ampia della stessa conservazione, che comprende, gradatamente, la prevenzione, la manutenzione, ed infine il restauro, considerato come l'*extrema ratio* dell'intervento di conservazione, finalizzato nel suo insieme all'integrità materiale del bene (art. 29)<sup>(15)</sup>.

È evidente, quindi, che la nuova definizione operata dal codice ha lo specifico obiettivo di ricondurre il più possibile nella nozione di tutela tutti gli interventi conservativi, riducendo, in particolare, il residuo margine di incertezza circa l'appartenenza o meno della manutenzione all'ambito della tutela.

La possibilità per le Regioni di incidere significativamente sulla legislazione in materia di restauro appare quindi del tutto esclusa, se non in via di mera collaborazione alla redazione (così, lo stesso codice prevede che la normativa tecnica in materia di conservazione sia definita dal Ministero con il concorso delle Regioni e delle Università: art. 29, comma 5).

---

(www.aedon.mulino.it), n. 2/2004.

(15) Cfr. M. GUCCIONE, *La conservazione (art. 29)*, in *Aedon*, n. 1/2004.

Viene tuttavia da chiedersi se, alla luce delle sentenze sopra esaminate e dei criteri formulati dalla Corte, non sia possibile comunque immaginare un intervento regionale, sia pure indiretto (con prescrizioni che non incidano sul regime giuridico del bene, ad esempio, sotto forma di contributi a sostegno del restauro) o avente ad oggetto beni non rientranti in senso stretto nella categoria del patrimonio culturale, ma aventi comunque per la Regione un interesse storico-culturale.

In questo senso, va osservato che, quanto meno sul piano delle funzioni amministrative, il codice prevede la possibilità di conferimento alle Regioni di funzioni in materia di tutela, ed il ricorso a varie forme di intesa tra le amministrazioni statali e quelle regionali; in numerose ipotesi, inoltre, alcune funzioni sono già oggetto di conferimento alle Regioni (es. vigilanza, ed in materia di conservazione). Da sempre, inoltre, alle Regioni è riconosciuto il potere di disciplinare con legge le funzioni amministrative che gli vengano attribuite dal legislatore statale; questa, quindi, potrebbe essere una via per un intervento legislativo regionale sulle funzioni ad esse conferite dal codice.

Allo stato attuale, tuttavia, è difficile formulare previsioni. Si consideri, infatti, che, proprio sulla ripartizione delle competenze amministrative delineata dal codice, sono state formulate perplessità e preoccupazioni. Infatti, accanto ad un generale apprezzamento nei confronti delle norme contenute nella prima parte del codice<sup>(16)</sup>, che contengono, appunto, la previsione della possibilità di un ampio conferimento alle Regioni di funzioni di tutela, sulle singole parti del codice e sul riparto di funzioni in esse disposto sono emersi giudizi più tiepidi. Si tratta infatti di interventi di tipo operativo, che possono lasciare alle Regioni ben poco spazio per una disciplina legislativa<sup>(17)</sup>. Ma ciò che appare più incerto è proprio il meccanismo che dovrà guidare il futuro conferimento delle funzioni amministrative, affidato in molte parti all'iniziativa del Ministero ed alla speci-

---

(16) G. SCIULLO, *La tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 1/2004.

(17) Cfr. G. PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale e La cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 1/2004.

fica conclusione di accordi <sup>(18)</sup>.

Solo il tempo potrà dimostrare, quindi, se lo Stato farà un uso più o meno ampio degli strumenti previsti dal codice per valorizzare il ruolo delle Regioni, in quanto è dalla applicazione di essi che dipende la concreta attuazione del principio di sussidiarietà <sup>(19)</sup>.

---

(18) Il decentramento si trova, quindi, in una condizione “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”: M. CAMMELLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, in *Aedon*, n. 2/2004.

(19) Sulle prospettive derivanti dall'attuazione del principio di sussidiarietà al riparto delle funzioni amministrative in materia di beni culturali cfr. N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, Giappichelli, 2002.