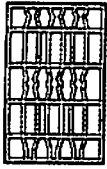


**OSSERVATORIO  
LEGISLATIVO  
INTERREGIONALE**

***IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI RIGUARDANTI I  
BENI CULTURALI ALLE REGIONI E AGLI ENTI LOCALI  
NELLA LEGGE DELEGATA***

a cura della dr.ssa Rosalba Iannucci



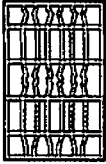
*Ufficio Legislativo*

**IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI RIGUARDANTI I BENI  
CULTURALI ALLE REGIONI E AGLI ENTI LOCALI NELLA  
LEGGE DELEGATA**

**Premessa**

Nell'affrontare l'esame degli articoli del Capo V del decreto leg.vo 31.3.1998, n. 112 dedicati ai beni ed alle attività culturali, è stato necessario, preliminarmente inquadrare queste norme nel preesistente panorama legislativo per avere un punto di vista più completo sulle novità introdotte. Il riferimento normativo maggiormente indicativo è, naturalmente, il DPR n. 616/77, il quale, al Capo VII, disciplinava le funzioni amministrative inerenti i musei e le biblioteche di Enti locali (art. 47), l'attività di promozione educativa e culturale (art. 49) e rinviava (art. 48) a successiva legge di tutela dei beni culturali, da emanarsi entro il 31.12.1979, l'attribuzione delle funzioni amministrative delle regioni e degli EE.LL.. Questa legge non è mai stata approvata e nemmeno la L. 8.10.1997, n. 352 (Disposizioni sui beni culturali) ha colmato la lacuna.

Le norme del D.Leg.vo n. 112/98 che sostanzialmente operano il decentramento, in realtà, mantengono in capo allo Stato, ex art. 149, la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico (come già previsto dall'art. 1, comma 3, lettera d) della L. 59/97); quindi la riserva di legge dell'art. 48 del DPR 616/97, ha ancora valore, o deve ritenersi implicitamente abrogata dall'attuale disciplina delegata? Si può ritenere che questa rimanga una questione aperta, a meno che non si vogliono intendere per funzioni amministrative delle regioni inerenti la tutela e la valorizzazione, la possibilità per esse di concorrere, insieme allo Stato e agli EE.LL. all'attività di conservazione (2 c. dell'art. 149 del d.leg.vo) o quella di



*Ufficio Legislativo*

cooperare con lo stato per definire le metodologie comuni per l'attività di catalogazione (legg. c) 4 c. art. 149), ma sembra poco sostenibile.

Le Regioni quindi, fino ad oggi, hanno normato attività di promozione e conservazione dei patrimoni culturali (latu sensu) d'interesse prettamente locale, ancorchè il DPR n. 3/72 e lo stesso art. 47 del DPR 616/77, cercassero di superare la distinzione tra questi ultimi ed i beni culturali d'interesse nazionale, attraverso lo spostamento dell'oggetto della tutela dal bene all'attività.

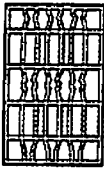
In questa situazione si è inserito il capo V del decreto leg.vo 112/98, il quale, già dal suo titolo, trattando infatti di "Beni e attività culturali", sembra più aderente ad una lettura aperta dell'art. 117 Costituzione, tale da consentire una ripartizione tra Stato, Regioni ed Enti Locali più funzionale ad una comune salvaguardia, secondo le diverse competenze, del patrimonio culturale.

*Le norme del D.leg.vo 112/98*

L'art. 148 fissa le definizioni relative alla terminologia usata nelle norme, riguardanti sia le funzioni che l'oggetto della disciplina: beni culturali sono quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, ecc. (lett. a)); le attività culturali sono quelle invece rivolte a formare e a diffondere espressioni della cultura e dell'arte (più specificamente elencate dal c. 4 dell'art. 2 della l. 352/97, lett. f).

Le funzioni sono individuate principalmente, nella tutela, nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali.

Si è già anticipato che, la titolarità della tutela rimane allo Stato, (art. 149), con momenti di partecipazione da parte delle regioni, cui si è accennato (ad esempio il comma 2 dell'art. 149 che tratta dell'attività di conservazione che le Regioni hanno, in qualche modo sempre svolto).

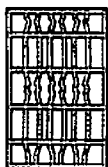


*Ufficio Legislativo*

La gestione (art. 150) è intesa come ogni attività volta ad assicurare al pubblico la fruizione dei beni, ed è attribuita ad una commissione paritetica che avrà il compito di individuare quali musei o altri beni culturali statali rimangono in gestione allo stato e quali vanno invece agli enti territoriali (rimanendo la proprietà statale inalterata); la Commissione dovrà concludere i lavori entro due anni con la predisposizione di un elenco dei musei, degli altri beni culturali, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale (il comma 8, dell'art. 150 prevede che la Commissione possa essere ricostituita, entro due anni dalla pubblicazione dell'elenco, su iniziativa di entrambe le parti, per le eventuali modifiche da apportarvi, nel termine di un anno).

Per quanto riguarda i criteri, il decreto leg.vo lascia mano libera alla commissione, salvo il fatto che dovrà essere rispettato il principio di sussidiarietà: esso implica che tutti i musei statali vadano assegnati a comuni e province, e che per lasciarli alla gestione dello Stato, debba essere dimostrato che gli EE.LL. non siano in grado di occuparsene adeguatamente (ma a chi spetta questa sorta di onere della prova?).

Si deve auspicare quindi che la Commissione paritetica stabilisca il trasferimento dei musei, sulla base di progetti accurati, fondati sull'autonomia scientifica, progettuale e contabile di singoli musei, inserendo questa operazione in una più vasta progettazione istituzionale, che miri da un lato, alla eliminazione della disparità di trattamento fra <sup>MUSEI</sup> ~~numeri~~ statali e musei locali, e dall'altro alla costituzione di un assetto non omologato, ma con pari dignità per entrambi e sottoposti al duplice indirizzo dello Stato (gli standard di cui al comma 6 dell'art. 150) e delle regioni (comma 7 art. 150). La gestione assumerebbe in questo modo un significato più ampio e più aderente alla ratio della riforma, che non si limita al significato, certamente più ristretto, di gestione diretta.



*Ufficio Legislativo*

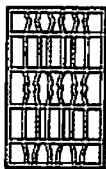
La valorizzazione, invece che include (3 c. dell'art. 152) quanto necessario per migliorare la conservazione dei beni incoraggiando gli interventi di recupero e l'accrescimento della fruizione, è affidata sia allo Stato che alle Regioni e agli EE.LL. che la esercitano, ciascuna nel proprio ambito; essa, secondo la formulazione del 1° comma dell'art. 152, è attuata, "di norma mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali" tra lo Stato, le regioni e gli EE.LL.

Anche in questo caso si riconosce lo sforzo di ricalcare il modello federalistico tedesco che però gode di una cultura della cooperazione più solida della nostra: tra l'altro il canale privilegiato, attraverso il quale questa cooperazione dovrebbe realizzarsi è quello rappresentato dalle Commissioni di cui all'art. 154 e 155, alle quali è demandata, principalmente, la programmazione della valorizzazione e della promozione (art. 153). Senonchè, queste commissioni presentano problemi di interpretazione; esse infatti vengono chiamate "regionali", per distinguerle da quella paritetica ex art. 150, ma in realtà l'art., 154 non si esprime in questo senso, limitandosi a stabilire che (1° comma) "E' istituita in ogni regione a statuto ordinario la Commissione per i beni e le attività culturali ....".

Si può ricavare però dalle altre norme contenute nel capo in esame il carattere regionale di queste commissioni: per esempio dal 3° comma dell'art. 150 (il quale prevede che le Commissioni di cui all'art. 154 esprimono un parere sulla proposta di elenco formulata dalla Commissione paritetica): che senso avrebbe infatti richiedere tale parere, ancorchè sia da intendere non vincolante, ad una Commissione statale?

Evidentemente, invece, questa norma stabilisce una forma di coinvolgimento delle amministrazioni locali e delle regioni, in un procedimento che, apparentemente, è loro estraneo.

Gli stessi articoli 152 e 153, poi, nell'affidare alle stesse Commissioni il compito d'individuare le forme di cooperazione nell'attuazione della valorizzazione e



*Ufficio Legislativo*

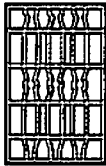
della promozione, implicitamente ne affermano il carattere regionale, perché, sempre argomentando "a contrario", non sarebbe proponibile una operazione di questo genere, tra organismi comunque statali.

Inoltre, appare determinante a favore della tesi che le Commissioni siano regionali, il fatto che il 3° dell'art. 154 attribuisce al Presidente della Giunta regionale d'intesa con il Ministro dei beni culturali, la scelta del Presidente della Commissione.

Tornando ai contenuti degli art. 152 e 153, essi nell'elencare le funzioni ed i compiti relativi sia alla valorizzazione che alla promozione, sono abbastanza precisi, tenendo anche conto che si tratta pur sempre di un intreccio di attribuzioni, poteri e responsabilità allo Stato, regioni ed EE.LL., rispetto alle quali solo l'applicazione della legge potrà evidenziare l'effettiva leale cooperazione nel loro esercizio.

Per quanto riguarda infine la composizione ed i compiti delle Commissioni di cui agli art. 154 e 155 si rimanda ai rispettivi articoli, con due sole osservazioni:

- 1) dovendo essere i due membri designati dalla regione, individuati, ai sensi del 2° comma dell'art. 154 tra i dirigenti delle amministrazioni (come nel caso dello Stato, dell'Anci e dell'UPI), o tre esperti esterni, a quale organo regionale spetta tale scelta? Si potrebbe fondatamente ritenere competente la Giunta, visto che si tratta di un incarico tecnico e non politico.
- 2) Il 3° comma dell'art. 154 stabilisce tra l'altro che i componenti della Commissione restano in carica tre anni e possono essere riconfermati, ma non dice quante volte. La scelta del legislatore è evidentemente quella di sganciare la durata delle Commissioni da quella stabilita per la legislazione regionale, per cui sarebbe logico pensare che i membri della Commissione possono essere riconfermati solo una volta (quindi l'incarico potrebbe durare al



*Ufficio Legislativo*

massimo sei anni), ma trattandosi di tecnici, questa interpretazione potrebbe risultare inutilmente restrittiva.

*Conclusioni*

Il compito molto impegnativo, di curare il nostro immenso patrimonio culturale, non può passare però solo attraverso il semplice trasferimento da un sottosistema all'altro dell'apparato amministrativo, ma ha valore se costituisce stimolo e supporto per un diverso modo d'usare i beni culturali e di esercitare un'attività culturale; nell'art. 9 della Costituzione essi sono valori caratterizzanti e portanti della società, secondo un modello non economicistico, e come tali, di enorme rilevanza, non come ornamento di lusso di una economia opulenta, ma come strumento per qualificare un modo di governare.

Con queste premesse il federalismo tanto sbandierato, si potrebbe concretizzare nella sempre auspicata e mai realizzata, riorganizzazione delle funzioni di godimento pubblico, di tutela, di avvaloramento, dei beni culturali, incentrata quindi, sulla fruizione.

Dando in attribuzione agli enti esponenziali più vicini alla comunità istituzionalizzata poteri ed autonomia, si riuscirà a realizzare il museo "foro" di cui lo stesso Bassanini parlava vent'anni fa quando entrò in vigore il DPR n. 616/77?

dr.ssa Rosalba Jannucci