

Più tutela, più valorizzazione del patrimonio culturale
Proposte delle Regioni
per allargare i soggetti che concorrono, con lo Stato, alla tutela dei beni culturali

A) Premessa

Per affrontare il tema del nuovo Codice delle leggi in materia di beni culturali (che andrà a sostituire, sulla base di apposita delega parlamentare, il d. lgs. 490/99), appare fondamentale partire da considerazioni di merito sull'esperienza nel tempo maturata in tema di tutela e valorizzazione, per arrivare a meglio definire quali tra gli strumenti forniti dal Titolo V della Costituzione utilizzare nella disciplina della materia e in quella dei rapporti Stato/Regioni/Enti Locali.

Nell'affrontare tali tematiche appare interessante utilizzare un processo per così dire botto up, che parta, cioè, da considerazioni di merito sulla natura e sull'esercizio della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, per arrivare, come diretta conseguenza, ad inquadrare tali aspetti nel contesto del nuovo quadro costituzionale.

Sembra, in sostanza, molto utile individuare ciò che serve al Paese per migliorare le forme di esercizio della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, sulla base dell'esperienza finora maturata nel settore, per arrivare a valutare, alla luce del nuovo dettato costituzionale, se sia meglio definire tali aspetti solo in sede legislativa o non anche con gli strumenti pattizi previsti, non a caso, dallo stesso art. 118, III comma della Costituzione.

Un percorso, quindi, che rispettando rigorosamente l'articolazione di competenze operata dal nuovo titolo V Cost. consenta unitarietà ed organicità agli interventi sui beni culturali di modo che l'attività di valorizzazione non solo sia esercitata nel rispetto delle condizioni poste dalle esigenze di tutela, ma persegua essa stessa le finalità della tutela del bene.

Nell'ambito di tali premesse Stato, Regioni ed Enti Locali non possono schierarsi su fronti contrapposti, ma è opportuno che procedano secondo intese ed accordi, tali da consentire l'attuazione di quel principio di leale cooperazione più volte affermato, proprio in materia di beni culturali, dalla Corte Costituzionale (vedi in particolare le sentenze emesse nel 1986 in merito alla c.d. legge Galasso) e sancito a livello costituzionale dall'art. 118.

B) La tutela secondo l'esperienza finora maturata

In tema di tutela dei beni culturali elemento di primaria considerazione è costituito dall'apposizione del vincolo. Con l'apposizione del vincolo, infatti, il bene passa da un regime ordinario a uno speciale, in base al quale il proprietario non può più godere liberamente del bene tutelato, ma dovrà sottostare a regole particolari per quanto concerne la sua utilizzazione, circolazione e trasformazione.

Peraltro la Corte Costituzionale ha più volte nel tempo affermato (dalla sentenza n. 55 del '68 alla n. 11 del '99) che, derivando il regime vincolistico in materia di beni culturali (e paesistici) da caratteristiche intrinseche del bene e non dall'esercizio della discrezionalità amministrativa (come, invece, accade in materia urbanistica), i vincoli sui beni culturali (e paesistici), a differenza da quelli urbanistici, non sono indennizzabili.

Sulla base di tali premesse è evidente l'estrema delicatezza della fase di apposizione del vincolo in materia di beni culturali: fase che costituisce elemento primario della tutela.

In proposito va ricordato che l'apposizione dei vincoli in materia di beni culturali per anni fu scarsamente e molto sommariamente motivata, creando, di conseguenza, un forte contenzioso

davanti ai Tribunali amministrativi, che più volte affermarono l'importanza fondamentale della motivazione ai fini della legittimità dei provvedimenti vincolistici.

L'avvento, poi, della l. 241/90 rese indiscutibile la necessità della motivazione di tutti gli atti amministrativi, compresi, quindi, quelli vincolistici.

Per meglio soddisfare l'esigenza / obbligo di motivazione, l'Amministrazione statale dei beni culturali e ambientali prevede l'inserimento di un particolare e specifico allegato all'atto di vincolo, costituito da una scheda tecnica (prodotta secondo la metodologia prescritta dall'Istituto centrale per il catalogo e la Documentazione), che conteneva, di fatto, la motivazione del provvedimento attraverso la descrizione dei valori culturali del bene.

Peraltro, il provvedimento di vincolo, sulla base della vigente normativa, non produce di per sé un uso "virtuoso" del bene che ha ad oggetto, nel senso che non induce, per il fatto di venire emanato e notificato, comportamenti del possessore tali da promuovere concretamente ed efficacemente un suo maggiore godimento pubblico ed una più integra sua trasmissione al futuro. Vero è che il possessore (sia o no coincidente con il proprietario) non può introdurre cambiamenti nella ubicazione e nella realtà materiale del bene, se non a ciò debitamente autorizzato dalla competente autorità (in genere una soprintendenza), sulla base di un progetto ad essa presentato e da essa approvato; vero è inoltre che la soprintendenza competente può prescrivere al possessore, se ne constata l'esigenza, la predisposizione di un progetto di intervento. Ma, di fatto, sia la soprintendenza sia il possessore hanno la concreta possibilità di restare inerti o di operare con amplissimo margine di discrezionalità; in ogni caso la natura dell'intervento considerata dalla normativa resta quella della mera (ancorché indispensabile e meritoria) azione di salvaguardia, come se essa potesse davvero aver luogo e produrre effetti duraturi e positivi anche restando fuori da un più complessivo piano di destinazione funzionale e di gestione tecnicamente ed economicamente sostenibile del bene culturale vincolato.

Ne consegue che l'atto di vincolo - se soddisfa l'esigenza di notificare al proprietario di un bene culturale la speciale condizione di pubblico interesse alla sua conservazione ed al godimento pubblico, producendo di conseguenza una limitazione delle potestà inerenti la proprietà - non soddisfa invece in modo adeguato l'esigenza, parimenti ineludibile, di promuovere comportamenti adeguati ad un pieno inserimento del bene stesso nella vita culturale, economica e sociale, così da combinare l'azione inibitoria con quella promozionale, in una vera prospettiva di valorizzazione e di pubblico godimento.

In assenza, dopo la mancata emanazione del regolamento della l. 1089/39, di un preciso quadro normativo di natura tecnica atto a disciplinare la gestione delle cose di interesse artistico e storico, gli "effetti" del vincolo sono stati disciplinati quasi sempre in sede legislativa (con norme numerose, sovrappoventisi le une alle altre e di forte contenuto procedurale o meramente finanziario) oppure sono stati amministrati direttamente dalle soprintendenze, con estesa applicazione delle potestà di discrezionalità tecnica, ma in pressoché totale assenza di riferimenti metodologici e tecnici unitari; perciò la discrezionalità tecnica è stata lungamente esercitata ad nutum dai singoli soprintendenti / funzionari, spesso compressi nel ruolo di tutori ultimi ("ultima spiaggia") per salvaguardare in un continuativo regime emergenziale cose tutelate o meritevoli di salvaguardia, che fossero fortemente esposte a pratiche abusive o comunque dannose. In ogni caso è apparsa da lungo tempo in piena evidenza la mancanza di omogeneità nell'interpretare ed applicare le norme cosiddette di tutela (spesso in realtà norme di valorizzazione e gestione).

Del resto, la mancanza di indicazioni chiare nell'atto di vincolo in ordine alla definizione di un quadro di compatibilità d'uso non poteva che accrescere, nel momento autorizzativo di qualsiasi modificazione dei beni tutelati, il rischio di scivolamento continuo dalla totale discrezionalità verso l'arbitrarietà che, com'è noto, ha portato tanto a dannosi assenti quanto ad immotivati dinieghi, in ogni caso creando un continuo contenzioso che spesso si risolve in atti di sospensiva e poi in sentenze di annullamento degli atti dell'Amministrazione dei beni culturali.

La definizione delle possibili modalità di uso e modificazione del bene sin dal momento di apposizione del vincolo costituirebbe, quindi, tanto per i soggetti pubblici che autorizzano quanto per i proprietari del bene, punti di riferimento certi.

Inoltre anche in materia di beni culturali, così come è avvenuto per altre discipline (vedi ad esempio quella urbanistica e ambientale, ma non va dimenticata l'esperienza in tal senso maturata per i musei), sarebbe necessaria la definizione di standard e linee guida di portata generale, che consentano di guidare i soggetti sia pubblici che privati nella gestione del bene tutelato, al fine di garantirne tanto una buona conservazione quanto una efficiente protezione da forme scorrette di modifica delle sue componenti materiche e funzionali.

Un sistema di garanzie, insomma, dirette a salvaguardare il bene anche nella fase di valorizzazione, che è, del resto, esattamente coincidente con il governo del complessivo ciclo di vita (in senso tecnico) dei manufatti vincolati e con la gestione dei processi simbolici e, in generale, comunicativi dei valori, per i quali sussiste il pubblico interesse alla conservazione e godimento dei beni.

C) L'esercizio delle funzioni amministrative

Da un sistema generale di garanzie legislative potrebbero discendere atti che definiscono in senso fortemente operativo linee guida, standard e criteri di conservazione, utilizzazione e modifica dei beni tutelati, un corpus di prescrizioni tecniche capaci di orientare le scelte di gestione, da chiunque compiute, in modo il più possibile oggettivo e possibilmente misurabile negli effetti.

Ciò ridurrebbe i margini non produttivi della discrezionalità tecnica degli uffici di tutela e dei soggetti operanti nella valorizzazione, orientandone l'azione secondo principi unitari validi in tutto il territorio nazionale, con effetti di indubbio vantaggio per la credibilità dell'azione pubblica di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ma anche di evidente tutela della pariteticità di trattamento dei cittadini di fronte alla legge.

Questo forte presidio tecnico-normativo nazionale (a carattere non legislativo) renderebbe possibile la costituzione di un corpo di operatori validamente formati in modo assai omogeneo (con la possibilità che l'efficacia e la correttezza del loro operare possano essere in primo luogo da loro stessi misurati) e garantirebbe progressivamente l'affermarsi di una omogeneità tecnico-metodologica di approccio al patrimonio culturale in tutto il territorio nazionale, indipendentemente dall'ambito istituzionale di appartenenza degli operatori stessi.

E' in questo quadro di riferimento che potrebbe articolarsi una nuova mappa delle funzioni amministrative ripartite tra Stato, Regioni ed Enti Locali: in analogia con quanto disposto dall'art. 149 comma 4, lettere e) ed f), nonché comma 5 del D. lgs. 112/98, già si è proceduto a regolare, con approccio e lavoro condiviso dallo Stato e dalle Regioni (su proposta di Regioni, ANCI e UPI), una tipica materia di valorizzazione, quale è ad esempio la definizione di standard di gestione di musei statali che vengano trasferiti alle regioni o alle autonomie locali ai sensi dell'art. 150 del medesimo D. lgs.112/98; in questo caso, l'atto di recepimento dell'accordo è stato un decreto ministeriale (come del resto previsto dal comma 6 del predetto art. 150).

Nell'affrontare questo tema soccorrono due considerazioni che traggono spunto, la prima, dalle riflessioni sopra effettuate circa la necessità di definire, sin nel provvedimento di vincolo, precise indicazioni sulle possibili modalità di utilizzazione e di trasformazione del bene, la seconda dagli elementi innovativi contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione e nell'art. 118, III comma in particolare.

La prima considerazione ci porta a ragionare in una logica nuova: l'esplicitazione, già nel provvedimento vincolistico di un bene culturale, della sua "capacità di portata" (in senso sia culturale, con riferimento alla 'tenuta' dei valori di autenticità, sia materico / strutturale) rispetto ad usi e modificazioni, potrebbe poi venire comunque correlata, a livello generale, al rispetto di

standard e linee guida elaborati con il concorso delle Regioni, anche con modalità pattizie e poi recepiti ed emanati, come più oltre si preciserà, dallo Stato mediante DPCM o DM. Ciò consentirebbe, da un lato, l'attribuzione, sia pure in taluni casi e in una fase sperimentale, di poteri autorizzatori non soltanto allo Stato, ma anche alle Regioni e agli Enti Locali, allargando così i soggetti attivi nella tutela; dall'altro, garantirebbe un diretto collegamento tra i provvedimenti di tutela dei beni culturali (particolarmente architettonici ed archeologici) e gli strumenti di pianificazione e gestione del territorio su cui i beni stessi insistono e che pertanto, oltre a recepire "passivamente" i vincoli, potrebbero definire in sede urbanistica i presupposti per azioni di valorizzazione di portata territoriale.

Inoltre, è il venir meno nel nuovo quadro costituzionale del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative che consente, anche in materia di beni culturali (tanto per gli aspetti di tutela quanto per quelli connessi alla valorizzazione), che si venga a disegnare una nuova mappa di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali.

D) Gli strumenti di cooperazione nel nuovo quadro costituzionale

Tale nuova mappa, riassumendo, vedrebbe attribuita allo Stato: a) la potestà di emanare norme di tutela intese come alta garanzia anche per gli interventi di gestione e valorizzazione; b) le funzioni relative all'apposizione dei vincoli; c) l'emanazione a livello generale e nazionale, con DPCM o DM, di standard, norme tecniche, linee guida e relative procedure attuative, alla cui definizione concorrano le Regioni, con procedimento pattizio.

Alle Regioni ed alle autonomie locali (nel quadro di norme regionali ispirate al principio di sussidiarietà) spetterebbe: a) l'esercizio delle funzioni dirette alla valorizzazione e gestione dei beni; b) l'adeguamento della normativa sugli strumenti urbanistici alla finalità della valorizzazione del patrimonio culturale (come compito non eludibile), quali strumenti normativi per il rafforzamento delle garanzie di tutela.

Il "codice" statale di tutela dei beni culturali, se coerente con questa "mappa delle competenze", non sarebbe, dunque, una sommatoria di centinaia di articoli di norme impeditive o prescrittive, bensì un breve ed agile strumento di alta garanzia legislativa del diritto-dovere delle comunità locali, territoriali e nazionale a riconoscere, salvaguardare, usare correttamente e tramandare al futuro il proprio patrimonio culturale ed ambientale, attribuendo alle diverse realtà istituzionali, componenti la Repubblica, la potestà e l'obbligo di dotarsi degli strumenti normativi ed organizzativi a tali funzione adeguati.

La normazione di livello nazionale (costruita con intesa Stato-Regioni), consentirebbe di dare "corpo di azione tecnica" all'azione di valorizzazione, garantendone l'efficacia sulla base di parametri il più possibile oggettivi ed assicurando i passaggi di garanzia previsti dalle norme statali di tutela. La comunità scientifica e tecnica, del resto, dispone da tempo di molte competenze al riguardo, che però (salvo il caso del citato decreto ministeriale sugli standard di gestione dei musei) non hanno mai trovato sistematica strutturazione e pubblicazione in termini di normativa tecnica.

In questa logica l'esercizio della tutela e l'attività di valorizzazione anziché contrapporsi, coopererebbero per raggiungere le finalità generali dell'azione pubblica: la salvaguardia e la conservazione del bene, la conoscenza, il godimento e la fruizione da parte del pubblico del bene, il perseguimento, anche mediante le attività di valorizzazione, delle finalità di tutela.

In questo quadro la stessa comunità potrebbe partecipare al processo di vigilanza sulla tutela, non limitando l'esercizio di tale funzione agli uffici preposti.

Per la definizione di nuove e più efficaci forme di tutela e valorizzazione dei beni culturali nonché di un nuovo assetto delle funzioni amministrative in tale settore, il nuovo titolo V della Costituzione prevede, all'art. 118, come si è detto, uno strumento di estremo interesse, ossia le intese Stato/Regioni.

Tali intese, recepibili nella normativa statale attraverso DPCM (come recentemente avvenuto in materia di turismo) o DM, costituiscono strumento di natura pattizia agile e facilmente aggiornabile, per definire nuovi modelli riguardanti l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali, che potrebbero essere estesi anche all'esercizio delle funzioni di valorizzazione.

Attraverso il sistema delle intese si limiterebbe notevolmente, inoltre, il ricorso ai regolamenti previsti dal VI comma dell'art. 117 Cost., che divide tassativamente le funzioni statali e regionali rispettivamente in tema di tutela e valorizzazione, ingenerando una conflittualità costituzionale.

Sul punto non va, infatti, dimenticato che il Consiglio di Stato ha più volte escluso qualsiasi intervento regolamentare, anche indiretto, dello Stato in tema di valorizzazione (vedasi la posizione del CdS sull'attuazione dell'art. 33 della finanziaria per il 2002 e quella più recente in tema di spettacolo).

Tornando ora in via conclusiva al tema del nuovo Codice delle leggi di tutela dei beni culturali, sembra di poter trarre dalle considerazioni sopra effettuate alcune precise conseguenze:

- 1) Il nuovo Codice dovrebbe essere non soltanto legge di principi per quanto attiene la valorizzazione, ma, ad avviso delle Regioni, anche in materia di tutela, delegando, il più possibile, agli strumenti pattizi (ossia alle intese con Stato/Regioni da recepire con DPCM o DM) la definizione di standard, indirizzi, linee guida e procedure sia in materia di tutela e valorizzazione.
- 2) Andrà evitato che il nuovo Codice rinvii ai regolamenti previsti dal sesto comma dell'art. 117 Cost., che, distinguendo rigidamente le attribuzioni delle potestà regolamentari tra Stato e Regioni, apre, come sopra detto, la strada a ulteriori contenziosi rispetto a quelli comunque già verificatisi.

Infine si ribadisce che:

- a) il nuovo Codice non potrà comportare in alcun modo passi indietro rispetto all'attuale sistema di deleghe, già operanti sin dai DPR del '72 e del '77 (e ribadite dal d. lgs 112/98) in materia di beni librari e di paesaggio, che anzi andrà completato organicamente ed eventualmente esteso;
- b) con specifico riferimento alla materia dei beni ambientali e paesistici, non rientranti nell'ambito della potestà legislativa statale di natura esclusiva, bensì in quella regionale di tipo concorrente, vanno ribadite con forza tanto l'attribuzione alle Regioni delle funzioni amministrative in tema di approvazione dei piani paesistici, di cui al DPR n. 8/72, quanto la delega alle stesse di tutte le altre funzioni amministrative (peraltro quasi ovunque in parte subdelegate ai Comuni), prevista dall'art. 82 del DPR 616/77.

Nel richiamare e confermare i contenuti degli articoli, di cui si allega copia, già presentati dai rappresentanti regionali in sede di Commissione Trotta, in particolare per quanto concerne le definizioni di beni culturali, tutela e valorizzazione, per i principi generali e valorizzazione e gestione, nonché la conferma e il completamento delle deleghe in beni librari e paesistici, si ribadisce che l'obiettivo che le Regioni perseguono è quello di un rafforzamento del livello complessivo delle attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, prevedendo un raccordo tra Stato e Regioni in materia di valorizzazione e allargamento, il più possibile, ai vari livelli istituzionali del perseguimento delle finalità di tutela.