

BRUNELLO PALMA

LA TUTELA DEI BENI CULTURALI
COME SERVIZIO SOCIALE
E IL RUOLO DELLE REGIONI

SOMMARIO: 1. L'art. 9 Cost., la sua evoluzione interpretativa fino agli anni sessanta. — 2. La tutela dei beni culturali come servizio sociale e la sua presenza negli statuti regionali. — 3. L'art. 117 Cost. e il D.P.R. 14 Gennaio 1972, n. 3. — 4. Il trasferimento o la delega di funzioni secondo il D.P.R. 616/1977. — 5. La legislazione regionale dopo il D.P.R. 616/1977. Un'ipotesi di normativa.

Il problema della regionalizzazione della tutela dei beni culturali, non ostante il disposto degli artt. 9 e 117 Cost. ed anzi proprio per quanto è desumibile dagli stessi, non si può dire che si sia posto al nostro legislatore, costituzionale e non, in maniera immediata, chiara e nell'ampiezza delle sue implicazioni (1).

Esso, pur avendo un andamento assimilabile a quello di altre problematiche proprie di ogni sistema ispirato al principio del pluralismo istituzionale, problematiche consistenti in concreto in una certa pendolarità delle « materie » fra i diversi enti politici esponenziali in relazione alle naturali variazioni dell'indirizzo politico, presenta le peculiarità, rispetto a dette materie, di aver trovato la sua scaturigine in un atteggiamento sostanzialmente contraddittorio dei nostri costituenti e di essere nato e poi sviluppato progressivamente

(1) In verità uno dei pochi punti che furono toccati, anche se in modo indiretto, dal disattento dibattito in seno all'Assemblea Costituente fu proprio quello della titolarità della tutela. Durante la stesura dell'art. 9, 2° c., (allora indicato come art. 29), fu proposto da qualcuno di non discuterne, come stava avvenendo, in occasione del dibattito sui rapporti sociali (l'art. 29 soltanto successivamente fu inserito fra i principi fondamentali come capoverso dell'art. 9) bensì di rinviarne l'esame e quindi la definitiva stesura in occasione della discussione sull'autonomia regionale. Tale proposta lasciava esplicitamente intendere che la tutela del patrimonio storico ed artistico si sarebbe dovuta affidare alle regioni. La reazione di alcuni autorevoli personaggi (Marchesi, Codignola ed altri) contrari alla regionalizzazione di questa materia spinse l'on. Lussu a proporre di riprendere la stesura dell'articolo e di sostituire il termine « Stato » con quello di « Repubblica », così da lasciare impregiudicata la soluzione regionalistica, rimettendola al momento della discussione sulle autonomie regionali. Cfr.: *La Costituzione italiana, nei lavori preparatori dell'Ass. Cost.*, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, 1970, vol. 2°, p. 1320 e ss.

via via che il corpo sociale veniva acquistando consapevolezza circa la sua rilevanza nella determinazione della qualità della vita.

Per quanto attiene alla prima peculiarità, va detto che l'atteggiamento, oserei dire, ambiguo dei nostri costituenti balza agli occhi sol che si ponga mente all'ampio disegno autonomistico desumibile, per la nostra materia, dal combinato disposto degli artt. 5 e 9 Cost., e, nel contempo, alla drastica riduzione perpetrata dall'articolo 117 Cost. con l'affidamento alle regioni di diritto comune della sola materia: « musei e biblioteche di enti locali » (2).

L'esigua rilevanza della materia, peraltro già di competenza degli enti locali, ha concorso per anni ad assegnare un ruolo marginale all'art. 9 Cost. e a fare più lento e difficile lo stesso processo di acquisizione di una consapevolezza sociale.

In ordine a quest'aspetto, in verità, va pure detto che l'interesse dei politici, dei giuristi e dell'opinione pubblica in generale per i problemi connessi alla tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali ha sempre avuto nel nostro Paese un andamento alterno.

A momenti di grande attenzione, vigilanza e sensibilizzazione dell'intera opinione pubblica, coincidenti in genere con eventi clamorosi quali la vendita, nell'800, di alcuni dipinti di grandi maestri italiani, o, in tempi a noi molto vicini, il trafugamento di opere d'arte di ogni genere, hanno sempre fatto seguito lunghi periodi di assenza dei politici, di disattenzione degli intellettuali e giuristi, e, soprattutto, una costante insufficienza ed inefficacia degli apparati amministrativi statali preposti dalla legislazione del 1939 alla conservazione di detti beni (3).

(2) M. S. GIANNINI, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, in AA. VV., *Le Regioni: politica o amministrazione*, ed. Comunità, Mi, 1973, p. 134 e ss., parla, a proposito dell'art. 117 Cost., di resti di un naufragio (ovviamente dell'autonomia) che si vollero frettolosamente restaurare per collocarli nella Carta Costituzionale.

(3) Val la pena di ricordare il trafugamento da Cerveteri del meraviglioso vaso di Eufronio, finito al Metropolitan Museum di New York, e della statua bronzea di Lisippo, trovata da alcuni pescatori nelle acque prospicienti la città di Fano e finita per i soliti canali clandestini al Getty Museum di Malibu (California). L'elenco degli esempi di esportazione più o meno legittima di opere d'arte potrebbe essere lunghissimo. Quelli citati vogliono solo dimostrare che con l'intervento della legislazione del 1939, come d'altra parte era avvenuto durante la vigenza della L. 20 giugno 1909, n. 364, non si è riusciti a porre rimedio al continuo depauperamento del nostro

Lo stesso principio costituzionale sancito all'art. 9: « La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione », pur improntato ad una visione più che innovatrice dei problemi dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale, era stato accolto con notevole indifferenza dai primi interpreti della Costituzione, i quali, quando un minimo di attenzione vi avevano dedicato, ne avevano erroneamente valutata la portata ed addirittura negata la precettività (4).

Non è certamente questa la sede per esaminare le varie opinioni dottrinali, tuttavia è necessario ricordare che sostanzialmente ad ognuna di esse era sotteso il comune convincimento che l'art. 9, 2° co. Cost. altro non fosse che la generalizzazione di norme particolari contenute nelle leggi speciali del 1939 (n. 1089 e n. 1497) (5). Di qui, come logiche conseguenze, la negazione di ogni valore innovativo da assegnare alla disposizione, l'attribuzione della titolarità della tutela allo Stato-persona e, soprattutto, l'attribuzione al costituente dello stesso movente-fine del legislatore d'ante-guerra: quello della sola tutela conservatrice dei beni di interesse artistico e storico.

Siffatta interpretazione comportava la negazione di una qualsiasi valenza innovatrice oltre che sul piano funzionale anche su quello strutturale. Da questo punto di vista, infatti, l'attribuzione della titolarità della tutela allo Stato-persona significava in concreto la accettazione e la perpetuazione dell'assetto organizzativo gerarchico-piramidale proprio degli anni trenta (6).

Bisogna attendere i primi anni sessanta, ed in particolare l'opera di Enrico Spagna Musso, per avere finalmente un'analisi ampia ed approfondita dell'art. 9 Cost. e soprattutto una esatta valutazione

patrimonio artistico. Allo strumento della vendita all'estero, legittimo nel secolo scorso, si è sostituito lo strumento illegittimo del trafugamento, ed i risultati pratici non sono stati molto diversi.

(4) Si veda fra gli altri: E. CROSA, *Diritto Costituzionale*, To, 1955, p. 146; M. MAZZIOTTI, *Il diritto del lavoro*, Mi, 1956, p. 37; BIANCHI D'ESPINOSA, in BALSCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATASIO, *La Costituzione Italiana*, Fi, 1949, p. 37; R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1964, p. 5 e ss.

(5) Si veda la nota precedente e per una bibliografia più completa si veda B. PALMA, *I beni culturali nella Costituzione italiana*, Montefeltro edizioni, Urbino, 1981.

(6) Cfr.: F. SALVIA, *I beni culturali: i ruoli istituzionali*, in *Archivio ISAP*, 1983, p. 1878 e ss.

del ruolo svolto dalla disposizione nella delineazione dei tratti fisionomici dello Stato italiano (7).

La dottrina e la stessa azione delle forze politiche e sindacali avevano, fino ad allora, prestato la loro attenzione ed orientato i loro sforzi sulla rimozione degli ostacoli di natura economica che si frapponavano e tutt'ora si frappongono allo sviluppo della persona umana ed alla evoluzione in senso democratico del sistema istituzionale.

Gli ostacoli di ordine sociale, forse per la indeterminatezza e genericità del termine, erano stati spesso sottovalutati o tutt'al più intesi in senso socio-economico. L'opera dello Spagna Musso evidenzia, invece, come la Costituzione individui in un principio fondamentale esplicito, dotato della stessa efficacia giuridica degli altri principi costituzionali, una particolare categoria di ostacoli di ordine sociale, quella c.d. socio-culturale, e ne affidi la rimozione alla Repubblica assegnandole il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (8).

Le interrelazioni della nostra disposizione con l'art. 2 e l'art. 3, 2° c. Cost. ci permettono di valutarne appieno il significato e la portata. Se infatti l'art. 2 Cost., con la enunciazione di un principio costituzionale fondamentale che caratterizza l'intero ordinamento, indica nella persona umana il protagonista del proprio divenire, e l'art. 3, 2° co. pone lo Stato in una posizione strumentale da cui deriva allo stesso l'obbligo non solo di non ostacolare ma di promuovere tale divenire, l'art. 9 Cost. si caratterizza per la sua specificità, indicando negli aspetti culturali, intellettuali e morali della personalità umana un campo di intervento per i poteri pubblici.

D'altra parte la « effettiva » partecipazione dei cittadini alla organizzazione ed alla gestione del potere politico, economico e sociale, presuppone sì una strutturazione della collettività su base democratica e la realizzazione di un sistema di sicurezza sociale, ma anche e soprattutto una reale e completa maturazione della personalità del cittadino. Ora, se questo è il reale significato del potere-dovere dell'ordinamento di promuovere la cultura, e quindi il movente-fine che ne è alla base, significato e fine peraltro ormai comunemente

(7) Si veda E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli, 1961.

(8) Si veda anche: E. SPAGNA MUSSO, *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Pd, 1986, p. 268.

accettati in dottrina, altrettanto può dirsi specificamente per il secondo comma dell'art. 9 Cost., che in fondo del primo costituisce il necessario corollario (9).

La tutela dei beni storici ed artistici diviene allora tutela di valori spirituali in funzione della formazione culturale ed intellettuale dell'individuo. Essa quindi non potrà limitarsi ad essere una tutela-conservazione contro l'incuria e l'egoismo degli uomini, bensì una tutela-valORIZZAZIONE e soprattutto una tutela-fruizione dei valori artistici, storici, estetici quali strumenti di incivilimento in funzione del modello di società delineato nella Costituzione .

2. Dalle considerazioni sopra fatte ci sembra risulti evidente come con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana siano mutate le finalità attribuite alla tutela dei beni culturali e, quindi, come tutta la legislazione del 1939 risulti improvvisamente invecchiata e parziale.

Il sistema di polizia in essa previsto, incentrato sulla valutazione e dichiarazione di interesse pubblico, sull'obbligo di conservazione da parte del proprietario, e sui poteri strumentali della pubblica amministrazione circa l'uso e la circolazione giuridica del bene, risulta del tutto insufficiente per le nuove finalità indicate dalla Costituzione (10). Ispirato ad una concezione elitaria della cultura, detto sistema neanche contemplava le finalità della valorizzazione, della diffusione e della fruizione dei valori culturali. Erano quindi perfettamente consone le modalità di conservazione dei beni artistici in musei polverosi e difficilmente accessibili; quando addirittura non consistevano in un vero e proprio immagazzinamento in locali chiusi al pubblico e agli studiosi.

In verità nessuno ha mai considerato la legislazione del 1939 e il modello burocratico scaturitone i migliori possibili. Ripetutamente si sono sollevate voci di addetti ai lavori o comunque di intellettuali che lamentavano disfunzioni, lentezze, inefficienze. Si trattava però, pur sempre, di istanze dirette a migliorare il sistema esistente, a finanziarlo più adeguatamente, a rendere il patrimonio storico-artistico magari più accessibile, a sottrarlo insomma alla polvere e ai ripetuti furti.

(9) Si veda in questo senso: E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura, cit.*, p. 75 e 80.

(10) V. ITALIA, *Premesse di diritto amministrativo*, in *La tutela del patrimonio artistico*, Mi, 1977, p. 35 e ss.

Soltanto la corretta interpretazione dell'art. 9 Cost., con lo spostamento dell'accento dalla tutela-conservazione alla tutela finalizzata alla promozione culturale, ha permesso invece la individuazione di un riferimento costituzionale per una innovazione profonda del sistema vigente, delle sue strutture, dei modelli procedurali e delle sue finalità.

La salvaguardia del bene culturale infatti non costituisce più il fine unico ed ultimo dell'azione pubblica; essa, invece, si pone come momento pregiudiziale, indispensabile ma pur sempre strumentale, alla diffusione della cultura. È questo il fine primario che la Costituzione affida alla Repubblica ed è in vista della sua realizzazione che le rimette altresì il compito sia di individuare e conservare le testimonianze materiali aventi valore di civiltà sia di rendere effettivo l'accesso sociale alla fruizione dei valori culturali.

L'art. 9 Cost., insomma, concorre a delineare il modello di società voluto dai nostri costituenti individuando delle linee di sviluppo dello stesso ispirate non soltanto a valori economicistici ma anche a valori culturali (11).

In questo quadro la tutela dei beni culturali assume rilievo non tanto o non solo nel momento del loro mantenimento e della loro salvaguardia, quanto o soprattutto nel momento dell'azione svolta dagli stessi per rimuovere gli ostacoli socio-culturali che impediscono al cittadino di aver parte nella vita economica, politica e culturale dei gruppi sociali cui appartiene.

Conservazione del bene culturale significa, allora, permettere ad ogni cittadino di poter « leggere » il bene stesso; di porgere al prezioso « testimone » domande intorno alla propria storia, alle proprie radici, alla propria civiltà in funzione della creazione di un futuro diverso ove sia escluso ogni tipo di marginalità.

Tutela quindi equivale soprattutto a fruizione; questa però va praticata con la consapevolezza che la « testimonianza » non può mai essere considerata esauriente in quanto è funzionale soltanto in relazione alle domande che la somma delle conoscenze di un determinato momento storico è in grado di porle e con la conseguente consapevolezza che altre domande o altre risposte potranno proporre o rice-

(11) In questo senso: A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Fi, vol. 2º, p. 379 e ss.

vere le generazioni future (12). Di qui la necessità della conservazione.

Così intesa la tutela dei beni culturali diviene strumento di promozione sociale diretta a rimuovere, al pari della diffusione dell'istruzione, della tutela della salute e del lavoro, gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo della personalità umana. Essa, quindi, si connota come prestazione di servizi personali e concorre, per conseguenza, a caratterizzare il nostro Stato come Stato sociale.

Le interrelazioni tra la tutela-promozione culturale e il territorio sono evidenti. Lo stesso concetto di *servizio sociale* ci richiama alla mente il suo modo di articolarsi nel territorio, il concetto di gestione e infine quello di partecipazione.

Non a caso è proprio in questo momento della evoluzione interpretativa dell'art. 9 Cost., e quindi della evoluzione concettuale della materia, che nasce e prende le mosse l'istanza regionalistica.

Il diverso tenore letterale degli statuti delle regioni di diritto comune rispetto a quello degli statuti delle regioni ad autonomia speciale è un chiaro testimone del fenomeno.

Questi ultimi ricalcano sostanzialmente il tenore dell'art. 117 Cost. attribuendo, quasi tutti, alle regioni una competenza legislativa esclusiva in materia di « musei e biblioteche di enti locali » ed una competenza attuativa in materia di « antichità e belle arti » (sic!). La sola regione Sicilia gode di una competenza esclusiva in materia di « tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche » (13).

Ciò che qui interessa, comunque, non è tanto il tipo di competenza legislativa assegnata a queste regioni, quanto piuttosto il movente-fine della tutela, che risulta essere in questi statuti ancora esclusivamente quello della conservazione.

Gli statuti delle regioni di diritto comune, invece, intervenendo quando più corretta era l'interpretazione dell'art. 9 Cost. e, soprattutto, quando il dilagante fenomeno dei furti e dell'esportazione clandestina di opere d'arte insieme a quello non meno grave e vistoso della degradazione dell'ambiente avevano creato consapevolezza sociale dell'importanza della tutela di detti beni, annoverano fra i fini del-

(12) Per un approfondimento si veda: B. PALMA, *I beni culturali, cit.*, p. 138 e s.

(13) Cfr.: St. Reg. Sicilia, art. 14 lett. n), r); St. Reg. Sardegna, art. 3 lett. q) e art. 5 lett. c); St. Reg. Valle d'Aosta, art 2 lett. s) e art. 3 lett. m); St. Reg. Trentino-Alto Adige, art. 11 n. 4 e n. 7; St. Reg. Friuli-Venezia Giulia, art. 4 n. 14 e art. 6 n. 3.

l'ente la tutela-valorizzazione del patrimonio storico, artistico e gli assegnano compiti di promozione culturale (14).

Si tratta, è vero, di disposizioni programmatiche che, per la posizione degli statuti regionali nella gerarchia delle fonti, sono inidonee a trasferire competenze dallo Stato alle regioni. Tuttavia è anche vero che esse scaturiscono da una coscienza sociale di una dimensione locale e territoriale, prima che nazionale e universale, dei valori espressi dai beni culturali (15), dalla inconfutabile constatazione della trascuratezza e abbandono in cui erano stati lasciati per troppo tempo quei valori ed, infine, da una esigenza culturale ormai largamente sentita, fors'anche per il discreto tenore di vita ormai raggiunto, cui ispirare il modello di società che si veniva sviluppando.

La configurazione della tutela dei beni culturali quale servizio sociale risulta evidente in tutti gli statuti. Basti qui ricordare, a mero titolo di esempio, l'art. 3, 3° co. dello statuto della regione Emilia-Romagna: « La Regione *concorre a realizzare lo sviluppo civile, economico e sociale* della comunità regionale operando per ... lett. m) *valorizzare* il patrimonio storico e artistico e favorire lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica »; oppure l'art. 3 dello statuto della regione Lombardia: « La Regione *concorre a promuovere il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per rendere effettiva la libertà e la eguaglianza... In particolare la Regione, nell'ambito delle sue competenze costituzionali...: Tutela i valori del paesaggio e del patrimonio naturale, storico, artistico e culturale ».

3. Se è vero che dall'analisi dell'art. 9 Cost. e delle norme programmatiche contenute negli statuti regionali è dato desumere la configurazione della tutela dei beni culturali quale servizio sociale, è altrettanto vero che l'uno e le altre, sia pure per motivazioni diverse, risultano essere norme inidonee a definire il sistema di distribuzione delle funzioni fra Stato-persona ed autonomie locali.

Le disposizioni costituzionali cui ricorrere sono, semmai, l'ar-

(14) Oltre a quelli citati più avanti nel testo si veda: St. Abruzzo, art. 4; St. Basilicata, art. 5; St. Calabria, art. 3; St. Marche, art. 5; St. Lazio, art. 45; St. Piemonte, art. 5.

(15) Cfr.: G. PASTORI, *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, Mi, 1982, vol. 1°, p. 473 e ss.

articolo 117 Cost. che attribuisce alle regioni una competenza legislativa, e quindi amministrativa per il principio del parallelismo, in materia di musei e biblioteche di enti locali, e gli artt. 118, 1° e 2° comma, e 128 Cost. che rimettono alla legislazione ordinaria statale la determinazione dei ruoli fra Stato ed enti locali, e fra Regioni e gli stessi enti nelle materie previste da quello.

Se quindi i principi costituzionali fondamentali ci permettono di inserire la tutela dei beni culturali fra i fini primari e caratterizzanti dell'intero ordinamento, di attribuirne la titolarità agli enti politici esponenziali delle diverse comunità locali, e di qualificarla come servizio sociale in funzione di una uguaglianza più sostanziale, è la normativa costituzionale ex art. 117 a ridurre drasticamente, con la sua tassatività, le attribuzioni regionali in materia ed è, infine, la normativa ordinaria statale a dover identificare i ruoli dello Stato e delle regioni nell'ambito delle stesse attribuzioni.

La legislazione ordinaria da cui prendere le mosse è costituita dal D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 che, al titolo 2°, trasferiva alle regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di musei e biblioteche di enti locali.

Esso, in concreto, emanato immediatamente a ridosso della stagione costituente dell'ente regione che aveva suscitato tanti entusiasmi e aspettative, cancellava con un sol colpo di spugna ogni istanza regionalistica, anni di dibattiti e confronti e i tanti tentativi di elaborazione dottrinale sulla titolarità della tutela e sullo stesso concetto di bene culturale. Infatti, mentre da un lato sembrava allargare le competenze delle regioni con l'attribuzione alle stesse delle funzioni relative ai *musei e biblioteche di enti locali* e di quelle relative ai *musei e biblioteche di interesse locale*, dall'altro, spezzando l'organicità della materia, attribuiva alle regioni soltanto le funzioni attinenti all'ordinamento di detti musei e biblioteche e riservava allo Stato-persona quelle invece attinenti al concetto di tutela-protezione. Il disorganico sistema che ne usciva imponeva ovviamente che le prime funzioni fossero trasferite, mentre le seconde, fra cui quella concernente le notificazioni di importante interesse artistico e storico ai termini dell'art. 3 della l. 1° giugno 1939, n. 1089, dovessero essere delegate.

Un altro appunto di non poco conto è che la promozione culturale, che tanto rilievo aveva avuto nella elaborazione dottrinale dei tratti fisionomici dell'ordinamento italiano e la cui titolarità anche in capo alle regioni trovava un radicamento costituzionale ormai rite-

nuto pacifico dalla intera dottrina, non aveva pressoché spazio nel decreto.

La legislazione regionale che ne è seguita, almeno per le regioni che si sono dimostrate più sollecite ed attente alle problematiche culturali, risulta scarsamente omogenea. Essa infatti si è sviluppata secondo due diverse direttrici: l'una scaturente dall'art. 117 Cost. e dal D.P.R. marzo 1972 e l'altra, invece, riferibile piuttosto all'art. 9 Cost. ed alle norme programmatiche degli statuti regionali.

Circa la prima va detto che non ostante la indeterminatezza del trasferimento e la mancanza di una legge quadro di riferimento, la Regione Lombardia (L. 41/1973 — norme in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale — e L. 39/1974 — norma in materia di musei di enti locali e d'interesse locale) ben presto imitata da altre (Regione Campania: L. 49/1974; Regione Lazio: L. 30/1975 e L. 76/1975; Regione Umbria: L. 39/1975) ha saputo dar vita ad un servizio bibliotecario uniformemente diffuso nel territorio e imperniato sulla distinzione delle funzioni affidate ai Comuni, alle Province e alla Regione.

Il risultato è stato quello di ottenere un'organizzazione unitaria in cui ai Comuni singoli od associati, a seconda delle loro dimensioni demografiche, sono affidate le funzioni della istituzione e del funzionamento delle biblioteche, alla regione quelle di indirizzo e coordinamento, anche per il tramite della formazione del personale, e alle Province, infine, quelle dell'assistenza tecnica e del coordinamento fra Comuni e Regione.

Il sistema bibliotecario così delineato, in cui le singole biblioteche risultano gestite da Commissioni che garantiscono la presenza delle minoranze dei Consigli Comunali e la rappresentanza degli utenti e delle istituzioni culturali, è imperniato su una concezione moderna delle biblioteche quali centri di azione culturale e sociale cui sono affidati compiti di sperimentazione di nuove tecniche di animazione e documentazione, e iniziative culturali, artistiche e scientifiche.

Circa la seconda direttrice seguita dalla legislazione regionale, va detto che essa si pone perfettamente nell'alveo tracciato dall'art. 9 Cost. e dagli Statuti. Le disposizioni programmatiche inserite in questi ultimi erano scaturite, come si è già detto, dalla presa di coscienza sociale sia dell'importanza degli interessi culturali sia del fatto che gli stessi erano sempre stati trascurati dallo Stato. Non poteva quindi un decreto legislativo produrre una vera e propria inversione di tendenza. Infatti quasi tutte le regioni fra il 1972 e il 1975 hanno dato

vita ad un'ampia attività legislativa diretta a promuovere la cultura e la ricerca scientifica e, a tale scopo, a « conservare », « salvaguardare », « valorizzare », « gestire il patrimonio storico, artistico e culturale, senza che il Governo abbia mai fatto uso del potere di impugnativa per motivi di legittimità davanti alla Corte Costituzionale (16).

Basti ricordare la legge della Regione Emilia-Romagna 26 agosto 1974, n. 46 (Costituzione dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna); la legge della Regione Marche 30 dicembre 1974, n. 53 (Tutela e valorizzazione dei beni culturali); la legge della Regione Toscana 31 maggio 1975, n. 61 (Istituzione della Consulta regionale toscana dei beni culturali); la legge della Regione Campania 24 luglio 1974, n. 32 (Censimento dei beni culturali e naturali della Campania).

Non è questa la sede per esaminare dette leggi né, tanto meno, le molte altre che contemporaneamente o successivamente, magari per imitazione, gli altri enti regionali hanno emanato in tale periodo. D'altra parte la legislazione regionale, complessivamente considerata, non risulta abbastanza omogenea da permettere considerazioni di sufficiente livello di generalizzazione da ricomprenderla tutta in dettaglio.

Ciò non ostante, almeno a livello di principi, se ne può ricavare un quadro d'insieme abbastanza nitido e preciso.

I criteri che la ispirano sono quelli della programmazione, della partecipazione e del decentramento. Il largo uso delle Consulte, con compiti di orientamento dell'azione delle Giunte, permette un'ampia partecipazione di esperti, di tecnici e di rappresentanti dei lavoratori del settore alla elaborazione di programmi culturali. L'ispirazione ai nuovi principi teorici fa sì che i musei, le biblioteche e i complessi di beni culturali diventino strumenti attivi di cultura, strettamente connessi con la scuola e con ogni altra istituzione culturale.

Insomma dall'esame di detta legislazione risulta ormai chiaramente acquisita la consapevolezza della configurazione della tutela dei beni culturali quale servizio sociale e quindi la delineazione di un sistema di protezione di detti beni che si irradia nel territorio al fine di realizzare una valorizzazione ed una vera fruizione sociale degli stessi.

La concezione elitaria della cultura, ispiratrice della legisla-

(16) Si veda in questo senso: C. CAMILLI, *Commento all'art. 48*, in E. CAPACIOLI - F. SATTA (coordinato da), *Commento al decreto 616*, Mi, 1980, p. 835.

zione del 1939, che tanti danni aveva provocato sul piano della fruizione dei valori culturali con l'allontanamento dagli stessi del corpo sociale nella sua quasi interezza, sembrava ormai superata.

Purtroppo, invece, ogni tentativo di creare un sistema razionale ed efficace di tutela e valorizzazione dei beni culturali era destinato ad essere appena abbozzato. Le leggi sopra citate si configurano infatti come una sorta di leggi quadro, destinate a trovare applicazione, almeno in alcuni dei loro aspetti, soltanto con l'emanazione di successive disposizioni normative e, soprattutto, con la piena attuazione del dettato costituzionale e del trasferimento o delega delle funzioni amministrative.

In attesa di tanto la direttrice sulla quale hanno finito per ripiegare le regioni è stata quella di porre in qualche modo rimedio all'estremo degrado in cui erano tenuti molti beni artistici e storici. La valorizzazione degli stessi e la creazione di un sistema di fruizione sociale sono stati ben presto trascurati per concentrare gli sforzi sulla sola finalità della conservazione, anche se l'insufficienza degli stanziamenti, l'urgenza degli interventi, le scelte spesso determinate da pressioni localistiche hanno reso, talvolta, certe priorità quanto meno discutibili. Tuttavia, a conferma della inscindibilità dell'interesse culturale e del suo radicamento nella coscienza delle comunità locali, va rilevato che spesso gli stanziamenti di somme, anche ragguardevoli, da parte delle regioni avevano per oggetto singoli beni o complessi di beni la cui salvaguardia sarebbe stata, secondo il decreto 3/1972, di stretta competenza statale.

4. I DD.PP.RR. del 1972 avevano provocato una reazione in tutti i regionalisti sì da spingere, come si è visto, le regioni ad una intensa attività legislativa per molti versi costituzionalmente discutibile; e ciò è tanto più vero se si considera che le norme di trasferimento, pur non potendo interpretare « autenticamente » la Costituzione bensì solo procedere ad « una ricognizione di confini » delle singole materie, sono state via via prese dalla Corte Costituzionale come punto di partenza di ogni giudizio su controversie relative a competenze regionali (17). Il contenzioso, quindi, assumendosi come parametro di riferimento il D.P.R. 3/1972, sarebbe stato quantitativamente elevato se il Governo non avesse preferito non fare uso del potere di impugna-

(17) Cfr.: F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bo, 1976, p. 212 ss.

tiva e adoperarsi invece per un trasferimento di competenze alle regioni più conforme non solo al dettato costituzionale ma anche alle istanze regionalistiche ormai vivamente avvertite in tutto il Paese.

Il risultato fu la legge di delega 382/1975 e il decreto delegato 616/1977 che costituiscono un vero e proprio spartiacque nell'ancor recente storia delle nostre regioni. Gli articoli del secondo che in qualche modo traducono sul piano della normativa ordinaria, con l'obiettivo primario della definizione dei ruoli delle regioni e degli enti locali, il principio costituzionale di cui all'art. 9, sono l'art. 47 che trasferisce alle regioni le funzioni amministrative in materia di musei e biblioteche di enti locali, l'art. 48 che rinvia ad una successiva legge la determinazione delle funzioni amministrative da delegare alle regioni ed agli enti locali « in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico » e, infine, l'art. 49 che riconosce alle regioni compiti di promozione culturale.

Da un primo sommario esame di detti articoli risulta immediatamente evidente come il legislatore delegato abbia colto i risultati raggiunti dalla dottrina in ordine sia al significato dell'art. 9 Cost., sia alla definizione delle materie di cui all'art. 117 Cost. Ne sono una chiara riprova l'art. 49, che discende dal significato di Stato-ordinamento da attribuire al termine Repubblica usato all'art. 9 Cost., l'ampio contenuto dato all'art. 47, che oltre a trasferire alle regioni in maniera più organica la materia « musei e biblioteche di enti locali » ne amplia il significato letterale per ricomprendervi ogni tipo di raccolta artistica, storica, bibliografica di interesse locale, e, infine, la previsione contenuta nell'art. 48 di una legge di riordino dell'intero assetto normativo della tutela dei beni culturali con l'evidente intento di consacrarne la funzione di promozione culturale e di non escludere le regioni e gli enti locali dalla gestione degli stessi.

Il combinato disposto dei tre articoli, non da tutti i regionalisti considerato soddisfacente, risulta a mio parere sufficientemente idoneo a coprire la tutela-promozione culturale in ogni suo aspetto e articolazione. Naturalmente la creazione di un servizio sociale di tutela-fruizione dei beni culturali, che ricomprenda come oggetto ogni testimonianza ideale o materiale di civiltà e come soggetti tutti gli enti esponenziali dello Stato-ordinamento, dipenderà dalla legge di riordino dell'assetto normativo di tutela di detti beni che, secondo l'art. 48 del D.P.R. 616/1977, si sarebbe dovuta emanare entro il 1979 e che, invece, è tutt'ora attesa. L'art. 48 non fissa, né d'altra

parte avrebbe potuto farlo, il ruolo delle regioni e degli enti locali; esso cioè non indica, né poteva indicare, quali e quante funzioni dovessero formare oggetto di delega. È però vero che il suo tenore e la sua collocazione non lasciano dubbi circa un ruolo da riservare alle regioni e agli enti locali sia nella tutela che nella valorizzazione del patrimonio storico e artistico. Giustificate, quindi, sembrano essere le reazioni negative alle bozze dei disegni di legge governativi (Biasini e Scotti) che riservavano un ruolo secondario e del tutto marginale alle Regioni.

La configurazione della tutela dei beni culturali quale servizio sociale, così come si desume inequivocabilmente dai principi costituzionali, comporta che accanto alle indiscutibili esigenze unitarie dell'esercizio delle funzioni siano tenute nel debito conto le altrettanto insopprimibili esigenze di articolazione territoriale.

L'assetto gerarchico-piramidale imposto dalla legislazione del 1939 dovrà essere necessariamente smantellato in relazione alle nuove finalità assegnate dalla Costituzione alla tutela dei beni culturali. La attuale amministrazione sostanzialmente incentrata sui limiti alla gestione e alla circolazione dei beni, a chiunque appartenenti, dovrà trasformarsi in una amministrazione organizzata e finalizzata all'uso diffuso degli stessi beni.

In verità sarebbe stato opportuno che il riassetto normativo, con la ridefinizione dell'oggetto « bene culturale », delle finalità della tutela, dei principi e modalità dell'intervento pubblico, cui per altro già vent'anni addietro le Commissioni Franceschini e Papaldo avevano ottimamente lavorato, fosse intervenuta prima della legge 382/1975 e del D.P.R. 616/1977. Ciò avrebbe permesso una più organica ripartizione delle funzioni di amministrazione che oggi risultano suddivise fra organi centrali e periferici del Ministero, le Regioni (sia a titolo proprio che delegato) e gli enti locali. Per quanto attento ed oculato potrà essere il legislatore, la nuova legge, laddove dovrà procedere alla ripartizione dei ruoli fra Stato, Regioni ed enti locali, sicuramente comporterà discrasie con quanto già delegato alle regioni in materia di patrimonio immobiliare di valore storico e artistico e con la stessa materia trasferita dei musei e biblioteche di interesse locale.

Non è un caso, infatti, che le molte proposte di legge, presentate non solo dal Governo ma anche da quasi tutti i partiti politici, risultano per molti aspetti discutibili. Anche quelle, infatti, che si caratterizzano in senso regionalistico non sembrano tenere nel giusto

conto la natura di servizio sociale che, secondo i principi costituzionali, dovrebbe assumere la tutela dei beni culturali. Il ruolo delle regioni pur di rilievo in alcune proposte, non sembra saldarsi omogeneamente con quello dello Stato e degli enti locali così da dar vita ad una organizzazione sufficientemente unitaria e funzionale.

La dottrina, invece, sulla scorta di altri servizi sociali, ha delineato con estrema lucidità il modello organizzatorio e i ruoli dei vari enti politici esponenziali individuando il criterio di articolazione dello stesso nella distinzione delle diverse funzioni « così da avere, da un lato, il massimo di omogeneità normativa e di coordinamento programmatico e finanziario in sede nazionale e, dall'altro, il massimo di ricomposizione territoriale delle funzioni di amministrazione, di gestione o di fruizione in sede regionale e locale » (18). Le funzioni da riservare allo Stato sarebbero quindi la normativa sostanziale e quella tecnico-operativa, il coordinamento programmatico e finanziario, la formazione e la selezione del personale. Alle regioni invece potrebbero essere riservate le funzioni amministrative così da permettere loro il coordinamento del momento della tutela con quelli della valorizzazione e della fruizione nell'ambito di piani regionali redatti secondo le direttive nazionali. Agli enti territoriali minori, infine, potrà essere riservata la gestione dei beni, nell'ambito di disposizioni programmatiche e di determinazioni amministrative regionali, mediante l'ausilio di strutture organizzate, uniformi ed omogenee, fissate con le normative tecniche adottate in sede nazionale (19).

5. La mancata emanazione della legge di tutela dei beni culturali, e quindi la mancata definizione delle funzioni delle regioni e degli enti locali in materia, non è stata senza conseguenze sulla produzione legislativa regionale. E ciò non tanto e non solo per lo specifico settore dei beni culturali in senso stretto, bensì anche per tutti i settori di cui agli artt. 47 e 49 del D.P.R. 616.

La prima e più importante conseguenza è stata quella di provocare un certo disorientamento nel legislatore regionale che soltanto in qualche caso e con un certo ritardo è riuscito a dar vita a leggi-quadro che organicamente ponessero principi organizzativi di un sistema regionale globale di promozione culturale. Detto disorienta-

(18) Cfr.: G. PASTORI, *La legge sulla tutela, cit.*, p. 480.

(19) Si è riportata con estrema sintesi l'ipotesi completa e articolata di una legge sui beni culturali fatta da G. PASTORI, *La legge sulla tutela ...* più volte citata.

mento, peraltro, va sommato ad un periodo di incertezza e di attendismo che, dall'emanazione della 382/1975 fino al relativo decreto delegato del 1977, ha bloccato la produzione legislativa su quasi tutte le materie di cui all'art. 117 Cost. e in particolare su quella dei beni culturali. Ciò non significa, ovviamente, che in tale lasso di tempo non si siano avute leggi di un qualche rilievo.

Le poche che sono state emanate, comunque, si possono suddividere in due gruppi: il primo costituito da quelle di mera erogazione di contributi o di rifinanziamento di leggi precedenti; il secondo, invece, costituito da quelle leggi con cui, ancora sulla scorta del decreto 3/'72, alcune regioni cercavano di recuperare il ritardo che avevano accumulato sul piano della produzione legislativa magari per conflitti ed instabilità politica (20).

Non è invece emanata alcuna legge, né d'altra parte sarebbe stato possibile emanare, che, sulla scorta dell'art. 9 Cost. e delle norme programmatiche statutarie, tentasse di delineare un servizio sociale di promozione culturale a livello regionale. Le stesse regioni che, come si è visto più sopra, ne avevano tentato un abbozzo sulla spinta di un entusiastico regionalismo iniziale, hanno sospeso, nel tempo suddetto, ogni tentativo di completamento.

Il contenimento quindi dell'attività legislativa regionale nell'ambito dei ristretti limiti della materia « musei e biblioteche di enti locali », che non era riuscito al D.P.R. 3/1972, si verifica a seguito della legge 382/1975 e nelle more del D.P.R. 616/1977. Anzi, come si è detto più sopra, anche dopo la pubblicazione del decreto delegato, a causa della mancata emanazione della legge di cui all'art. 48, l'attività legislativa regionale ha subito un rallentamento per lo meno nella emanazione di leggi specifiche sui beni culturali.

La creazione a livello regionale di un servizio sociale finalizzato alla promozione culturale presuppone invece l'inglobamento in esso dei beni culturali, o meglio non può prescindere dai valori spirituali,

(20) Possiamo considerare del primo gruppo: Basilicata, L. 5.5.'77, n. 16; Campania, L. 10.5.'76, n. 16; Lazio, L. 19.11.'76, n. 57 e L. 23.12.'76, n. 64; Lombardia L. 23.1.'74, n. 14, L. 5.7.'76, n. 27, L. 2.3.'77, n. 14; Molise, L. 28.4.'77, n. 32; Toscana L. 10.11.'76, n. 46; Veneto, L. 9.6.'75, n. 74; L. 18.4.'77, n. 36 e L. 28.4.'77 n. 34. Del secondo gruppo fanno parte: Abruzzo, L. 1.6.'77, n. 22; poi modificata dalla L. 28.12.'78 n. 88; Molise, L. 2.9.'77, n. 26; Toscana, L. 3.7.'76, n. 33; Umbria, L. 3.6.'75, n. 39; Veneto, L. 30.5.'75, n. 58. Costituiscono eccezione: Emilia-Romagna, L. 26.8.'76, n. 38; L. 27.6.'77, n. 28; Abruzzo, L. 3.9.'76, n. 46.

estetici e storici espressi da detti beni. Non è pensabile quindi che sulla scorta delle effettive competenze regionali, in mancanza cioè di una legge-quadro nazionale per i beni culturali che ridefinisca le finalità della tutela e trasferisca agli enti territoriali le necessarie funzioni amministrative, sia possibile costruire un sistema organico e razionale che, riferentesi globalmente al campo della cultura, risulti coordinato nei vari livelli istituzionali.

Le regioni sono state perciò costrette a procedere per compartimenti stagni o, per meglio dire, per singoli settori: biblioteche, musei (gli uni e le altre d'interesse locale), teatro, cinema, musica e spettacoli in genere. È mancata invece una politica culturale organica che mirasse alla salvaguardia, al recupero, alla valorizzazione dei beni culturali e, nel contempo, ne organizzasse la fruizione pubblica in una razionale unità con quella delle biblioteche, dei musei, degli spettacoli teatrali e musicali, ai fini dell'arricchimento e maturazione della personalità del cittadino.

Il modo di procedere per settori, con leggi peraltro in cui la normazione sostanziale e organizzativa si presenta in un unico inestricabile nodo con quella disponente i singoli interventi e i relativi mezzi da destinarvi, non può non comportare una scarsa coordinazione, una incertezza di indirizzo, una sperequazione negli interventi e, in concreto, uno spreco di risorse.

Tutti i settori, più volte citati, presentano un momento unificante nella finalità della promozione culturale. Tutti, perciò, dovranno risultare coordinati in un quadro generale di politica di investimenti che, in termini di produttività sia economica che culturale, sappia rispondere alla sempre più vasta domanda di cultura.

Ciò presuppone diversi momenti di produzione legislativa.

Il primo momento è, ovviamente, rappresentato dalla legge nazionale sui beni culturali che, alla luce dei principi costituzionali, ne ridefinisca l'oggetto, le finalità, i mezzi finanziari, le risorse tecniche, i principi e modalità dell'intervento pubblico e la sua necessaria coordinazione con quello privato, e, soprattutto, proceda alla individuazione dei ruoli ed alla coordinazione delle attività dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici territoriali.

Il secondo momento dovrà essere costituito, per ciascuna regione, da una legge di programmazione, globalmente riferita alla promozione culturale, che, enunciati gli obiettivi generali e costanti dell'azione regionale sulla scorta delle direttive nazionali per ciascun settore, sappia definire il ruolo e gli apporti operativi non solo degli

enti minori, bensì anche della Scuola, dell'Università, delle istituzioni culturali, degli operatori privati e perfino delle organizzazioni sociali intermedie.

La stessa legge dovrà inoltre indicare le modalità di integrazione degli interventi per il superamento della divisione per settori, per il coordinamento delle fasi di conservazione e tutela con quella di fruizione sociale, per il superamento degli squilibri territoriali (21).

Posta la normazione atemporale e astratta di coordinazione dell'intera attività di promozione culturale, dovrà seguire il terzo momento delle leggi dirette ad organizzare razionalmetne i singoli settori delle biblioteche e archivi, dei musei e raccolte di valore artistico, dei beni culturali mobili, di quelli immobili, della musica, del teatro e del cinema.

Nell'ambito, infine, di queste leggi che, in un tutt'uno organico e funzionale, determinano gli obiettivi e quindi il quadro sostanziale, organizzativo e procedurale di ciascun settore, si potranno collocare le leggi provvedimento che stabiliscano i singoli interventi che la regione intende effettuare, le leggi di spesa che indichino i mezzi da destinare ed eventuali leggi di rifinanziamento.

Giugno 1986

(21) Emblematica in questo senso è la legge 28.8.'75 n. 58 (promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali) della regione Piemonte cui può essere assimilata la legge 30.10.'79 n. 47 (Norme sulla promozione culturale) della regione Abruzzo.