



## **Tutela, gestione, valorizzazione: il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce della revisione del Titolo V. Recenti novità giurisprudenziali**

di Antonio Maria Ligresti\*

4 luglio 2024

Sommario: 1. Premessa. - 2. Sulla gestione: questa 'innominata'. - 3. Recenti novità giurisprudenziali. - 4. Conclusioni.

### **1. Premessa**

Il processo di revisione<sup>1</sup> del Titolo V, Parte II, della Costituzione, ovvero il comparto normativo dedicato al regime delle 'Autonomie Locali', operato con la Legge Cost. n. 3/2001, non soltanto ha ridefinito i rapporti tra i diversi livelli di governo, nell'alveo del principio di sussidiarietà<sup>2</sup>, valorizzando le autonomie territoriali e

---

\* Professore Ordinario di "Economia e Mercato dell'Arte", "Diritto dello Spettacolo", "Management per l'Arte" e "Beni Culturali e Ambientali" presso l'Accademia di Belle Arti di Urbino.

<sup>1</sup> La letteratura sul tema è piuttosto vasta, *ex multis* si veda, CHIEFFI L. - CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004; CARETTI P., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003; GROPPI T. - OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002; CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002; MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002; PIZZETTI F., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>2</sup> Nell'ultimo ventennio, o poco più, si è assistito in Italia ad una riscoperta del principio di sussidiarietà che, da concetto di filosofia politica è utilizzato, a volte anche impropriamente, nella dialettica politica. Il concetto di sussidiarietà trova dignità giuridica prima nella "cd. Legge Bassanini", ovvero la Legge n. 59/97 – in cui è enunciato come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative tra lo Stato e gli altri enti territoriali – e, poi, nella Legge 3 agosto 1999, n. 265, recante "Disposizioni in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142", che ha definitivamente istituzionalizzato tale principio, finalizzato alla ripartizione di funzioni e competenze tra i diversi livelli di governo, configurandone un metodo per il loro esercizio. Secondo tale impostazione, la sussidiarietà è principio cardine nel processo di organizzazione dello Stato volto ad avvicinare, nella massima misura possibile, la gestione della *res publica* ai propri consociati. Con la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, al principio di sussidiarietà è conferito il rango di norma costituzionale. Tale principio è, altresì, tra i fondamenti della Dottrina Sociale della Chiesa; di esso si



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

mutando la tradizionale impostazione orientata a subordinare costituzionalmente le periferie al centro, ma ha comportato anche – soprattutto – rilevanti innovazioni in tema di patrimonio culturale<sup>3</sup>, in particolare riguardo i criteri di ripartizione delle materie della tutela e della valorizzazione tra i diversi ambiti territoriali.<sup>4</sup> La riforma del 2001

---

trovano tracce già in autori quali, ad esempio, San Tommaso d'Aquino (1225-1274); lo si rinviene pure nell'enciclica "Rerum Novarum", del 1891, di Papa Leone XIII (Vincenzo Gioacchino Raffaele Pecci, 1810-1903) e nell'enciclica "Quadragesimus Annus", del 1931, di Papa Pio XI (Ambrogio Damiano Achille Ratti, 1857-1939), dove si rinviene la formulazione classica: "...che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium afferre*) le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle". Di tale principio la Corte costituzionale, con la Sentenza n. 303/2003 – relativa al giudizio di legittimità costituzionale della Legge n. 443/2001, detta anche "legge obiettivo", promosso dalle Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione – ne ha fissato il profilo come criterio di "allocazione delle funzioni amministrative (...) a livello più adeguato" ed esercizio delle stesse – nel rispetto degli interessi delle comunità locali – e, al contempo, la matrice teorico-pratica, configurandolo come parametro legale inteso come "...*subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere*"; prosegue la Corte affermando che, accanto ad una concezione statica, il principio di sussidiarietà ha acquisito una concezione dinamica, secondo cui essa opera "...non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie". Per una puntuale ricostruzione sull'argomento, si rimanda a CERULLI IRELLI V.A., *Principio di sussidiarietà. Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2003; RINELLA A., *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in RINELLA A. - COEN L. - SCARCIGLIA R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999; nonché TOSATO E., *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in «Nuova Antologia», Roma, 1959.

<sup>3</sup> Per risalire alle origini della locuzione 'patrimonio culturale', occorre andare indietro nel tempo; in particolare al I Governo Segni, durante il quale col D.P.C.M. 5 gennaio 1956 su proposta del Ministro della Pubblica Istruzione dell'epoca, Paolo Rossi (1900-1985) è istituita la 'Commissione per lo studio e la preparazione dei provvedimenti intesi alla salvaguardia del patrimonio artistico, culturale e storico italiano e alla protezione delle bellezze naturali', formata da parlamentari, da funzionari dello Stato di specifica competenza (fra cui, Giulio Carlo Argan (1909-1992), Mario Grisolia (1903-1982), Fernanda Wittgens (1903-1957) e Palma Bucarelli (1910-1998)) e da studiosi della materia (fra i quali, gli storici dell'arte Lionello Venturi (1885-1961), Carlo Ludovico Ragghianti (1910-1987) e Cesare Brandi (1906-1988)). Tale Commissione speciale mista, nota anche come 'Commissione dei 50', presieduta dal democristiano Carlo Vischia (1894-1970), dopo aver accertato lo stato di conservazione del patrimonio, ha il compito di formulare due proposte di legge; una allo scopo di destinare fondi specifici per salvaguardare il patrimonio artistico e culturale del Paese ed un'altra finalizzata alla protezione delle bellezze naturali e storiche. (Sull'iniziativa governativa si cita l'interessante intervento del giornalista e ambientalista Antonio Cederna su «Il Mondo» del 27 marzo 1956, dal titolo "Città senza cultura"). L'attuale accezione della locuzione trova disciplina col D.Lgs. n. 42/2004; in particolare, secondo l'art. 2, comma 1, il 'patrimonio culturale' è identificato come un sistema complesso ed integrato di beni materiali ed immateriali, indicativi di valori tipici dell'ingegno umano ed in generale della storia dell'uomo, al contempo espressione di saperi e tradizioni, comprendenti dunque sia i beni culturali che i beni paesaggistici.

<sup>4</sup> Sulla novella costituzionale, si vedano FERRARA A. - SCIUMBATA L.R. (a cura di), *Il progetto di legge costituzionale recante modifiche al titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in "Atti del Seminario", Roma 29 settembre, Giuffrè, Milano, 2001; nonché, *Le modifiche al titolo V della parte*



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

– il più grande intervento di revisione del testo costituzionale dal 1948 ad oggi – “*riforma in senso federale dello Stato*”<sup>5</sup>, ha profondamente modificato il dettato costituzionale degli articoli 114, 116, 117, 118, 119, 120, 127, 132, attraverso la redistribuzione territoriale delle funzioni e competenze – imperniata sui principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – dalle amministrazioni centrali a quelle locali, abrogando, al contempo, gli articoli 115, 124, 125 primo comma, 128, 129 e 130. Tali modifiche sono state necessarie per dare piena attuazione e dignità costituzionale alla riforma nota come “federalismo a Costituzione invariata”, operata con la cd. “legge Bassanini-uno”. In seguito, al fine di adeguare il sistema legislativo vigente alla intervenuta revisione del Titolo V, è stata adottata la cd. “legge La Loggia”<sup>6</sup>. Secondo la dottrina, il nuovo articolo 114 contraddistingue “*il definitivo superamento della interpretazione del principio di sovranità intesa come supremazia onnipotenza dello Stato-persona o dello Stato-apparato*”. (BASSANINI F., 2006).

Il nuovo assetto stabilito dal processo di revisione<sup>7</sup> costituzionale del 2001 – conferendo pari dignità istituzionale a Stato, regioni ed amministrazioni locali<sup>8</sup> – ha messo in evidenza fondamentalmente due questioni, la definizione delle nozioni di «tutela»<sup>9</sup> e di «valorizzazione»<sup>10</sup> ed il loro reciproco confine, a cui corrispondono

---

*seconda della Costituzione*, «Foro.it», V, 2001; BARBERA A. - FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2001; SCIULLO G., *Beni culturali e riforma costituzionale*, in «Aedon», n. 1, 2003.

<sup>5</sup> Cit. da «Astrid», *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Roma, marzo 2002.

<sup>6</sup> Il provvedimento – Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla L. Cost. n. 3/2001*” – prende il nome dal giurista Enrico La Loggia, Ministro per gli Affari Regionali nel II Governo Berlusconi.

<sup>7</sup> Sul punto, *ex plurimis*, v. AICARDI N., *Recenti sviluppi sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e sul ruolo del ministero per i beni culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in «Aedon», n. 1, 2003; TARASCO L.A., *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004; BENEDETTI A.M., *I beni culturali nel nuovo assetto federale della Repubblica*, in ALPA G. - DI GREGORIO V. - FUSARO A. - PERFETTI U. (a cura di), *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, Napoli, ESI, 2010; PICCHI M., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 10, 2017.

<sup>8</sup> Sull’impatto istituzionale della riforma del 2001 si è pronunciata la Corte Costituzionale, con la importante Sentenza n. 106 del 2002, con cui afferma che nella nuova formulazione dell’art. 114 “*gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica*”, sottolineando, altresì, “*la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare*”.

<sup>9</sup> Il dettato normativo del Codice, nello specifico l’art. 3, definisce cosa si intende per ‘tutela del bene culturale’, ovvero quali prescrizioni, misure, interventi debbano essere garantiti allo scopo di non alterare la natura del bene stesso, in conformità innanzitutto alla sua destinazione d’uso, affinché possa concretizzarsi l’interesse primario della collettività alla godibilità ed alla fruizione del bene medesimo. Le attività di tutela consistono, dunque, in un insieme di azioni di protezione che incidono sia a livello di regolamentazione di carattere amministrativo sull’uso e la circolazione dei beni culturali, sia sotto il profilo strettamente materiale, mediante interventi volti preliminarmente ad individuare concretamente i beni per prevenirne il deterioramento, nonché ripristinarne la originaria condizione, contestualizzando tutte le azioni in relazione al territorio di riferimento.

<sup>10</sup> Secondo le disposizioni codicistiche (art. 6), la ‘valorizzazione’ mira alla divulgazione della conoscenza del patrimonio culturale, allo scopo di garantirne migliori condizioni di utilizzazione –



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

regimi giuridici costituzionalmente differenti in merito alla titolarità ed all'esercizio della potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa, e la definizione di una adeguata ripartizione delle relative funzioni nei due ambiti individuati, soprattutto riguardo la valorizzazione, ovvero la *"mise en valeur"*<sup>11</sup> del bene, i cui termini sono rappresentati dal prevalente interesse degli interventi di tutela. Conseguentemente, la revisione del Titolo V ha comportato la divisione della disciplina dei beni culturali in due ulteriori sub-materie, ovvero il binomio rappresentato da *"tutela"*<sup>12</sup> e *"valorizzazione"*<sup>13</sup> – in fondo, due facce della stessa medaglia – attribuite rispettivamente, la prima, alla legislazione esclusiva dello Stato<sup>14</sup> e, la seconda, alla legislazione concorrente delle Regioni.<sup>15</sup> Secondo la dottrina, in materia di patrimonio culturale vi è un comune denominatore tra il processo di decentramento amministrativo avviato nel 1997 e la revisione costituzionale del 2001, ravvisabile nelle definizioni delle 'funzioni-attività' tracciate dalla giurisprudenza della Consulta.<sup>16</sup> La giurisprudenza costituzionale, riguardo la nozione di tutela, ha meglio precisato i contenuti affermando che *"...la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione"* (Sentenza n. 94/2003). Con la

---

comunque secondo modalità compatibili con la preventiva attività di tutela – e di fruizione da parte della collettività, cioè nell'ottica della promozione e sviluppo della cultura, in ossequio all'art. 9 della Costituzione.

<sup>11</sup> La definizione è rinvenibile in BARTOLINI A., 2013.

<sup>12</sup> In tema di tutela dei beni culturali, v. GIANNINI M.S., 1976; ALIBRANDI T., *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, in «Foro Amm.», n. 5, 1998; AINIS M. - FIORILLO M., *I beni culturali*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000; MARINI F.S., *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materie-attività nelle più recenti giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in «Giur. cost.», n. 1, 2004; SCIULLO G., *La tutela del patrimonio culturale*, in «Aedon», n. 1, 2004; MABELLINI S., *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>13</sup> Sul concetto di valorizzazione, si vedano GASTALDO V., *La valorizzazione dei beni culturali tra mecenatismo e sponsorizzazioni*, in «Diritto dell'economia», n. 2, 2016; SEVERINI G., *La valorizzazione dei beni culturali*, in «Riv. Giur. Urb.», n. 3, 2013; VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011; MICHIARA P., *Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali*, in «Aedon», n. 1, 2007; BILANCIA P., *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2005; BARBATI C., *La valorizzazione del patrimonio culturale*, in «Aedon», n. 1, 2004; CASINI L., *La valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in «Giorn. di Dir. Amm.», n. 5, 2004.

<sup>14</sup> Sul punto, v. PASTORI G., *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale*, in «Aedon», n. 2004.

<sup>15</sup> Cfr. SCIULLO G., *Concorrenza di competenze in tema di beni culturali*, in «Rivista giuridica di urbanistica», n. 3, 2015; MABELLINI S., *La potestà legislativa in materia di beni culturali tra Stato e Regioni speciali*, in «Diritto e Società», n. 3-4, 2010; BARBATI C., *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale*, in «Aedon», n. 1, 2004; AICARDI N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>16</sup> Cfr. POGGI A., *La Corte torna sui beni culturali (brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/04)*, in «federalismi.it», n. 6, 18 marzo 2004.



conseguenza, quindi, di distinguere due aree funzionali l'una all'altra, ovvero la materia della tutela 'funzionale' alla 'valorizzazione', seppur distinte costituzionalmente – e concettualmente – dall'articolo 117.<sup>17</sup>

Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 117, comma 2, lett. s) e dell'articolo 9, comma 2, della Costituzione, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre il comma 3 (art. 117) attribuisce alla legislazione concorrente<sup>18</sup> delle Regioni la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali". Secondo i Giudici delle Leggi, la tutela dei beni culturali "inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera s) tra quelle di competenza legislativa dello Stato, è materia che condivide con altre alcune peculiarità. Essa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali"; inoltre, la Corte ribadendo quanto espresso in precedenza, ovvero la "tutela come materia-attività", afferma che tale disciplina è dotata di uno specifico "profilo teleologico" (Sentenza Corte Cost. n. 26/04).<sup>19</sup>

## 2. Sulla gestione: questa 'innominata'

La dicotomia 'tutela/valorizzazione', fondamento della disciplina giuridica del patrimonio culturale, è stata oggetto dell'interesse della Corte costituzionale, chiamata in causa in più occasioni per dirimere i conflitti sorti tra Stato e Regioni a seguito della distinzione della materia *de quo* in due ambiti funzionali: non va trascurato che negli anni, a seguito del processo di revisione del 2001, varie controversie tra Stato e Regioni hanno chiamato in causa, ad un impegno straordinario, i Giudici delle Leggi per dirimerne i relativi contrasti.<sup>20</sup> Presupposto concettuale – ed anche metodologico – della

---

<sup>17</sup> In dottrina vari autori hanno espresso severe critiche nei confronti della riforma costituzionale del comparto delle Autonomie Locali, in particolare modo riguardo la distinzione dei due ambiti competenziali. Sul punto, v. MANSI A., *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Padova, 2004; PASTORI G., *Art. 5*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2007.

<sup>18</sup> Sul punto, *ex multis* v. MABELLINI S., *La potestà legislativa in materia di beni culturali tra Stato e Regioni speciali*, in «Diritto e Società», n. 3-4, 2010.

<sup>19</sup> Sul punto, v. MARINI F.S., *La 'tutela' e la 'valorizzazione' dei beni culturali come 'materie-attività' nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1, 2004.

<sup>20</sup> In merito, si riporta la riflessione del Presidente Emerito della Corte Costituzionale, Giovanni Maria Flick: "La Corte è stata assai impegnata per dare concreta attuazione alla modifica del Titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001 e non accompagnata da una pur necessaria legge di attuazione (che è sopraggiunta tardivamente); per precisare, tra le altre cose, quella distinzione tra la tutela e valorizzazione cui ho accennato. L'aver affidato la prima allo Stato e la seconda alle Regioni ha creato però una prateria senza confini precisi, dove imperversavano la 'cavalleria' e gli 'indiani' – rappresentati rispettivamente dall'uno e dalle altre – rivendicando ciascuno le proprie competenze e



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

valorizzazione è la 'gestione':<sup>21</sup> seppur però di difficile interpretazione, essa va intesa come complesso di azioni mirate alla produzione ed erogazione di servizi culturali attraverso l'organizzazione stabile di beni e mezzi materiali (ed immateriali), nell'ottica di migliorarne il valore socio-economico<sup>22</sup> ai fini della pubblica fruibilità; l'attività di gestione appare, dunque, fortemente integrata con le attività di valorizzazione tanto da rappresentare non solo una leva per i processi di rigenerazione territoriale ma anche un mezzo – forse anche il più idoneo – per aumentare la divulgazione e la conoscenza del patrimonio culturale. Il D.Lgs. n. 112/1998 (*ex art.* 148) aveva operato una distinzione giuridica tra i concetti di 'tutela', 'gestione' e 'valorizzazione' – attribuendo all'attività di gestione una funzione intermedia tra la tutela e la valorizzazione – ma la revisione costituzionale del 2001 in sede di riparto delle relative competenze non ha colto l'opportunità di sviscerare il concetto di 'gestione', tralasciandone la opportuna configurazione giuridica.<sup>23</sup> Ci sembra utile, a tal proposito, menzionare il parere n. sez. 1794/2002, rilasciato dal Consiglio di Stato, sullo schema di regolamento recante disposizioni inerenti alla costituzione e partecipazione a società da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, in cui è riconosciuta la natura strumentale dell'attività di gestione dei beni culturali, sottolineandone il carattere propedeutico rispetto sia alla tutela che alla valorizzazione. Per una parte della dottrina nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali va compresa anche la funzione di gestione di tali beni, senza però che sia necessaria la predisposizione di una regolamentazione uniforme e

---

*soprattutto la gestione delle risorse economiche per farvi fronte. Ricordo le liti tra Stato e Regioni – una tra le tante in tema di restauro – e le sentenze che ribadivano l'impossibilità di distinguere le due competenze, poiché da un lato non c'è tutela senza valorizzazione, dall'altro la valorizzazione è il miglior modo di attuare la tutela (...) la Corte si è pronunciata più volte. Ha affermato che il patrimonio culturale è espressione e testimonianza delle vicende storiche; che la distinzione tra tutela, valorizzazione e gestione di quel patrimonio non può risolversi in una contrapposizione e in una falsa antinomia; che non ci può essere soluzione di continuità tra tutela e valorizzazione. Si deve lavorare nella direzione di una leale collaborazione non solo tra realtà pubbliche – Stato, Regione, Enti Locali – ma anche fra esse ed il privato, per cercare di fare non già una economia di cultura (con i famigerati tagli lineari alla spesa) ma una economia della cultura"* (così FLICK G.M., *L'archeologia pubblica: ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in «Rivista A.I.C.», n. 4, 2015).

<sup>21</sup> Sul punto, v. SEVERINI G., *Art. 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012; BARBATI C., *Articolo 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in CAMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2006; LEONE G. - TARASCO A.L. (a cura di), *Art. 6*, in Id. (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali*, Cedam, Padova, 2006.

<sup>22</sup> Sulla funzione sociale delle attività che precedono la gestione, ovvero tutela e valorizzazione, si rimanda al D.L. 20 settembre 2015, n. 146 (convertito in L. 12 novembre 2015, n. 182), che inserisce sia la valorizzazione che la fruizione – oltre alla tutela – tra i "livelli essenziali delle prestazioni" afferenti al settore della cultura, ciò in attuazione del dettato costituzionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), rubricando tali attività come diritti sociali, in particolare diritti culturali, di cui lo Stato ne garantisce la piena attuazione. Sul punto v. AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991; FOA' S., *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001; SGRO' F., *La duplice natura dei diritti culturali*, in BILANCIA P. (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2016.

<sup>23</sup> Sul punto, v. AINIS M., *Il decentramento possibile*, in «Aedon», n. 1, 1998.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

senza che possa venire meno lo stretto nesso esistente tra le due attività, ossia valorizzazione e gestione, nonostante le differenze esistenti sia a livello concettuale che a livello metodologico, e senza trascurare che l'una è propedeutica all'altra.<sup>24</sup> Per altra parte della dottrina, non sembrano rilevarsi grandi differenze tra i concetti di 'gestione' e 'valorizzazione' in quanto sovrapponibili, l'uno inglobato nell'altro, secondo una visione imprenditoriale del patrimonio storico ed artistico, al contempo funzionale al miglioramento dello stato di conservazione dei beni ed anche alla loro fruibilità.<sup>25</sup> Sulla scia di tale orientamento, la recentissima Sentenza n. 19/2024 della Corte Costituzionale – intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83 della Legge Regione Lombardia n. 12/2005 promosso dal T.A.R. Lombardia nel contenzioso tra Cartiere Villa Lagarina S.p.A. ed il Comune di Mantova – che ha riaffermato la sovrapponibilità delle due funzioni, ovvero la 'gestione' dei beni culturali rientrante nella materia 'valorizzazione' o, più in generale, riconducibile all'ambito del governo del territorio. Secondo altro orientamento della dottrina, la funzione di gestione coincide con l'attività materiale di "*amministrazione del bene culturale ambientale che ne coinvolge l'uso*" (ROLLA G., 1988).<sup>26</sup> In estrema sintesi, dunque, in linea col tenore delle vigenti disposizioni codicistiche in materia – ossia il D.Lgs. n. 42/2004 – la funzione di gestione alla cui realizzazione intervengono, sulla base del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale), sia le amministrazioni pubbliche interessate a vario titolo sia i soggetti privati (anche in forma associata), nell'alveo del dispositivo costituzionale dell'articolo 118 – è tesa ad incrementare il valore socioeconomico della filiera del patrimonio culturale allo scopo di garantire una sempre maggiore fruibilità di tali beni:<sup>27</sup> in particolare, la gestione affidata a soggetti diversi da quelli statali (o pubblici) – sulla base di contratti di servizio o concessione – si inserisce nell'ambito delle cd. 'esternalizzazioni' di servizi culturali di competenza statale (o di altri enti pubblici territoriali), finalizzati alla migliore fruizione dei beni. A conferma dello stretto nesso esistente tra le funzioni di gestione e valorizzazione, si richiamano due sentenze della Corte Costituzionale del 2004: la n. 9 – nel giudizio per conflitto di

---

<sup>24</sup> Sul punto, v. STELLA RICHTER P. - SCOTTI E., *Lo statuto dei beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da SANTANIELLO G., vol. XXXIII, Cedam, Padova, 2002.

<sup>25</sup> Sul punto, v. CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 7, 1998; BARBATI C., *Decentramento e beni culturali tra tutela e valorizzazione*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 2, 1997; AINIS M., *Il decentramento possibile*, in «Aedon», n. 1, 1998; BARBATI C., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 2, 2003; CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in «Rivista trim. di diritto pubblico», n. 3, 2001; Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2016.

<sup>26</sup> ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988.

<sup>27</sup> Sul punto, v. MENGOZZI M., *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012: un rapporto difficile ma non impossibile*, in «federalismi», n. 21, 2013; nonché BASSANINI F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in «Astrid. Rassegna», n. 53, 2007.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

attribuzione inerente l'articolo 3 del D.M. n. 420/2001, promosso dalla Regione Toscana – con cui i Giudici delle leggi, dopo aver ribadito che le funzioni di tutela e valorizzazione (dei beni culturali) sono attività strettamente connesse ed anche sovrapponibili – la prima attribuita alla competenza esclusiva statale sulla base della peculiarità del patrimonio storico-artistico nazionale formato in grande parte da opere create durante venticinque secoli circa nel territorio italiano, testimonianza ed espressione dell'identità storico-culturale del Paese da salvaguardare nell'insieme come una unica entità anche prescindendo dal valore di ogni singolo bene; la seconda attribuita alla legislazione concorrente di Stato e Regioni –, sottolineano la posizione intermedia della attività di gestione, funzionale sia alla tutela che alla valorizzazione, e forniscono la definizione delle due funzioni: col termine 'tutela' si deve intendere ogni azione diretta ad impedire primariamente che il bene, dopo essere stato individuato come tale, possa degradarsi nella sua struttura fisica compromettendone il valore culturale; mentre, la 'valorizzazione' è diretta alla pubblica fruizione del manufatto d'arte, senza trascurare lo stato di conservazione nel contesto in cui il bene si trova collocato. Con la Sentenza n. 26/2004, invece, la Consulta – nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 33 della Legge finanziaria 2002, promosso dalle regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria – afferma che la “*tutela, gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa*”, sono altrettante “*materie-attività*”: una conferma, dunque, della complementarità tecnico-giuridica delle due materie-attività, tutela e valorizzazione, e della funzionalità ad esse dell'attività di gestione.<sup>28</sup>

Col nuovo assetto di competenze tracciato con la riforma<sup>29</sup> del Titolo V, Parte II, della Costituzione ed a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e paesaggistici, la giurisprudenza costituzionale interviene (*ex multis*, Sentenza n. 232/2005) sul nuovo riparto di competenze disegnato dal legislatore delegato, sulla base dell'esigenza dell'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative<sup>30</sup>, introducendo – al novellato comma 3, articolo 118 della Costituzione – “*forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della tutela dei beni culturali*”, ciò allo scopo di non trascurare le specificità locali delle regioni, stante l'attribuzione allo Stato del compito di salvaguardare le esigenze primarie della tutela tenendo conto delle peculiarità diffuse del patrimonio storico-artistico del Paese (*ex plurimis*, Sentenze Corte Cost. n. 9/2004 e n. 232/2005): “*forme di intesa e coordinamento*”, dunque,

<sup>28</sup> Cfr. FOÀ S., *Il restauro è espressione della tutela dei beni culturali: la disciplina normativa è solo statale*, «Il Foro amministrativo C.d.S.», n. 2, 2004.

<sup>29</sup> Per una puntuale ricostruzione riguardo le novità in merito alla nuova disciplina costituzionale del Titolo V, v. D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010; nonché, CARETTI P. - BARBIERI T., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>30</sup> Sul punto, v. FOLLIERI E., *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2-3, 2003.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

mediante specifici accordi, sulla base del principio di leale collaborazione, normato dalla Costituzione all'art. 120, comma 2 al fine di assicurare sia la valorizzazione che la pubblica fruizione: secondo i Giudici delle leggi (Sentenza Corte Cost. n. 232/2005) in tali materie vige una *"coesistenza di competenze normative"*.

Dalle modifiche costituzionali operate nel 2001 al comparto normativo delle Autonomie Locali è rimasta priva di menzione la 'gestione' – seppur nell'ambito del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, ai sensi dell'articolo 148 del D.Lgs. n. 112/1998, la gestione rientrava tra le attività collegate ai beni ed ai servizi culturali funzionale al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione – : una svista del legislatore costituente?<sup>31</sup> Ha posto parzialmente rimedio – anche se manca un espresso richiamo al concetto di gestione inteso come funzione dotata di una propria identità – il legislatore delegato in sede di codificazione dell'intera disciplina, con le disposizioni contenute nel Capo II, rubricato *"Principi della valorizzazione dei beni culturali"*, della Sezione II dedicata all'*"Uso dei beni culturali"*, del Titolo II *"Fruizione e valorizzazione"*, Parte II rubricata *"Beni culturali"* del Codice dei beni culturali, in cui è regolamentata la valorizzazione dei beni di appartenenza pubblica mediante due possibili forme gestionali, ovvero la gestione 'diretta' e quella 'indiretta', ai sensi dell'articolo 115. (Una conferma dell'attrazione della funzione di gestione nell'ambito della funzione di valorizzazione!).<sup>32</sup> Nel primo caso è realizzata attraverso strutture organizzative interne – dotate di autonomia scientifica, finanziaria e contabile e provviste di personale tecnico idoneo – alle amministrazioni pubbliche. Secondo la dottrina di settore, però, *"...tale forma di gestione rappresenta poco più che una chimera, richiedendo, secondo il chiaro (ma utopico) linguaggio legislativo adeguate 'strutture organizzative interne alle amministrazioni' (comma 2), praticamente inesistenti e di assai difficile realizzabilità in presenza di risorse disponibili sempre più scarse. Anzi, la permanente carenza di siffatte strutture rappresenta una sorta di luogo comune nella letteratura, non solo giuridica, che si è occupata del tema"*.<sup>33</sup> Secondo altro orientamento, tale tipologia di gestione si concretizza in *"un'attività materiale dell'amministrazione volta alla valorizzazione del bene pertinente"*<sup>34</sup>, giacché la funzione di gestione *"è stata attratta, quasi diluita nel concetto di valorizzazione"*.<sup>35</sup> La gestione 'indiretta', invece, rientra nella fattispecie delle 'esternalizzazioni' di attività e servizi<sup>36</sup>, tramite

<sup>31</sup> Sul punto, v. BARBATI C., *L'attività di valorizzazione*, in «Aedon», n. 1, Mulino, 2004.

<sup>32</sup> Cfr. BARBATI C., Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 2, 2003.

<sup>33</sup> BELLOMIA S., *sub Artt. 115-117*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012.

<sup>34</sup> BARBATI C., *Diritto e gestione dei beni culturali*, Mulino, Bologna, 2011.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Sul punto, v. TARASCO A.L., *L'esternalizzazione delle funzioni dei beni culturali alla luce del diritto dell'economia*, in «Urbanistica e Appalti», n. 10, 2007.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

affidamento a terzi privati – secondo il modello concessorio – relativi alla valorizzazione del patrimonio culturale: dunque, non una vera definizione del perimetro giuridico del concetto di ‘gestione’ ma, piuttosto, un assorbimento della relativa funzione prevalentemente nella sfera della ‘valorizzazione’ – i cui istituti giuridici sono utilizzabili ai fini della realizzazione delle attività di gestione – secondo modalità compatibili con i preventivi interventi di tutela.<sup>37</sup> È, dunque, definitivamente esclusa l’opzione di attribuire alla gestione uno spazio giuridico autonomo sia a livello costituzionale che in ambito amministrativo. Nell’alveo di tale indirizzo, all’indomani della revisione costituzionale dell’articolo 117, si colloca il Parere n. 1794/2002, in cui il Consiglio di Stato afferma che in relazione *“al riparto di compiti amministrativi, nel sistema organico di delimitazione delle competenze del Ministero (e, quindi, dello Stato) in materia di beni culturali disegnato dai decreti legislativi n. 112 del 1998 e n. 300 del 1999, si prevede una competenza esclusiva dello Stato per le sole funzioni e compiti di “tutela dei beni culturali”, come recita il già ricordato articolo 149 del decreto legislativo n. 112. Gli altri due gruppi di funzioni relative alla “gestione” e alla “valorizzazione” sono, invece, accomunati fra loro, se non altro in relazione al riparto di competenze, dovendo il loro esercizio essere svolto ‘in collaborazione’ tra Stato, Regioni ed enti locali (...) In conclusione sul punto, può affermarsi che l’assetto disegnato dal legislatore delegato sulle funzioni amministrative nella materia dei beni culturali, pur considerando fortemente connesse e complementari, dal punto di vista funzionale, le finalità di tutela, gestione e valorizzazione, dal punto di vista delle competenze attua una precisa distinzione tra tutela da un lato (spettante in via esclusiva allo Stato) e gestione e valorizzazione dall’altro (entrambe da svolgersi nella leale collaborazione con Regioni ed enti locali)”*. L’entrata in vigore del citato Codice dei beni culturali taglia la testa al toro con la definitiva riconducibilità del concetto di gestione nell’ambito della valorizzazione. A proposito dell’affinità tra gestione e valorizzazione autorevole dottrina, pur individuando la separazione giuridico-concettuale come errore eziologico – ne mette in evidenza le interconnessioni tecnico-metodologiche in quanto gestione e valorizzazione intervengono sul bene culturale come oggetto mediato, di contro oggetto immediato sono la determinazione degli aspetti organizzativi degli interventi su di esso, teleologicamente mirati alla divulgazione e promozione del patrimonio culturale ed al potenziamento della sua fruibilità.<sup>38</sup>

In tema di riparto di competenze, si menziona una significativa pronuncia, la Sentenza n. 194 del 2013 – relativa al giudizio di legittimità costituzionale della Legge

---

<sup>37</sup> Sul punto, *ex multis* v. PETRANGELI F., *Il riparto di funzioni legislative tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Roma, 2006.

<sup>38</sup> Cfr. CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 7, 1998.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

reg. Lombardia n. 16/2012 per contrasto con l'articolo 117, comma 3, e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione – con cui la Consulta afferma che “...se ‘tutela’ e ‘valorizzazione’ esprimono – per dettato costituzionale e per espressa disposizione del codice, agli articoli 3 e 6 – aree di intervento diversificate, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione e, invece, anche alle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione del patrimonio (...) e la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze”; proseguendo, la Corte legittima il potere di legiferare delle Regioni ogni qual volta ritenesse che un bene culturale non tutelato – dallo Stato – possa invece rappresentare l'identità di una specifica comunità, affermando che “...la circostanza (...) che una specifica cosa non venga ‘classificata’ dallo Stato come di ‘interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico’, dunque non venga considerata come bene culturale, non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale: restando tale interesse ancorato, in ipotesi, ad un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola specifica comunità. In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle regioni può dunque legittimamente esercitarsi (al di fuori del binomio tutela/valorizzazione) non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere oltre ai beni culturali identificati secondo la disciplina statale, rilevanti sul piano della memoria dell'intera comunità nazionale, eventualmente anche ad altre espressioni di una memoria ‘particolare’, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con la proprie peculiarità e le proprie storie”. Per la Corte, dunque, soltanto la disciplina statale è in grado di garantire – a fronte della organicità del patrimonio culturale – gli interventi più adeguati di tutela, ciò sia “...per la previsione di specifici procedimenti e di dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni” e sia “per l'attribuzione a competenti apparati di compiti che richiedono conoscenze altamente specializzate e l'impiego di criteri omogenei”. Tuttavia, nonostante la diversificazione tra i due ambiti competenziali, secondo la Consulta tra le due materia-attività sussiste una contiguità ontologica e teleologica che, nell'attività legislativa, può determinare casi di concreto concorso della competenza esclusiva statale con quella concorrente di Stato e Regioni, con la conseguenza che gli interventi diretti alla valorizzazione del patrimonio culturale sono corollario di specifici strumenti di tutela dello stesso (Sentenza Corte Cost. n. 140/2015).



### 3. Recenti novità giurisprudenziali

In merito alla questione del riparto di competenze, è intervenuta la Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 138/2020 – nel giudizio di legittimità costituzionale relativo alla Legge Regione Abruzzo n. 7/2019, riguardante la destinazione commerciale e valorizzazione dei trabocchi<sup>39</sup> da molo della costa abruzzese, promosso dal Governo per la violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione –. Nel caso di specie, i Giudici delle Leggi, cristallizzando il perimetro delle due “*aree funzionali*” ricavato dal D.Lgs. n. 42/2004 che, in quanto norma di attuazione degli articoli 9 e 117 si “*autoqualifica*” come “*parametro interposto*” con cui misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni normative eventualmente contrastanti con esso (Sentenza Corte Cost. n. 193/13). Dopo aver definito gli ambiti della tutela<sup>40</sup> e della valorizzazione<sup>41</sup>, la Consulta sottolinea il ruolo essenziale delle Amministrazioni Locali – e delle relative funzioni amministrative, coerentemente col principio di sussidiarietà – ai fini del bilanciamento delle due materie-attività, ovvero la tutela del bene e la sua utilizzazione economica, affermando, altresì, che rimane compito dello Stato, non solo l'esclusiva competenza legislativa in materia di tutela – senza esercitare alcuna ingerenza nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di valorizzazione – ma anche garantire sia adeguati interventi di tutela sia l'esercizio di poteri di vigilanza e controllo avvalendosi dell'attività amministrativa degli Enti Locali.

---

<sup>39</sup> Detti anche “caliscendi” o “bilancini”, sono antiche costruzioni realizzate in legno consistenti in una piattaforma protesa sul mare, ancorata alla roccia, da cui si allungano le macchine da pesca. Tali beni sono tutelati in quanto appartenenti al patrimonio culturale, ai sensi dell'art. 142 del Codice del 2004 poiché “...ricadenti nella fascia costiera di cui alla lettera a) del medesimo articolo, ed in parte anche in quanto ricadenti all'interno del perimetro di riserve naturali regionali di cui alla lettera f)”, ovvero il Sistema di Aree protette della Costa Teatina. Con la Legge reg. n. 93/1994 – definiti all'art. 1, come “beni culturali primari” – la Regione Abruzzo si è posta l'obiettivo di valorizzare tali manufatti del patrimonio storico-culturale ed ambientale, promuovendone il recupero ed una contestuale utilizzazione non in contrasto con i valori tipici estetici, tecnologici e paesaggistici.

<sup>40</sup> Secondo la Corte per “tutela” si intende “...non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi”. Secondo il legislatore, infatti, l'attività di tutela deve comprendere tutte le prescrizioni, le misure e gli interventi volti a garantire la trasmissione dei tratti distintivi del manufatto d'arte e, al contempo, la sua fruizione integrale nell'interesse superiore della collettività. Nel perseguire tali finalità, la tutela raggiunge una pluralità di obiettivi che possono essere ricondotti sostanzialmente a due categorie: la “conservazione” e la “valorizzazione”. La conservazione mira al mantenimento, o al recupero, della integrità del bene, sia riguardo il profilo strettamente materiale che per vari aspetti attinenti alla identità culturale del bene medesimo.

<sup>41</sup> Sempre per la Corte, la “valorizzazione” è, invece, quel “complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, alla fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso” (Sent. n. 138/2020).



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Sempre nell'alveo della giurisprudenza costituzionale, le Sentenze n. 219, n. 251 e la n. 262 del 2021. Nel merito, con la prima – relativa al giudizio di legittimità costituzionale della Legge Regione Calabria n. 10/2020 promosso dal Governo, per la violazione degli articoli 9 e 117 della Costituzione – i Giudici costituzionali, partendo dalla riforma del Titolo V del 2001, sottolineano che mentre la cura e la conservazione del patrimonio culturale spettano in via esclusiva allo Stato *“la valorizzazione<sup>42</sup> dei beni culturali e (in generale) la fruizione del territorio, sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni”* – principio già ribadito con le Sentenze n. 367/2007 e n. 66/2018 – poiché l'ambito della tutela, affidata allo Stato, rappresenta una precondizione ed *“...un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia (...) di valorizzazione dei beni culturali”*; pertanto, sulla base della unitarietà del territorio, occorre individuare forme di coordinamento tra le varie modalità di tutela. Con la seconda, invece, la Consulta – nel giudizio di legittimità costituzionale della Legge reg. Puglia n. 30/2020, in riferimento alla violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione – ha affermato che la competenza legislativa concorrente regionale non può, in nessun modo, derogare a quanto stabilito dalla Stato, quindi, *“...deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo”* (ex plurimis, Sentenze Corte Cost. n. 141/2021 e n. 215/2018); ancora, gli interventi di tutela posti dal legislatore regionale devono mirare *“...a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione tutoria dei beni culturali (e paesaggistici) sull'intero territorio nazionale”* (Sentenza Corte Cost. n. 182/2006). Infine, la terza sentenza – la n. 262/21, concernente il giudizio di legittimità costituzionale della Legge Provincia autonoma di Trento n. 3/2020, per la violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettere s) ed m), della Costituzione – con cui la Corte, basandosi sul criterio del 'parametro interposto' delle disposizioni codicistiche rispetto al dettato costituzionale, afferma che la tutela dei beni culturali non rappresenta una materia in senso tecnico in quanto *“...non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”* (Sentenza Corte Cost. n. 407/2002); sottolineando altresì che, anche dopo la riforma costituzionale del 2001 di revisione del Titolo V relativo alle Autonomie Locali, al legislatore spetta il potere – il cui fondamento poggia sull'articolo 117, comma 2, della Costituzione – di *“vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali”*, a conferma della

---

<sup>42</sup> Sulla tale nozione, v. ex multis CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in «Rivista trimestrale Diritto Pubblico», n. 3, 2001; BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2006; VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011; GARDINI S., *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in «Rivista trimestrale Diritto Pubblico», n. 2, 2016.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

competenza legislativa statale nella materia della tutela dei beni culturali; con la conseguenza che le disposizioni contenute negli atti normativi statali emanati in materia prevalgono sulla legislazione “*degli enti ad autonomia differenziata nell’esercizio delle proprie competenze*” (*ex plurimis*, Sentenze Corte Cost. n. 536/2002 e n. 51/2006). In ultimo, la Corte ribadisce che le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio si qualificano come “*norme di grande riforma economico-sociale*” in grado di vincolare sia le regioni a statuto speciale sia le province autonome nell’attività relativa agli interventi sui beni soggetti a tutela (*ex plurimis*, Sentenza Corte Cost. n. 160/2021). Occorre aggiungere, inoltre, che nel caso di specie trattasi dell’introduzione – da parte del legislatore statale – di un regime di deroga ai vincoli tutori, volto a garantire il bilanciamento dell’interesse alla tutela del patrimonio culturale con quello riguardante la ripresa delle attività economiche, nel contesto, del tutto eccezionale, rappresentato dal periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19; sotto tale profilo, la normativa provinciale impugnata ha delineato una procedura semplificativa di gestione dei beni culturali – nell’ambito dell’emergenza sanitaria – profondamente difforme dal regime derogatorio statale: ciò anche nell’ottica della funzione sociale<sup>43</sup> degli interventi di promozione e comunicazione del patrimonio culturale, sia di appartenenza pubblica che privata, ovvero azioni di valorizzazione realizzate come attività di rilevanza pubblica nell’interesse della collettività, nell’alveo di quel ‘diritto alla cultura’<sup>44</sup> inteso come strumento di elevazione culturale e di perfezionamento della personalità di ogni individuo.<sup>45</sup> Cultura, quindi, come ‘ecosistema sociale’, secondo la dottrina, ovvero “*una sorta di ecosistema che coinvolge oltre all’aspetto economico, anche le principali dimensioni della vita sociale*”.<sup>46</sup>

Ancora più recente, la Sentenza n. 160/2023 – nel giudizio di legittimità costituzionale della Legge Regione Lombardia n. 30/2006, promosso dal T.A.R. Lombardia, sezione di Brescia, nel procedimento vertente tra E. S.p.A. ed il Comune di Monticelli Brusati – con cui la Corte interviene in tema di riparto delle competenze, ribadendo che il dispositivo costituzionale dell’articolo 117, comma 2, lett. s), opera “*una chiara ed univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli*

<sup>43</sup> Sul punto, v. *ex multis* ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Giuffrè, Milano, 1988.

<sup>44</sup> Sul punto, v. REPETTO G., *Il diritto alla cultura*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 10/06/2016; nonché BILANCIA P., *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in BILANCIA P. (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.

<sup>45</sup> Ciò dimostra una rinnovata consapevolezza riguardo la centralità della persona nell’ambito del costituzionalismo contemporaneo, ponendo in risalto la dimensione culturale dei diritti fondamentali dell’individuo e, quindi, lo stretto nesso tra cultura e Costituzione così come sancito dai Padri costituenti con l’art. 9. Sul punto, v. HÄBERLE P., *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001.

<sup>46</sup> CAVALIERE S., *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi ‘diritti culturali’*, in «Rivista A.I.C.», n. 3, 2017.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

*territoriali*”, sottolineando, inoltre, che con tale potestà statale si ottempera ad “*ineludibili esigenze di protezione di un bene (culturale) unitario e di valore primario*” che potrebbero essere vanificate se fosse attribuito alla regione “*la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura ad un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l’individuazione del livello regionale*”: secondo i giudici costituzionali, dunque, l’assetto di competenze stabilito dal dettato costituzionale, e dalla normativa di attuazione, è quello ritenuto più congruo per la cura della materia in argomento.

Sempre nell’alveo della giurisprudenza costituzionale, citiamo la Sentenza n. 163/2023 – nel giudizio di legittimità della Legge Regione Molise n. 7/2022, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – con i Giudici delle leggi, dopo aver ribadito che la tutela del patrimonio culturale rappresenta un valore primario ed assoluto (*ex plurimis*, Sentenza Corte Cost. n. 367/2007), affermano che la tutela organica e di ampio respiro del patrimonio culturale – inteso come insieme dell’intera filiera sia di beni culturali che di beni paesaggistici – non tollera interventi frammentati e incoerenti, assurgendo, pertanto, a valore di carattere generale imprescindibile per l’intera collettività, assolutamente non derogabile dal legislatore regionale in quanto competenza legislativa esclusiva del legislatore nazionale, ai sensi del dispositivo costituzionale dell’articolo 117, comma 2, lett. s)) che rappresenta un livello uniforme di tutela; ciò traccia un limite alla protezione degli altri interessi di rilevanza pubblica compresi nella sfera di competenza legislativa concorrente delle regioni in tema di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, nonché alle competenze regionali residuali (*ex multis*, Sentenze Corte Cost. n. 12 e n. 272 del 2009 e n. 187 e n. 106 del 2022). Senza trascurare, inoltre, la conferma delle nozioni delle funzioni di ‘tutela’ e di ‘valorizzazione’, “*aree di intervento diversificate, anche se spesso tra di loro connesse*”, ovvero la prima, attribuita allo Stato al fine di garantire l’*“esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione”*; mentre, alle Regioni spetta “*la disciplina e l’esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio*” (v. Sentenza Corte Cost. n. 194/2013).<sup>47</sup>

Altro significativo intervento della Consulta, in materia di riparto di competenze, è la Sentenza n. 240/2020 – nel giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Lazio ed il Governo, a seguito della deliberazione della Regione n. 5/2019, riguardante il Piano territoriale paesistico regionale – con cui i Giudici costituzionali ribadiscono il concorso degli organi statali e delle regioni, a fronte di un quadro articolato e complesso di prassi amministrative sia statali che regionali, nella tutela del patrimonio culturale

<sup>47</sup> Sul punto, v. PICCHI M., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 10, 2017.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

allo scopo di garantire un armonico ed uniforme indirizzo metodologico, sulla base del principio di leale collaborazione<sup>48</sup>, nell'alveo del dettato costituzionale dell'articolo 120.<sup>49</sup> Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, l'attribuzione allo Stato delle funzioni in materia di tutela rappresenta un limite ai poteri ed all'esercizio di "funzioni primarie e concorrenti" delle Regioni e della Province autonome nelle materie di loro competenza, assolvendo altresì ad "una strategia istituzionale ad ampio raggio" (*ex plurimis*, Sentenze Corte Cost. n. 66/2018 e n. 86/2019). Solo la legislazione statale è in grado di garantire la necessaria impronta unitaria ed uniforme in relazione alla prassi amministrativa tutoria; ciò assume un valore imprescindibile non derogabile dal legislatore regionale, stante il valore primario di carattere pubblico che il patrimonio culturale rappresenta per l'intera collettività.<sup>50</sup>

Di eguale tenore la Sentenza n. 229/2022 – nel giudizio di legittimità costituzionale della Legge Regione Toscana n. 101/2020, riguardante interventi su edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio – con cui il Giudice delle Leggi ribadisce che in tema di patrimonio culturale, poiché la relativa disciplina prevede una tutela organica e di ampio respiro di competenza statale, non sono ammessi interventi frammentari ed incoerenti da parte delle Regioni stante l'esigenza di garantire un indirizzo amministrativo uniforme ed omogeneo sul territorio nazionale. Ne segue che, data l'assoluta prevalenza dei principi della tutela del patrimonio culturale, che riveste valore primario per la collettività, il legislatore regionale non può adottare provvedimenti legislativi in contrasto o in deroga di norme tutorie nazionali (*ex plurimis*, Sentenze n. 66/2018, n. 86/2019, n. 74/2021, n. 24/2022), essendo queste "dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario".

---

<sup>48</sup> Ai fini del regolare funzionamento dei meccanismi di tale principio, è necessario un costante confronto, paritario e leale tra le amministrazioni, durante ogni fase dei procedimenti avviati; ciò per garantire il giusto bilanciamento delle rispettive finalità. Secondo accreditata dottrina, "l'individuazione della rilevanza costituzionale della collaborazione si configura essenzialmente come un problema di interpretazione del sistema complessivo e, quindi, delle implicazioni della sua messa in opera" (BARTOLE S., *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce dei principi di diritto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1982). Sull'istituto della collaborazione, sull'interpretazione in fase applicativa di tale istituto, ha fatto chiarezza la giurisprudenza costituzionale, indicandone come strumento principale l'«intesa». Si veda, a tal proposito, la Sentenza n. 219/1984, con cui la Consulta auspica che "nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che ad una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione ed integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali".

<sup>49</sup> Sugli assetti delle competenze in materia di beni culturali, v. BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in BARBATI C. - CAMMELLI M. - CASINI L. - PIPERATA G. - SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017; nonché SAU A., *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario*, in CHITI E. - GARDINI G. - SANDULLI A., *Unità e pluralismo culturale*, Firenze University Press, 2016.

<sup>50</sup>



### 4. Conclusioni

È del tutto evidente come la revisione costituzionale del comparto delle Autonomie Locali ha condizionato significativamente i rapporti tra Stato e Regioni<sup>51</sup> nella materia dei beni culturali e dei beni paesaggistici, inducendo la Corte Costituzionale ad intervenire in alcuni casi anche per chiarire la *ratio* di alcune norme la cui interpretazione, in sede di applicazione, ha creato non pochi dubbi alle Amministrazioni locali, finanche agli addetti ai lavori: in estrema sintesi, i nuovi assetti introdotti con la revisione del 2001 si poggiano sulla 'leale collaborazione' tra amministrazioni, ma non senza l'incognita dello stallo nell'azione amministrativa dei pubblici poteri. In tale ottica, la Consulta ha svolto un ruolo<sup>52</sup> assai rilevante per definire e delimitare non solo le funzioni/attività di 'tutela' e 'valorizzazione' del patrimonio culturale – esaltandone il carattere trasversale – ma anche le regole con cui operare la più efficiente allocazione delle relative funzioni amministrative, allo scopo anche di mitigare l'accesa dialettica tra Stato e autonomie: la giurisprudenza costituzionale, quindi, ha contribuito in modo decisivo a rasserenare i rapporti tra l'Amministrazione statale e le Amministrazioni regionali in relazione a tali due materie/attività.<sup>53</sup> In dottrina<sup>54</sup> non è mancato, però, un orientamento critico su tale questione, laddove è stato 'censurato' lo svilimento del ruolo del legislatore a favore della Corte, assunta ad "ago della bilancia nei rapporti centro-periferia".<sup>55</sup> In tale contesto, il progetto governativo del regionalismo differenziato<sup>56</sup> – definito dalla dottrina anche come "la

<sup>51</sup> Sul punto, v. POGGI A., *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in «Federalismi.it», n. 8, 2003.

<sup>52</sup> Sul ruolo svolto dalla Corte Costituzionale, v. CLEMENTE DI SAN LUCA G., *La elaborazione del diritto dei beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, in «Aedon», n. 1, 2007.

<sup>53</sup> Sul punto, v. MARINI F.S., *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come 'materie attività' nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1, 2004; nonché BIFULCO R. - CELOTTO A., *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza sul riparto di competenze fra Stato e regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

<sup>54</sup> Cfr. BIN R., *Dopo la riforma*, in «Le istituzioni del federalismo», 2001; nonché BIN R., *Le potestà legislative regionali: dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», 2001.

<sup>55</sup> Cit. TOSI R., *Giustizia costituzionale e regionalismo forte*, in «Le regioni», 1996.

<sup>56</sup> Secondo il dettato costituzionale dell'art. 116, comma 3 – come revisionato dalla Legge Cost. n. 3/2001 – alle regioni a statuto ordinario è possibile attribuire, con legge dello Stato, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie elencate al comma 3, dell'art. 117 – tra cui alla lett. s) la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" – comprese nella sfera della potestà legislativa concorrente, sulla base di specifici accordi fra Stato e Regioni, dopo aver acquisito il parere delle Amministrazioni locali interessate e nel rispetto dei principi costituzionali fissati dall'art. 119. Sul tema del regionalismo differenziato, *ex multis* v. MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 4, 2017; VIOLINI L., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in «Rivista AIC», n. 4, 2018; CHIARA G., *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 12 luglio, 2019.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

*speciale specialità*<sup>57</sup> – non nasce sotto i migliori auspici:<sup>58</sup> il Parlamento sarà chiamato (?) ad esercitare la propria indispensabile funzione per riequilibrare eventuali distorsioni anche in relazione alle procedure amministrative connesse alla disciplina del patrimonio culturale. A tal proposito, pare utile ricordare il pensiero di Giovanni Maria Flick: *“l’art. 9 della Costituzione rappresenta una novità nell’ambito delle costituzioni del dopoguerra poiché – fondendo insieme cultura, ricerca scientifica e tecnica, ambiente e paesaggio, territorio e patrimonio culturale – afferma che la Repubblica tutela il patrimonio artistico, storico e il paesaggio nella prospettiva dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica. Ne affida la tutela a Stato, Regioni ed Enti locali (...) salvo le patologie e le degenerazioni del ‘federalismo nostrano’, che oggi tutti conosciamo”*.<sup>59</sup>

In estrema sintesi, la funzione/attività di ‘gestione’ del patrimonio culturale ha un forte impatto economico, e sociale, per i territori e per le comunità locali, nell’alveo del principio giuridico di sussidiarietà: le comunità traggono vantaggio competitivo da una efficace gestione della filiera dei beni culturali e dei beni paesaggistici attraverso il modello reticolare o a rete.<sup>60</sup> Nonostante ciò, la gestione, non avendo più una propria autonomia giuridica nell’ambito della disciplina di riferimento, andrebbe ricondotta nei confini di un concetto pragmatico ed anche logico, analizzandone, secondo autorevole dottrina, l’estensione e l’oggetto in sede di pratica applicazione.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Cit. FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 6, 2001.

<sup>58</sup> Sul punto, v. NAPOLITANO A., *L’irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, in «ISSIRFA», n. 2, 2023.

<sup>59</sup> Cit. FLICK G.M., *L’archeologia “pubblica”: ovvero come attuare concretamente l’articolo 9 della Costituzione*, in «Rivista A.I.C.», n. 4, 2015.

<sup>60</sup> Cfr. CAROLI M., *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2016.

<sup>61</sup> Sul punto, v. CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, in BARBATI G. - CAMELLI M. - CASINI L. - PIPERATA G. - SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017.