

Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale in tema di altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale
di Stefania Cavaliere*

Sommario: 1. Premessa - 2. I termini della questione - 3. Qualche osservazione sui criteri utilizzati dalla Corte per individuare i beni culturali *ex lege* e quelli che non rientrano in tale categoria.

Abstract.

Con questo scritto si intende esaminare i criteri interpretativi utilizzati dalla Corte costituzionale per risolvere le questioni di costituzionalità attinenti ai beni culturali e ad "altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale". In particolare si esamina la sentenza n. 194/2013 dove la Corte, con argomentazioni non del tutto persuasive, dichiara l'incostituzionalità di una legge regionale, chiamando in causa, in maniera discutibile, l'art. 10 del Codice Urbani, che viene considerato norma interposta. Si mette in evidenza, difatti, come il Giudice delle leggi, nella summenzionata decisione, pur partendo da presupposti analoghi a quelli riscontrabili nelle precedenti sentenze inerenti a questioni simili, giunge a conclusioni completamente differenti rilevandosi una mancanza di coerenza nella giurisprudenza costituzionale sull'argomento *de quo*.

Parole chiave.

Beni culturali – Corte costituzionale – potestà legislativa regionale – presunzione di culturalità - Codice Urbani.

1. Come è noto, la Corte costituzionale è intervenuta più volte per comporre i contrasti tra Stato e Regioni in merito alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, le due "materie attività"¹ o, funzioni, come sono anche denominate, previste dalla Costituzione (in maniera, magari non del tutto felice e piuttosto artificiale²). A tal fine si è avvalsa, quasi sempre, degli stessi principi interpretativi, i quali tendono a riproporsi in maniera pressoché costante nelle sentenze relative all'argomento *de quo* e, ovviamente, in tal modo, ha segnato in significativa misura le sorti del rapporto Stato – Regione nella materia dei beni culturali. Il Giudice costituzionale, dopo la riforma

* Professore a contratto di Legislazione del turismo, Università degli Studi di Bari "A. Moro".

¹ Anche la Corte costituzionale già dalla sentenza n. 26/2004 ha utilizzato tale definizione.

² Non pochi autori, all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno difatti criticato severamente la distinzione delle due competenze, tra gli altri, per. es., F. P. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2004, 122 e ss., e G. PASTORI, *Art. 5*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, II ed. 2007, 85 e ss.

del Titolo V³, e prima del 2004, anno di approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), per risolvere le questioni di legittimità costituzionale riguardanti i beni culturali, faceva spesso riferimento al c. d. criterio storico-normativo, che applicava nel caso concreto in base al significato specificato nelle disposizioni normative vigenti prima dell'emanazione del predetto Codice⁴. Successivamente al 2004, invece, ha preferito o spostare il centro del problema dal tipo di attività al tipo di bene oggetto dello stesso⁵ o operare una sorta di correzione delle competenze Stato - Regione *ex art. 117 Cost.*, c. 2, lett. s) e c. 3, fondata dal riformatore costituzionale sulla dicotomia tutela/valorizzazione, forse anche per la difficoltà di scindere le due funzioni, che sono, in effetti, pure a dire della stessa Consulta, "intrecciate" fra di loro⁶, decidendo a chi spetta la potestà legislativa in base alla titolarità del bene e applicando il c. d. criterio dominicale⁷, ricavato dall'art. 152 del d.lgs. 112/88 e ripreso poi dal Codice Urbani (art. 112, c. 2). Spesso, anche se non sempre⁸, la Corte ha preferito assumere un atteggiamento, se così si può dire, statocentrico (anche se, magari, in taluni casi, come per esempio quello che si analizzerà di seguito, con deduzioni non troppo coerenti con la sua stessa giurisprudenza), atteso che ha risolto i conflitti tra i due Enti limitando la potestà legislativa regionale a favore di quella dello Stato (forse?) per un (celato, ma non tanto) atavico timore (sfiducia) che le Regioni non siano in grado (o in condizione) di porre in essere azioni efficaci nei confronti dei beni culturali.

³ A. L. TARASCO, *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, C. BIANCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuova rass. di leg. dottr. e giur.*, 2008, 1453 e ss.

⁴ F. S. MARINI, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materia attività nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 197 e ss.

⁵ Per es. emblematica è la sentenza n. 26 del 2004.

⁶ Corte cost. sent. n. 232 del 2005.

⁷ A tal proposito, mi sia consentito rinviare al mio, *Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in www.giustamm.it, 01/08/2007.

⁸ Corte cost. sentt. n. 94 del 2003 e nn. 160 e 232 del 2005, ma pure, ultimamente, la sent. n. 153 del 2013.

2. La sentenza n. 194/2013 scaturisce da un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri che ha impugnato alcuni articoli⁹ di una legge della Regione Lombardia del 2012, lamentando il mancato rispetto dell'art. 117, c. 2 e 3 in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali. Le disposizioni impuginate attribuiscono, o, sarebbe meglio dire, attribuivano, in considerazione della dichiarazione di incostituzionalità, alla Regione: a) la ricognizione, la catalogazione, gli studi e le ricerche; b) il monitoraggio, la manutenzione, il restauro, la conservazione e la raccolta; c) la pubblicazione in rete dei dati relativi alle attività di cui alle lettere a) e b), dei reperti mobili e dei cimeli storici¹⁰, e stabilivano che chiunque avesse rinvenuto i reperti o i cimeli di cui sopra doveva darne tempestiva comunicazione scritta al sindaco del Comune competente per territorio entro quindici giorni dal ritrovamento, precisando il luogo del rinvenimento e fornendo, se possibile, documentazione fotografica e affidando ai sindaci la trasmissione alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia le comunicazioni ricevute, per gli atti di sua competenza. Secondo la Regione, invece, i beni oggetto della disciplina contenuta negli articoli impugnati erano "diversi"¹¹ da quelli di cui all'art. 10 del d. lgs. n. 42/2004 rubricato "beni culturali" e cioè "diversi" da quelli il cui carattere culturale sarebbe presunto, salvo differente esito della verifica di cui all'art. 12 del suddetto decreto e da quelli la cui "culturalità" è conferita con la dichiarazione di cui al successivo art. 13 del medesimo e che per tale motivo non ricadevano nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. La Regione, inoltre, evidenziava che la normativa in questione si inseriva in un contesto di disposizioni già vigenti,

⁹ Gli articoli in questione sono l'art.1, c. 2, 2 e 4, cc.1, 2, 3 della legge Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 16, rubricata "Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale", impugnati dal Presidente del Consiglio in quanto in contrasto con l'art. 117, c. 2, lettera s) e c. 3 Cost., in relazione agli artt. 10 e 88 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹⁰ Precisando che sono esclusi quelli appartenenti al periodo storico della prima guerra mondiale e i beni culturali di cui all'articolo 10 del d. lgs. n. 42/2004 presenti sul territorio regionale al fine della valorizzazione e fruizione delle eccellenze storiche e culturali della Lombardia.

¹¹ Punto 2 cons. in dir. della sentenza in esame.

rappresentando una sorta di disciplina di “completamento”¹² della legge n. 78/2001¹³ sulla tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale (pur avendo come oggetto cose diverse da quelle disciplinate da quest’ultima), che attribuisce allo Stato e alla Regione, ciascuno “nell’ambito delle rispettive competenze”, la promozione, la ricognizione, la manutenzione, il restauro, la gestione e la valorizzazione dei reperti, non assoggettati al regime del Codice Urbani, appartenenti alle vestigia della Prima guerra mondiale (normativa attuata dalla Regione Lombardia con una legge del 2008¹⁴, sulla promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale). Le disposizioni impugnate, per i motivi sopraesposti, secondo la Regione Lombardia, non si sovrapponevano alla legge statale, ma, al contrario, la integravano, in attuazione dell’art. 9 Cost. ponendosi al di fuori del “perimetro applicativo del Codice dei beni culturali, mirando, anzi, a completare una forma di tutela che non veniva, per il resto, minimamente scalfita”¹⁵. La Corte, invece, ha osservato preliminarmente come la disciplina impugnata non possa essere ritenuta un intervento regolativo a completamento e in attuazione della legge statale sulla tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale poiché quest’ultima detta un regime giuridico speciale e, non ritenendo persuasive le ragioni addotte dalla Regione resistente, ha accolto il ricorso erariale giudicando la normativa regionale incompatibile con il sistema del riparto di competenze in materia di beni culturali stabilito dalla Costituzione perché si sovrappone con la disciplina statale.

3. La Consulta ha, con la sentenza *de qua*, circoscritto i poteri regionali attraverso argomentazioni discutibili e non sempre del tutto persuasive. Così, si può anche essere d’accordo con l’osservazione preliminare della Corte, che smonta il primo argomento della Regione non ritenendo la legge

¹² Punto 2 del cons. in fatto.

¹³ Legge 7 marzo 2001, n. 78.

¹⁴ Legge Regione Lombardia 14 novembre 2008, n. 28.

¹⁵ Sempre punto 2 del cons. in fatto.

impugnata una norma dettata per dare “completamento” a quanto disciplinato dalla legge lombarda sulla Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, la quale rappresenta (come ha detto lo stesso Giudice costituzionale) un intervento regolativo “espressamente resecato” all’interno del perimetro di una disciplina specifica¹⁶ e comunque, nell’ambito dei limiti del riparto ordinario di competenze legislative dell’art. 117 Cost.¹⁷. Sorgono, invece, dubbi di una certa rilevanza confrontando le motivazioni della sentenza in commento con quelle contenute in precedenti pronunzie del Giudice costituzionale sullo stesso argomento e, in particolar modo, con la sentenza n. 94/2003, e con la n. 232/2005. Ad una prima lettura di queste ultime, difatti, risulta evidente che la Corte, pur partendo da presupposti simili a quelli riscontrabili nella sentenza del 2013, è giunta a conclusioni diametralmente opposte. Nello specifico, la prima sentenza¹⁸ ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale proposta dal Governo nei confronti di una legge della Regione Lazio¹⁹. In tale giudizio, la Consulta, evitando di definire se le attività previste dalla legge regionale costituissero tutela o valorizzazione e tralasciando di “distribuire” le possibili sovrapposizioni di competenze statali e regionali (che potevano, invece, contribuire a chiarire a chi spettava la potestà legislativa in questione), ha dichiarato che la

¹⁶ Punto 5 del cons. in dir.

¹⁷ S. MABELLINI, *La presunzione di culturalità apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, in *Consultaonline, studi*, 2013, rileva che la legge 7 marzo 2001 n. 78 attuata dalla Regione Lombardia con la legge n. 28/2008 è stata di recente “riesumata” con il d.lgs. n. 20/2012 che ha soppresso l’art. 2268, comma 1, n. 993, del d.lgs. n. 66/2010, il quale sanciva l’abrogazione della predetta legge n. 78, prevedendo che l’intera disciplina ivi contenuta riprendesse vigore e che da ciò la Corte avrebbe potuto dedurre maggiori aperture all’autonomia regionale.

¹⁸ Per un commento di tale sentenza, tra gli altri, S. FOA, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale"*. *La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it, 2003; F. S. MARINI, *I "beni culturali" e i "locali storici" del Lazio: una differenza storico-normativa*, in *Giur. cost.*, 2003, 777 s. e A.M. POGGI, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"? (a proposito della sentenza n. 94/1993 della Corte Costituzionale)*, in *Aedon*, 1/2003; in generale sul tema della vincolabilità delle attività commerciali tradizionali e, dunque, sull’oggetto trattato dalla sent. n. 94/2003, A. L. TARASCO, *Attività culturali e vincoli storico-artistici a Napoli: da Gay-Odin alla Libreria internazionale Treves*, in *Urb. e app.*, n. 2/2000, 187 ss.

¹⁹ Legge Regione Lazio n. 31/2001, recante “Tutela e valorizzazione dei locali storici”. Tale legge prevede che prevede la formazione a cura di uffici comunali e regionali di un elenco regionale dei locali aventi “valore storico, artistico ed ambientale”, la cui inclusione in detto elenco comporta la possibilità di accedere a finanziamenti regionali.

normativa impugnata, non pretendendo di determinare una nuova categoria di beni culturali²⁰ e prevedendo semplicemente una disciplina per la salvaguardia di esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aventi particolari caratteristiche di valore storico, artistico e ambientale²¹ (non ricadenti, a parere della Corte, e non perché vi è una tale precisazione nella legge *de qua*, tra i beni culturali secondo la normativa statale), non è in contrasto con la Costituzione. Anche nella seconda pronuncia, invero, un pò più complessa perché comportante diverse questioni intrecciate tra loro con dubbi di costituzionalità riguardanti pure altri articoli della Costituzione, oltre a quelli relativi all'art. 117, secondo comma, lettera s),²² con motivazioni in linea con quelle della prima sentenza richiamata, si riconosce l'esistenza di una potestà legislativa regionale su beni (anche questi ultimi) con specifici valori culturali che tuttavia non fanno parte di quelli individuati tramite la normativa statale, dichiarando infondata la questione di legittimità, sollevata dal Governo nei confronti della legge della Regione Veneto n. 11/2004²³. Pure in questo giudizio, la Corte, difatti, ha affermato la non incompatibilità con la Costituzione di una legge regionale che disciplini "altri" beni culturali non identificati secondo la normativa statale²⁴.

Nella sentenza n. 194/2013, al contrario, la Consulta, argomentando la sua decisione attraverso lo stesso criterio discrezionale della pronuncia del 2003 e considerando, quindi, la tipologia dell'oggetto

²⁰ Sent. n. 94/2003, punto 4.1 del cons. in dir. Occorre comunque considerare che è vero che nel 2003, anno in cui è stata pronunciata la summenzionata sentenza, vigeva ancora il T.U. n. 490/99, ma è anche vero che, salvo taluni limitati aspetti, il nuovo Codice riproduce le disposizioni del T.U. anzidetto. M. AINIS. M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2000, 1067 e G. MORBIDELLI, *Art. 10*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, II ed. 2012, 125 hanno, infatti, a tal proposito, evidenziato che il Codice del 2004 non presenta significative innovazioni riguardo i presupposti e i requisiti della culturalità di un bene.

²¹ "Esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aventi particolari caratteristiche di valore storico, artistico e ambientale aperti al pubblico di valore storico, artistico, ambientale, la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri".

²² Per un commento, A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 2005.

²³ La summenzionata legge prevede che il Piano di assetto del territorio determini, anche in relazione agli edifici e complessi di valore monumentale e testimoniale, le categorie in cui gli stessi debbono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo in tal modo specifici valori di tutela e, individuando per ciascuna categoria gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili.

²⁴ Sentenza n. 232/2005, punto 2 del cons. in dir.

disciplinato della norma impugnata piuttosto che stabilire la competenza in base alla distinzione o alla qualificazione delle materie - attività (come la Costituzione prevedrebbe), è pervenuta, in maniera piuttosto discutibile, a una conclusione diametralmente opposta. Ha, invero, dichiarato l'incostituzionalità della disposizione regionale facendo forse "di tutta l'erba un fascio" e affermando in maniera un po' troppo apodittica che i beni oggetto della legge regionale non possono non essere considerati culturali (chiamando in causa una presunzione di culturalità contenuta nel Codice Urbani, interpretata in maniera forse eccessivamente estensiva e di cui non vi è traccia nelle precedenti sentenze), con la conseguenza di attribuire necessariamente la funzione di tutela alla legislazione statale e di sottrarre in maniera generalizzata alla Regione una possibile competenza residuale e cioè una funzione di tutela "aggiuntiva", su beni la cui culturalità non sia stata preventivamente negata²⁵. La suddichiarata incostituzionalità, peraltro, sembrerebbe derivare non tanto, o solo "in minima parte", da un contrasto con un parametro costituzionale, quanto da un contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che deve considerarsi, secondo la Corte, "parametro interposto" in quanto normativa di "attuazione dell'articolo 9 della Costituzione", come lo stesso Codice si "autoqualifica" (art. 1. c. 1)²⁶, dando vita a conseguenze non del tutto prevedibili circa l'estensione e la ripartizione delle competenze sui beni culturali sia dello Stato che della Regione e anche circa gli eventuali giudizi costituzionali riguardanti questioni simili, che, a causa della "istituzione" di un nuovo parametro/nuova norma interposta sulla materia²⁷, ben potrebbero moltiplicarsi. L'art. 10 del Codice del 2004, secondo il Giudice costituzionale (del 2013) ha, infatti, una portata talmente estesa da risultare programmaticamente destinato a riguardare la totalità delle

²⁵ Per queste considerazioni, S. MABELLINI, *La presunzione*, cit.

²⁶ Sent. 194/2013, punto 6 del cons. in dir.

²⁷ Giova ricordare che per la Corte non è una novità una tale "operazione", essendosi già espressa in questo modo a proposito della legge 15 dicembre 1999 n. 482, sulle minoranze linguistiche, ravvisando con le sentt. nn. 159 del 2009 e 170 del 2010 un "nuovo" parametro costituzionale. Sul tema, tra gli altri, S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1764 ss.; R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1121 ss.

cose che abbiano “un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico” e impedisce di ritenere che alcune di queste cose possano risultare, per se stesse, preventivamente sottratte a quella disciplina e perciò oggetto di un'altra²⁸. Di tale caratteristica dell'articolo suddetto (invero già presente nel T.U. del 1999), peraltro, non si fa per niente menzione nè nella sentenza del 2003²⁹ nè in quella del 2005, dove, invece, sembrerebbe che la Corte abbia considerato i criteri contenuti nell'art. 10 ben circoscritti, tanto da lasciare la possibilità di identificare “altri beni culturali”. I dubbi, tuttavia, rimangono perché per lo stesso articolo la qualità di bene culturale può essere attribuita tramite una pluralità di criteri ed esemplificazioni che sembrano, per lo meno, in qualche modo, lasciare spazio a possibili altre specie di beni. Una prima categoria viene, difatti, individuata sulla scorta del profilo soggettivo. Devono, cioè, essere qualificati beni culturali tutte quelle cose che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico quando appartengono allo Stato, alle Regioni e agli altri enti pubblici, nonché a ogni altro ente e istituto pubblico o a persone private senza fine di lucro (art. 10, c. 1), purché non siano opere di autore vivente, o la cui esecuzione non risalga a meno di cinquanta anni e salvo che non intervenga un esito negativo della procedura di conferma dell'interesse culturale *ex art. 12 del Codice*³⁰. Una seconda categoria è composta da quelle cose individuate come beni culturali direttamente dalla legge (art. 10, c. 2 e art. 11) e un'altra da quelle dichiarate tali dall'autorità amministrativa competente secondo i criteri forniti dal Codice Urbani (art. 10, c. 3). Il dettato dell'art. 10, pertanto, sembra confermare le incertezze sopra rilevate e, sebbene il Codice abbia una portata regolativa molto ampia, pare evidente che non si possa escludere l'esistenza di beni “non culturali” dotati, magari, di un qualche altro tipo di interesse per una determinata comunità territoriale, che possano essere legittimamente

²⁸ Punto 7 del cons. in dir.

²⁹ Occorre menzionare che in vigore del T.U. del 1999 la normativa sulla definizione di bene culturale era pressoché identica a quella prevista nel Codice del 2004 (e quindi nell'art. 10) che effettivamente, non ha recato significative innovazioni rispetto al predetto T.U. a tal proposito si v. nota 20 di questo scritto.

³⁰ Sull'argomento, N. AICARDI, *L'individuazione dei beni culturali di appartenenza pubblica e di enti privati non lucrativi*, in *Foro Amm. TAR*, 2005, 2221 e ss.

disciplinati dalla Regione al di fuori dello schema tutela/valorizzazione previsto dalla Costituzione, come anche lo stesso Giudice costituzionale del 2013 ha rilevato³¹, ancorché sia giunto, poi, a conclusioni non del tutto coerenti con questa affermazione. Così, non si comprende perché nei casi illustrati precedentemente la “estesa” presunzione di culturalità *ex art. 10* non operi (anche in assenza di una clausola che espressamente escluda che detti beni rientrino in quelli individuati dal Codice Urbani) per “altri beni culturali non identificati secondo la normativa statale che si trovano a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia” e neanche per gli “esercizi commerciali e artigianali del Lazio di valore artistico ambientale, la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale anche con riferimento agli antichi mestieri”, mentre opera per “i reperti mobili e i cimeli di periodi storici diversi dalla Prima guerra mondiale” individuati nella legge lombarda, che, anzi, sembrerebbero, per le deroghe (che ben potrebbero considerarsi una sorta di clausola di esclusione) contenute nella definizione fornita dalla stessa fonte regionale appena richiamata, avere addirittura una presunzione di culturalità, se così si può dire, anche meno accentuata rispetto ai beni disciplinati nelle legge veneta e in quella laziale. Nella sentenza più recente, invece, per la Corte, l’art. 2 della legge della Regione Lombardia avente a oggetto l’ambito di intervento³² sarebbe stato legittimo solo se avesse previsto in maniera più chiara e precisa, o, meglio, come essa stessa ha precisato, “in maniera inequivoca”³³, di riferire le attività contemplate nella disposizione regionale impugnata a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di “interesse culturale”, all’esito dei procedimenti di legge, risultassero escluse dall’applicazione delle disposizioni del Codice perché non comprese nei beni

³¹ Punto 7 del cons. in dir.

³² L’art. 2 della legge regionale *de qua* recita: “Le attività e gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione di cui alla presente legge sono rivolti ai reperti mobili e ai cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, ad esclusione dei beni indicati dall’articolo 2 della legge regionale 14 novembre 2008, n. 28 (Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia), e dei beni culturali di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)”.

³³ Sempre punto 7 del cons. in dir.

culturali di cui al predetto art. 10. Tale precisazione, tuttavia, lascia non poco perplessi perché, lo si ribadisce ancora una volta, nel 2013 la Consulta ha dichiarato non illegittima una legge regionale che si occupa di salvaguardare³⁴ (quindi tutelare) immobili, per i quali non sembra potersi escludere con assoluta certezza, che possano essere considerati beni culturali *ex art. 10* del summenzionato decreto legislativo e che neanche sono stati esplicitamente non riconosciuti o non dichiarati tali. Lo stesso Giudice nel 2005, del resto, ha rigettato la questione di legittimità relativa ad una legge regionale su edifici e complessi di valore monumentale e testimoniale che, in effetti, (anche essi) non possono essere considerati “in maniera inequivoca” beni aventi un “qualche interesse culturale” (e, di fatto, non sono neanche effettivamente dichiarati tali dalla legge di cui sopra). Nel 2013, al contrario, per la Corte, l'art. 10 del Codice Urbani sembra “accrescere la propria portata” e l'esclusione esplicita di beni di rilevanza culturale con finalità di tutela contenuta in una legge regionale come cose non riconosciute o non dichiarate di “interesse culturale” in base alla normativa del d.lgs. n. 42/2004, sembra essere diventata un elemento fondamentale perché tale indicazione specifica è stata indicata nella sentenza n. 194 come *condicio sine qua non* affinché una fonte primaria della Regione non sia tacciata di incostituzionalità. Occorre anche ribadire che la legge della Regione Lombardia, oggetto del giudizio di costituzionalità del 2013, ha (aveva) escluso, almeno genericamente, al contrario delle altre leggi regionali menzionate (nella cui disciplina, come sopra evidenziato, non è stata prevista alcuna differenza tra i beni culturali *ex art. 10* e gli altri) proprio a mente dell'art. 2, c. 1 (dichiarato incostituzionale) oltre ai beni indicati dalla legge lombarda n. 28/2008, anche i beni culturali di cui all'art. 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (seppur in maniera non del tutto precisa). Alla luce di tutte queste considerazioni,

³⁴ L'art. 1, c. 1 della legge della Regione Lazio, difatti, recita: “La Regione, al fine di salvaguardare gli esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storico, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri, promuove, in conformità alle disposizioni contenute negli articoli 165 e 167 della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 e successive modifiche, in concorso con le Soprintendenze per i beni culturali e con i comuni, iniziative tese alla individuazione e valorizzazione di tali esercizi e al sostegno delle relative attività.”

pertanto, la Corte sembra aver assunto un “atteggiamento” eccessivamente restrittivo nei confronti della Regione, modificando la sua stessa giurisprudenza. Avrebbe, invece, quanto meno potuto dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 2 di cui sopra solo nella parte in cui nello stesso non è stato previsto il riferimento ai beni non riconosciuti o non dichiarati di “interesse culturale” all'esito dei procedimenti di legge, esclusi e non compresi nell'applicazione dell'art. 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio invece di dichiararne in *toto* l'incostituzionalità, con il vantaggio di “salvare” (magari anche in maggiore sintonia con la riforma costituzionale) una competenza regionale senza dover confutare del tutto le argomentazioni e le deduzioni sviluppate nelle sue precedenti sentenze. Analogamente, anche la dichiarazione di incostituzionalità dell'intero comma 2 dell'articolo 1 della legge lombarda pare essere piuttosto discutibile. La Corte, infatti, in questo caso, sembra aver uniformato o generalizzato eccessivamente tutte le attività ivi previste, che, verosimilmente, avrebbero dovuto invece essere distinte e trattate singolarmente. Il comma suddetto, invero, prevede(va), come già si è anticipato, al fine della valorizzazione e fruizione (si badi bene, “materie” di competenza concorrente *ex art* 117, c. 3 Cost.), di favorire la ricognizione, la catalogazione, gli studi, le ricerche, il monitoraggio, la manutenzione, il restauro, la conservazione, la raccolta e la pubblicazione in rete dei dati relativi alle attività di cui sopra. L'elencazione appena menzionata pone in evidenza che alcune attività in essa contenute non paiono affatto riconducibili alla tutela³⁵ essendo, o, sembrando, senza troppe difficoltà, ascrivibili alla valorizzazione³⁶. Gli

³⁵ Sui copiosi contributi in tema di tutela dei beni culturali, S. FOÀ, *La tutela dei beni culturali*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 2004, 473 e ss.; P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, in *Riv. Sc. Sup. Ec e Fin.*, n. 4, 2005, 230145 e ss.; G. SCIULLO, Art. 3, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio cit.*, 60 e ss.; G. DE GIORGI CEZZI, Art. 3, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio, cit.*, 37 e ss.

³⁶ In merito alla valorizzazione, tra gli altri, L. CASINI, *La valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 5/2004, 479 e ss.; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2006; C. BARBATI, Artt. 6 e 7, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio cit.*, 74 e ss.; P. MICHIAARA, *Sulla nozione di valorizzazione di beni culturali*, in *Aedon*, n. 1/2007 D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011; G. SEVERINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. Giur. urb.*, 2013, 238 e ss.

studi, le ricerche (da intendere tuttavia come scientifiche e documentarie poiché, se si intendessero come archeologiche, la competenza spetterebbe, *ex art.* 88 del Codice del 2004, al Ministro³⁷), il monitoraggio (inteso in senso ampio) e la pubblicazione in rete dei dati, paiono rientrare, infatti, proprio nel campo della materia – attività di potestà legislativa concorrente *ex art.* 117, c. 3 Cost. La Corte, peraltro, contraddicendosi, ha dichiarato al punto 6 del considerato in diritto della sentenza in commento, che, mentre “è necessario che restino inequivocabilmente” di competenza dello Stato, ai fini della tutela, l’esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni culturali, la loro protezione e conservazione sono, invece, di competenza delle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l’esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione degli stessi, la costituzione e l’organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze, cioè, proprio quelle attività menzionate dalla legge lombarda (gli studi, le ricerche scientifiche, il monitoraggio, la pubblicazione in rete dei dati raccolti), che nondimeno, senza troppe problematiche e nel rispetto della Costituzione, sembra possano essere disciplinate da una legge regionale.

³⁷ Le disposizioni dell’art. 88 del d. lgs n. 42/2004, devono essere intese in senso “necessariamente ristretto” come attività di scavo svolta dall’archeologo e al rinvenimento più o meno fortuito di beni, poiché non comprendono le attività di ricerche in senso lato, quali ad es. “le ricerche effettuate a tavolino, sia sulla base della valutazione delle fonti documentarie e della conformazione dei luoghi che vengono svolte solitamente da organismi scientifici come le Università”, così, B. LUBRANO, *Art. 88*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice*, cit., 715, ma anche C. MARZUOLI, *Art. 88*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 365 e ss.

Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale in tema di altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale

di Stefania Cavaliere

Abstract

Con questo scritto si intende esaminare i criteri interpretativi utilizzati dalla Corte costituzionale per risolvere le questioni di costituzionalità attinenti ai beni culturali e ad "altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale". In particolare si esamina la sentenza n. 194/2013 dove la Corte, con argomentazioni non del tutto persuasive, dichiara l'incostituzionalità di una legge regionale, chiamando in causa, in maniera discutibile, l'art. 10 del Codice Urbani, che viene considerato norma interposta. Si mette in evidenza, difatti, come il Giudice delle leggi, nella summenzionata decisione, pur partendo da presupposti analoghi a quelli riscontrabili nelle precedenti sentenze inerenti a questioni simili, giunge a conclusioni completamente differenti rilevandosi una mancanza di coerenza nella giurisprudenza costituzionale sull'argomento *de quo*.

Parole chiave

Beni culturali – Corte costituzionale – potestà legislativa regionale – presunzione di culturalità - Codice Urbani.

Abstract

From this script, it is intended to examine the interpretive criterion used by the Constitutional Court to resolve the constitutional matters related to cultural heritage and to "other cultural heritages different than those identified in accordance to state regulations". In particular it has been examined the judgement n. 194/2013 in which the Court, with not completely persuasive arguments, adjudges the unconstitutionality of a regional law, controversially referring to Urbani Code art.10, which is considered interposed regulation. It has been underlined, in fact, as the Constitutional Court, in the mentioned decision, even starting from assumptions, similar to those found in previous judgements related to similar matters, it comes to completely different conclusions reflecting on this topic a lack of coherence in the constitutional jurisprudence.

Keywords

Cultural Heritage - Constitutional Court - regional legislative power - presumption of culturalism – Urbani Code.