

## Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella valorizzazione dei beni culturali

di Marco BARBATO\*

### ABSTRACT

*Il saggio si propone di indagare il nuovo assetto costituzionale di riparto delle competenze in materia di patrimonio culturale, basato sulla principale distinzione tra le materie di tutela e valorizzazione, emersa con maggior chiarezza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e l'intervento del legislatore con l'introduzione del Codice dei beni culturali. A tali innovazioni, tuttavia, hanno fatto seguito le necessarie pronunce della Corte costituzionale che hanno contribuito in modo incisivo a definire e circoscrivere gli ambiti di tali materie. Si propone, inoltre, di analizzare la materia della valorizzazione secondo i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, nonché osservare il ruolo che l'Unione europea ha ricoperto per la sua realizzazione, attraverso l'introduzione di principali novità, tra cui gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in materia di finanziamento degli interventi per la tutela e valorizzazione dei beni culturali.*

### SOMMARIO

1. Introduzione.....	1
2. Riparto di competenze tra stato e regioni tra tutela e valorizzazione: il ruolo dirimente della corte costituzionale.....	3
3. La valorizzazione: un ecosistema che coopera per le future generazioni .....	6
3.1. Il PNRR tra le fonti di finanziamento principalmente rilevanti per la valorizzazione del patrimonio culturale .....	8

\* Consulente della Pubblica Amministrazione.

<sup>1</sup> Cfr. Heinrich N., il valore del patrimonio, in *Il Mulino*, 2020, p.157

<sup>2</sup> Definizione indicata all'articolo 2, comma 2 del D.lgs 22 gennaio 2004, n. 42 in materia di "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

<sup>3</sup> Si aggiunga, inoltre, che il Codice individua all'articolo 10 le categorie dei beni culturali, con particolare riferimento a: beni culturali ex lege (co. 2); beni culturali appartenenti a soggetti pubblici (o a persone giuridiche private senza fine di lucro) (co. 1 e 4), che divengono tali solo a fronte della verifica dell'interesse culturale disciplinato all'articolo 12; beni culturali appartenenti a privati, o a chiunque appartenenti (co. 3 e 4), che diventano tali solo a seguito della dichiarazione di interesse

## 4. Considerazioni conclusive..... 10

### 1. INTRODUZIONE

Oltre ogni tentativo di definire e circoscrivere il patrimonio culturale, esso ha la primordiale capacità di collegare contemporaneamente le persone nello spazio, con una comunità estesa oltre ogni confine e, nel tempo, con le generazioni passate e future<sup>1</sup>.

Prima di procedere con l'analisi degli spunti che si intende fornire in questa sede, è necessario individuare nell'ordinamento una definizione dei beni che compongono il patrimonio culturale. È necessario sottolineare che la definizione di bene culturale è soggetta a continue evoluzioni, proprio per le caratteristiche che quest'ultimo presenta.

Sebbene sia possibile ritrovare nel Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>2</sup> la definizione secondo cui i beni culturali sono "cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà"<sup>3</sup>, è utile ricordare alcune osservazioni rinvenibili in autorevole dottrina<sup>4</sup>. Al riguardo, quella dei beni culturali «è per il giurista una nozione aperta, il cui contenuto viene dato da teorici di altre discipline, volta per volta o anche per categorie di oggetti»<sup>5</sup>.

Vi sono inoltre, altre due caratteristiche attribuibili ai beni culturali, indispensabili per la

culturale di cui all'art. 13 (v. Dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, del 23 maggio 2019, consultabile sul sito [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)).

<sup>4</sup> Il riferimento è al giurista M.S.Giannini, i cui contributi sono ancora oggi di fondamentale importanza per lo studio degli elementi giuridici del patrimonio culturale.

<sup>5</sup> Giannini M.S., I beni culturali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976. Si aggiunga, che sempre nella medesima pubblicazione, il giurista afferma che "In questo modo la nozione di bene culturale come testimonianza materiale avente valore di civiltà può anche essere assunta come nozione giuridicamente valida, restando però certo che è nozione liminale, ossia nozione a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto, una propria definizione per altri tratti giuridicamente conclusi, bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche».

comprensione dei loro aspetti e utili alla presente trattazione: l'immaterialità e la pubblicità. La prima va ricondotta al valore culturale, ossia il valore "tipico", «di cui è portatrice ogni testimonianza di civiltà<sup>6</sup>». Per una precisa descrizione di tale carattere, si riporta la definizione data in dottrina, di estrema chiarezza e attualità, secondo cui il bene culturale «non è bene materiale, ma immateriale: l'essere testimonianza avente valori di civiltà è entità immateriale, che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da queste distint[o], nel senso che esse sono supporto fisico ma non bene giuridico. Strutturalmente si distinguono differenti modi con cui il bene culturale inerisce alla cosa, però il carattere immateriale del bene culturale è sempre individuabile<sup>7</sup>».

Con riferimento, invece alla pubblicità, tale caratteristica definisce il bene culturale come «pubblico non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione<sup>8</sup>», nozioni su cui ci si concentrerà nel corso della disamina.

L'ormai nota definizione di beni culturali intesi come «testimonianze aventi valore di civiltà», è entrata a far parte del nostro ordinamento in seguito al lavoro svolto dalla Commissione Franceschini<sup>9</sup>, il cui compito fu di svolgere un'accurata indagine relativa al censimento e allo stato dei beni culturali in Italia.

Tale definizione riconosce al patrimonio culturale due principali funzioni: da un lato, essere la diretta testimonianza dell'identità di un Paese, dall'altro rappresentare la naturale propensione delle culture all'incontro e alla "contaminazione"<sup>10</sup>.

La disciplina riguardante il patrimonio e i beni culturali ha però origini ben più lontane nel tempo di quelle poste dal Legislatore del Codice dei beni culturali e nasce ancor prima degli anni in cui la Commissione d'indagine presieduta dall'on. Franceschini concluse i suoi lavori.

Come si osserverà in una più ampia analisi del riparto delle competenze, non si può non partire dalla previsione della tutela del patrimonio storico e artistico e del paesaggio, disciplinata dal novellato articolo 9 della Costituzione e inserita tra i principi fondamentali. È interessante ricordare lo spirito avanguardista e innovatore dell'Assemblea costituente che caratterizzò il dibattito in merito all'esigenza di prevedere e realizzare la conservazione dei beni culturali, con lo scopo di garantire la fruibilità degli stessi alle generazioni future, nonché considerarli un essenziale veicolo di promozione della cultura. Durante i lavori assembleari emerse, altresì, la consapevolezza che il valore identitario del patrimonio storico e artistico e la possibilità per le persone di fruirne permettesse alla comunità di identificarsi nella storia e nei valori di quello stesso patrimonio culturale<sup>11</sup>.

Partendo dalle citate disposizioni previste dall'articolo 9, si analizzerà in una prospettiva più ampia il nuovo assetto costituzionale di riparto delle competenze, basato sulla principale distinzione tra tutela e valorizzazione<sup>12</sup>, quest'ultima emersa con maggior chiarezza dopo la riforma del Titolo V. Infine, si analizzeranno le principali novità introdotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in materia di finanziamento degli

<sup>6</sup> Casini L., *Todo es peregrino Y Raro: Massimo Severo Giannini e i beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fascicolo 3- 2015.

<sup>7</sup> Giannini M.S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976.

<sup>8</sup> Giannini M.S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976.

<sup>9</sup> La Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, presieduta dall'onorevole Franceschini, fu istituita a seguito della legge n.310 del 26 aprile 1964, su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione e operò fino al 1967. In seguito ai lavori svolti, furono emanate 84 Dichiarazioni e tra queste, è proprio la prima a contenere la nozione di "bene culturale", inteso come "tutto ciò che costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà". Dai lavori portati a termine, emerse l'insufficiente capacità dello Stato di tutelare il patrimonio culturale e la contestuale consapevolezza della sua importanza nella coscienza sociale. V. Riv. trim. dir. pubbl., 1966, p. 119

ss., con il titolo *Relazione della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*. Cfr. i cfr. B. CAVALLO, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Milano, 1988.

<sup>10</sup> Per un esaustivo approfondimento: Papa A., «Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"», 2 febbraio 2022.

<sup>11</sup> Si rinvia ai lavori dell'Assemblea costituente e all'intervento tenuto dall'On. Di Fausto del 4 giugno 1947, p. 4442.; Cfr Bilancia P., *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*.

<sup>12</sup> Su questi aspetti si rinvia a PAPA A., *Strumenti e procedimenti della valorizzazione dei beni culturali. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, 2006.

interventi per la tutela e valorizzazione dei beni culturali.

## **2. RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE: IL RUOLO DIRIMENTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

Le modifiche apportate al Titolo V hanno dato vita a un nuovo assetto costituzionale, i cui effetti si sono riprodotti, come è ovvio, anche in materia di beni culturali. Al riguardo, tali modifiche hanno inciso principalmente in materia di riparto delle competenze. In particolare, secondo una prima analisi, si osserva che la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sia oggi tra le materie di competenza esclusiva dello Stato.

Con riferimento, invece, alla distinta materia di valorizzazione<sup>13</sup> dei beni culturali e ambientali, di promozione e organizzazione di attività culturali, essa è assegnata alla potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, in cui lo Stato determina i principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta la potestà legislativa.

Come è noto, per ogni altra materia che non dovesse rientrare tra quella della valorizzazione o della tutela, la potestà legislativa residuale sarebbe riconosciuta alle Regioni, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 4, Cost, che prevede, per l'appunto, la clausola di residualità<sup>14</sup>.

Con riferimento, invece, alla potestà regolamentare è rilevante notare come ai sensi

dell'art. 117, comma 6, Cost. essa spetti allo Stato solo riguardo alla tutela dei beni culturali e alle Regioni in qualsiasi altra materia, tra cui la valorizzazione.

In merito a quanto sinora descritto, si aggiunga che l'articolo 116, comma 3 Cost., in materia di regionalismo differenziato<sup>15</sup>, prevede per le Regioni ulteriori forme di autonomia per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Concludendo questa prima analisi del riparto delle competenze attuato conseguentemente alla riforma del Titolo V, si aggiunga che le funzioni amministrative sono attribuite al Comune, salvo che non si intenda garantire un esercizio unitario delle stesse, conferendo tali funzioni a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>16</sup>.

Sebbene la riforma del Titolo V abbia provato a delineare con maggior precisione le competenze legislative e le funzioni amministrative in base alle quali garantire la valorizzazione e la promozione messa in atto dagli Enti territoriali e la tutela del patrimonio culturale da parte dello Stato, di gran rilievo sono stati i conflitti e i contenziosi amministrativi sorti tra Stato, Regioni e Autonomie locali in seguito al nuovo riparto delle competenze<sup>17</sup>.

Nonostante il meritevole sforzo messo in campo dal Legislatore nel predisporre il Codice dei beni culturali<sup>18</sup> con cui sono state definite e circoscritte le materie di tutela e valorizzazione, proprio in riferimento alle citate materie sono sorte non poche difficoltà interpretative.

<sup>13</sup> Su questi aspetti si rinvia a PAPA A., Strumenti e procedimenti della valorizzazione dei beni culturali. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità, Napoli, 2006.

<sup>14</sup> Cfr. Parisi S., Argomentare e "centralizzare": patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale., Osservatorio costituzionale, 8 giugno 2016.

<sup>15</sup> Cfr. Napolitano A., L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata, Rivista giuridica on-line - ISSIRFA - CNR, n. 2-2023; Napolitano A., Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata, 7 novembre 2018; Napolitano A., L' articolo 116 comma 3 Cost. quale strumento di valorizzazione della dimensione europea delle Regioni, 27 gennaio 2020.

<sup>16</sup> Articolo 118, comma 1, della Costituzione. Cfr. articolo 118, comma 3, della Costituzione in materia di intesa e

coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti autonomi territoriali, con riferimento alla tutela dei beni culturali.

<sup>17</sup> Poggi A., La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali, in Federalismi.it, n.8/2003.

<sup>18</sup> La tutela dei beni culturali si manifesta, secondo quanto disposto dall'articolo 3, comma 1 del Codice, «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». Se da un lato, come ricordato, la tutela è attribuita alla competenza dello Stato, dall'altro, la valorizzazione è assegnata alla potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni. Con riferimento a quest'ultimo punto, il Codice prevede all'articolo 6, comma 1, chiarisce che la valorizzazione «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso».

Possibili sovrapposizioni tra le materie, unite a una formulazione delle disposizioni costituzionali basate su un criterio finalistico secondo cui sono indicati gli obiettivi di tutela e valorizzazione hanno generato terreno fertile per i conflitti.

A fronte delle difficoltà riscontrate, un ruolo di fondamentale importanza è da riconoscere naturalmente alla giurisprudenza costituzionale<sup>19</sup>.

Le pronunce della Corte costituzionale<sup>20</sup> hanno contribuito in modo incisivo a definire e circoscrivere con maggior precisione le materie di tutela e valorizzazione dei beni culturali, nonché a indicare le modalità con cui operare una migliore allocazione delle funzioni amministrative in merito alle citate materie.

Un primo contributo fornito dalla Consulta in tale ambito riguarda la sostanziale distinzione tra materie di tipo "oggettivo" i cui ambiti sono oggettivamente individuabili nella Carta costituzionale e materie di tipo "finalistico", caratterizzate da una natura funzionale attraverso le quali la Corte ha individuato degli obiettivi «in vista dei quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata<sup>21</sup>».

Un altro indiscutibile contributo innovativo della Consulta riguarda l'utilizzo della definizione di

“materia-attività” attribuita alla tutela dei beni culturali (e dell’ambiente<sup>22</sup>).

In altri termini, la Corte evidenzia non soltanto l’ambito materiale entro cui sono attribuite le competenze relative alla tutela dei beni culturali, ma anche le finalità perseguite, queste ultime in grado di incidere trasversalmente<sup>23</sup> su una pluralità di materie di competenza di enti diversi.

Con lo scopo di definire e circoscrivere con maggior precisione le materie di tutela e valorizzazione dei beni culturali, nonché provare a superare ogni tipo di perplessità in merito al riparto delle competenze riferibili a tali materie, la Consulta ha adottato una interpretazione storico-normativa della Carta costituzionale, evidenziando una correlazione tra il processo di decentramento amministrativo iniziato negli anni novanta<sup>24</sup> e riforma costituzionale del 2001. Tale correlazione è rilevabile proprio in merito alle funzioni-attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali, definite nella sentenza della Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 9, con cui si evidenzia come la riforma del Titolo V abbia raccolto da un lato le differenze tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, già prevista dal D.Lgs del 31 marzo 1998, n.112<sup>25</sup> e sia stata allo stesso tempo la base fondante

<sup>19</sup> Clemente di San Luca G., La elaborazione del diritto dei beni culturali nella giurisprudenza costituzionale, *Rivista Aedon*, n. 1/2017.

<sup>20</sup> Sul ruolo di supplenza della Corte, cfr. Bifulco R., Celotto A., Corte costituzionale e materie, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Le materie dell’art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001 - Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015, laddove si critica questa tendenza allo spostamento dell’«ago della bilancia nei rapporti centro-periferia» dal Parlamento alla Corte, affermando che «si tratta di un indice negativo dello stato del regionalismo». Si tratta di un malcontento diffuso in dottrina: cfr. TOSI R., *Giustizia costituzionale e regionalismo forte*, in *Le Regioni*, 1996; R. BIN, *Dopo la riforma*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001; BIN R., *Le potestà legislative regionali*, dalla Bassanini ad oggi, in *Le Regioni*, 2001.

<sup>21</sup> Benelli F., *La costituzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, n. 2- 3/2001.

<sup>22</sup> Nella sentenza 407/2002, della Corte costituzionale, (Considerato, 3.2.) vi è una chiara descrizione di “materia-attività”, definizione attribuita ai beni culturali e all’ambiente, ai sensi dell’art. 117, comma 2. In particolare, la Consulta afferma che «(...) non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002).

In questo senso l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell’ambiente", dal momento che 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. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)».

<sup>23</sup> Cfr. per un confronto con le materie trasversali e per una descrizione di come esse funzionino, si consulti Bin. R., Pitruzzella G., “Le fonti delle autonomie”, pag.432 e 433, *Diritto Costituzionale*, 2022.

<sup>24</sup> Per una ricostruzione storico-normativa di tale processo di decentramento, si prendano in esame le novità introdotte nell’ordinamento a partire dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59, al successivo D.Lgs 11 marzo 1998, n.112, fino al D.Lgs del 29 ottobre 1999, n. 490 (T.U. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali).

<sup>25</sup> Secondo un approccio storico-normativo, infatti, la Corte, al par. 6 del Considerato in diritto della sentenza del 13 gennaio

per l'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ed è proprio sulla base di questo approccio storico-normativo che la Corte costituzionale evidenzia la trasversalità della materia di tutela dei beni culturali, da intendersi come una disciplina volta a

«impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale<sup>26</sup>», e con l'obiettivo di «riconoscere il bene culturale come tale<sup>27</sup>», caratterizzato cioè da un contenuto culturale che rappresenta la sua complessità e trasversalità. Non è un caso che tali finalità siano in continuità con quanto già previsto nel precedente D.Lgs 112/1998<sup>28</sup>, secondo cui la funzione della tutela è da considerarsi un'attività volta a «riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali». In una medesima ottica interpretativa, la Corte ha specificato che la materia di valorizzazione è diretta soprattutto alla «fruizione del bene culturale<sup>29</sup>», finalità già indicata dal D.Lgs 112/1998<sup>30</sup> e successivamente ripresa dal novellato Titolo V.

La soluzione interpretativa di carattere storico-normativo adottata dalla giurisprudenza costituzionale ha così fugato ogni dubbio sul piano del riparto di competenze, precisando con maggior coerenza e precisione le differenze tra tutela e valorizzazione, nonché le corrispondenti competenze. In particolare, è stata individuata la potestà legislativa in materia di tutela come competenza trasversale la cui finalità principale è di garantire livelli di tutela uniforme su piano nazionale in materia di riconoscimento, protezione e conservazione dei beni culturali. La Consulta ha altresì chiarito che la materia di valorizzazione e promozione dei beni culturali sia assegnata alla

potestà concorrente e abbia la finalità di favorire una migliore conoscenza, conoscibilità e fruizione dei beni culturali presenti nelle regioni italiane.

Sebbene siano stati individuati i confini e i caratteri delle due materie, chiarendo al contempo il riparto delle competenze e, più in generale, i contenuti del nuovo Titolo V, non è stato possibile evitare sovrapposizione di competenze, causato dalla presenza di finalità trasversali, pur tenendo presente che «nelle materie in cui assume primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi<sup>31</sup>». Al riguardo, si consideri a titolo esemplificativo come, secondo quanto descritto dalla sentenza del 9 luglio 2015, n. 140 della Corte, la finalità della tutela si sia intrecciata con la materia concorrente di valorizzazione e promozione nonché con alcune materie di competenza residuale regionale<sup>32</sup>.

Come noto, la Costituzione non prevede espressamente un criterio per far fronte a interferenze sorte nei casi di concorso di competenze ed «è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alla peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso, qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre<sup>33</sup>».

Il principio di leale collaborazione pone lo Stato in una posizione di pari ordinazione e non più in un rapporto di supremazia, in termini gerarchici, nei confronti degli altri Enti pubblici.

Ogni Ente è quindi tenuto a collaborare, secondo una visione tra i diversi livelli di governo

2004, n. 9, evidenzia il collegamento tra gli articoli 148, 149, 150 e 152 del D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42, il novellato Titolo V e il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs 22 gennaio 2004, n.42).

<sup>26</sup> Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7, Considerato in diritto.

<sup>27</sup> Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7, Considerato in diritto.

<sup>28</sup> Si confronti il contenuto della pronuncia della corte con l'art. 148, lett. c), del D.Lgs 112/1998.

<sup>29</sup> Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7, Considerato in diritto.

<sup>30</sup> Si fa riferimento all'art. 148, lett. e), del D.Lgs 112/1998.

<sup>31</sup> Corte costituzionale, sentenza del 16 giugno 2005, n. 232, par. 2 del Considerato in diritto.

<sup>32</sup> Sentenza del 9 luglio 2015, n. 140 della Corte costituzionale, in materia di individuazione dei locali oggetto di attività artigianali che fossero tradizionalmente espressione dell'identità culturale collettiva.

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sent. 28 gennaio 2005, n. 50, par. 5, Considerato in diritto. È da tempo però che la giurisprudenza costituzionale ritenga che il principio di leale collaborazione «deve governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi», così la Corte costituzionale con la sentenza n. 242 del 1997.

che «obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale (...) più che a una visione verticale-gerarchica degli stessi<sup>34</sup>».

Se si utilizza il principio di leale collaborazione come chiave di lettura dell'articolo 9 della Carta costituzionale, si noterà come si attribuisca alla Repubblica e non allo Stato il compito di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, evidenziando così l'intento di «promuovere il concorso o la collaborazione, nella sfera di rispettiva competenza, delle strutture centrali e locali» per il migliore perseguimento di un obiettivo comune<sup>35</sup>.

Il principio di leale collaborazione è da intendersi, si badi, come uno strumento da adottare in ultima istanza, utilizzabile dalla Corte costituzionale nei casi in cui un intreccio di competenze fra materie sia difficilmente risolvibile attraverso il criterio di prevalenza, quest'ultimo da intendersi come strumento per individuare la competenza legislativa prevalente.

Il principio di leale collaborazione è quindi una soluzione residuale, il cui ricorso è giustificato solo nel caso in cui «non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa<sup>36</sup>».

Sarà, dunque, necessario sempre valutare se sia possibile collocare in una determinata materia il «nucleo essenziale» della disciplina, ossia l'ambito materiale «interessato<sup>37</sup>» che può essere ricostruito individuando «la ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma<sup>38</sup>».

La stessa Consulta ha affermato che «Talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su

tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi (...) di concorrenza competente che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il Legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze<sup>39</sup>».

È importante, infine, sottolineare la decisione del Legislatore costituzionale di prevedere espressamente, nel novellato Titolo V, la disciplina di forme di intesa e di coordinamento per l'esercizio delle funzioni amministrative di tutela dei beni culturali, in un'ottica di leale collaborazione dello Stato con i Comuni e gli Enti territoriali coinvolti<sup>40</sup>. Serve ricordare che in caso di diretti richiami delle disposizioni costituzionali a intese, queste ultime debbano essere caratterizzate da una «forza procedurale» rilevante. Le «intese forti<sup>41</sup>» si caratterizzano, altresì, per il fatto che il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento.

### ***3. LA VALORIZZAZIONE: UN ECOSISTEMA CHE COOPERA PER LE FUTURE GENERAZIONI***

La materia di valorizzazione dei beni culturali<sup>42</sup> è forse da considerarsi quale sede più idonea per una concreta realizzazione del pluralismo dell'amministrazione della cultura, inteso come coinvolgimento di tutti i soggetti a cui i beni culturali appartengono, a partire dalla collettività fino agli enti che la rappresentano<sup>43</sup>. Stato, Regioni e altri enti presenti sul territorio sono collegialmente coinvolti nell'assicurare la valorizzazione del patrimonio

<sup>34</sup> Corte costituzionale, sentenza 31/2006). Per ulteriori approfondimenti relativi al principio di leale collaborazione e al superato riferimento costituzionale all'interesse nazionale, cfr. «Il principio di leale collaborazione», diritto costituzionale, pag. 300 e 301, Bin R., Pitruzzella G., 2022.

<sup>35</sup> Per un'analisi dell'articolo 9 della Costituzione, sotto la lente del principio di leale collaborazione, si consideri la pronuncia della Corte costituzionale, con la sentenza 28 luglio 1988, n. 921, par. 4, Considerato in diritto, nella parte in cui si osserva che «questa norma non postula una riserva statale, ma è intesa a promuovere il concorso o la collaborazione, nella sfera di rispettiva competenza, delle strutture centrali e locali per il migliore perseguimento di un grande obiettivo di civiltà»

<sup>36</sup> Sentenze 50 e 219 del 2005, 133 del 2006 della Corte costituzionale.

<sup>37</sup> Corte costituzionale, sentenza del 19 dicembre 2006, n. 422, par. 5.1, Considerato in diritto.

<sup>38</sup> Corte costituzionale, sentenza 26 gennaio 2005, n. 30, par. 3, Considerato in diritto.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sentenza 25 novembre 2016, n. 251, par. 3, Considerato in diritto.

<sup>40</sup> Cfr. Articolo 118, comma 1 e 3 della Costituzione

<sup>41</sup> Cfr. Sentenza n. 171 del 2018, par. 3.2.2, Considerato in diritto.

<sup>42</sup> Su questi aspetti Cfr. PAPA A., Strumenti e procedimenti della valorizzazione dei beni culturali. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità, Napoli, 2006.

<sup>43</sup> Cfr. AA.VV., Diritto del patrimonio culturale, Bologna, 2020.

culturale<sup>44</sup> e cooperano perseguendo il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione di quest'ultimo<sup>45</sup>.

In questo ecosistema di attori, ne consegue che vi siano considerevoli effetti collegati alla valorizzazione, sia di tipo economico, sia sulle principali dimensioni della vita sociale<sup>46</sup>.

A ciò si aggiungono le problematiche in precedenza osservate riguardanti il riparto delle competenze legislative e amministrative, in aggiunta agli ostacoli relativi alla sostanziale attuazione dei diritti sociali, questi ultimi condizionati dai citati aspetti economici<sup>47</sup>.

Si crea, in questo modo, una sorta di rete di attori connessi tra loro, osservabile sia da una prospettiva orizzontale e costituita dai rapporti tra l'amministrazione "culturale" e il cittadino; sia da una prospettiva verticale, caratterizzata dai rapporti tra gli Enti della Repubblica, coinvolti nella realizzazione di una concreta valorizzazione del patrimonio culturale<sup>48</sup>.

Quanto osservato si basa chiaramente sul principio di sussidiarietà, secondo cui lo Stato, le Regioni e gli Enti territoriali, le istituzioni e i cittadini sono in relazione tra essi. Sulla base di suddetto principio, come noto, le funzioni pubbliche relative alla valorizzazione dei beni culturali devono essere svolte, quando possibile, al livello più vicino ai cittadini.

In particolare, secondo il profilo verticale, gli Enti complessivamente intesi sono chiamati a svolgere i propri compiti in materia di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali, secondo le proprie competenze e partendo dall'ente pubblico più vicino al territorio in cui è presente un bene.

Ricorrendo, invece, all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, viene messo in risalto il rapporto tra cittadino e amministrazione.

Con riferimento a quest'ultimo punto, si intuisce il rilevante ruolo che i soggetti privati possono ricoprire partecipando alla funzione di valorizzazione. Al riguardo, si noti l'esplicito richiamo dell'articolo 6 del codice dei beni culturali, secondo cui «la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale<sup>49</sup>».

In una applicazione combinata dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, i soggetti privati possono rivestire un duplice ruolo: essere proprietari dei beni da valorizzare ovvero operatori economici il cui intento è unirsi per valorizzare il bene secondo logiche di redditività. Vi possono dunque essere soggetti mossi da finalità lucrative e soggetti il cui obiettivo è promuovere e realizzare, senza scopo di lucro, attività culturali di interesse generale, come ad esempio i soggetti del terzo settore.

I privati, proprietari del bene o coinvolti nelle attività di valorizzazione, sono quindi parte di un sistema interconnesso di tutela e valorizzazione, nonché uno dei livelli di cura dei beni culturali.

Sulla base di tali osservazioni, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali in una prospettiva orizzontale dei rapporti tra amministrazione e cittadino, esalta due particolari posizioni giuridiche di quest'ultimo: il diritto diffuso alla redditività economica del patrimonio culturale e la titolarità del diritto soggettivo di "accesso ai beni culturali", quest'ultimo incluso nei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>50</sup>. In particolare, con le novità introdotte dal Legislatore attraverso il dl. 20 settembre 2015<sup>51</sup>, n. 146 e le conseguenti modifiche apportate alla L. 146 del 1990 in materia di servizi pubblici essenziali, volti a garantire il godimento dei diritti della persona tutelati dalla Costituzione, si è dunque riconosciuto il servizio offerto dai musei come un essenziale e

<sup>44</sup> Cfr. art. 112, comma 1 del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (D.Lgs 22 gennaio 2004, n.42).

<sup>45</sup> Cfr. art. 7, comma 2 del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (D.Lgs 22 gennaio 2004, n.42).

<sup>46</sup> Cfr. Cavaliere S., I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi diritti culturali, in *Rivista AIC*, n.3 del 2017.

<sup>47</sup> Cfr. Cassese S., Dal principio di legalità al rispetto dei diritti, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, pag.

<sup>48</sup> Cfr. Cassese S., Dal principio di legalità al rispetto dei diritti, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012

<sup>49</sup> Art. 6, comma 3 del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (D.Lgs 22 gennaio 2004, n.42).

<sup>50</sup> Art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione

<sup>51</sup> Il Decreto legge citato, convertito con la legge del 25 novembre 2015, n. 182, prevede infatti che "In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione(...)"

quindi indispensabile per garantire l'accesso al pubblico dei beni culturali, nonché la loro fruizione.

Si potrebbero ritrovare riferimenti costituzionali al diritto di accesso ai beni culturali non solo all'articolo 9, ma anche all'articolo 2, considerando il diritto all'accesso al patrimonio culturale come diritto inviolabile dell'uomo necessario per la formazione della sua personalità; all'articolo 3, comma 2, attribuendo alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli per la fruizione del patrimonio culturale; agli articoli 33 e 34, secondo i quali considerare il diritto all'accesso uno strumento di conoscenza e di studio dell'arte e della scienza.

A tal proposito, si può concludere quindi che il diritto all'accesso ai luoghi di cultura trova un valido riscontro costituzionale, supportato da ulteriori previsioni di tipo legislativo e regolamentare.

### ***3.1. IL PNRR TRA LE FONTI DI FINANZIAMENTO PRINCIPALMENTE RILEVANTI PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE***

Un ruolo centrale per incentivare forme di conoscenza e di fruizione del patrimonio culturale e non solo la sua tutela è ricoperto dall'Unione europea<sup>52</sup>.

Non poche sono le iniziative finalizzate ad accrescere la fruizione dei beni culturali nei Paesi membri e a sensibilizzare i cittadini europei alla valorizzazione e tutela del patrimonio culturale, nonché a preservarlo per le generazioni future. Al riguardo, importante valenza significativa e in termini di ricadute economiche si è riscontrata con l'inaugurazione dell'Anno europeo del patrimonio

culturale<sup>53</sup> (tenutosi per la prima volta nel 2018), l'istituzione della Capitale europea della cultura, le Giornate europee del patrimonio e il Marchio del Patrimonio europeo<sup>54</sup>.

Tra le iniziative citate, la più significativa è forse l'Anno europeo del patrimonio culturale, il cui obiettivo è stato di «incoraggiare la condivisione e la valorizzazione del patrimonio culturale dell'Europa quale risorsa condivisa, sensibilizzare alla storia e ai valori comuni e rafforzare il senso di appartenenza a uno spazio comune europeo<sup>55</sup>».

A conferma della rilevanza dell'Anno europeo del patrimonio culturale vi è la grande partecipazione riscontrata, i risultati conseguiti con il partenariato pubblico-privato, nonché gli effetti sulle economie dei singoli luoghi.

In un'ottica di continuità e di integrazione non solo con le altre iniziative, ma anche con le politiche dell'Unione, è stato successivamente adottato il Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale, nato grazie allo slancio che l'Anno europeo ha dato alla valorizzazione del patrimonio culturale.

A rendere il Quadro d'azione singolare rispetto agli altri interventi è di certo il riferimento al patrimonio culturale inteso come «bene comune tramandato dalle generazioni precedenti come eredità a favore di quelle a venire<sup>56</sup>» e l'intento di adottare iniziative volte ad accrescere la tutela e la fruizione del patrimonio culturale a favore delle giovani generazioni.

In accordo con il Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale e con la Convenzione Faro<sup>57</sup>, l'Unione europea ha avviato un propulsivo insieme di riforme e investimenti in grado di aumentare il potenziale di crescita dei Paesi membri<sup>58</sup>. In merito al comparto cultura, il Piano Nazionale di Ripresa e

<sup>52</sup> Per un esaustivo approfondimento Cfr. Papa A., Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo" 2 febbraio 2022.

<sup>53</sup> Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018).

<sup>54</sup> Cfr. Papa A., La fruizione dei beni culturali come diritto culturale, in «Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"», 2 febbraio 2022.

<sup>55</sup> Cfr. Papa A., La fruizione dei beni culturali come diritto culturale, in «Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"», 2 febbraio 2022. Si consultino inoltre:

1) Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo; 2) Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018).

<sup>56</sup> Introduzione del documento di lavoro dei servizi della Commissione "Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale, 2019.

<sup>57</sup> Sulla Convenzione Faro: Cfr. Papa A., Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo", 2 febbraio 2022. Cfr. SEVERINI G., CARPENTIERI P., La ratifica della Convenzione di Faro sul "valore del patrimonio culturale per la società: politically correct vs tutela dei beni culturali, in Federalismi.it, 2021.

<sup>58</sup> Cfr. Galli G., Neri F., Scinett F., Il PNRR e le riforme, Osservatorio dei conti pubblici italiani, 28 aprile 2023.



Resilienza (PNRR) del Ministero della Cultura è inserito nella Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0)<sup>59</sup>. Gli interventi previsti dal Piano hanno l'obiettivo di ristrutturare e valorizzare gli asset chiave del patrimonio culturale, migliorarne l'attrattività, l'accessibilità (fisica e digitale) e la sicurezza, favorendo la nascita di nuovi servizi.

Le misure della MIC3 in cui si articola il programma predisposto dal Ministero della Cultura sono tre<sup>60</sup>: "Patrimonio culturale per la prossima generazione"; "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale"; "Industria culturale e creativa 4.0".

Per il primo intervento sono previste risorse per 1,1 mld/€<sup>61</sup> e ha l'obiettivo di accrescere gli investimenti per la digitalizzazione del patrimonio culturale e favorirne la fruizione e i servizi legati al settore culturale e creativo. Sempre nella medesima misura, sono previsti, inoltre, interventi dedicati a migliorare l'accessibilità dei luoghi della cultura e la loro efficienza energetica.

Il secondo intervento prevede per la sua attuazione risorse per 2,72 mld/€<sup>62</sup> e punta ad agire sulla forte polarizzazione dei flussi turistici che confluiscono principalmente solo su alcuni luoghi culturali, con il conseguente rischio di usura e impoverimento nel lungo periodo. Oltre alle difficoltà legate alla preservazione e sostenibilità nel tempo dei luoghi della cultura, la catalizzazione dei flussi turistici sul territorio italiano diretti verso pochi e specifici "attrattori" fa sì che molti altri luoghi di grande valore artistico e culturale non siano conosciuti e spesso vengano esclusi da politiche volte alla loro valorizzazione.

Per questo motivo, il Piano prevede che gli interventi a sostegno di turismo e cultura non siano solo incentrati sulle grandi città e a tal fine sia disposta una linea di intervento che sosterrà lo sviluppo turistico<sup>63</sup> e culturale nelle aree rurali e periferiche.

Le risorse<sup>64</sup> investite saranno finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale, legato alle tradizioni rinvenibili nei piccoli centri e nelle zone rurali, con l'obiettivo di sostenere il recupero dei beni culturali.

Saranno, inoltre, attivate iniziative imprenditoriali e commerciali, con lo scopo di rivitalizzare il tessuto socio-economico dei luoghi (si pensi a iniziative in favore dei mestieri tradizionali), contrastare lo spopolamento dei piccoli borghi e favorire la conservazione del paesaggio e delle tradizioni.

In aggiunta, sono previsti investimenti per la riqualificazione di parchi e giardini storici, la sicurezza antisismica dei luoghi di culto, il restauro del patrimonio del Fondo Edifici di Culto e la realizzazione di Siti di ricovero delle opere d'arte coinvolte in eventi calamitosi (Recovery Art).

La terza e ultima missione, le cui risorse<sup>65</sup> destinate sono pari a 0,46 mld/€<sup>66</sup>, intende intervenire nel settore cinematografico e audiovisivo per accrescerne la competitività. Per incrementare l'attrattività fra le produzioni televisive e cinematografiche europee e internazionali e valorizzare tale settore in ambito nazionale, si è scelto di destinare parte delle risorse all'hub di riferimento dell'industria audiovisiva italiana, ossia Cinecittà.

L'attuazione di questa missione contribuirà alla crescita del settore, a un aumento in termini

<sup>59</sup> Di seguito MIC3

<sup>60</sup> Le misure si articolano ulteriormente nei seguenti investimenti: 1.1 Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale (per il quale è sono previste risorse per 500 mln/€; 1.2 Rimozione delle barriere cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura (risorse per 300 mln/€); 1.3 Migliorare l'efficienza energetica in cinema, teatri e musei (risorse per 300 mln/€).

<sup>61</sup> Dati aggiornati disponibili su "pnrr.cultura.gov.it".

<sup>62</sup> Dati aggiornati disponibili su "pnrr.cultura.gov.it".

<sup>63</sup> Cfr. Papa A., Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale, in Federalismi.it, 2007.

<sup>64</sup> Le misure si articolano ulteriormente nei seguenti investimenti: 2.1 Attrattività dei borghi (risorse per 1020 mln/€); tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale (risorse per 600 mln/€); programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici (risorse per 300 mln/€); sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio FEC e siti di ricovero per le opere d'arte (risorse per 800 mln/€).

<sup>65</sup> Le misure si articolano ulteriormente nei seguenti investimenti: 3.1 adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali; 3.2 sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà) (risorse pari a 300 mln/€); Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde (risorse pari a 155 mln/€).

<sup>66</sup> Dati aggiornati disponibili su "pnrr.cultura.gov.it".

occupazionali con conseguenti effetti economici positivi. Vi è inoltre l'obiettivo di supportare gli operatori dell'industria culturale e creativa, con interventi su: processi del settore, in particolare in materia di appalti pubblici per gli eventi culturali in un'ottica di maggiore sostenibilità ambientale; sulle competenze, per favorire un processo continuo di miglioramento per la gestione della transizione digitale e verde a favore degli operatori.

#### **4. *CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE***

Si è osservato come la riforma del Titolo V abbia provato a definire con maggior accuratezza le competenze legislative e le funzioni amministrative in base alle quali garantire la valorizzazione e la promozione attuata dagli Enti territoriali e la tutela del patrimonio culturale da parte dello Stato, senza però evitare che vi fossero conflitti e contenziosi amministrativi sorti tra Stato, Regioni e Autonomie locali in seguito al nuovo riparto delle competenze.

Al di là delle definizioni e dei titoli competenziali, la funzione di tutela, nella sua essenza di diritto fondamentale, si basa sull'unicità del patrimonio culturale, ossia la sua immaterialità, intesa come capacità di dare forma al suo valore culturale e di collegare contemporaneamente le persone nello spazio, con una comunità estesa oltre ogni confine e, nel tempo, con le generazioni passate e future. Il reale obiettivo della funzione di tutela è quindi di preservare il valore culturale che viene dal passato, in favore delle generazioni future.

In un'ottica di «valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario<sup>67</sup>», tale funzione può essere intesa come obiettivo da raggiungere obbligatoriamente<sup>68</sup> nel tempo e di cui dar conto alla collettività, quest'ultima legittimata nel vedersi riconoscere un proprio diritto.

Si è posta l'attenzione, in aggiunta, sull'evoluzione normativa che ha riguardato il diritto di accesso, tutelato dalla Costituzione sulla base delle novità introdotte dalla riforma del 2001 e dalla

legge a partire dal 2015. Al cittadino è stata quindi riconosciuta la titolarità del diritto soggettivo di «accesso ai beni culturali», quest'ultimo incluso nei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale

Si è osservato, infine, quanto abbiano inciso e quanto incideranno per i prossimi anni le iniziative intraprese dalle istituzioni europee, volte a incentivare forme di conoscenza e di fruizione del patrimonio culturale, accentuando così il superamento di un insufficiente approccio orientato alla sola tutela.

I tempi sono quindi maturi per ridurre o forse anticipare ogni salvifico intervento della Consulta, adottando le iniziative necessarie per accrescere la tutela e la valorizzazione il patrimonio culturale inteso quale «bene comune tramandato dalle generazioni precedenti come eredità a favore di quelle a venire<sup>69</sup>», basando ogni intervento normativo sul presupposto che la «peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano (...) delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato», secondo la loro unicità che si ritrova, prima che in qualsiasi valore estetico, nella loro capacità di dare forma al valore culturale di un popolo.

<sup>67</sup> Manfredi G., La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario, in *Il capitale culturale*, 3/2011.

<sup>68</sup> L'articolo 112, primo comma del Codice dei beni culturali (D.lgs 22 gennaio 2004, n. 42), dispone che «Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali «assicurano» la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi

indicati all'articolo 101, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal presente codice». Si può quindi ravvisare l'obbligo nel dover assicurare la valorizzazione dei beni culturali

<sup>69</sup> Introduzione del documento di lavoro dei servizi della Commissione «Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale, 2019.