

## REGIONI E BENI CULTURALI. IL CONTESTO ATTUALE E LA PROSPETTIVA DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO\*

di Valentina Gastaldo\*\*

**Sommario.** 1. Premessa. – 2. La distribuzione delle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali tra Stato e Regioni. – 3. Il caso Lombardia. – 4. Il caso Emilia-Romagna. – 5. Il caso Veneto. – 6. Esperienze a confronto. – 7. Conclusioni.

165

**1. Premessa.** Il modello del regionalismo differenziato (o, come altrimenti definito, la «speciale specialità»<sup>1</sup>) si inserisce a pieno titolo nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, in occasione della quale, anche in risposta alle spinte autonomistiche di alcune Regioni settentrionali, viene prevista, all'art. 116, co. 3 Cost., la possibilità di riconoscere quote aggiuntive di autonomia<sup>2</sup> ad una singola Regione<sup>3</sup>, differenziandola così dalle altre, sempre però nel rispetto dell'unità<sup>4</sup> e indivisibilità della Repubblica e dei principi della finanza pubblica.

I primi tentativi di attuazione di questo nuovo assetto di competenze risalgono ormai al 2003, quando la Toscana ha presentato la propria richiesta, sia pure limitata ad ottenere competenze nell'ambito dei beni culturali. Hanno poi fatto seguito, negli anni 2006-2007<sup>5</sup>, le procedure

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Professore aggregato di Diritto amministrativo – Università di Parma.

\* *Sottoposto a referaggio.*

<sup>1</sup> G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1247 ss. Per un commento sullo strumento introdotto dalla riforma all'art. 116, c. 3, si rinvia a F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 51 ss.

<sup>2</sup> Questo ampliamento delle competenze potrebbe portare ad un avvicinamento delle Regioni ordinarie al sistema di quelle a statuto speciale. Si veda in particolare, A. D'Atena, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

<sup>3</sup> È interessante ricordare come secondo alcuni Autori il regionalismo asimmetrico rappresenti la possibilità che si affermi una nuova particolare categoria di Regioni, arrivando addirittura in alcuni casi a parlare di *tertium genus*. Cfr. in particolare, R. Cristiano, *Il processo di regionalismo differenziato come rafforzamento delle identità territoriali o rischio di disgregazione? L'iniziativa della Regione della Campania*, in *Annali – Università degli studi Suor Orsola Benincasa*, 2019, 89–100; V. Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 maggio 2018; F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018.

<sup>4</sup> In tale ottica, è previsto che l'approvazione della legge di autonomia differenziata sia rimessa soltanto alla deliberazione finale del Parlamento (a maggioranza assoluta dei componenti), il quale valuterà la compatibilità dei contenuti dell'intesa con i principi costituzionali, così da evitare che si producano eccessivi divari territoriali o eccessivi limiti all'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali.

<sup>5</sup> Per meglio approfondire si rimanda a A. Poggi, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1, 2008, spec. 2 ss. In chiave critica cfr. P. Ciarlo, M. Betzu, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 68 ss.

avviate dalla Lombardia e dal Veneto per raggiungere l'intesa con lo Stato, e lo stesso ha fatto subito dopo, nel 2008, il Piemonte.

Dopo uno stato di quiescenza il procedimento di differenziazione regionale<sup>6</sup> ha ripreso slancio nel 2017 con i referendum consultivi di Lombardia e Veneto<sup>7</sup>, cui si è aggiunta<sup>8</sup> la regione Emilia-Romagna, rappresentando nuovamente uno dei temi più caldi del dibattito istituzionale e politico del Paese.

A tutt'oggi però, nonostante il 23 gennaio 2024 il Senato abbia approvato la travagliata legge Calderoli, non è ancora possibile immaginare il reale punto di ricaduta, e ciò almeno per due ordini di ragioni.

Anzitutto sul piano delle implicazioni finanziarie del federalismo fiscale anche nella materia del patrimonio culturale che, come noto, impone la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni<sup>9</sup>. Del resto, in questo settore, più che in altri, si rende indispensabile garantire la fruizione dei diritti culturali, il cui accesso deve essere assicurato all'intera collettività, a prescindere dalle condizioni economiche e sociali della persona.

E poi in considerazione della notevole quantità di principi enunciati e di raccomandazioni e indirizzi espressi dalla Corte costituzionale con la recente pronuncia n. 192/2024<sup>10</sup>, che ha

<sup>6</sup> Sul tema, in generale, si veda: R. Bin, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017; G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 629; R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 635; F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 689; P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazioni dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2, 2018, 165; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, 21, 2018; F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018; C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18, 2018; R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019.

<sup>7</sup> Cfr. A. Morelli, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo il referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 1, 2017, 321; A. Bonomi, R. G. Rodio, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2017. Come è stato opportunamente esplicitato da R. Cristiano, *Il processo di regionalismo differenziato come rafforzamento delle identità territoriali o rischio di disgregazione? L'iniziativa della Regione della Campania*, in *Annali – Università degli studi Suor Orsola Benincasa*, 2019, 89–100, «Le motivazioni alla base della richiesta di riconoscimento di poteri più ampi delle due Regioni sono diverse essendo, quella del Veneto, maggiormente riconducibile ad un'istanza culturalmente secessionista e di vera e propria specialità rispetto alla situazione della Lombardia che rivendica soprattutto una posizione di rilievo nel sistema economico». In tal senso, L. Violini, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 321 ss.

<sup>8</sup> Probabilmente con atteggiamento più imitativo che propositivo, anche i Consigli di altre Regioni ordinarie (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria), hanno dichiarato di volere anch'essi intraprendere questa strada. Altre (Basilicata, Calabria e Puglia) hanno adottato, almeno per il momento, solo documenti di indirizzo informali. Soltanto l'Abruzzo e il Molise non hanno avviato iniziative formali per la procedura di revisione della loro condizione di autonomia. Un quadro più completo è contenuto nel dossier del Servizio Studi del Senato del luglio 2018, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo e Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, XVIII legislatura*, 565, novembre 2017.

<sup>9</sup> Come precisato dalla Corte cost. sent. n. 192/24, in *www.cortecostituzionale.it*, i LEP rappresentano «un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento» (n. 14 del cons. in dir.), in modo da determinare previamente «uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale» (n. 14.1 del cons. in dir.).

<sup>10</sup> Per un primo commento alla sentenza della Corte costituzionale si rinvia a A. Spadaro, *La «quadratura del cerchio» ... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie locali*, 1, 2025.

radicalmente stravolto<sup>11</sup> in diversi e significativi punti la l.n. 86/2024. In particolare, i giudici, pur riconoscendo rilevanza al pluralismo in genere e alle autonomie regionali in particolare, ritengono che il nuovo art. 116, co. 3, Cost. «Non può essere considerato come una monade isolata». E «L'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica, l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti, l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale».

Con il presente contributo si vuole, quindi, provare ad indagare il nuovo assetto costituzionale del riparto delle competenze in materia di patrimonio culturale, esaminando quali sono le possibili opportunità che il regionalismo differenziato può offrire e le eventuali criticità, tenendo conto delle considerazioni formulate dalla Corte costituzionale che «smontano» la l.n. 86/2024, ma non negano l'avvento del regionalismo differenziato, sia pure ponendo numerosi paletti e condizioni nel rispetto di quei tratti caratterizzanti lo Stato italiano, quali l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale.

**2. La distribuzione delle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali tra Stato e Regioni.** L'attuale<sup>12</sup> assetto competenziale nel settore del patrimonio e dei beni culturali, frutto della riforma del Titolo V della Parte II Cost., è definito dall'art. 117, cc. 2 e 3, Cost. che scorpora la materia in una serie di attività, riservando allo Stato (art. 117, co. 2) la competenza legislativa in ordine alla tutela e alle Regioni<sup>13</sup> - in concorso con lo Stato per i principi fondamentali - quella in tema di valorizzazione (art. 117, co. 3).

È indubbio che il legislatore, attraverso la riforma del Titolo V, abbia provato a delineare con maggior precisione la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e valorizzazione; tuttavia, tale tentativo non ha consentito di dirimere le difficoltà interpretative, stante il naturale intreccio tra le materie e, dunque, le continue possibili sovrapposizioni<sup>14</sup>. In questo quadro, anche il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha tentato di coordinare le due funzioni: l'art. 6, co. 2, afferma infatti che la valorizzazione: «è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». L'art. 1, co. 6, precisa che: «Le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale indicate ai cc. 3, 4 e 5 sono svolte in conformità alla normativa di tutela». Ma il confine tra tutela e valorizzazione dei beni culturali è troppo labile, come del resto è dimostrato dai conflitti e dai contenziosi amministrativi sorti in seguito al nuovo riparto, e la

<sup>11</sup> Il dispositivo prevede 52 dichiarazioni: 25 di «non fondatezza» (nn. 28-52), 13 di «inammissibilità» (nn. 15-27), 6 di «fondatezza» o mera illegittimità (nn. 3, 7, 8, 9, 10, 12), 5 di tipo «sostitutivo» (nella parte in cui prevede, stabilisce, menziona... anziché) (nn. 1, 2, 4, 5, 11), 2 di illegittimità «in via consequenziale» (nn. 13 e 14) e 1 di tipo «additivo» (nella parte in cui non prescrive...) (n. 6).

<sup>12</sup> Per un approfondimento sul tema della distribuzione delle competenze fino al 2001 si rimanda a A.G. Arabia, *Valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali*, in *Rivista giuridica on-line - ISSiRFA - CNR*, 3, 2020.

<sup>13</sup> Per ogni altra materia che non rientra tra quella della valorizzazione o della tutela, la potestà legislativa residuale è riconosciuta alle Regioni, in base all'art. 117, co. 4, Cost, che prevede la clausola di residualità.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. n. 140/15, in *www.cortecostituzionale.it*, in materia di individuazione dei locali oggetto di attività artigianali che fossero tradizionalmente espressione dell'identità culturale collettiva. In particolare, la Corte ha espressamente rilevato come la finalità della tutela si sia intrecciata con la materia concorrente di valorizzazione e promozione nonché con alcune materie di competenza residuale regionale.

questione rimane densa di complessità anche perché la Corte costituzionale, in varie occasioni ha assunto posizioni contrastanti e compromissorie nella reciproca delimitazione dei compiti dello Stato e delle Regioni.

Un ruolo importante può essere riconosciuto alla giurisprudenza costituzionale che ha cercato di circoscrivere con maggior precisione i confini e i caratteri delle materie di tutela e di valorizzazione, nonché di definire l'ambito di intervento delle due funzioni.

Il percorso, innovativo, utilizzato dalla Consulta riguarda l'impiego della definizione di «materia-attività» assegnata alla tutela dei beni culturali<sup>15</sup>.

La Corte ha, in particolare, evidenziato come «la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera s) tra quelle di competenze legislativa esclusiva 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. Essa costituisce anche una materia-attività, come questa Corte l'ha già definita (v. sent. n. 26/2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione».

A questa stregua la tutela finisce dunque per essere configurata come competenza trasversale, il cui obiettivo è quello di garantire livelli di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale in materia di riconoscimento, protezione e conservazione dei beni culturali. Mentre, la valorizzazione ha la finalità di favorire una migliore conoscenza, conoscibilità e fruizione dei beni culturali.

Nondimeno, il tema del riparto di competenze nel settore dei beni culturali rimane aperto e, per tale ragione, si è affermato un assetto imperniato sulla leale collaborazione<sup>16</sup> tra i diversi livelli di Governo<sup>17</sup>, quale sistema<sup>18</sup> più plausibile per cercare di risolvere la dialettica tra Stato

<sup>15</sup> Nella sent. n. 407/02 la Corte cost. (3.2. cons. in dirit.) fornisce, ai sensi dell'art. 117, c. 2, una chiara descrizione di «materia-attività», sia con riguardo ai beni culturali che all'ambiente. In particolare, viene precisato 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». La sentenza è consultabile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Cfr. anche Corte costituzionale sent. n. 282/02, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>16</sup> La Corte cost. sent. n. 50/05, al punto 5 del considerato in diritto ha precisato che la nostra Carta costituzionale non prevede un criterio per fronteggiare le interferenze 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». È da tempo però che la giurisprudenza costituzionale ritiene 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». La sentenza è consultabile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Cfr. anche Corte costituzionale, con la sent. n. 242/97, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Peraltro, norme sulla cooperazione si ritrovavano già nell'art. 2 del Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni culturali assunto con il d.P.R. n. 805/1975, laddove prevede: «I beni culturali sono patrimonio nazionale. Le Regioni, oltre ad esercitare le competenze stabilite dal d.P.R. n. 3/1972 e quelle eventualmente da trasferire o delegare ai sensi dei decreti da emanarsi per l'attuazione della l. n. 382/75, collaborano con l'amministrazione statale, nell'attività di tutela secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo. Le Regioni concorrono all'attività di valorizzazione secondo programmi concordati con lo Stato».

<sup>17</sup> Corte cost. sent. n. 31/06, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), secondo cui ogni Ente è tenuto a collaborare, secondo una visione tra i diversi livelli di governo che «obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale [...] più che a una visione verticale-gerarchica degli stessi».

<sup>18</sup> Il principio di leale collaborazione rispecchia altresì quella soluzione di compromesso assunta dall'Assemblea costituente in sede di scrittura dell'art. 9 Cost. Come ben chiarito dalla Corte costituzionale sent. n. 921/88, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), «L'iniziale formulazione di tale articolo era la seguente: il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato. La norma era, così, intesa ad escludere in materia attribuzioni regionali

e autonomie.

A questo quadro si aggiunge l'art. 116, c. 3, Cost. che prevede per le Regioni ulteriori forme di autonomia per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il punto rilevante è quindi provare a capire quale sia il ruolo dell'art. 116, co. 3 e quali sono state le scelte delle Regioni che hanno deciso di avvalersene: dunque Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Le proposte come vedremo hanno dimensioni sostanzialmente diverse e per tale ragione verranno trattate singolarmente.

**3. Il caso Lombardia.** La Regione Lombardia ha richiesto la competenza legislativa e amministrativa nella materia «tutela dei beni culturali» presenti sul territorio regionale, inclusi i beni culturali statali dei quali sono contestualmente attribuite alla Regione stessa la titolarità e la gestione (art. 49 della bozza di Intesa). Detta richiesta, però, non è stata ancora accolta o non ancora definita.

Quanto al Patrimonio librario ha avanzato domanda per ottenere attribuzioni legislative e amministrative nell'ambito della tutela e della valorizzazione che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato (art. 53).

Non è stata, invece, accettata la funzione di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, la richiesta di potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di valorizzazione di istituti e luoghi della cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

Si proponeva, infine, il trasferimento alla Regione Lombardia delle funzioni esercitate dalle Soprintendenze archeologiche, belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica, presenti sul territorio regionale, con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

**4. Il caso Emilia-Romagna.** Le finalità perseguite dalla Regione, attraverso le richieste formulate nella bozza di Intesa tra Stato e Regioni, sono volte a ricomporre il sistema delle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni librai, anche mediante un'azione di supporto agli enti locali ed ai titolari dei medesimi beni; costituire un sistema museale regionale integrato, finalizzato a rendere maggiormente efficaci ed efficienti gli interventi di valorizzazione dei musei presenti sul territorio regionale, ivi compresi quelli di proprietà statale, allo scopo di potenziare le condizioni di conservazione integrata, conoscenza e fruizione delle collezioni museali emiliano-romagnole; garantire un governo unitario e coordinato delle risorse nazionali, regionali e comunali in materia di spettacolo dal vivo e

---

e di altri Enti locali territoriali. Su proposta dell'on. Lussu, il termine Stato fu sostituito con l'altro Repubblica, per lasciare impregiudicata la questione della autonomia regionale (Atti Assemblea costituente, Discussioni, p. 3422). Tale modifica è stata esattamente interpretata come diretta a sostituire allo Stato-persona lo Stato-ordinamento, con conseguente possibilità di aperture legislative, intese a svolgere il principio risultante dalla modifica, chiamando all'azione per la tutela e l'incremento dei valori culturali tutti i soggetti, provvisti di autonomia (dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Università ecc.). La formulazione attuale dell'art. 9 Cost. traduce tale finalità: la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica; tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». In definitiva, «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».

Cfr. inoltre F. Merusi, *Articolo 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 455-456. Secondo l'Autore il termine Repubblica ricomprende sia lo Stato-persona, inteso quale Stato apparato centrale, che Stato-ordinamento con le sue articolazioni territoriali.

cinema, attraverso maggiori competenze di tipo programmatico e gestionale concernenti il Fondo Unico per lo Spettacolo e il Fondo per lo sviluppo e gli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo.

In particolare, ha chiesto (art. 61) ulteriori competenze legislative ed amministrative nella materia della tutela dei beni culturali, della valorizzazione dei beni culturali nonché della promozione e organizzazione di attività culturali, di cui all'articolo 117, c. 2, lett. s), e c. 3 Cost. ma, anche in questo caso, ancora non è stata accolta o non definita. Così come il trasferimento della tutela e valorizzazione dei beni librari non appartenenti allo Stato.

L'Emilia-Romagna chiedeva le attribuzioni delle funzioni amministrative di tutela e valorizzazione disciplinate dal d.lgs. n. 42/04 che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato.

È stata invece accolta la richiesta di funzione in tema di valorizzazione del patrimonio museale presente nel territorio regionale. In particolare, si prevede che nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell'art. 114 del medesimo d.lgs., alla Regione siano attribuite la potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di valorizzazione degli istituti e luoghi di cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti sul territorio regionale.

Alla Regione sono altresì attribuite le funzioni amministrative, da esercitare in maniera congiunta con lo Stato, in materia di valorizzazione degli istituti e luoghi di cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti.

La Regione Emilia-Romagna e il Ministero hanno definito con appositi accordi le modalità della gestione congiunta concernente la valorizzazione dei beni culturali di cui al co. 2; la tutela dei beni culturali e delle collezioni museali presenti negli istituti e luoghi della cultura di cui ai cc. 1 e 2; e le determinazioni afferenti al prestito delle opere d'arte e la concessione in uso, continuano a essere esercitate dal Ministero.

Con riferimento agli istituti e luoghi della cultura di cui al co. 1, la Regione assicura il rispetto dei livelli minimi uniformi di qualità adottati ai sensi dell'art. 114, d.lgs. n. 42/04.

Al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni previste, sono trasferite alla Regione Emilia-Romagna le funzioni esercitate dalle Soprintendenze archeologiche belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica, presenti sul territorio regionale, con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

**5. Il caso Veneto.** La Regione Veneto ha chiesto l'attribuzione della competenza legislativa nella materia «Tutela dei beni culturali», ai sensi dell'art. 117 Cost., con riferimento ai beni culturali, immobili e mobili, presenti sul territorio regionale, nonché la relativa competenza amministrativa.

Per ciò che riguarda, invece, la funzione di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e promozione e organizzazione di attività culturali di cui all'art. 46 della bozza la richiesta non è stata accolta.

La competenza legislativa di cui al co. 1 ha ad oggetto la valorizzazione di tutti i beni presenti sul territorio regionale e l'organizzazione di attività culturali e di spettacolo, nonché la disciplina degli interventi a favore del patrimonio culturale di origine veneta che si trova all'estero.

Alla Regione Veneto è attribuita la competenza amministrativa di valorizzazione in relazione a tutti i beni, anche paesaggistici, presenti sul territorio regionale, oltre che la competenza amministrativa in relazione alla promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo, inclusa la gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo.

Al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni sono trasferite alla Regione Veneto le funzioni alla stessa assegnate dalle Soprintendenze archeologiche belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica con le attribuzioni delle relative risorse.

**6. Esperienze a confronto.** Dall'analisi delle proposte avanzate in materia di beni culturali dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si percepisce la ben diversa interpretazione che le stesse hanno dato alle possibilità aperte dall'art. 116, co. 3, Cost. Da un lato, Lombardia e Veneto, le cui richieste si configurano come un nuovo centralismo<sup>19</sup>; mentre quella della Regione Emilia-Romagna appare perseguire una più equilibrata collaborazione tra Stato-Regione.

Veneto e Lombardia, richiedendo il trasferimento delle funzioni e degli apparati statali operanti sul proprio territorio finiscono per incidere radicalmente non solo sull'assetto istituzionale ma sullo stesso modello di politica pubblica. Ebbene, in tal modo si passerebbe ad un sistema, possiamo dire, integrato nel quale per molti aspetti lo Stato finisce dove comincia la Regione.

E questo approccio pare porsi in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 secondo cui la devoluzione di poteri alle Regioni deve riguardare «specifiche funzioni legislative e amministrative» e non intere materie, o ambiti di materie, coerentemente con il principio di sussidiarietà<sup>20</sup> che opera attraverso un giudizio di adeguatezza. D'altra parte, come ricorda sempre la Corte, l'art. 116, co. 3, Cost. «fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto».

Ci troviamo, dunque, di fronte ad una norma che, pur contenendo una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna Regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni fissato dalla Costituzione, rappresenta comunque una deroga alla ordinaria suddivisione delle funzioni stesse.

Per tale ragione va giustificata e motivata con specifico riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica – della soluzione prescelta.

La proposta della Regione Emilia-Romagna si muove in tutt'altra logica, non solo perché non si prevedono apparati da trasferire, a cominciare dalle soprintendenze, ma perché i compiti e le funzioni richieste sono pensati non per modificare il modello di politica pubblica

<sup>19</sup> In tal senso si veda F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019.

<sup>20</sup> Tale principio ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, co. 1, e 120, co. 2, Cost., con riferimento, rispettivamente, alle funzioni amministrative ed al potere sostitutivo, ed esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto.

perseguito ma per un'azione di ricucitura che mira con specifiche aggiunte di compiti ad assicurare l'esercizio unitario di funzioni attualmente ripartite tra Stato e Regione, recuperandone in questo modo un maggiore (e spesso mancante) coordinamento.

Le proposte di particolari forme di autonomia formulate in merito alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali possono provare a ricondursi nell'ambito della competenza legislativa concorrente, ovvero, primaria, integrativa, istituzionalizzata, oppure di tipo «tendenzialmente esclusivo»<sup>21</sup>.

Una prima soluzione può essere quella di assegnare la tutela dei beni culturali alla competenza concorrente<sup>22</sup>. Ciò perché la materia rientra nell'elenco di cui all'art. 117, co. 2, Cost. In tal caso il legislatore nazionale fisserebbe dei principi, lasciando alla Regione l'adozione delle norme di dettaglio.

Ulteriore possibilità potrebbe essere, analogamente a quanto previsto per le Regioni a statuto speciale, quella di valutare una competenza legislativa di tipo primario che prevede una piena adesione ai principi generali dell'ordinamento e non dei principi fondamentali da cui è limitata la concorrenza concorrente<sup>23</sup>.

Parte della dottrina ha poi ritenuto di poter ricondurre la competenza a quella integrativa istituzionalizzata. Trattandosi di materia prevista dalla normativa statutaria il legislatore regionale «sarebbe sottoposto al rispetto degli atti legislativi statali incidenti sulla materia, ma resterebbe affrancato da qualsiasi intervento statale specifico ed operante sul solo territorio regionale»<sup>24</sup>.

Vi è infine un'ultima ricostruzione che assegna le proposte formulate alla competenza di tipo «tendenzialmente esclusivo». In questo caso, il potere legislativo delle Regioni sarebbe sottoposto ai limiti imposti dal co. 1 dell'art. 117 Cost.

Per individuare la soluzione più opportuna può essere utile partire dall'esame della giurisprudenza costituzionale<sup>25</sup> che ha richiamato il principio secondo il quale «ognuno di questi enti è competente ad espletare tale funzione nei riguardi di quei beni culturali di cui è titolare». Quindi, secondo la Corte anche se lo Stato in materia di valorizzazione è tenuto esclusivamente a dettare i principi fondamentali, può imporre una normativa di dettaglio, nonché svolgere le relative funzioni amministrative<sup>26</sup> fino a quando il bene culturale rimane nelle sue disponibilità.

Quindi, andando ad applicare il principio dominicale sopra richiamato, con riguardo alla proposta della Regione Lombardia questa mira a circoscrivere l'ambito di intervento statale in materia di valorizzazione e, dunque, è possibile configurarla in termini di competenza legislativa integrativa istituzionalizzata<sup>27</sup>, ovvero primaria, in considerazione del fatto che gli

<sup>21</sup> A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 149-199.

<sup>22</sup> Invero, questa tesi non convince completamente alcuni Autori. È stato infatti rilevato che se si considera che le Regioni, in aggiunta alla richiesta di competenze legislative e amministrative, vorrebbero vedersi attribuita una forma di autonomia maggiore in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Ma, come noto, questa materia rientra già nella competenza legislativa concorrente. Pertanto, l'esclusività in materia di valorizzazione non può coesistere con una competenza concorrente in materia di tutela e questo sembra porsi in contraddizione con la volontà delle Regioni di ottenere maggiori spazi di autonomia. Cfr. L. De Poli, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, in *Pausania*, 2019, 21.

<sup>23</sup> A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., 146.

<sup>24</sup> L. De Poli, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, cit., 21.

<sup>25</sup> Corte Cost. n. 26/04, in *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>26</sup> Si ricorda che il c. 3 dell'art. 118 della Cost. sancisce che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

<sup>27</sup> E del resto, la richiesta avanzata dalla Regione prevede che: «Nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell'articolo 114 del medesimo decreto legislativo».

Enti regionali sono già competenti in via concorrente in materia di valorizzazione. Dall'esame della richiesta formulata dalla Regione Veneto, invece, emerge una configurazione in termini di autonomia legislativa piena (art. 46) non essendo l'Ente vincolato al rispetto dei principi fondamentali della materia.

In ogni caso, seppur in parte differenti, le proposte formulate dalla Lombardia e dal Veneto, avanzando richieste ad amplissimo spettro, sono accomunate dal fatto di andare verso un centralismo<sup>28</sup>, ottenendo in tal modo una soggettività da contrapporre a quella dello Stato.

Differente è l'approccio dell'Emilia-Romagna che prevede all'art. 63, co. 2, che le funzioni amministrative affidate alla Regione devono essere svolte «in maniera congiunta con lo Stato» ed ancora, al co. 3 la stipula di «appositi accordi» al fine di definire le modalità della gestione congiunta concernente la valorizzazione dei beni culturali.

Tale formulazione richiama una più equilibrata dialettica con lo Stato, finalizzata a predisporre forme di decisione partecipate, che riconoscano alla Regione la possibilità di intervenire con il meccanismo dell'intesa, più che con quello della «autonomia differenziata ovvero della legislazione concorrente, nelle decisioni inerenti il patrimonio culturale presente sul proprio territorio»<sup>29</sup>.

Tale scelta rispecchia, a mio avviso, quello che è stato definito dalla Corte costituzionale<sup>30</sup> un regionalismo cooperativo, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni<sup>31</sup> e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, co. 3, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali.

**7. Conclusioni.** Resta aperta, ad avviso di chi scrive, la questione se le richieste avanzate dalle tre Regioni possano essere regolate da meccanismi già fissati nella disciplina dei beni culturali o risulti davvero necessario il ricorso all'art. 116, co. 3, Cost. In altre parole, se il problema di oggi è solo quello di allocare nuove funzioni in sede regionale c'è davvero bisogno di ricorrere al complesso procedimento dettato per il regionalismo differenziato?

Invero, il Codice dei beni culturali e del paesaggio fornisce già degli strumenti che consentono alle Regioni di avere maggiore autonomia. Si pensi, in particolare, all'art. 5 e all'art. 112 che prevedono la possibilità per le Regioni, tramite intese e accordi, di esercitare tanto funzioni di tutela quanto funzioni di valorizzazione.

Credo quindi che la Lombardia e il Veneto abbiano scelto la strada più tortuosa, quando invece avrebbero potuto provare ad implementare maggiormente il ricorso a strumenti presenti già nella normativa di settore.

Peraltro, è previsto all'art. 102, co. 5, d.lgs. n. 42/2004 che l'amministrazione centrale, ancora tramite accordi, può trasferire agli enti territoriali «la disponibilità di istituti e luoghi di cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti».

Oltre a queste disposizioni di portata generale si rinvergono altre disposizioni di carattere più puntuale che hanno disciplinato accordi o intese tra Stato e Regioni sia su aspetti specifici (artt. 103, co. 1, 118, co. 2, e 19, co. 1, d.lgs. n. 42/2004) che nelle attività di tutela (artt. 17, co. 4, 18, co. 2 e 29, co. 5, d.lgs. n. 42/2004).

Da queste disposizioni, che danno attuazione a quanto previsto dall'art. 118, co. 3, Cost.

<sup>28</sup> F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, cit., 8.

<sup>29</sup> L. De Poli, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, cit., 35.

<sup>30</sup> Corte cost. sent. n. 12/10, punto 18.2. del considerato in diritto, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>31</sup> *Ex multis*, Corte cost. sentt. nn. 87/24 e 40/22, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

emerge come il principio cardine della disciplina dei beni culturali sia quello dell'accordo fra Stato-Regioni, che risulta investire i profili tanto della tutela, quanto della valorizzazione. La via dell'accordo può consentire alle Regioni interessate l'acquisizione di spazi in termini di nuove funzioni e di nuovi beni, oppure di «condizionamento» dell'esercizio delle funzioni statali tali da ottenere risultati di minore frammentazione della politica di settore.

Alla luce di quanto finora analizzato si può dedurre che, pur essendo presenti nel nostro ordinamento puntuali riferimenti in merito alla tutela e alla valorizzazione dei Beni culturali, le potenzialità offerte dall'attuale contesto normativo non risultano essere state utilizzate dalle tre Regioni.

Che la negoziazione con il Ministero della cultura presenti difficoltà pare fuor di dubbio, ma è anche vero che queste complessità non vengono meno con l'utilizzo del meccanismo dell'art. 116, co. 3. Piuttosto per un verso risultano accresciute (dal passaggio parlamentare e dalle logiche interpretative fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024), per altro verso procrastinate (la legge presumibilmente rinvierebbe per la sua attuazione ad accordi fra il Ministero e la Regione).

Per concludere, allora, non si vuole mettere in discussione la possibilità delle Regioni di rivedere l'assetto delle relazioni con lo Stato nella direzione di una maggiore autonomia. Tuttavia, la perplessità che nutro è che questo obiettivo possa essere raggiunto proprio attraverso l'art. 116, co. 3, Cost., anche perché va ricordato che una modifica che incide sull'intero sistema, va a toccare, per definizione, anche tutte le altre articolazioni dell'ordinamento. Inoltre, non va dimenticato il rischio che attraverso il decentramento si attenti alla pari dignità delle Regioni creando pericolose disuguaglianze territoriali in materia di diritti fondamentali e Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Pertanto, l'apertura di un tavolo di confronto politico/amministrativo con il Governo su ambiti mirati resta il prioritario tentativo per una Regione che ad un'astratta richiesta di ulteriore autonomia voglia anteporre la ricerca di concreti risultati sulla strada delle politiche che intende perseguire.

**Abstract.** Lo scritto si pone l'obiettivo di analizzare le proposte avanzate dalle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto per l'attuazione del «regionalismo asimmetrico» legato al patrimonio culturale. Dopo aver dato conto del regime attuale della materia, si passerà ad esaminare l'assetto costituzionale di riparto delle competenze così come avanzato dalle Regioni richiedenti, secondo quanto previsto dall'art. 116, co. 3 Cost., tenendo però conto che, all'esito della recente pronuncia della Corte costituzionale n. 192/2024, ci troviamo di fronte ad un quadro profondamente modificato rispetto al progetto di differenziazione contenuto nella l.n. 86/2024. Verranno quindi evidenziati, alla luce delle logiche interpretative fornite dalla Corte, gli aspetti di criticità e i fattori di forza che potrebbero derivare dall'autonomia differenziata in ordine ad una migliore tutela e valorizzazione delle identità regionali, laddove però tale meccanismo sia esercitato in modo da non minare la solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni. Infine, verranno fornite brevi osservazioni finali.

**Abstract.** The paper aims to analyze the proposals put forward by the Regions of Lombardy, Emilia-Romagna, and Veneto for the implementation of «asymmetric regionalism» related to cultural heritage. After outlining the current regulatory framework of the matter, the analysis will move on to examine the constitutional distribution of powers as proposed by the requesting Regions, according to Article 116, paragraph 3 of the Constitution, taking into account that, following the recent ruling of the Constitutional Court no. 192/2024, we are now facing a landscape that has been profoundly altered compared to the differentiation project contained in law no. 86/2024. The paper will then highlight, in light of the

interpretative logic provided by the Court, the critical aspects and the strengths that could arise from differentiated autonomy regarding a better protection and enhancement of regional identities, provided that this mechanism is implemented in a way that does not undermine solidarity between the State and the Regions, and among the Regions. Finally, brief concluding remarks will be provided.

***Parole chiave.*** regionalismo differenziato – regioni – beni culturali – competenze – valorizzazione e tutela.

***Key words.*** differentiated regionalism – regions - cultural heritage – competences – enhancement and protection.