

**Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (con uno sguardo al d.d.l. costituzionale Renzi - Boschi)
(Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016) ***

di Giorgio Sobrino – Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Torino

ABSTRACT: Il lavoro analizza una recente sentenza del Consiglio di Stato in tema di tutela dei beni culturali. Muovendo dall'analisi di tale pronuncia, si ricostruisce il rapporto tra i poteri dello Stato e degli Enti territoriali minori in questa delicata materia dopo la riforma del Titolo V del 2001, con uno sguardo anche – in conclusione – alle possibili implicazioni del d.d.l. di riforma della Parte II della Costituzione approvato dalle Camere ad aprile 2016.

The paper analyzes a recent judgment of the State Council on the protection of cultural heritage. Drawing upon the analysis of this decision, it reconstructs the relationship between the competencies of the State and of the Regions and the Municipalities in this delicate matter after the reform of Title V of the Constitution of 2001, with a look - in conclusion – at the possible implications of the draft Constitutional reform approved by the Parliament in April 2016.

SOMMARIO: 1. Introduzione: una pronuncia “riassuntiva” delle competenze in tema di beni di interesse culturale – 2. Il caso di specie e le argomentazioni principali della sentenza – 3. Il problema del riparto – e dell'eventuale concorso – delle competenze dello Stato e degli Enti territoriali minori in materia di beni culturali: la soluzione del Consiglio di Stato – 4. La giurisprudenza costituzionale in tema di beni culturali dopo la riforma del Titolo V: evoluzione, principi e problemi – 5. Le prospettive (problematiche) future, in riferimento al d.d.l. costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

1. Introduzione: una pronuncia “riassuntiva” delle competenze in tema di beni di interesse culturale

Con la sentenza che si commenta il Consiglio di Stato (sezione IV) conferma una pronuncia del T.A.R. Puglia (sede di Bari, sezione II, n. 295/2011¹) che aveva annullato il Piano Urbanistico Generale² del Comune di Trani, nella parte in cui esso aveva vincolato paesaggisticamente un immobile di proprietà della ricorrente (denominato “Villa Tolomeo”) e l’area a questo circostante.

La decisione del Consiglio di Stato suscita interesse, dal punto di vista costituzionalistico, perché affronta, in modo articolato e puntuale, il problema del rapporto tra le tutele³ a favore degli immobili dotati di un interesse particolare per la collettività; e – in questo contesto – della *tipologia* e dell’*ambito di esplicazione dei poteri esercitabili dallo Stato e dagli Enti territoriali minori* in riferimento a tali beni (di proprietà privata). Al riguardo, la sentenza qui in commento si segnala perché individua con precisione il tipo di provvedimenti che lo Stato, da una parte, ed i Comuni – e le Regioni in sede di approvazione delle relative scelte urbanistiche –, dall’altra parte, sono abilitati ad adottare⁴, in base al *riparto delle competenze in tema di beni culturali* stabilito dalla Costituzione (a sua volta oggetto di ricostruzione puntuale da parte del Consiglio di Stato) ed alla disciplina di legge che ne è attuazione. In questo senso (come di seguito si vedrà) la pronuncia rappresenta una “*summa*” della giurisprudenza – innanzitutto costituzionale – formatasi dopo il 2001 sulla tutela e la valorizzazione dei beni culturali: essa appare perciò particolarmente utile, tanto più – si ritiene – in un momento come quello attuale, nel quale è in discussione una nuova riscrittura delle norme del Titolo V della Parte II della Carta⁵.

Nello specifico, la decisione che si commenta *nega* il potere del Comune (e della Regione nella fase dell’approvazione definitiva dei provvedimenti di questo) di attribuire “direttamente” la «*natura culturale ad un complesso immobiliare*»⁶, con tutto quello che ne segue sul piano amministrativo. Ciò in quanto tale potere – afferma il Consiglio di Stato – è espressione della potestà esclusiva dello Stato in ordine alla «*tutela dei beni culturali*», stabilita dall’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

2. Il caso di specie e le argomentazioni principali della sentenza

Prima di analizzare nel dettaglio le parti della decisione dedicate specificamente ai profili, di interesse costituzionale, sopra ricordati, pare opportuno dare conto degli aspetti salienti del caso deciso dal Consiglio di Stato e dei contenuti principali della sentenza stessa.

¹ Tale pronuncia – come la decisione d’appello oggetto della presente nota – è reperibile nel sito istituzionale della giustizia amministrativa, <https://giustizia-amministrativa.it/>, sub «Attività istituzionale»/«Tribunali amministrativi regionali».

² D’ora in poi, per brevità, anche solo «P.U.G.» (approvato – come si vedrà poco oltre nel testo – ai sensi della legge regionale della Puglia n. 20/2001).

³ O meglio (per essere più precisi): tra i *provvedimenti*, dello Stato e degli Enti territoriali minori, *volti a sottoporre a tutela* i beni di interesse culturale di cui nel testo.

⁴ V. subito il punto 4.2 della motivazione della sentenza.

⁵ Il riferimento è – ovviamente – al disegno di legge costituzionale presentato dal Governo ad agosto 2014 ed approvato dalle Camere in seconda lettura lo scorso mese di aprile (c.d. «d.d.l. costituzionale Renzi - Boschi»), sul quale gli elettori saranno chiamati a pronunciarsi nel *referendum* previsto dall’art. 138 Cost. Per il contenuto del d.d.l. costituzionale, in relazione alla materia qui specificamente in esame, v. oltre, § 5.

⁶ Così, testualmente, il punto 4.2 in fondo della motivazione della decisione in commento.

Il caso di specie – come già accennato – riguarda l’approvazione del Piano Urbanistico Generale del Comune di Trani, ai sensi della legge regionale della Puglia n. 20/2001 («*Norme generali di governo e uso del territorio*»). In base a tale legge regionale (e, in particolare, all’art. 11, richiamato al punto 3 della motivazione della sentenza in commento) il P.U.G. è adottato in via preliminare dal Comune interessato; sottoposto alla Regione Puglia ed alla Provincia competente ai fini del «*controllo di compatibilità*» con i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale⁷; e approvato, quindi, in via definitiva (con le eventuali modifiche imposte dalle Amministrazioni “controllanti”) dal Consiglio Comunale.

Nella fattispecie giunta all’esame del Consiglio di Stato – per quanto si evince dalla decisione in commento – il P.U.G. approvato dal Comune di Trani prevedeva l’*imposizione di un vincolo paesaggistico ad un immobile* situato nel territorio comunale (la già ricordata “Villa Tolomeo”) – giudicato, evidentemente, da tale Amministrazione di interesse culturale particolarmente importante⁸ – e ad un’ampia area ad esso circostante⁹.

Tale provvedimento veniva impugnato davanti al T.A.R. Puglia (sede di Bari) dalla proprietaria dell’immobile, in quanto ritenuto lesivo dei diritti della stessa. Il T.A.R. – come pure si è già ricordato – accoglieva il ricorso. Il Consiglio di Stato, nel respingere l’appello proposto dalla Regione Puglia (l’Amministrazione comunale di Trani, pur costituita davanti al T.A.R., non ha al contrario interposto appello), nella sentenza che qui si commenta riporta, innanzitutto, dettagliatamente gli argomenti utilizzati dal T.A.R. per motivare la sua pronuncia di annullamento e le rispettive critiche mosse dall’Amministrazione regionale¹⁰. Successivamente – nella parte in diritto della sentenza –, esso esamina in primo luogo alcune questioni processuali (preliminari all’esame del merito della controversia), tra le quali riveste particolare rilievo l’eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per la mancata notifica dello stesso alla *Provincia di Bari* (che, secondo la tesi della Regione appellante, avrebbe dovuto essere evocata nel giudizio in quanto «*autorità co-emanante*» il P.U.G. oggetto di impugnativa)¹¹. In secondo luogo – ma si tratta, evidentemente, della parte più ampia ed importante della decisione in commento (sulla quale perciò ci si soffermerà nel paragrafo che immediatamente segue) –, il Giudice d’appello analizza il merito della questione sottopostagli, concernente la *legittimità dell’imposizione del vincolo paesaggistico da parte del Comune di Trani, in sede di pianificazione urbanistica e territoriale*, e della relativa approvazione operata dall’Amministrazione regionale. Al riguardo la sentenza procede innanzitutto ad una ricostruzione, assai articolata, delle diverse forme (e dei corrispondenti *istituti*) di tutela a cui possono essere sottoposti i beni immobili privati dotati di un “interesse particolare”¹² per la

⁷ Cioè rispettivamente, quanto alla Regione Puglia, il «*Documento regionale di assetto generale*» («D.R.A.G.»); quanto alla Provincia competente, il «*Piano territoriale di coordinamento provinciale*» («P.T.C.P.»).

⁸ Secondo la nota formula (richiamata dallo stesso Consiglio di Stato nella motivazione della sentenza qui in commento) dell’art. 2 della legge n. 1089/1939, oggi d.lgs. n. 42/2004 – Codice dei beni culturali e del paesaggio, Parte II.

⁹ V., per la fattispecie concreta, i primi due periodi dell’esposizione in fatto della decisione che si commenta.

¹⁰ V. dal quarto periodo in avanti sempre della narrativa della sentenza in commento.

¹¹ Tale questione – cioè quella attinente alla qualificabilità o meno della Provincia come «*autorità co-emanante*» il P.U.G. nella Regione Puglia – appare rilevante perché risulta (dal punto 3 della motivazione della sentenza in commento) essere stata oggetto di numerose controversie davanti al T.A.R. Puglia e poi al Consiglio di Stato. Si ritiene perciò utile segnalare, nonostante essa non riguardi direttamente i profili di diritto costituzionale che qui interessano nello specifico.

¹² “Interesse” che – precisa la pronuncia – può essere in concreto di tipo «*culturale*», «*architettonico*», «*artistico*» od altro; con l’ulteriore precisazione che detti “interessi”, sul piano della disciplina normativa, hanno lo stesso valore (il

collettività nell'ordinamento vigente, e dei correlativi *principi e poteri di intervento dello Stato e degli Enti territoriali minori*. Poi, essa individua e definisce nel dettaglio i *provvedimenti* che lo Stato e gli Enti territoriali stessi sono abilitati ad adottare in proposito, in base al *riparto delle competenze in materia di beni culturali* stabilito dall'art. 117 Cost. (ed attuato dal Codice dei beni culturali, in particolare). In terzo luogo, la pronuncia richiama puntualmente la giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla materia in esame (segnatamente, sono richiamate le sentenze n. 193/2010, n. 194/2013 e n. 140/2015), per giungere alla conclusione che la scelta operata dal Comune di Trani e dalla Regione Puglia nel caso di specie è illegittima; e ciò proprio in riferimento all'attribuzione – ed alla correlativa *ripartizione* – delle competenze contenuta nell'art. 117, comma secondo, lettera s), e comma terzo, Cost.¹³.

In sostanza – e qui va individuata la “*ratio decidendi*” della sentenza che si commenta –, il Consiglio di Stato afferma (punto 4, in fondo, della motivazione) che spetta *allo Stato*, in via esclusiva, disciplinare ed esercitare in modo unitario le funzioni «*destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione*», ai fini della «*tutela*» degli stessi *ex art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.* Il Comune e la Regione non possono, perciò, attribuire “in via diretta” la “natura” culturale ad un immobile, mediante l'imposizione di un vincolo (di natura paesaggistica, architettonica o di altro tipo).

3. Il problema del riparto – e dell'eventuale concorso – delle competenze dello Stato e degli Enti territoriali minori in materia di beni culturali: la soluzione del Consiglio di Stato

Il nucleo argomentativo della decisione in commento – che ne rappresenta, altresì, la parte di specifico interesse dal punto di vista costituzionalistico – risiede, come rilevato sopra, nella parte dedicata alla questione del *rapporto tra le tutele* a favore degli immobili dotati di un “interesse particolare” per la collettività. A tale questione si annette direttamente quella della *tipologia e dell'ambito di esplicazione dei poteri esercitabili dallo Stato e dagli Enti territoriali minori* in ordine a tali beni.

I termini del problema – e le esigenze costituzionali che vi sono in gioco – possono essere così riassunti. Come evidenzia il Consiglio di Stato¹⁴, occorre garantire la protezione più ampia ed efficace dei beni di interesse culturale da parte del soggetto pubblico, in quanto si tratta di beni che “servono” alla collettività (nel senso che devono poter essere fruiti da tutti, quale “patrimonio comune”) e ne salvaguardano la memoria storica. Tale obiettivo si colloca, tuttavia, in un quadro costituzionale di *riparto delle competenze* (legislative ed amministrative) *tra lo Stato e gli altri Enti che formano la «Repubblica»*, quale quello stabilito dalle disposizioni del Titolo V della Parte II della Carta costituzionale: emerge dunque la necessità di «*perimetra[re] i rispettivi ambiti di intervento dei detti Poteri dello Stato*»¹⁵, in un ordinamento costituzionale «*policentrico*»¹⁶, onde

Consiglio di Stato li definisce «*equiordinati*») e «giustificano [tutti] il provvedimento di apposizione del vincolo» ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 (punto 4.2 della motivazione).

¹³ Per i tre passaggi della motivazione appena riportati v. ancora il punto 4.2 della parte in diritto della sentenza in commento.

¹⁴ Al punto 4.2, prima parte, della decisione che si commenta.

¹⁵ Così, testualmente, il punto 4.2, seconda parte, della decisione in commento, che richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 140/2015 (per la quale v. anche oltre, nel testo ed in nota).

evitare indebite e dannose (per la tutela dei beni culturali di cui trattasi) sovrapposizioni nella pratica.

La sentenza che qui si commenta affronta e risolve il problema indicato nei seguenti termini¹⁷.

La pronuncia muove dall'affermazione – significativa – secondo cui i beni che costituiscono «*bellezze naturali possono formare oggetto di distinte forme di tutela ambientale, anche in via cumulativa*»¹⁸. Correlativamente (richiamandosi, peraltro, ad uno specifico precedente dello stesso Consiglio di Stato: la sentenza n. 3255/2013), essa riconosce e valorizza i poteri dei Comuni – in particolare – in ordine alla «*salvaguardia dei caratteri tradizionali dei centri storici, contrastando il rischio di degrado e snaturamento*». I Comuni – osserva il Consiglio di Stato – possono esercitare tali poteri (*esclusivamente*, come si vedrà) in sede di *pianificazione generale* del loro territorio (e quindi “urbanistica”): nell’esercizio di questa competenza possono ben essere introdotti dall’Ente locale «*vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici*», con “estensione” delle «*norme poste a protezione del paesaggio anche agli spazi urbani*» (viene richiamata, in proposito, la categoria dottrinale di recente conio dei «*beni ambientali urbanistici*»¹⁹).

Per altro verso – ma non in contraddizione, si noti, con quanto si è appena riportato –, la decisione afferma, richiamandosi direttamente ai principi costituzionali in materia, il potere esclusivo dell’Amministrazione statale di accertare e dichiarare la natura “culturale” (cioè l’“interesse culturale particolarmente importante”, di cui al d.lgs. n. 42/2004 – Codice dei beni culturali) di un *singolo* immobile privato. Tale potere viene ricondotto *al nucleo essenziale della «tutela dei beni culturali»*, attribuita *allo Stato*, appunto, dall’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.: «*la dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante di un immobile – rileva il Consiglio di Stato – costituisce il proprium della tutela*». Sul piano pratico, il potere da ultimo citato si traduce, come è noto, nell’imposizione di un «vincolo» in senso stretto al bene immobile interessato: questo particolare provvedimento è il risultato di un «*apprezzamento essenzialmente tecnico*» dell’Amministrazione (statale) dei beni culturali, che consiste nella valutazione circa la

¹⁶ Secondo la definizione data, all’indomani della riforma del Titolo V del 2001, da molti commentatori: v., in particolare, M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in ID. – T. GROPPI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, 39 ss.

¹⁷ V., per quanto segue nel testo, il punto 4.2 della motivazione della sentenza.

¹⁸ Nel senso che – chiarisce il Consiglio di Stato – uno stesso bene che costituisce «*bellezza naturale*» può essere sottoposto, in concreto, sia a tutela *paesaggistica*, che *urbanistica*, che «*ecologica*», «*trattandosi di forme complementari di protezione*, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici» (così il punto 4.2, secondo periodo, della decisione in commento).

¹⁹ Sulla quale v., per esempio, S. FOÀ, *Paesaggio e discipline di settore*, Relazione all’VIII Convegno nazionale dell’Associazione italiana di Diritto urbanistico, Parma, 18 – 19 novembre 2005, in G. CUGURRA - E. FERRARI - G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, 125 ss. (reperibile anche al [link http://www.scienze giuridiche.unipr.it/attualitagiuridiche/relazioni/Foa.pdf](http://www.scienze giuridiche.unipr.it/attualitagiuridiche/relazioni/Foa.pdf): v. p. 6 del *paper*); più di recente, S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, Relazione al Convegno “I centri storici tra norme e politiche”, Gubbio, 6 - 7 giugno 2014, in *Aedon*, http://www.aedon.mulino.it/atti/2015/centri_storici/fantini.pdf, spec. 4 ss. del *paper*. In ordine alla ricordata tendenza all’applicazione estensiva delle disposizioni sulla tutela del paesaggio agli «spazi urbani», la decisione qui in commento richiama, significativamente – oltre ad alcune norme di diritto interno –, la normativa di *soft law* di diritto *sovranazionale* costituita dall’art. 2 della Convenzione europea del Paesaggio (adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa e siglata dagli Stati membri di tale Organizzazione nel 2000 a Firenze, e recepita nell’ordinamento italiano – con valore, dunque, di parametro interposto di costituzionalità, in relazione all’art. 117 primo comma Cost. – con la legge n. 14/2006: su tale normativa sovranazionale v., in particolare, P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, 363 ss.).

sussistenza in concreto dell'interesse culturale, architettonico o artistico dell'immobile (interessi che, secondo il Consiglio di Stato, devono ritenersi «*equiordinati*»²⁰).

A partire da queste coordinate generali (il riconoscimento ai Comuni dei poteri in ordine alla salvaguardia “culturale” del loro territorio, e l'affermazione del potere esclusivo dello Stato in ordine all'individuazione ed alla tutela dei «beni culturali» presenti sul territorio nazionale), la sentenza in commento – come già si è ricordato – ricostruisce puntualmente *i provvedimenti* che lo Stato, da una parte, e gli Enti territoriali minori, dall'altra parte, sono legittimati (e *non*) ad adottare nell'esercizio delle loro rispettive competenze. In sintesi, secondo il Consiglio di Stato:

- allo *Stato* spetta decidere *se* un determinato bene immobile è di interesse “culturale” (ossia l'«*an della tutela*», afferma la decisione in esame) e attraverso quali *strumenti*, tra quelli previsti dalla legge, tutelarlo (ossia il «*quomodo*» della tutela); inoltre, spetta allo Stato la “gestione concreta” della tutela, con riferimento, in particolare, alle conseguenze che derivano dall'imposizione di un vincolo al bene (diritto di prelazione in caso di vendita dell'immobile, autorizzazione degli interventi edilizi sullo stesso ed altro);

- agli *Enti territoriali* (i Comuni in primo luogo, e le Regioni, in particolare, all'atto dell'approvazione/controllo dei provvedimenti di questi) spetta invece – in base al «*principio di possibile compresenza dei vincoli*», del quale si è detto sopra – stabilire delle prescrizioni *ulteriori* per l'utilizzo del bene immobile di interesse “culturale” (come tale, già *vincolato* “a monte” dall'Amministrazione statale) ed introdurre delle «*forme aggiuntive di tutela ... non incompatibili od interferenti con le prescrizioni dettate dall'autorità centrale*»; inoltre, spetta adottare i provvedimenti di «*zonizzazione*» del territorio locale, con cui limitare l'utilizzo di alcune parti dello stesso sempre ai fini della salvaguardia dei «*valori paesaggistici*»;

- viceversa, quello che gli Enti territoriali *non* possono fare è – afferma il Consiglio di Stato – «*vincolare un bene che non sia già stato sottoposto a vincolo dalla competente Autorità centrale (o che, addirittura, l'Autorità centrale abbia già ritenuto di non dovere sottoporre a vincolo)*»; e, comunque, intervenire ai fini di salvaguardia su *un singolo bene immobile*: «*il limite* – rimarca il Giudice amministrativo – *è quello della zonizzazione*»²¹.

Applicando dunque questa “griglia interpretativa” al caso oggetto di causa, la sentenza conclude (come si è già ricordato nel § 2) che il Comune di Trani prima, e la Regione Puglia poi in sede di approvazione del Piano Urbanistico Generale del Comune, hanno agito illegittimamente nel vincolare l'immobile (*singolo*) di proprietà del ricorrente in primo grado, e nell'attribuire quindi ad esso in modo unilaterale la qualifica di «bene culturale», in mancanza di intervento dell'Amministrazione statale a ciò preposta.

A conferma, “*ex post*”, di tale conclusione, la decisione in commento richiama poi – da ultimo – la giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale sulla materia in esame, sui cui principi

²⁰ Sul punto v. anche *retro*, nota 12.

²¹ Sempre al punto 4.2 della motivazione della sentenza in commento, il Consiglio di Stato enuncia altresì le specifiche *ragioni* per le quali esso ritiene preclusa agli Enti territoriali l'adozione di tali provvedimenti: - la mancanza, in capo sia alle Regioni che ai Comuni, di una competenza *espressa* di legge ad imporre i vincoli di cui trattasi; - la difficoltà, qualora fosse consentito agli Enti territoriali infrastatali imporre tali vincoli, di individuare l'Ente deputato a «[gestire] la fase post- vincolistica» (come per esempio l'autorizzazione di eventuali lavori sul bene vincolato o la valutazione circa l'esercizio o meno del diritto di prelazione stabilito dal Codice dei beni culturali in caso di vendita dello stesso da parte del proprietario), Ente che non potrebbe essere lo Stato tramite «la Soprintendenza che quel bene [in ipotesi] non ha mai vincolato»; - il venir meno, sempre nel caso in cui si ritenesse consentita l'imposizione di un vincolo ad un immobile tramite uno strumento urbanistico generale (come nel caso di specie, il P.U.G.), delle garanzie procedurali previste dal Codice dei beni culturali a tutela dei diritti del proprietario.

portanti si concentrerà l'attenzione – con alcune valutazioni di merito – nel paragrafo che immediatamente segue.

4. La giurisprudenza costituzionale in tema di beni culturali dopo la riforma del Titolo V: evoluzione, principi e problemi

La soluzione data dal Consiglio di Stato alla problematica evocata dal caso di specie, e sopra evidenziata – cioè quella del rapporto tra le tutele a favore degli immobili di interesse culturale, e della connessa necessità di stabilire una “*linea di demarcazione*” tra i poteri esercitabili al riguardo dallo Stato e dagli Enti territoriali minori –, appare complessivamente corretta e coerente con i principi enucleabili dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte Costituzionale, infatti, in riferimento alla «*tutela dei beni culturali*» – materia inserita, come è noto, nel testo dell'art. 117 Cost. (al comma secondo, lettera s) dalla riforma del Titolo V del 2001 – ha affermato i due seguenti essenziali, ed in qualche modo “*complementari*”, principi²²:

- da un lato, che questa materia (come altre elencate dall'art. 117 comma 2 Cost.²³) è una materia “*trasversale*” – o «*materia- attività*», come meglio esprimono diverse pronunce²⁴ –, che “*taglia*” le competenze, di per sé differenti, dello Stato e degli Enti territoriali minori e determina in concreto una «*situazione di ... concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni*» in ordine alla «*valorizzazione*» dei beni culturali stessi. Tale peculiare caratteristica deriva, secondo la Corte, dalla natura «*intrinsecamente comune*» del patrimonio culturale, che la Costituzione «*[affida] alla cura della Repubblica nelle sue varie articolazioni*», senza possibilità di «*arbitrarie frantumazioni*»²⁵;

²² V. le pronunce richiamate poco più avanti nel paragrafo e, in particolare (in ordine cronologico), le sentt. n. 94/2003; 9/2004; 26/2004; 232/2005; 388/2005; 367/2007; 193/2010; 194/2013; 140/2015. Per una panoramica della giurisprudenza costituzionale in tema di beni culturali dopo la riforma del Titolo V si vedano (sempre in ordine cronologico) A. MIGNOZZI, *La disciplina dei beni culturali tra tradizione e innovazione. Tutela, gestione e valorizzazione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, E.S.I., 2006, 319 ss.; M. BELLOCCI – P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, 2009, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf, 206 ss.; C. BARBATI – M. CAMELLI – G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011, in particolare la Parte II; A. BARTOLINI, *Beni culturali (dir. amm.)*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2013, 122 ss.; P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9 Cost.) al commercio e alla “leale collaborazione” interistituzionale* (nota a Corte Cost., sent. n. 140/2015), in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2015, 1246 ss.

²³ Si pensi, per esempio, alla «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ... che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117 comma 2, lettera m); alla «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» (prevista insieme alla tutela dei beni culturali dalla lettera s) dello stesso art. 117 comma secondo); al «*coordinamento della finanza pubblica*» (art. 117 comma terzo), per la cui qualificazione nel senso indicato nel testo si vedano – rispettivamente –, da ultimo, le sentt. n. 125/2015, 149/2015 e 153/2015.

²⁴ Per esempio, Corte Cost., sent. n. 26/2004, punto 3 del *Considerato in diritto*; sent. n. 232/2005, punto 2 del *Considerato in diritto* (nonché le pronunce richiamate poco più avanti nel paragrafo).

²⁵ Per quanto precede, Corte Cost., sent. n. 140/2015, punto 6.1 del *Considerato in diritto*, su cui v. le note di S. MABELLINI, *Un caso di “non prevalenza” della competenza statale che segna un ulteriore passo indietro per la potestà legislativa delle Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2015, 1237 ss., e di P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni*, cit., 1246 ss.

- dall'altro lato – ed in termini che paiono, appunto, “complementari” –, che deve ritenersi *riservata allo Stato* la funzione di «*tutela*» in senso stretto dei beni culturali, con i poteri ad essa inerenti: ossia «*l'individuazione, la protezione e la conservazione dei beni che costituiscono il patrimonio culturale*»²⁶. Tale attribuzione, sul piano testuale, trova fondamento nell'art. 117 comma 2, lettera s), menzionato; dal punto di vista «teleologico» (e sistematico), risponde all'esigenza di dare una «*finalizzazione unitaria*» alla tutela di questo patrimonio sul territorio nazionale.

Conseguenza di quest'ultimo principio, in particolare, è che spetta *esclusivamente allo Stato* stabilire che cosa è (o non è) qualificabile “bene culturale” (con tutto quello che ne discende in termini di vincoli amministrativi sullo stesso): come appunto ha concluso il Consiglio di Stato nella sentenza qui in commento.

Più nel dettaglio, dopo la riforma del Titolo V del 2001 la giurisprudenza costituzionale – chiamata a dirimere i molteplici conflitti insorti tra lo Stato e le Regioni in conseguenza del nuovo riparto delle competenze (anche) in tema di beni culturali stabilito dall'art. 117 Cost. – si è sviluppata lungo alcuni fondamentali “filoni”²⁷.

In primo luogo, essa ha *ricostruito il significato* delle locuzioni utilizzate dal nuovo art. 117 comma 2, lettera s) (e comma 3, con riguardo alla «*valorizzazione*» dei beni culturali), e ha tracciato il profilo complessivo della “*materia*”- *beni culturali*. Nello specifico, nell'importante sentenza n. 26/2004 – relativa alla facoltà dello Stato di concedere a soggetti terzi la gestione di servizi finalizzati alla fruizione ed alla valorizzazione del patrimonio culturale – la Corte ha affermato che «*la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali*» non costituiscono delle “*materie*” di legislazione in senso stretto, ma (come si è già accennato) altrettanto «*materie-attività, in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina*»²⁸. In altri termini – come già la Corte aveva rilevato a proposito dell'ambiente (anch'esso ricompreso nella lettera s) dell'art. 117.2 Cost.) nelle precedenti sentenze n. 282/2002 e n. 407/2002 –, il patrimonio culturale e la sua tutela rappresentano dei «*valori costituzionalmente protetti*» che, come tali, “*invocano*” una garanzia piena e «*trasversale*» da parte dello Stato e delle Regioni, che può essere realizzata da ciascuno di essi nell'esercizio delle rispettive competenze legislative. Tale orientamento si è consolidato in modo univoco nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo quindicennio: si pensi (solo per richiamare le principali) alle decisioni n. 232/2005, riguardante una normativa della Regione Veneto in materia di centri storici (in cui la Corte ha precisato che la tutela dei beni culturali – come quella dell'ambiente – «*ha un proprio ambito materiale*» e, allo stesso tempo, «*contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni*

²⁶ Così, in particolare, Corte Cost., sent. n. 194/2013, punto 6 del *Considerato in diritto*, richiamata poi dalla sent. n. 140/2015, punto 6.1 del *Considerato in diritto*, cit. Sulla pronuncia del 2013 si vedano S. MABELLINI, *La “presunzione di culturalità” apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2013, 2770 ss., e L. CASINI, “*Le parole e le cose*”: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 257 ss.

²⁷ Per i quali v., in dottrina, i contributi citati *retro* alla nota 22, nonché il *Dossier* del SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002- 2015)*, a cura di R. NEVOLA, aprile 2015, reperibile al link http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_279.pdf.

²⁸ Così il punto 3 del *Considerato in diritto* della sentenza, per la quale v. inoltre, in dottrina, A.M. POGGI, *La Corte torna sui beni culturali (Brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/2004)*, in *Federalismi.it*, n. 6/2004, e F.S. MARINI, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come “materia-attività” nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 198 ss.

culturali»²⁹); n. 182/2006; n. 367/2007, relativa alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali del vincolo paesaggistico per alcune categorie di beni già precedentemente tutelate dalla legge n. 431/1985 - c.d. «legge Galasso» (in cui risulta significativa la sottolineatura secondo cui «*l'aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, ... è di per sé un valore costituzionale*» in relazione all'art. 9 Cost.³⁰); n. 226/2009; n. 272/2009; n. 210/2014, avente ad oggetto una legge della Regione Sardegna volta ad accertare gli «*usi civici*» esistenti nel territorio regionale; infine, n. 140/2015, in tema di tutela dei locali preposti ad «*attività di artigianato tradizionale*» ed «*altre attività commerciali tradizionali*».

Va peraltro osservato che, nei fatti, la qualificazione della tutela dei beni culturali alla stregua di una materia “*trasversale*” (o «*materia- attività*») ha comportato, dopo il 2001, soprattutto la possibilità *per lo Stato* di limitare il potere legislativo delle Regioni: in questo modo depotenziando fortemente, come è noto, la portata innovativa della riforma del Titolo V. Al riguardo, infatti, la Corte Costituzionale ha argomentato (in particolare, sentenze n. 80/2006 e n. 443/2007) che le «*competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, incidono naturalmente ... sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano*», ivi compresi quelli di potestà regionale.

Entro questa cornice generale, la giurisprudenza della Corte si è peraltro anche fatta carico di chiarire che cosa si deve intendere per «*tutela*» dei beni culturali – “*materia*” devoluta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e con caratterizzazione precipua, appunto, di materia “*trasversale*” – e che cosa, dall'altro lato, per «*valorizzazione*» degli stessi – “*materia*” rientrante invece nella potestà concorrente Stato- Regioni ai sensi dell'art. 117 comma 3. Particolarmente significative in tale “*filone*” risultano le decisioni n. 9 e n. 26/2004 e, in tempi più recenti, n. 194/2013 (su una legge della Regione Lombardia che attribuiva alla Regione stessa la ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione, appunto, di reperti storici) e n. 140/2015 (poc'anzi citata), nelle quali la Corte Costituzionale – come si vedrà meglio oltre – si è richiamata sostanzialmente alle definizioni di tali nozioni contenute prima nella legge n. 1089/1939 e poi, con maggiore dettaglio, nel Codice dei beni culturali approvato con d.lgs. n. 42/2004³¹.

Con un secondo gruppo di pronunce – strettamente collegato, peraltro, al primo gruppo sopra ricordato e, in particolare, alla qualificazione della tutela dei beni culturali come materia “*trasversale*” – il Giudice costituzionale ha delineato il *quadro delle competenze* esercitabili dallo Stato e dalle Regioni in questa materia. In proposito, a partire dalla sentenza n. 232/2005 (già citata), è stato affermato il potere dello Stato di «*dettare standard di protezione [sott., dei beni culturali] validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste*»³²: indirizzo ribadito dalle sentenze n. 51/2006, n. 182/2006, n. 232/2008, n. 12/2009, n. 164/2009, n. 101/2010, n. 234/2010, n. 151/2011, n. 244/2012 e n. 210/2014³³. Fermo ciò, la giurisprudenza della Corte ha peraltro riconosciuto alle

²⁹ Così il punto 2 del *Considerato in diritto* di tale pronuncia, per la quale v., in dottrina, A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, 1252 ss. (reperibile anche in www.forumcostituzionale.it).

³⁰ Punto 7.1 del *Considerato in diritto* di tale pronuncia.

³¹ V., in particolare, il punto 6 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 194/2013 ed il punto 6.1 sempre del *Considerato in diritto* della sent. n. 140/2015.

³² Così il punto 2 del *Considerato in diritto* della sentenza.

³³ Nelle quali è stato anche precisato dalla Corte che le norme statali fondamentali emanate nell'esercizio della competenza in tema di tutela dei beni culturali – così come dell'ambiente, sempre ai sensi dell'art. 117 comma 2, lettera s) – hanno valore di «*riforme economico- sociali*» e, come tali, si impongono come limite anche alle Regioni a statuto speciale: v., in particolare, la sentenza n. 51/2006, punto 5 del *Considerato in diritto*, e la sentenza n. 164/2009, punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Va poi ricordato che la Corte stessa, in alcune sue pronunce, prendendo spunto

Regioni il potere di adottare leggi «che [assumano] tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale e dei beni culturali»³⁴ (essendo evidente la connessione tra l'attività di «tutela» e quella di «valorizzazione» di tali beni rientrante nella potestà legislativa concorrente, e risultando d'altra parte la tutela dell'ambiente e dei beni culturali attività a loro volta strettamente connesse e sovrapponibili, dato che «i beni immobili di valore culturale caratterizzano e qualificano l'ambiente – specie dei centri storici»³⁵, come dimostra la vicenda oggetto della decisione qui in esame); di provvedere (sempre tramite legge) alla cura di «interessi funzionalmente collegati» con quelli ambientali e culturali³⁶, come ad esempio il governo del territorio e la corretta pianificazione urbanistica ed edilizia; di prevedere forme di tutela «divers[e] ed aggiuntiv[e]» dei beni culturali rispetto a quelle stabilite dalla legge statale (per esempio, assoggettando a tutela beni anche non strettamente qualificabili come «culturali» in base alla disciplina statale)³⁷; in definitiva – come afferma la sentenza n. 197/2014³⁸ – di «incrementare i livelli della tutela ..., senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato»³⁹. Come si vede, emerge un assetto delle competenze articolato e “flessibile” – dato l'intreccio esistente tra la tutela e la valorizzazione dei beni culturali ed altre materie di potestà sia statale che regionale, e la difficoltà di individuare nella pratica le diverse materie coinvolte –, di non facile applicazione nei casi specifici.

Infine, nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 è possibile individuare un terzo “filone” di pronunce, che hanno affrontato nel dettaglio alcune tematiche particolari. Tali tematiche consistono, principalmente, nella «ricerca» e «raccolta» dei beni culturali (sentenze n. 26/2004 e n. 194/2013); nella «conservazione», «valorizzazione» e «fruizione» degli stessi da parte della collettività (in particolare, sentenza n. 194/2013, cit.); nel rapporto tra la pianificazione territoriale e paesaggistica e la protezione dei beni culturali (sentenze n. 182/2006, n. 367/2007 e n. 197/2014); nell'autorizzazione paesaggistica, istituto nel quale si saldano spesso esigenze di tutela dell'ambiente e dei beni culturali stessi (sentenze n. 232/2008, n. 101/2010, n. 235/2011 e n. 139/2013); nei cc.dd. «regimi vincolistici» di tali beni (sentenze n. 94/2003, n. 103/2006, n. 164/2009, n. 259/2014); negli «usi civici», intesi come strumenti che concorrono a «determinare la forma del territorio su cui si esercitano» e che esprimono un'«integrazione tra uomo e ambiente naturale» (sentenza n. 210/2014, già citata). Anche in relazione a tali profili, peraltro, la Corte ha via via elaborato i principi e gli orientamenti generali sulla materia della tutela dei beni culturali ai quali si è fatto riferimento sopra.

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale innanzi richiamata è dunque possibile evincere i seguenti punti portanti (che la decisione del Consiglio di Stato qui in commento

dall'«autoqualificazione» del Codice dei beni culturali come normativa di «attuazione dell'articolo 9 della Costituzione» (così l'art. 1 comma 1 del d.lgs. n. 42/2004), ha attribuito a tale disciplina il rango di «parametro interposto» di costituzionalità: in questo senso, per es., sentenza n. 194/2013, punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Così, testualmente, la sentenza n. 232/2005, punto 2 del *Considerato in diritto*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ In questi termini, segnatamente, la sentenza n. 336/2005, punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁷ In proposito v., in particolare, la sentenza n. 194/2013, punti 6 - 7 del *Considerato in diritto*, che fa riferimento anche «ad altre espressioni di una memoria “particolare”, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie».

³⁸ Punto 3.2 del *Considerato in diritto* di tale pronuncia.

³⁹ Per quanto precede v. le sentenze n. 407/2002, n. 222/2003, n. 307/2003, n. 259/2004; n. 232/2005, n. 32/2006; n. 62/2008; n. 373/2010; n. 66/2012; n. 194/2013, n. 269/2014.

– allo stesso modo dei principi che si sono menzionati all’inizio di questo paragrafo – ricostruisce ed applica opportunamente):

-i) posto che il patrimonio culturale è «*un bene intrinsecamente comune e refrattario ad arbitrarie frantumazioni*», esiste una «*ideale contiguità*» – afferma la Corte – tra le funzioni di «*tutela*» e quelle di «*valorizzazione*» di tale patrimonio, attribuite dall’art. 117 Cost., rispettivamente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ed alla potestà concorrente dello Stato e delle Regioni (con tutto ciò che ne segue sul piano della ripartizione del potere regolamentare e delle funzioni amministrative)⁴⁰;

-ii) in relazione all’art. 117, comma secondo, lettera s), e comma terzo Cost., per «*tutela*» dei beni culturali si deve intendere «*l’individuazione, la protezione e la conservazione dei beni che costituiscono il patrimonio culturale*»; per «*valorizzazione*» invece (materia rientrante nella potestà concorrente Stato- Regioni), «*la migliore conoscenza, fruizione e utilizzo*» di tali beni⁴¹;

-iii) la «*tutela*» dei beni culturali, peraltro (come sopra ricordato), è qualificabile come una «*materia- attività, in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina*»: in altri termini – afferma la Corte Costituzionale –, si tratta di una materia che da un lato, ha un suo contenuto specifico (come tutte le altre materie previste dall’art. 117 comma secondo); dall’altro lato, «*[contiene] l’indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali*»⁴²;

-iv) la «*tutela*» e la «*valorizzazione*» dei beni culturali – definite nei termini di cui sopra – rappresentano «*aree di intervento diversificate*», come conferma il Codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004, in particolare artt. 3 e 6⁴³); tuttavia – osserva sempre la Corte –, «*l’ontologica e teleologica contiguità*» di tali “aree” «*determina, nella naturale dinamica della produzione legislativa, la possibilità ... che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio*

⁴⁰ Sent. n. 140/2015, punto 6.1 del *Considerato in diritto*, cit. (che richiama, come già osservato, la sent. n. 194/2013).

⁴¹ Ancora – di recente – sentt. n. 194/2013 e 140/2015.

⁴² Questa peculiare qualificazione della materia «*tutela dei beni culturali*» (come di altre materie previste dall’art. 117 Cost.: si pensi alla tutela dell’ambiente) – come si è osservato sopra – risale già alle prime pronunce della Corte successive alla riforma del Titolo V: v., in particolare, le sentt. n. 26/2004 e 232/2005. Sulle materie «*trasversali*», o «*materie- attività*» (v. *retro*, note 23 – 24) in generale, v. per es. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 163 ss., e G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell’ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, Relazione al Seminario di studio su “Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell’esperienza” svoltosi presso la Corte Costituzionale il 15 maggio 2015, reperibile al link http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Falcon.pdf, 4 ss. del *paper*.

⁴³ L’art. 3 del Codice dei beni culturali prevede, infatti, che «*la tutela consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*»; l’art. 6 (come modificato, da ultimo, dal d.lgs. n. 63/2008, art. 1, comma 1, lettera b), 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, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati*». Per un commento recente a tali disposizioni si vedano, rispettivamente, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *Art. 3 – Tutela del patrimonio culturale*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012, 37 ss., e G. SEVERINI (a cura di), *Art. 6 – Valorizzazione del patrimonio culturale; Art. 7 – Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale*, *ibidem*, 53 ss.

culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni»⁴⁴;

-v) infine (ma non ultimo), le Regioni sono abilitate a svolgere funzioni *amministrative* nell'ambito (non solo della gestione o della «valorizzazione», ma anche) della «tutela» del patrimonio culturale presente nel loro territorio; ma il presupposto necessario per l'esercizio di tali funzioni è la *cooperazione con lo Stato*, in vista della «finalizzazione unitaria» della tutela in esame sul territorio nazionale⁴⁵ (alla quale pure si è fatto riferimento sopra).

In relazione a tali coordinate interpretative – obiettivamente complesse e articolate –, la decisione del Consiglio di Stato che qui si commenta appare apprezzabile perché, da un lato, mette bene in luce (senza quindi occultare od eludere) *le possibili sovrapposizioni ed intrecci* tra le competenze dei diversi livelli di governo ed Enti costitutivi della Repubblica di cui all'art. 114 Cost.⁴⁶; dall'altro lato, traccia una “linea di confine” sufficientemente precisa tra ciò che deve essere *riservato allo Stato* – in base all'art. 117 secondo comma e, più in generale, ai principi che presiedono alla tutela dei beni culturali – e ciò che invece *può* essere oggetto di intervento *anche da parte delle Regioni e degli Enti territoriali minori*, nel quadro di un ordinamento «policentrico»⁴⁷. Ne emerge un assetto indubbiamente complesso, e per certi versi “mobile”, delle funzioni inerenti il patrimonio culturale e la sua tutela (in quanto le misure adottate possono variare in concreto a seconda che gli Enti territoriali esercitino o meno – ed in quale misura – le attribuzioni riconosciute loro dal testo costituzionale).

Si tratta peraltro – pare di poter affermare – di una situazione fisiologica ed inevitabile nell'attuale quadro costituzionale, caratterizzato da una *con-titolarietà* (o se si vuole, compresenza) di funzioni in capo ad Enti territoriali diversi, in riferimento (almeno) a determinate materie. Come si è visto poco sopra, la «tutela» dei beni culturali, essendo al contempo una “materia” (nel senso dell'art. 117 Cost.) ed una «finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali»⁴⁸, “richiede” fisiologicamente un intervento concorrente dello Stato e degli Enti territoriali minori: è inevitabile, per esempio, che la funzione di individuazione e di conservazione dei beni che costituiscono il patrimonio culturale, spettante – come si è detto – allo Stato, concorra nella pratica con la funzione di pianificazione dello sviluppo del territorio, propria invece delle Regioni e dei Comuni, o con la funzione di autorizzazione degli interventi edilizi sugli immobili, propria soltanto dei Comuni.

⁴⁴ Ancora sent. n. 140/2015, punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Sent. n. 193/2010, punto 2 del *Considerato in diritto* (dove la Corte ha ulteriormente precisato che «le Regioni, ... da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la “tutela”, prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di “valorizzazione”, dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare»). Su questa pronuncia v. F. DI DIO, *Lo Stato detta legge sulla tutela ambientale: alle Regioni resta soltanto la funzione amministrativa*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6/2010, 981 ss.

⁴⁶ Come per esempio, si è visto in relazione al caso affrontato dalla sentenza, la competenza del Comune (ed in parte della Regione) alla *pianificazione urbanistica e territoriale* e la competenza dello Stato alla «tutela» dei beni culturali, inevitabilmente (e, spesso, volutamente) coinvolti da tale pianificazione (competenza alla quale si affianca a sua volta – come pure si è visto – quella della Regione alla «valorizzazione» dei beni culturali stessi).

⁴⁷ Per tale definizione dell'ordinamento costituzionale italiano dopo la riforma del Titolo V v. *retro*, nota 16.

⁴⁸ V. *retro*, nota 29.

In un tale contesto sistematico, evidentemente, devono (e dovranno) essere perseguite e valorizzate – e la pronuncia qui in commento lo sottolinea⁴⁹ – le forme (ed i conseguenti “moduli operativi”) di *collaborazione tra i diversi livelli di governo*, affinché il concorso delle competenze non si traduca in misure disomogenee e non coordinate tra loro. Questa esigenza è evidenziata da tempo dalla giurisprudenza costituzionale, che pone il principio di «*leale collaborazione*» tra i principali parametri di valutazione della legittimità delle leggi e degli atti dello Stato e delle Regioni⁵⁰.

5. Le prospettive (problematiche) future, in riferimento al d.d.l. costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione

La sentenza oggetto di commento, come si è accennato nel § 1, rappresenta una “*summa*” – assai puntuale – della giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa, formatasi sulla materia dei beni culturali dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Carta approvata nel 2001. Con tale riforma costituzionale – lo si è pure ricordato sopra – la materia in esame è stata inserita nel testo dell’art. 117, dividendola, peraltro, in *due* “*sottomaterie*” (o «*aree di intervento diversificate*», per esprimersi con le parole della Corte Costituzionale⁵¹) di non facile identificazione e distinzione: la «*tutela*» e la «*valorizzazione*» dei beni culturali (attribuite la prima alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda alla potestà concorrente Stato- Regioni). A fronte di tale situazione, il contenuto di queste “*sottomaterie*” è stato via via definito – nell’arco del quindicennio che ci separa dalla riforma – dalla giurisprudenza, appunto, della Corte Costituzionale innanzitutto.

Rispetto a tali approdi (e connessi, tutt’oggi persistenti, *problemi*) interpretativi, può essere utile, in conclusione, fare un cenno alle disposizioni del *d.d.l. costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione Renzi – Boschi* – approvato dalla Camera in via definitiva ad aprile e che sarà oggetto di *referendum* confermativo nel prossimo mese di novembre –, il quale, come è noto, tocca anche il Titolo V (configurandosi quindi, in questa parte, come una “*riforma della riforma*”⁵²).

⁴⁹ V., in particolare, il punto 4.2, seconda parte, della motivazione, dove il Giudice amministrativo richiama i principi affermati in materia dalla Corte Costituzionale dopo la redistribuzione in chiave «*policentrica*» – appunto – delle funzioni e dei poteri pubblici operata dalla l. cost. n. 3/2001.

⁵⁰ Per alcune recenti pronunce in tal senso, v. le sentt. n. 273/2013, 44/2014 e, ancora, 140/2015, nelle quali la Corte Costituzionale ha affermato – tra l’altro – che il principio di «*leale collaborazione*» deve servire a esercitare in modo unitario le funzioni (innanzitutto legislative), qualora una determinata situazione sia suscettibile di essere disciplinata da norme rientranti sia nella potestà legislativa dello Stato che in quella delle Regioni, e non risulti quindi possibile applicare il principio di «*prevalenza*» (di una “*materia*” sulle altre). Sul principio di «*leale collaborazione*» in dottrina si vedano, in particolare, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; e M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2013, 947 ss. (il quale si sofferma sulla trasposizione al piano amministrativo del principio in parola, operata sia dalla Corte Costituzionale sia, “*a valle*”, dai Giudici amministrativi, come ben dimostra la sentenza qui in commento).

⁵¹ Sentenza n. 140/2015 (già sopra ricordata), punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

⁵² Per le motivazioni sottese alla scelta del legislatore costituzionale di intervenire di nuovo su questa parte della Carta, già oggetto di profonde modifiche nel 2001, si veda la *Relazione* al d.d.l. costituzionale del Presidente del Consiglio Renzi e del Ministro per le Riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento Boschi, reperibile al link <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/760060/index.html> (dove si legge, in particolare, che il «*filo conduttore*» delle proposte di revisione costituzionale al riguardo è «*la ricerca di un nuovo equilibrio tra l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, e l’esigenza di salvaguardare e promuovere le sfere di autonomia delle regioni e degli enti locali*»). Su questa parte del d.d.l. cost. «*Renzi- Boschi*», per un primo commento, v. A. MORRONE, *Lo stato regionale e l’attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2016; U. DE SIERVO, *I più che discutibili*

Il d.d.l. costituzionale (precisamente l'art. 31, recante modifiche all'art. 117 Cost.) incide sulla materia dei beni culturali sotto due profili: -1) in primo luogo – nel quadro della *soppressione della potestà legislativa concorrente* –, riconduce alla potestà esclusiva dello Stato sia la «tutela» che la «valorizzazione» dei «beni culturali e paesaggistici»; -2) in secondo luogo – nel quadro dell'introduzione di *specifiche* materie di potestà esclusiva delle Regioni, accanto alla clausola generale/«residuale» già prevista oggi dal quarto comma dell'art. 117⁵³ –, attribuisce a tale potestà regionale la «disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici».

Qualora venissero approvate, tali previsioni potrebbero avere un impatto significativo⁵⁴ sulle questioni che il Consiglio di Stato ha dovuto affrontare nella decisione qui commentata. In particolare, pare di poter prevedere che il venir meno della potestà *concorrente* in tema di «valorizzazione» dei beni culturali «*sposterà*» (ed *accentrerà*) in capo allo Stato la maggior parte delle funzioni (quantomeno quelle legislative) nella materia di cui trattasi, rispetto a quello che accade ora e al correlativo quadro che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha tracciato a partire dal 2001⁵⁵. Peraltro, si deve notare che un'area di possibile *concorso* – e di potenziale «sovrapposizione» quindi – delle competenze dello Stato e delle Regioni continuerà ad esistere: sia in relazione all'attività di «promozione» dei beni culturali in ambito regionale, che potrebbe concorrere con la «valorizzazione» degli stessi attribuita – in ipotesi – allo Stato; sia, più in generale, perché resteranno inalterate le competenze *proprie degli Enti territoriali* che, per la loro stessa natura, «intercettano» la tutela dei beni culturali (come per esempio – si è visto sopra – la funzione di pianificazione urbanistica).

Indipendentemente da ogni valutazione sul merito della riforma (che esula dall'oggetto del presente contributo), pare evidente che se le modifiche indicate dovessero entrare in vigore si imporrà alla giurisprudenza – costituzionale in primo luogo, ed anche amministrativa, «a valle» – una delicata opera di «ridefinizione dei confini» tra le competenze dello Stato e le prerogative delle Regioni e degli Enti territoriali minori, che non potrà non avere conseguenze sulla fisionomia e la disciplina normativa di questa importante materia.

contenuti del progettato art. 117 della Costituzione, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2016; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2015; S. LIETO, *Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale in itinere*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016.

⁵³ Tecnica normativa, quella utilizzata dal legislatore costituzionale, che pare criticabile, in quanto l'elencazione di materie *specifiche* (come appunto quella riportata di seguito nel testo) contraddice e «svuota» di senso il carattere *generale/residuale* di tale potestà esclusiva delle Regioni.

⁵⁴ Parla di «effetto», addirittura, «dirompente» (e «non incoraggiante») del d.d.l. costituzionale sulle competenze delle Regioni in materia culturale S. MABELLINI, *La «presunzione di culturalità» apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, cit., 2770 ss., sottolineando che, da un lato, «lo Stato riconquisterebbe la competenza legislativa esclusiva sulla «valorizzazione» dei beni culturali, conservando, ovviamente quella sulla «tutela»»; dall'altro lato, la «competenza nominata» attribuita alle Regioni in tema di «promozione» dei beni culturali «presenta tutte le caratteristiche per restare una attribuzione assolutamente impalpabile ... perché astretta dal doppio criterio per interesse e per attività, ma anche perché nozione inautonoma, non potendosi ragionevolmente distinguere la funzione di «promozione dei beni culturali» da quella, assai più ampia ed avvolgente, di «valorizzazione»», attribuita dal d.d.l. cost. in via esclusiva allo Stato.

⁵⁵ Ne conseguirà, infatti, un molto probabile restringimento (a favore appunto dello Stato) dell'area del «concorso delle competenze» tra lo Stato e le Regioni in materia di beni culturali, che secondo la Corte Costituzionale è, allo stato attuale (dopo la prima riforma del Titolo V), almeno potenzialmente ampia (v., da ultimo, la sent. n. 140/2015, punto 6.1 del *Considerato in diritto*, cit.). In dottrina sui possibili effetti dell'eliminazione della potestà legislativa concorrente v. U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, cit., 4 ss., e G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit., 12 - 13 e 16 ss.