

Rivista N°: 3/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 18/09/2017

AUTORE: Stefania Cavaliere\*

## I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E I NUOVI “DIRITTI CULTURALI”

*Sommario: 1. La genesi del d. l. n. 146 del 2015. 2. Apertura al pubblico e fruizione dei beni culturali come servizio pubblico essenziale. 3. Il diritto di accesso ai beni culturali è un “nuovo” diritto? 4. Tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali comprese nei livelli essenziali delle prestazioni. 5. Nuove prospettive per i beni culturali. 6. Sulla competenza Stato/Regioni in merito ai “nuovi diritti culturali”. 7. Alcune considerazioni sugli effetti che avrebbe comportato l’approvazione della riforma costituzionale relativamente all’attuazione dei diritti culturali.*

### 1. La genesi del d. l. n. 146 del 2015.

Accade spesso nel nostro Paese che, sotto la spinta emotiva di un avvenimento di grande risonanza pubblica, il Governo, con l’intento di placare le polemiche e di dare una rapida soluzione ai problemi sorti, emani norme, per forza di cose, strettamente correlate alla vicenda concreta. E’ questo il caso del d. l. 20 settembre 2015, n. 146, recante “misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione”<sup>1</sup>, convertito con modificazioni dalla l. 12 novembre 2015, n. 182 ed emanato dopo la “bufera” creata dalle assemblee sindacali dei dipendenti preposti alla gestione di alcuni musei romani, degli scavi di Pompei e del Colosseo, che hanno comportato l’impossibilità per i turisti nel luglio e nel settembre 2015 di visitare tali importanti luoghi d’arte. Il decreto ha, con l’intento di garantire al massimo la fruizione pubblica dei beni culturali, equiparato, esplicitamente, gli scioperi riguardanti l’apertura al pubblico dei musei, degli altri istituti e dei luoghi della cultura<sup>2</sup>, a quelli

---

\* Dottore di ricerca in diritto pubblico dell’economia e Professore a contratto di legislazione del turismo nell’Università degli Studi di Bari.

<sup>1</sup> Sull’esistenza dei requisiti di necessità e di urgenza, nonché sugli eventuali profili di incostituzionalità relativi all’art. 77 Cost., si v., C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *www.aedon.it*, n. 3/2015, par. 1.

<sup>2</sup> Sembra che dovrebbero rimanere fuori da questa norma solo i beni culturali pubblici “minori” anche se, in realtà, non è conveniente utilizzare questo tipo di qualificazione per i beni culturali. Non è, infatti, appropriato assegnare a questi ultimi un grado di importanza poiché, come è stato fatto notare non esistono beni di “serie A” e beni di

relativi ai servizi pubblici essenziali, come l'istruzione e i trasporti, soggetti alle specifiche procedure previste nella l. n. 146/1990. Il decreto legge si componeva di due articoli, la legge di conversione ha poi aggiunto l'art. 01 e l'art. 1 *bis*. L'art. 1 stabilisce che all'articolo 1, comma 2, lettera a), della l. n. 146/1990<sup>3</sup>, dopo le parole: "di vigilanza sui beni culturali;" siano aggiunte le seguenti: "l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42). Il decreto su citato, come si deduce dal testo iniziale, sembrava comportare solo conseguenze per i lavoratori del "settore" del patrimonio culturale, i quali per effetto della nuova normativa, sono, invece, sottoposti a una disciplina decisamente più rigida e stringente per l'esercizio del diritto di sciopero. Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, infatti, l'esercizio di quest'ultimo implica che le amministrazioni o le imprese erogatrici del servizio e le rappresentanze dei lavoratori convengano le prestazioni indispensabili, le modalità e le procedure di erogazione da assicurare al pubblico, le quali dovranno essere incluse nei contratti collettivi, o in accordi. Un'apposita Commissione di Garanzia, inoltre, è tenuta a valutare l'idoneità di detti accordi e, in caso di valutazione negativa, può emanare una provvisoria regolamentazione che vincola le parti fino al raggiungimento di un accordo idoneo<sup>4</sup>.

I soggetti che proclamano lo sciopero devono comunicare, almeno 10 giorni prima dello stesso, alle amministrazioni o alle imprese che erogano il servizio, durata, modalità e motivazione dell'astensione collettiva. La Commissione di garanzia ha anche il potere di vigilare sulle procedure di esercizio del diritto di sciopero e può, nei casi più gravi, sanzionare le organizzazioni sindacali. I lavoratori dei servizi pubblici essenziali, inoltre, possono pure essere precettati dal Prefetto o dal Presidente del Consiglio<sup>5</sup>. Il decreto *de quo*, qualificando l'apertura dei beni culturali servizio pubblico essenziale, non solo assoggetta i lavoratori del settore alla summenzionata disciplina del diritto di sciopero, ma implica conseguenze di un certo interesse, che occorre chiarire e specificare, anche, e ancor di più, alla luce delle modifiche apportate dal Parlamento in sede di conversione del decreto, alle quali sono dedicate, in sostanza, le seguenti riflessioni.

---

"serie B"; per tali considerazioni, v., P. CARPENTIERI, *Federalismo demaniale e beni culturali*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) (18 ottobre 2011), par. 1.

<sup>3</sup> La lett. a) del comma su menzionato, allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente tutelati, individua i servizi da assoggettare alla disciplina della l. n. 146/1990.

<sup>4</sup> Nel caso specifico, la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali aveva assegnato all'Aran e alle organizzazioni sindacali il termine di 60 gg. a decorrere dal 24 settembre 2015 entro il quale sottoporre al suo giudizio il testo del contratto collettivo che determina le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. La Commissione con deliberazione 16/116 del 14 marzo 2016 ha valutato idoneo l'accordo collettivo del 23/02/2016.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sullo sciopero nei servizi pubblici, tra gli altri, A. D'ATENA, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999, pag. 947 ss.; A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007; O. ROSELLI, *Art. 40* in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 825 ss.; T. E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Milano, 2009; L. LORELLO, *Diritto di sciopero e servizi pubblici essenziali*, Torino, 2015.

## 2. Apertura al pubblico e fruizione dei beni culturali come servizio pubblico essenziale.

Occorre ricordare che i musei, i luoghi e gli istituti della cultura (questi ultimi aggiunti dalla legge di conversione), per loro destinazione, erano già considerati luoghi in cui veniva espletato un servizio pubblico così come si evince dall'art. 101, comma 3 del d.lgs. n. 42/2004 (richiamato dal decreto in commento)<sup>6</sup> e anche dal successivo art. 102, comma 1, dove si sancisce che i soggetti pubblici proprietari di detti luoghi sono tenuti a garantirne la fruizione agli utenti. A mente del decreto del 2015, invece, l'apertura dei musei, dei luoghi e degli istituti della cultura di proprietà pubblica (poiché, ricordiamolo, nello stesso decreto non vi è alcun riferimento a quelli privati) è compresa nell'elenco dei servizi pubblici da ritenersi essenziali *ex lege* n. 146/1990. Nel comparare gli articoli appena citati del Codice dei beni culturali e del paesaggio con l'art. 1 del nuovo decreto, sorge l'interrogativo se sia possibile considerare come sinonimi l'apertura al pubblico e la fruizione, peraltro, qualificata dal primo testo normativo come destinazione naturale dei luoghi della cultura. In altre parole: c'è equivalenza tra quanto stabilisce la nuova normativa e quanto invece era già previsto nel d.lgs. n. 42/2004?

Il significato del termine fruizione, invero, non è mai stato del tutto scontato, riscontrandosi nei testi normativi succedutisi in materia una definizione alquanto ambigua<sup>7</sup> di essa in quanto considerata una finalità sia della tutela, sia della valorizzazione. Solo dopo l'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel Capo I del Titolo III, la sua nozione è stata meglio esplicitata, sebbene in realtà si rilevino ancora alcune opacità perdurando tutt'ora qualche aspetto controverso nella sua qualificazione<sup>8</sup>. Attraverso un'interpretazione sistematica degli articoli del Codice del 2004 relativi alla fruizione, si ritiene che quest'ultima rappresenti un *prius* rispetto alla valorizzazione, la quale comprende la prima<sup>9</sup> e costituisce il momento della conoscenza e del godimento collettivo del bene culturale<sup>10</sup>. Intendendo l'attività *de qua* in questo senso non può escludersi che la fruizione di un

---

<sup>6</sup> L'art. 101 di cui sopra recita testualmente che "Gli istituti e i luoghi della cultura di cui al comma 1 (ovvero, i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali pubblici) sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico".

<sup>7</sup> Si fa riferimento al d.lgs n. 112/1998 e al T.U. n. 490/1999. Il primo intendeva la fruizione come obiettivo cui doveva tendere la valorizzazione, mentre il secondo non operava alcuna distinzione tra fruizione e valorizzazione, facendo così intuire che potessero essere considerate due facce di un'unica funzione.

<sup>8</sup> Sulle incertezze definitorie e i relativi problemi sulle competenze legislative della fruizione, A. PERINI, *Art. 101 e 102*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 797 ss. alla cui ampia bibliografia si rimanda.

<sup>9</sup> Per M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO, v. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, I, Milano, 2006, 345, la valorizzazione deve essere riferita a "tutte le tipologie di intervento pubblico su un bene culturale o paesaggistico che producano effetti di ampliamento delle situazioni soggettive dei destinatari o comunque dei fruitori di servizi concernenti questi beni".

<sup>10</sup> La Corte costituzionale con sent. 28/12/2004, n. 9, punto 7 del Considerato in diritto, ha affermato: "la valorizzazione è diretta, soprattutto, alla fruizione del bene culturale". Per G. SCIULLO, *Le funzioni*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, 62, la fruizione è un aspetto della valorizzazione; per L. DEGRASSI, *La "fruizione" dei beni culturali nell'ordinamento italiano e comunitario* in EA (a cura di), *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, 146, ss. la fruizione è, invece, un fine della valorizzazione.

museo contenga in sé anche la possibilità di accedere a esso e quindi l'apertura ai visitatori, in quanto chi entra in quel luogo desidera vedere, conoscere e godere delle opere d'arte in esso contenute. Non è dunque difficile ritenere che i concetti di valorizzazione e di fruizione siano l'uno compreso nell'altro<sup>11</sup>, tanto che si ritiene che "la fruizione di un museo... si manifesta come diritto di accesso" e si tradurrebbe, pertanto, pure "in un diritto all'informazione del visitatore", e persino nel "diritto di fruire di un soggiorno confortevole" negli spazi museali<sup>12</sup>.

Il legislatore del 2015, perciò, pare aver confermato e rimarcato con maggiore enfasi quanto già si poteva desumere dal Codice dei beni culturali<sup>13</sup>, ribadendo che la fruizione dei beni culturali (attività che si identifica, come illustrato, soprattutto con la possibilità di entrare o avere accesso) vada configurata come un servizio pubblico poiché integra gli estremi di quelle prestazioni da garantire agli utenti per il soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze della collettività<sup>14</sup>. A tal proposito, occorre peraltro annotare che vi era già chi, operando

---

<sup>11</sup> Per M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *www.aedon.ilmulino.it*, n. 1/2007, par. 4, il Codice dei beni culturali e del paesaggio non dà alcuna definizione esplicita della relazione tra valorizzazione e fruizione sebbene quest'ultima appare senz'altro ricompresa nel concetto generale di valorizzazione di cui all'art. 6, ma distinta ed autonoma rispetto alla fattispecie delle attività di valorizzazione così come la disegna l'art. 111.

<sup>12</sup> Così, C. CARMOSINO, *Le modalità e i luoghi della fruizione*, in L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010, 207 e 208.

<sup>13</sup> M. DUGATO, op. cit., par. 4 ha evidenziato come alla luce degli artt. 6, 102, 111, 112 e 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la fruizione costituisca la gestione del servizio pubblico culturale in senso stretto e mancando regole espresse circa le modalità di gestione della fruizione, soltanto attraverso la sua classificazione come servizio pubblico, è possibile definirne il regime giuridico.

<sup>14</sup> La definizione di servizio pubblico è qui da considerarsi come meramente esemplificativa in quanto in questa sede non è possibile soffermarsi, come sarebbe necessario su tale complessa e controversa nozione. Giuridicamente esistono diverse teorie sui servizi pubblici, a volte, anche, contrapposte tra loro. Vi è incertezza su ciò che si debba ricomprendere in tale nozione. In passato, quest'ultima è stata caratterizzata da una concezione soggettiva: era considerato servizio pubblico quello prestato da parte di un pubblico potere, in seguito, venne formulata una concezione oggettiva che, indipendentemente dalla natura del soggetto erogatore, riconosce il carattere di servizio pubblico in virtù del suo regime, dettato proprio per il soddisfacimento delle esigenze della collettività.

Per alcuni, infatti, rientrano in esse soltanto le attività di produzione di beni e servizi gestiti in modo diretto o indiretto da soggetti pubblici, per altri, invece, sono da ricomprendere in esse le attività protese a scopi pubblici e regolate da una disciplina pubblicistica, benché praticate anche da soggetti privati. Altri hanno addirittura rinunciato alla ricerca di una nozione giuridica del servizio pubblico, demandando alle scienze economiche il compito di delineare gli aspetti generali del tema, dedicandosi invece allo studio dei regimi particolari del servizio pubblico. A tal proposito, per una ricostruzione delle varie concezioni, fra i tanti contributi, v., F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, I, Padova, 1969, 202 ss.; F. MERUSI, *Voce servizio pubblico*, in *Nuov. Dig. It.*, 1970, XVII, 215 ss.; S. CASSESE, *La trasformazione dei servizi pubblici in Italia*, in *Ec. Pub.*, 1996, 5 ss.

La nozione in oggetto, comunque, a tutt'oggi, «resta fra le più tormentate», come già M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, 69, ss., faceva notare e continua a contenere in sé due momenti in conflitto l'uno con l'altro: la responsabilità politica su attività comunque connesse alla sfera pubblica, da un lato, ed il valore della concorrenza e del rispetto delle regole dell'economia, dall'altro. Non si può neanche dimenticare che il dibattito dottrinale, normativo e giurisprudenziale si articola anche in senso verticale, su una pluralità di livelli (nazionale, sub-nazionale, comunitario e mondiale) che concorrono da diverse prospettive a delineare la nozione di servizio pubblico. Taluni autori, come G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, peraltro, hanno fatto anche notare che i nuovi spazi conquistati dal diritto privato e dalle regole di mercato avrebbero addirittura favorito la fuoriuscita della nozione di servizio pubblico dall'ordinamento giuridico. Senza alcuna pretesa di esaustività, tra i più recenti contributi sui servizi pubblici, v. L. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001; C. IANNELLO, *Poteri pubblici e servizi privatizzati. L'idea di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Napoli, 2005; R.VILLATA, *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Milano, 2006; G.

un'interpretazione non restrittiva della l. n. 146/1990, aveva ricondotto nella nozione di "servizi di vigilanza dei beni culturali" anche quelli svolti dagli apparati preposti alla gestione dei flussi di visitatori degli istituti e luoghi ove essi sono custoditi<sup>15</sup>. Il decreto in oggetto, tuttavia, rispetto al Codice ha ulteriormente qualificato il servizio pubblico *de quo* con l'attributo essenziale, aggiungendo a esso un'altra importante qualità, la cui rilevanza può solo dedursi dagli artt. 41 e 43 Cost.<sup>16</sup>, nonché dalla l. n. 146/1990 (la quale disciplina, come già evidenziato, l'esercizio del diritto di sciopero proprio nei servizi pubblici essenziali) non esistendo una nozione precisa di servizio pubblico essenziale.

La Costituzione non fornisce una definizione dei servizi pubblici essenziali, ma nell'art. 43 dispone che le imprese che si riferiscono a essi, per fini di utilità generale, possano essere riservate originariamente o trasferite, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, mettendo in evidenza l'importanza e l'indispensabilità di detti servizi. In base all'art. 41, comma 3, Cost., l'attività economica può essere sottoposta con legge a programmi e controlli «a fini sociali», desuendosi da ciò che i servizi pubblici (seppure non menzionati espressamente) possono essere gestiti da soggetti pubblici o privati<sup>17</sup>. L'art. 1 della l. n. 146/1990 considera servizi pubblici essenziali, indipendentemente dal rapporto di lavoro, anche quelli svolti in regime di concessione o mediante convenzione. Quest'ultimo articolo specifica, poi, che, ai fini dell'applicazione della legge su citata sono servizi pubblici essenziali quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione, quindi quelli volti a garantire i diritti fondamentali del nostro ordinamento. Considerare l'accesso ai beni culturali (o, almeno, come si è sottolineato, alla gran parte di essi) quale servizio pubblico essenziale comporterebbe, quindi, come conseguenza, alla luce delle riflessioni sopra esposte, che l'apertura/fruizione dei musei, dei luoghi

---

NAPOLITANO, *Servizi pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, VI, 5517 ss.; P. PETRONI, *Il servizio pubblico nell'esperienza giuridica italiana*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), dicembre 2006; F. MERUSI, *La regolazione dei servizi d'interesse economico generale nei mercati (parzialmente) liberalizzati: una introduzione*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010, 3 ss.; C. P. GUARINI, *Un'analisi su servizi pubblici locali e concorrenza nel Mezzogiorno d'Italia. I settori idrico e dei rifiuti urbani*, Lecce, 2011, 7 ss.; M. DUGATO, *L'imperturbabile stabilità dei servizi pubblici e l'irresistibile forza dell'ente pubblico*, in *Munus*, 2012, 505 ss.; F. BACCOLINI, *Prospettive della riorganizzazione dei servizi pubblici locali nelle recenti disposizioni di legge*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2015, 8 ss.; F. NICOTRA, *La nozione di servizio pubblico nel diritto interno e comunitario*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), febbraio 2015.

<sup>15</sup> Sull'argomento, P. ICHINO, *L'accessibilità a musei e siti storici come servizio pubblico*, relazione svolta alla Commissione Lavoro del Senato sul decreto-legge n. 146/2015 il 27 ottobre 2015, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 2015. L'Autorità di garanzia per gli scioperi, all'indomani dell'emanazione della l. n. 146/1990, d'altra parte, aveva ritenuto legittimo comprendere nei servizi di vigilanza dei beni culturali anche i servizi di fruizione di essi, sebbene, nei venticinque anni di applicazione effettiva della norma, gli apparati preposti alla gestione dei flussi di visitatori sono stati tenuti distinti da quelli preposti alla protezione e vigilanza, col risultato della loro esclusione dal campo di applicazione della regolazione dello sciopero nei servizi pubblici.

<sup>16</sup> In particolare, tra gli altri, sugli artt. 41 e 43 Cost., si rinvia a R. NIRO, *Commento all'art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., I, 846 ss. e A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), op. ult. cit., 883 ss.

<sup>17</sup> M. A. CABIDDU, *Pubblicità come attributo del servizio e non del soggetto gestore: i servizi essenziali ex art. 43 Costituzione e i servizi corrispondenti ai diritti sociali*, in *Jus*, 1999, 919 ss.

e degli istituti della cultura debbano essere ritenute attività dirette ad assicurare il godimento di diritti costituzionalmente tutelati. Saremmo, pertanto, di fronte a un diritto che potrebbe denominarsi diritto di accesso ai beni culturali, oppure, di accesso alla cultura, posto in capo all'individuo di godere (fruire) dei relativi beni o attività culturali, per il loro interesse scientifico o educativo, per il loro valore estetico, oppure anche unicamente per mero diletto. Tale "nuovo"<sup>18</sup> diritto si potrà comprimere solo in presenza di un altro interesse pubblico su di esso prevalente e dovrà essere garantito al pari degli altri diritti fondamentali come per esempio quello all'istruzione, alla salute o alla previdenza sociale. Ciò significa che l'ordinamento giuridico ha riconosciuto una preminenza dell'interesse sociale ad accedere ai luoghi della cultura e, per questo, ha imposto una disciplina particolarmente stringente per garantirne l'attuazione, anche limitando il diritto di sciopero di coloro che devono fornire il relativo servizio.

### 3. Il diritto di accesso ai beni culturali è un nuovo diritto?

Già qualche tempo fa, una lungimirante dottrina, nel definire e analizzare l'intervento culturale pubblico, aveva riconosciuto, nelle righe dell'art. 9 Cost., un "diritto alla cultura"<sup>19</sup>. Attribuire all'apertura e, secondo quanto sopra argomentato, similmente, anche alla fruizione dei luoghi d'arte tale qualificazione, in realtà, non si pone come una novità assoluta nel nostro ordinamento e, in effetti, più o meno incisivamente<sup>20</sup>, già alcuni autori<sup>21</sup>, avevano consi-

---

<sup>18</sup> Si usano le virgolette poiché si indagherà se effettivamente questo diritto potrà effettivamente qualificarsi come nuovo.

<sup>19</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 125 ss., ma anche, S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 146 ss., il quale rileva l'esistenza di un "diritto culturale" dei cittadini-inteso come pretesa ad ottenere determinate prestazioni e a godere di determinati beni desumibile dall'art. 9 Cost.

<sup>20</sup> Occorre evidenziare, comunque, che nella dottrina giuspubblicistica del secondo dopoguerra tale "diritto" non ha avuto effettivo riconoscimento in quanto la portata e le potenzialità dell'art. 9 Cost. non erano ancora state del tutto approfondite. A titolo esemplificativo, v., P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 51 ss.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1951, 169 ss., A. DE VALLES, *Norme giuridiche e norme tecniche*, in *Raccolta di studi in onore di A. C. Jemolo*, III, Milano, 1963, 175 ss.

<sup>21</sup> Si evidenzia l'esistenza di un diritto di accesso ai beni culturali in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2008, 352 ss. La categoria dei "diritti culturali" e, in particolare, il diritto di accesso ai beni culturali, è stata considerata in vari modi e non sempre concordemente tra gli autori, a tal proposito, v., E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli, 1961; F. RIMOLI, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1992, ha focalizzato per la prima volta l'attenzione sul diritto del fruitore di godere liberamente dell'opera d'arte, rimarcando la necessità dell'intervento pubblico di promozione culturale e artistica; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2005, 285, evidenziano che ex art. 9 Cost., i pubblici poteri devono realizzare il compito di promozione della cultura, ciò implica di dover intervenire per assicurare la fruizione del patrimonio culturale provvedendo a rimuovere gli ostacoli che ne pregiudicano l'accesso; R. TAMIOZZO, *La legislazione dei Beni Culturali e paesaggistici*, Milano, 2009, 255 ss.; R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010, 481 ss., più genericamente fa riferimento alla libertà di cultura; G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura - La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, 2010, 2532 ss., menziona il diritto alla tutela della propria vita culturale che viene definita anche come libertà (e possibilità) di fare uso dei beni culturali; P. HABERLE, *Prima lezione di diritto costituzionale*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Annuario DRASD*, Milano, 2013, 258 ss.; M. CARCIONE *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *www.aedon.ilmulino.it*, n. 2/2013, rileva che tra i diritti culturali vi è a pieno titolo un "diritto a fruire della cultura e

derato l'esistenza di diritti culturali intesi come un'autonoma categoria meritevole di considerazione e tutela anche se, a volte, si evidenziava una certa, se così si può dire, evanescenza, di tale nozione<sup>22</sup>. Non è, tuttavia, fuori luogo, anche prescindendo dal nuovo decreto, desumere dai precetti costituzionali l'esistenza di un diritto di accesso al patrimonio culturale. La stessa Costituzione repubblicana, infatti, garantisce la cultura e le sue espressioni istituzionali, artistiche e materiali, consentendo di riconoscere l'esistenza di diritti strettamente legati ai beni culturali, i cui titolari sono tutte le persone alle quali è data la possibilità di accedere non soltanto all'educazione scolastica, ma anche a tutte le altre forme di cultura e conoscenza<sup>23</sup>. Il diritto di accesso alla cultura o ai beni culturali, sembra, invero, in compiuta armonia con il dettato dell'art. 9 Cost.<sup>24</sup>, collocato, non a caso, nei principi fondamentali della Costituzione e sullo stesso piano dell'affermazione della libertà, dell'eguaglianza e della pari dignità della persona umana<sup>25</sup>. L'articolo della Costituzione appena citato, nel sancire, al comma 1 che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" e nell'affermare nel comma 2, che la stessa "Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", include tra i compiti essenziali della stessa Repubblica quello della promozione, dello sviluppo e dell'elevazione culturale della collettività<sup>26</sup>, con il conse-

---

della conoscenza", notando, comunque, che la locuzione "diritti culturali" è stata spesso utilizzata con diretto o indiretto riferimento alle disposizioni del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Anche P. BILANCIA, in EA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, 2016, 10 ss., evidenzia che lo sviluppo delle politiche culturali dei Paesi genera un diritto alla cultura che riassume e tutela situazioni giuridiche soggettive che investono diversi ambiti. I diritti culturali, per l'A., non sono diritti di nuova generazione ma diritti che sono ricompresi e desumibili dall'art. 2 Cost.

<sup>22</sup> R. BALDUZZI, *Cultura e Costituzione: avevano ragione i costituzionalisti?*, in *La Voce*, 2010, 25 ss., esamina il motivo per cui, una parte della dottrina italiana ha considerato con "sfavore" l'utilizzo del termine diritti culturali.

<sup>23</sup> Su tali considerazioni, G. VOLPE, *Manuale di legislazione dei beni culturali*, Padova, 2005, 166 ss. e, recentemente, G. REPETTO, *Il diritto alla cultura*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Cassino, 10-11 Giugno 2016), in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), il quale evidenzia tutte le difficoltà definitorie e ricostruttive del diritto alla cultura che assume il duplice aspetto di libertà negativa e di diritto sociale (comunque, ricompreso nel novero dei diritti fondamentali) da riferire a un complesso eterogeneo di previsioni costituzionali e soprattutto agli artt. 9 e 33 Cost.

<sup>24</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1993, 167, ritiene, invece, "eccessivo" desumere dall'art. 9 Cost. l'esistenza di un diritto alla cultura. Al contrario, F. SGRÒ, *La duplice natura dei diritti culturali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali*, cit., 63, lega i diritti culturali all'articolo 9 Cost. perché la Repubblica, a mente di tale articolo, è impegnata alla cura, alla promozione e allo sviluppo dei beni e dei dati culturali. Per l'A. « i diritti culturali si collocano nell'alveo dei diritti sociali e sono intimamente collegati al diritto all'istruzione (art. 33 Cost. e art. 34 Cost.) che rappresentano diritti sociali parimenti essenziali per la democrazia e l'identità culturale di una società.

<sup>25</sup> In generale sul valore e la modernità dell'art. 9 Cost., tra gli altri, v., F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna – Roma, 1975, 434 e ss.; M. S. GIANNINI, *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, III, t. 1, Milano, 1991, p. 442 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2006, 226 ss.; P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *Riv. Sc. Sup. dell'Ec. e delle Fin.*, n. 4 del 2005, I, 229 ss.

<sup>26</sup> F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, 22 ss., evidenzia come i principi programmatici dell'art. 9 Cost. si ricollegano e supportano il valore dei diritti sociali fondamentali appartenenti agli ambiti genericamente riconducibili alle dimensioni sociali della «scuola» e dell'«ambiente di vita». Per M. AMARI, *La sostenibilità culturale: un nuovo paradigma*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali*, cit., 25, ai diritti culturali al pari di quelli economici e sociali corrisponde un insieme di prestazioni positive da parte dello Stato. Tali diritti tendono a rimanere sulla carta perché sono condizionati dalla disponibilità delle risorse pubbliche le quali privilegiano in modo asimmetrico e non paritetico i processi economici e sociali.

guente obbligo, per tutti gli enti territoriali, nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere sia le diverse attività legate alle espressioni artistiche, sia le attività di tutela e valorizzazione (quindi di fruizione e di conseguenza anche l'accesso) dei beni storico-artistici<sup>27</sup>. Promuovere e tutelare il patrimonio culturale significa anche stimolare, favorire e custodire i fenomeni culturali e, in fin dei conti, i due commi dell'art. 9 Cost. si possono interpretare nel senso che la Repubblica deve difendere, sostenere e salvaguardare l'accesso alla cultura, inteso nel senso più lato<sup>28</sup>. Nell'art. 9 Cost. il riferimento non sarebbe solamente rivolto a cose, beni o interessi, ma anche alla funzione culturale che discende da essi e che deve collegarsi alla formazione intellettuale dell'individuo attraverso processi educativi intesi in senso ampio<sup>29</sup>, ove i beni costituiscono strumento di cultura cui si dà piena esplicazione attraverso la loro fruizione e, dunque, permettendo l'accesso a essi.

Analogamente, neanche si può sottacere che pure la libertà dell'arte e della scienza ex art. 33 Cost. e il diritto all'istruzione ex art. 34 Cost.<sup>30</sup> sono strettamente collegati con il diritto di accedere ai beni culturali o alla cultura<sup>31</sup> in quanto le arti (di cui i beni culturali sono una delle tante esplicitazioni), il turismo (culturale) e gli istituti della cultura, quali luoghi dotati di autonomia scientifica e operativa, sono senz'altro da considerarsi mezzi di istruzione e di sapere, come già aveva fatto notare, in maniera alquanto lungimirante, M.S. Giannini, nei lavori preparatori della Costituzione<sup>32</sup>. L'accesso ai beni culturali, la conoscenza e lo studio di essi, senza dubbio, include e non può prescindere dal diritto all'educazione e alla formazione. L'istruzione, peraltro, non può che essere impartita da chi precedentemente ha studiato e ha, quindi, avuto accesso alla cultura, con la conseguenza che il diritto *de quo* potrebbe ritenersi verosimilmente una *conditio sine qua non* dei diritti proclamati negli artt. 33 e 34 Cost. Similmente, il diritto di accesso ai beni culturali può pure ritenersi compreso nel principio generale dell'art. 3 Cost., che tutela il pieno sviluppo della persona umana e per assicurare il

---

<sup>27</sup> La direttiva promozionale posta a carico della Repubblica viene inquadrata come componente pretenitiva del diritto alla cultura (che quindi si qualifica come diritto sociale alla cultura) da M. ANIS, *Cultura e politica*, cit., 117.

<sup>28</sup> Intende in questo modo i termini promozione e tutela, G. TERRAGNO, *Inquadramenti della cultura nel diritto costituzionale spagnolo*, Torino, 2014, 50.

<sup>29</sup> Considerano oggetto della tutela, non il bene culturale in senso stretto, ma il valore «culturale inerente alla cosa che esplica una funzione di arricchimento culturale e di miglioramento della personalità dei singoli individui», T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 420 ss.

<sup>30</sup> Sulla libertà dell'arte e della scienza e sul diritto all'istruzione, senza alcuna pretesa di esaustività, v., B. CARAVITA, *Artt. 33 e 34 Cost.*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 224 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Libertà dell'arte e potere amministrativo. L'interpretazione costituzionale*, Napoli, 1999; G. FONTANA, *Art. 33* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 675 ss.; A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 699 ss.; S. LARICCIA, *Gli articoli 33 e 34 della Costituzione*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), maggio 2006; Q. CAMERLENGO, *Artt. 33, 34*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 322 ss.; S. TROILO, *Il Diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), maggio 2012; G. MATUCCI E F. RIGANO, *Costituzione e istruzione*, Milano, 2012; G. LUCHENA, L. GRIMALDI, *Il diritto agli studi universitari tra Stato, Regioni ed Università*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), luglio 2015.

<sup>31</sup> Accosta al diritto all'istruzione, la libertà di fruizione dei beni culturali, R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010, 482 ss.

<sup>32</sup> M.S. GIANNINI, *Relazione preliminare sul tema "I rapporti tra Stato e cittadini attinenti all'eguaglianza e alla solidarietà sociale"*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, pag. 677 ss.

quale sembra essere indispensabile garantire anche il diritto appena citato in quanto i beni culturali sono finalizzati, tra l'altro, all'arricchimento e allo sviluppo della personalità dell'individuo permettendo a quest'ultimo la possibilità effettiva di acquisire un "solido patrimonio di conoscenze", indispensabili alla sua crescita e alla sua piena inclusione nei contesti civili e sociali. Il comma 2 dell'art. 3 Cost. nell'assegnare alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale ed economico, implica, d'altronde, conseguentemente, che la cultura non sia più ritenuta privilegio di pochi<sup>33</sup>, rafforzando, in questo modo, innegabilmente il diritto di accesso ad essa. Allo stesso modo, l'art. 2 Cost., posto a garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo nel suo ampio contenuto non può non intendersi come norma comprendente, tra gli altri, anche i diritti culturali. Il diritto a fruire della cultura, inoltre, è presente in varie Convenzioni internazionali ed europee<sup>34</sup>, tra le quali ricordiamo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dove esso è stato proclamato in modo solenne (art. 27, comma 1), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 15, lett. a) e la Dichiarazione di Friburgo sui diritti culturali (2007) con l'effetto di consentire il riconoscimento di esso nel nostro ordinamento pure per il tramite degli artt. 10, Cost., comma 1 e 117, Cost., comma 1<sup>35</sup>. Così anche la Corte costituzionale, con alcune sue sentenze, ha offerto già da tempo indicazioni tali da far ritenere vivente nell'ordinamento italiano il diritto di accesso alla cultura. Si ricordi ad esempio l'emblematica sentenza n. 118 del 6 marzo 1990, dove la Consulta ha avuto modo di affermare che "anche per quanto si desume da altri precetti costituzionali, lo Stato deve curare la formazione culturale dei consociati alla quale concorre ogni valore idoneo a sollecitare e ad arricchire la loro sensibilità come persone, nonché il perfezionamento della loro personalità ed il progresso anche spirituale oltre che materiale"<sup>36</sup>, aggiungendo che è compito dello Stato assicurare alla collettività il godimento dei valori espressi dalla promozione e dallo sviluppo della cultura. Il decreto n. 146/2015, quindi, sembra aver formalizzato in maniera esplicita un diritto (quello di accedere ai beni culturali), che, pur essendo stato già da tempo riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, non era stato mai espressamente sancito in una precisa disposizione di legge, così come non aveva mai ottenuto una vera e propria attuazione e garanzia essendo rimasto, per molto tempo, con contorni alquanto sfumati.

---

<sup>33</sup> M. CARCIONE, *Per una definizione dei diritti culturali garantiti nell'ordinamento italiano*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRASD*, Milano, 2011, 329 ss.

<sup>34</sup> Per un approfondimento su questo tema, D. FERRI, *La costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008; C. VITALE, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010, 171 e, più in generale, sulle politiche culturali dell'Unione europea, M. FIORILLO, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa unita*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011.

<sup>35</sup> V. anche F. RIMOLI, op. cit., 171 ss.

<sup>36</sup> Punto 5 del Considerato in diritto, sent. Corte cost., 6/3/1990, n. 118 .

#### 4. La tutela, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali nei livelli essenziali delle prestazioni.

A mente del decreto in commento, ma anche, come sopra rilevato, alla luce dell'interpretazione della Costituzione, si desume che il diritto di accesso ai beni culturali o il diritto di accesso alla cultura sembra qualificarsi come diritto a prestazione poiché, per conseguire la sua piena realizzazione, necessita, conseguentemente ed inevitabilmente, dell'azione dei pubblici poteri, i quali devono farsi carico della sua concretizzazione per garantire il bisogno degli individui di acquisire cultura e conoscenza<sup>37</sup>. La Pubblica Amministrazione dovrà, quindi, impegnarsi per creare le condizioni affinché gli individui possano partecipare alla vita culturale con l'ausilio di ogni possibile mezzo e strumento, anche servendosi di quelli messi a disposizione dalla tecnica e dal progresso, per la verità, ormai, sempre più diffusi e sempre più accessibili<sup>38</sup>. La forza innovativa e l'importanza del decreto n. 146/2015, dunque, non si esaurisce soltanto nell'aver sancito il diritto di accedere ai beni culturali, qualificando espressamente l'apertura di musei, istituti e luoghi della cultura come servizio pubblico essenziale ma, anche, e forse, soprattutto, nell'aver sottolineato, attraverso l'art. 01 (aggiunto dalla legge di conversione che opera un raccordo tra l'innovazione contenuta nell'art. 1 alla disciplina in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali e il contesto costituzionale<sup>39</sup>), il fatto che tutte le attività riguardanti il patrimonio culturale (le quali, in effetti, sono state da sempre considerate attività strettamente connesse e, "ad una lettura non approfondita, addirittura sovrapponibili"<sup>40</sup>) assurgono al rango di diritti in quanto incluse nei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117 Cost., comma 2, lett. m). Circa i termini usati in tale articolo, preliminarmente, occorre rilevare che, nella formulazione letterale di esso, si citano congiuntamente l'attività di tutela, quella di valorizzazione e quella di fruizione, circostanza che potrebbe far ritenere quest'ultima un'attività diversa dalla valorizzazione.

A tal proposito occorre ribadire che questa affermazione è stata oramai confutata da una tesi dominante e consolidata in dottrina<sup>41</sup> e in giurisprudenza<sup>42</sup>, la quale considera la fruizione compresa nel più ampio concetto della valorizzazione, anche e soprattutto perché ciò è quanto emerge, come si è già avuto modo di sottolineare, dalle disposizioni attraverso

---

<sup>37</sup> Per G. REPETTO, op. cit., 17, la dimensione sociale del diritto alla cultura è di complessa ricostruzione "perché pur riconoscendosi la doverosità dell'azione di promozione di cui all'art. 9, ad essa non viene affiancata una connessa figura di diritto soggettivo in grado di elevare la proclamazione di un vincolo programmatico per il legislatore a norma che garantisce un diritto a una prestazione positiva, le cui modalità e i cui limiti devono essere determinati dalla legge".

<sup>38</sup> Si pensi per es. alla possibilità di accedere alla banca dati di un museo o di una biblioteca ovvero alla possibilità di visitare siti archeologici in maniera virtuale tramite l'accesso a particolari siti sul web.

<sup>39</sup> G. PIPERATA, *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l., n. 146/2015*, in *www.aedon.ilmulino.it*, n. 3/2015, par. 1.

<sup>40</sup> Corte cost. sent. 28/12/2004, n. 9, punto 7 del Considerato in diritto.

<sup>41</sup> Circa la *querelle* tra la distinzione o meno dei concetti di fruizione e valorizzazione, v., P. CARPENTIERI, *Art. 101* in R. TAMIOZZO (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 435 ss.; D. VAIANO, *Art. 101*, in N. AICARDI, G. CAIA, G. TROTTA (a cura di), *Commento al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2005, 1412 ss.; ma anche G. SCIULLO, *Le funzioni*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2006, 43 ss.

<sup>42</sup> Corte cost. sent. 28/12/2004, n. 9.

le quali tale attività è stata disciplinata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il fatto che il decreto n. 146/2015 abbia citato la fruizione e anche la valorizzazione, in maniera distinta, come fossero due attività diverse, sebbene possa sembrare, *prima facie*, superfluo, in realtà tende a sottolineare, ancora in misura più incisiva, l'importanza della fruizione e quindi rimarcare più esplicitamente (in accordo con quanto disposto nell'art. 1 del decreto *de quo*) che essa e, quindi, anche l'accesso ai luoghi culturali devono essere compresi nei livelli essenziali delle prestazioni. Stabilire che tutte le attività riguardanti i beni culturali ricadono nell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), non è una circostanza di poco conto poiché il legislatore, in tal modo, prescrive ai pubblici poteri di garantire l'effettività delle stesse e, quindi, di conseguenza, di dare concreta attuazione a quelli che sembrano assumere i connotati di ulteriori "nuovi" diritti a prestazione riguardanti le attività principali relative ai beni culturali<sup>43</sup>.

L'art. 9 Cost., in effetti, come illustrato nel paragrafo precedente, impegna lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni a garantire i diritti culturali nel senso più generale possibile, tanto che lo stesso art. 01 del decreto in commento, non a caso, menziona espressamente tale articolo costituzionale. Allo stesso modo, a mente dell' art 3 Cost., la promozione (valorizzazione) e la tutela dei beni culturali erano già da ritenersi un indispensabile strumento dell'arricchimento di ogni persona comportando, senza dubbio, l'elevazione del livello intellettuale e di civiltà dei componenti della società.

## 5. Nuove prospettive per i beni culturali.

La dichiarazione esplicita dell'art. 01 del decreto n. 146/2015 di comprendere le principali funzioni attinenti il patrimonio culturale nell'art 117 Cost., comma 2, lett. m), sembra, per di più, comportare nuovi "scenari", nonché un inedito spostamento di prospettiva nella politica dei beni culturali e per tale motivo, sebbene in questa sede non sia possibile compiere una completa analisi delle complesse tematiche sottese alla "materia" determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>44</sup>, pare necessario soffermarsi a delinearne, seppur breve-

---

<sup>43</sup> Si sono usate le virgolette perché anche per le attività di tutela e valorizzazione può ritenersi che il decreto del 2015 abbia formalizzato qualcosa che già si poteva desumere dall'art. 9 Cost.

<sup>44</sup> *Ex multis*, E. BALDONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1/2001; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, 352 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 1064 ss.; M. BELLETTI, *I « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ... » alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibili*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2003, 613 ss.; L. GRIMALDI, *I livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità e uguaglianza*, in *Il Filangieri*, 2004, 105 ss.; A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna, 2005, 93 ss.; C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma costituzionale*, parte speciale, I, Milano, 2006, 189 ss.; E.A. FERIOLO, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, 564 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Milano, 2007; A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in [G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI](#) (a cura di), *Scritti in onore di L. CARLASSARE. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, 599 ss.;

mente, almeno i contorni, in modo da comprendere meglio quali conseguenze potranno derivare dalla recente normativa.

La clausola contenuta nell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m) si è dimostrata di non facile esegesi, impegnando dottrina e giurisprudenza nell'interpretazione dei suoi interessanti e molteplici aspetti. La competenza esclusiva statale sancita in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni consente una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa<sup>45</sup> (principio, peraltro, confermato anche nell'art. 120 Cost., comma 2, dove si prevede che il Governo possa sostituirsi a organi delle Regioni quando lo richiedono, tra le altre situazioni, anche la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) e realizzare, in tal modo, l'uguaglianza sostanziale. Quanto sancito nell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), interessa diversi ambiti poiché coinvolge sia il bilanciamento tra diritti costituzionalmente tutelati, sia il rapporto che si instaura tra potere politico e cittadinanza e implica un difficile equilibrio tra le ragioni dell'unità, quelle dell'autonomia politica e quelle del decentramento amministrativo, compreso il rapporto tra la gestione pubblica e quella privata. Le conseguenze derivanti da tale competenza statale sono state rilevate in maniera molto esplicita dalla Corte costituzionale che fin dalle prime pronunce aventi a oggetto i livelli essenziali delle prestazioni, ha rilevato la complessità della materia<sup>46</sup> dichiarando che essa ha natura trasversale<sup>47</sup>, tanto che è stata definita

---

C. PANZERA, *I livelli essenziali concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo, un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010, 57 e ss.; A. RUGGERI, «Livelli essenziali» delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2010; D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012; N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma, 2012. Sulle complesse problematiche sottese all'attuazione dei diritti sociali e quindi anche dei livelli essenziali delle prestazioni, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n.3/2016.

<sup>45</sup> Ribadisce la restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni allo scopo di assicurare un livello uniforme dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione e legittima l'intervento statale anche in violazione del principio della leale collaborazione, la sentenza della Corte cost. 15/1/2010, n. 10 a commento della quale, v. tra gli altri, A. ANZON DEMMING, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. Cost.*, 2010, 155 ss.; A. RUGGERI, "Livelli essenziali", cit.

<sup>46</sup> Per una disamina delle sentenze della Corte costituzionale sulla determinazione dei livelli essenziali, E. PESARESI, "La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la "materia tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale, in *Giur. Cost.*, 2006, 1733 ss.

<sup>47</sup> Tra le sentenze della Corte Costituzionale, dove la stessa ha evidenziato come la materia *de qua*, sia di natura trasversale, ricordiamo, le sentt. 19/6/2002, n. 282 e 19/11/2007 n. 387, nelle quali la Consulta ha sottolineato che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie. Siffatto parametro costituzionale consente, appunto una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni allo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali, da un lato, mentre dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista, espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli articoli 2 e 3, comma secondo, della Costituzione, che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza in senso sostanziale dei cittadini (Corte cost. sentt., 11/01/2010 n. 10 e 26/3/2013, n. 62). Tra i primi commenti alla sentenza n. 282/2002, R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6/2002,

“non materia”, o “materia-funzione” perché individua le finalità e gli obiettivi da perseguire, più che gli ambiti d’incidenza oggettivamente determinabili.

Il fine della disposizione costituzionale in oggetto non è quello di fissare una garanzia di uniformità in ordine ai diritti ed ai servizi fondamentali per la persona, ma quello di realizzare una omogeneità sostanziale che, comunque, non può assumere connotati di assolutezza ed universalità integrando al contrario, un concetto relativo<sup>48</sup>. I livelli essenziali, quindi, non costituiscono una materia in senso stretto, bensì “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali lo stesso legislatore deve poter porre norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite”<sup>49</sup> come contenuto essenziale dei diritti, che la legislazione regionale non potrà limitare o condizionare.

L’essenzialità cui si riferisce la Costituzione è un altro concetto dibattuto e controverso, tanto che sono stati prospettati principalmente due tipi di interpretazioni: una che considera l’essenzialità come sinonimo di “sufficienza” della prestazione in relazione anche alla capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi e un’altra, quella più accreditata, che connette l’essenzialità all’idea di “adeguatezza” della prestazione, la quale è tale quando consegue obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario<sup>50</sup>. In altre parole, l’essenzialità rappresenterebbe il riconoscimento di eque condizioni di godimento dei diritti. Per tale motivo, il legislatore statale deve fissare gli elementi costitutivi del contenuto necessario di essi<sup>51</sup> lasciando, comunque, che il legislatore regionale, nel rispetto della soglia minima stabilita a livello centrale per tutto il territorio nazionale, possa differenziarsi *in melius*<sup>52</sup>.

Tali considerazioni permettono di comprendere come la disciplina riguardante la tutela, la valorizzazione e, quindi, la fruizione si dovrà arricchire di nuove norme in considerazione dell’inserimento esplicito di dette attività nei livelli essenziali delle prestazioni. Il legislatore statale, difatti, dovrà determinare il livello ritenuto come minimo o essenziale da garantire a tutti gli utenti su tutto il territorio nazionale e definire il relativo costo *standard*.

La legge dovrà precisare, pertanto, il tipo dell’offerta a garanzia e tutela dell’utenza, in termini di erogazione e di esigibilità, nonché determinare la tariffazione agevolata dei servizi

---

1448 ss.; F.S. MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sent. n. 282 alla n.407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2951 ss. e, più recentemente, tra gli altri, G. TESAURO, *Intervento in occasione della giornata in ricordo di Piero Alberto Capotosti, presidente emerito della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2015.

<sup>48</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni*, cit., 345 ss.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. 19/6/2002 n. 282, punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>50</sup> Sull’argomento, E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 110 ss.; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 12 ss.

<sup>51</sup> La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è una scelta assolutamente politica operata dal legislatore a livello statale. Ciò significa che il *quantum* di prestazioni che lo Stato deve garantire per il soddisfacimento minimo dei diritti sociali è strettamente legato al significato che il legislatore attribuisce ai termini “prestazione” e “livelli essenziali”. La Corte costituzionale potrà, quindi, sindacare le leggi in materia sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o contraddittorietà dell’opzione legislativa, così, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni*, cit., 352.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. 20/11/2009, n. 322, punto 3.2 del Considerato in diritto.

stessi (la gratuità del servizio non è obbligatoria, non essendo, infatti, contrario alla Costituzione la previsione di un meccanismo di contribuzione dei cittadini ai costi delle ni<sup>53</sup>), fornire una corretta informazione sugli orari e sui tempi per ottenere la prestazione e prevedere modalità appropriate per l'accesso di abili e di disabili (per es. attraverso trasporti adeguati, percorsi pedonali agibili, strutture per disabili, parcheggi etc.). Occorre segnalare, inoltre, che almeno per quanto riguarda le modalità di ingresso agli istituti e ai luoghi della cultura, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio vi è già una norma, l'art. 103, che disciplina il servizio di accesso. L'articolo prevede che quest'ultimo possa essere gratuito o a pagamento, stabilendo che spetta all'ente titolare (che può essere lo Stato, ma anche le Regioni, o un altro ente pubblico territoriale) decidere se adottare l'una o l'altra opzione e stabilire i criteri di determinazione dei prezzi per le diverse categorie di biglietti insieme a eventuali convenzioni con soggetti pubblici o privati. Tale disposizione, con il nuovo decreto, probabilmente dovrà essere modificata perché, essendo ormai il servizio *de quo* ricompreso nei livelli essenziali delle prestazioni, la competenza a determinare i criteri per l'accesso e le sue modalità, dovrà necessariamente essere dello Stato, al quale, attraverso apposite leggi<sup>54</sup>, spetterà di specificarne i criteri (per la verità, nell'art. 103 su menzionato un po' vaghi), che non potranno essere semplicemente dedotti dall'ordinamento vigente<sup>55</sup>. La Regione, invece, nel legiferare, pur se proprietaria di un luogo o istituto della cultura, dovrà attenersi ai principi stabiliti dallo Stato e, come già rilevato, potrà eventualmente apportare a quanto stabilito da quest'ultimo solo modifiche migliorative per i propri cittadini, secondo quanto dichiarato pure dalla Corte costituzionale<sup>56</sup>. E', quindi, necessario (visto che nel decreto n. 146/2015 nulla vi è al riguardo) che il legislatore statale emani (ovviamente in tempi debiti per evitare che le previsioni del decreto in argomento rimangano lettera vuota) un'apposita disciplina di regolazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che avrebbe potuto pure essere richiamata nello stesso decreto in commento, il quale, in effetti, si limita ad una menzione un po' troppo "secca", alle attività tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale, così come è stato anche fatto notare in sede di conversione<sup>57</sup>. Lo Stato, inoltre, dovrà, sempre con legge, assi-

---

<sup>53</sup> Corte cost., sent. 13/6/2008, n. 203, che comunque si riferisce alle prestazioni sanitarie e al c.d. *ticket*, ma ciò si può dedurre anche dalla già citata Corte cost. sent., 19/6/2002, n. 282, punto 7 del Considerato in diritto.

<sup>54</sup> Per M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, 24, invece, oltre alla legge, lo Stato potrebbe utilizzare per determinare i livelli essenziali delle prestazioni «(e, vista la complessità dei dati da considerare, è questo quanto non può non accadere) un atto amministrativo apicale, come un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In ogni caso, tale atto presuppone una previa legge, che definisca i limiti della discrezionalità governativa».

<sup>55</sup> F. CASALOTTI, *La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.: la sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004, 11 ss., G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009, 8 ss.

<sup>56</sup> Corte cost., sentt., 11/12/2013, n. 222; 9/10/2006 n. 328; 7/7/2005, n. 285; 21/3/2005, n. 120 e 16/12/2004, n. 423.

<sup>57</sup> In sede di conversione del decreto n. 146/2015 ( A.C. 3315-A), nel parere della I Commissione permanente Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni, è stato specificamente osservato che sarebbe stato più opportuno che il decreto in oggetto avesse specificato i contenuti dei livelli essenziali senza limitarsi ad un mero richiamo delle sole materie.

curare l'universalità e l'accessibilità delle prestazioni relative alle attività in oggetto, salvaguardando un adeguato livello di tutela degli utenti, anche secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione, principi che già ricoprivano un'importanza fondamentale<sup>58</sup> per la materia beni culturali.

Le condizioni di accesso ai servizi culturali e quindi le relative prestazioni, in molti casi, sono, tutt'ora, inadeguate e carenti e questo renderà necessario un percorso di regolazione e di ridefinizione delle politiche culturali prevedibilmente alquanto complesso e comportante un non marginale investimento di risorse sotto il profilo sia tecnico che organizzativo. La nuova normativa, così, dovrebbe contribuire a limitare le disuguaglianze delle condizioni di godimento dei diritti legati alla tutela, valorizzazione e fruizione, evitando le distinzioni tra i vari siti e beni culturali, nonché le distinzioni tra le diverse gestioni di questi ultimi, sia che spettino allo Stato, sia che spettino ai governi locali o alle istituzioni civiche pubbliche ovvero a quelle private. Tali gestioni dovrebbero conseguire uno *standard* comune di *management* che, nel caso in cui non fosse raggiunto potrebbe anche causare una sostituzione di gestione a favore dell'Ente centrale. Al contrario, nel caso in cui vi siano amministrazioni maggiormente capaci, non sarebbero escluse gestioni con un livello di efficienza superiore rispetto a quello fissato dalla legge statale. Dovrebbero, comunque, essere sempre minori le differenze attualmente riscontrabili e, per la verità, piuttosto "imbarazzanti", tra alcuni musei "tradizionali", presidiati solo da custodi, privi di catalogo, dotati solo di cartellini per le vetrine nonché sprovvisti di qualsiasi altro servizio di fruizione, e le più moderne strutture museali, concepite e realizzate a misura di visitatore, con pannelli illustrativi e didascalie tradotte in più lingue, installazioni multimediali interattive, audioguide e servizi didattici. I diritti culturali in esame dovrebbero anche godere di una tutela attiva, non più solo come interesse diffuso o diritto collettivo, ma come diritto individuale.

Il modo di intendere i beni culturali subisce, dunque, per effetto della nuova legge, un svolta e si arricchisce di una ulteriore prospettiva. Mentre fino a oggi si dava maggiore importanza al pur considerevole valore economico del nostro patrimonio culturale, reputato quasi unanimemente, e per la verità, non del tutto in maniera sbagliata, petrolio d'Italia<sup>59</sup> e fonte importantissima di reddito per il nostro Paese<sup>60</sup>, dopo le esplicite previsioni del decreto n. 146/2015, tale concezione sembra tutta da riconsiderare, registrandosi, se così si può dire, uno spostamento dell'ago della bilancia dalla funzione patrimonialistica alla "recuperata" funzione sociale dei beni culturali<sup>61</sup>, i quali sono da intendersi non solo (o non più) come beni legati alla logica del profitto ma, anche, come beni destinati alla fruizione e al godimento di

---

<sup>58</sup> Si v. per es., N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; B. L. BOSCHETTI, *La valorizzazione dei beni culturali tra principio di sussidiarietà e nuovi modelli organizzativi e procedurali*, Milano, 2005; A. L. TARASCO, *Il federalismo demaniale e la sussidiarietà obliqua nella gestione dei beni culturali*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4/2011, 1069 ss.

<sup>59</sup> Su tale definizione del nostro patrimonio culturale, v. S. SETTIS, *Italia S.P.A.*, Torino, 2007, 30 ss.

<sup>60</sup> A. L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006.

<sup>61</sup> In generale sulla funzione sociale dei beni culturali, G. ROLLA, *Beni culturale e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, II, 561 ss.

tutti<sup>62</sup>. L'inserimento delle prestazioni relative alle attività collegate al patrimonio culturale tra quelle da fornire in via prioritaria ai cittadini, essendo oramai dichiarate essenziali, dimostra, in maniera chiara, la consapevolezza del legislatore che dette attività hanno una grande rilevanza sociale e che è necessario dare loro una concreta attuazione avendo, queste ultime, con le nuove norme, acquisito un valore che prima appariva solo formale e programmatico e che spesso rimaneva solo tale soprattutto per la mancanza di una adeguata politica di settore, la quale, paradossalmente, se attuata secondo i principi scaturiti dal recente decreto, rafforza anche il reddito prodotto dai beni culturali. La nuova normativa, quindi, rappresenta il segno di una maggiore e "rinata" attenzione nei confronti dei beni culturali comportando sia il diritto dei cittadini a una effettiva tutela e valorizzazione di quest'ultimo, sia una migliore gestione del patrimonio culturale con effetti positivi, sia dal punto di vista sociale che da quello economico<sup>63</sup>. Il fatto che una legge statale debba prevedere la quantità, la qualità e la tipologia delle prestazioni legate alle attività relative ai beni culturali, ossia, il *quantum* di assistenza, di garanzia e di soddisfazione cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale, inoltre, dovrebbe pure implicare l'importante conseguenza che nel caso di violazioni, i titolari del diritto dovrebbero essere messi in condizione di disporre di adeguati strumenti di tutela, rendendo questo tipo di "pretesa" concretamente esigibile e quindi pure giustiziabile<sup>64</sup>.

In altre parole, anche la tutela e la valorizzazione (come la fruizione) dei beni culturali dovrebbero considerarsi, a tutti gli effetti, diritti a prestazione, appartenenti a quei diritti che concorrono al pieno sviluppo della persona umana, di cui lo Stato deve farsi garante rimuovendo gli ostacoli di ordine economico-sociale che non ne permettono l'accesso a tutti gli individui. I beni culturali, di conseguenza, possono finalmente "riappropriarsi" di quel valore che, pur da sempre presente in essi, da tempo era stato trascurato diventando un po' marginale, ridotto a essere considerato quasi solo dal punto di vista economico<sup>65</sup>. La cultura (e con essa i diritti culturali), invece, deve essere reputata una sorta di "ecosistema" che coinvolge oltre all'aspetto economico, anche le principali dimensioni della vita sociale: l'appagamento psico-fisico, il lavoro, il riposo e lo svago, l'innovazione, la sostenibilità ambientale, la coesione sociale, la qualità della vita<sup>66</sup>. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 151 del 24 giugno del 1986, aveva già rilevato l'importanza e la primarietà del valore estetico-culturale, dichiarando espressamente che tale primarietà impedisce di subordinare l'interesse estetico-

---

<sup>62</sup> Così, G. M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2015, 2 e 5, l'A. fa rientrare i beni culturali tra "i beni comuni che sono caratterizzati non tanto dalla loro appartenenza pubblica o privata, ma dalla loro finalità e funzione, che è quella di un godimento e di un uso pubblico".

<sup>63</sup> Potenzialmente, il bene maggiormente tutelato e valorizzato, chiaramente ha una capacità maggiore di produrre reddito perché sarà anche più visitato.

<sup>64</sup> G. REPETTO, op. cit., 44, invece, ritiene che "non pare legittimo nutrire troppe illusioni sul fatto che l'uscita dalla condizione di minorità del diritto alla cultura, soprattutto per la sua componente attiva e pretensiva, possa venire dall'inclusione del settore culturale nel sistema dei livelli essenziali delle prestazioni".

<sup>65</sup> A. L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale: risorsa o pregiudizio?*, in *Urb. e app.*, n. 2/2008, 1203 ss.; ID, *Diritto ed economia nella gestione del patrimonio culturale*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati. Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Padova, 2012, 145 ss.

<sup>66</sup> G. M. FLICK, op. cit., 3.

culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici<sup>67</sup>. Gli articoli 01 e 1 del decreto n. 146/2015 hanno rimarcato questo aspetto, sottolineando l'importanza dei beni culturali nella vita di un individuo per il soddisfacimento dei suoi bisogni e delle sue esigenze culturali e sociali dal momento che attraverso le varie attività collegate con il patrimonio culturale si realizzano diversi e molteplici ambiti di crescita personale e collettiva, i quali toccano aspetti artistici, espressivi, estetici, emotivi e relazionali. A ciò si aggiunge il fatto che esiste uno stretto legame tra la partecipazione ad eventi culturali e lo stato di benessere e di salute della persona per cui le istanze della tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali devono essere considerate un diritto per tutti e di tutti, come fece anche notare già nel maggio 2003 l'allora presidente della Repubblica C. A. Ciampi, il quale evidenziò come "la promozione della conoscenza della cultura e la tutela del patrimonio artistico non sono un'attività fra le altre per la Repubblica, ma una delle sue missioni più proprie, pubblica e inalienabile per dettato costituzionale e per volontà di una identità millenaria<sup>68</sup>. Nello stesso tempo non si può dimenticare che considerare le attività relative ai beni culturali incluse nelle prestazioni essenziali, comporta tutte le problematiche sottese all'attuazione dei diritti sociali, in ordine alle quali, come giustamente è stato fatto notare<sup>69</sup>, non possono dimenticarsi tutti gli impedimenti concreti legati alla natura limitata delle risorse economiche<sup>70</sup>. Tutto ciò non può comunque diventare una giustificazione a un'eventuale inattuazione di tali diritti essendo necessario scongiurare che il decreto in commento rimanga una formula vuota, scritta solo sulla carta e non traducibile nella realtà<sup>71</sup> in quanto le prestazioni relative alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali non devono essere viste in un'ottica di servizio residuale, o come diritto da porporre ad altri, utilizzando meri criteri aziendalistici.

---

<sup>67</sup> Punto 8 del considerato in diritto, sent. Corte cost., 24/6/1986, n. 151.

<sup>68</sup> Dall'intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi del 5 maggio 2003 in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte, in [www.presidenti.quirinale.it](http://www.presidenti.quirinale.it).

<sup>69</sup> Sull'argomento, tra i tanti contributi, v., A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'unione europea*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n.1/2017. F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2016; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2015, 137 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014 79 ss.; D. CALDIROLA, *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), novembre 2014, 30 ss.; D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2013; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2013, 15, secondo il quale, non sembra «neanche diritto quella situazione giuridica soggettiva attiva cui venga dato riconoscimento o concreta realizzazione se e quando vi siano (o, in realtà, siano ritenute esservi) le risorse per le prestazioni necessarie a renderne effettivo l'esercizio»; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2013; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *Id*, *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Torino, 2012, 269 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica* in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012.

<sup>70</sup> G. REPETTO, op. cit., 22, considerando le difficoltà che nascono per il godimento di tale diritto sostiene che tali problematiche ripropongono gli interrogativi intorno alle tradizionali limitazioni in via di fatto nella garanzia dei "diritti condizionati".

<sup>71</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003, 60 ss.

Certo, la loro attuazione non sarà indubbiamente agevole, soprattutto nei casi in cui gli stessi beni culturali versano in una condizione di degrado a causa della cronica mancanza di fondi per la loro conservazione. Le prestazioni e il godimento da parte dei cittadini delle attività relative al patrimonio culturale, infatti, hanno incontrato e continuano a incontrare ostacoli e condizionamenti (non si può non pensare ai molti musei italiani che rimangono completamente chiusi al pubblico e anche a quelli che, seppur aperti, sono disponibili per i visitatori solo pochi giorni l'anno), ma la nuova strada intrapresa con il decreto n. 146/2015, l'apertura dei luoghi d'arte la prima domenica del mese, le disposizioni contenute nella legge di stabilità 2015<sup>72</sup> in materia, il supporto all'accessibilità del settore culturale e turistico contenute e molte delle misure previste nel famoso decreto "Art bonus"<sup>73</sup> (stabilizzato e reso permanente dalla legge appena citata) sembrano abbastanza incoraggianti e fanno sperare che la strada sia quella giusta e che molte inefficienze potranno essere eliminate. I nuovi fondi destinati al settore cultura dovrebbero contribuire a dare compimento ai valori della tutela, della promozione e dell'accesso alla cultura sanciti dalla Costituzione. Non è neanche escluso, peraltro, che, in alcuni casi, le inefficienze potranno essere eliminate ricorrendo soltanto a nuove e migliori gestioni, più attente e intelligenti<sup>74</sup>, magari, anche, indipendentemente dall'esistenza di uno stanziamento di fondi. A tal proposito, non si può non notare e ribadire, ancora una volta, la necessità di una disciplina che determini i livelli essenziali delle prestazioni relative ai beni culturali, che se non fosse emanata renderebbe plausibilmente superfluo il recente decreto, facendolo diventare uno sterile guscio vuoto, "utile", in fin dei conti, solo per sancire una regolamentazione più severa del diritto di sciopero dei lavoratori del settore cultura, ma completamente vano riguardo tutte le altre disposizioni di cui si compone.

## 6. Sulla competenza Stato/Regioni in merito ai "nuovi diritti culturali".

Vi è infine, un'ulteriore considerazione che scaturisce dalla lettura del decreto n. 146/2015. E' stato evidenziato (e anche la Corte costituzionale sembra avallare tale tesi<sup>75</sup>) che, mentre le Regioni, da una parte, attraverso l'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), subi-

---

<sup>72</sup> La legge di stabilità 2015 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) stanziava nuovi fondi per la tutela del patrimonio storico artistico e per i grandi progetti culturali. Sono, infatti, destinati al settore cultura, 150 milioni di euro nel 2016, 170 milioni di euro nel 2017, 165 milioni di euro nel 2018. Il bilancio del Mibact aumenta dell'8% nel 2016 e del 10% nel 2017. Nella legge di cui sopra è previsto, inoltre, per assicurare la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione e in deroga alle norme vigenti un concorso straordinario per l'assunzione a tempo indeterminato di 500 funzionari dei beni culturali. Sono previsti anche stanziamenti di 30 milioni ogni anno per Archivi, Biblioteche e Istituti del Ministero, 15 milioni ogni anno per contributi agli Istituti culturali, 20 milioni ogni anno per i Musei, 70 milioni nel 2017 per il Fondo "Grandi Progetti Culturali" e viene istituito un nuovo fondo di 100 milioni annui dal 2016 al 2020 per interventi di tutela del patrimonio storico artistico della Nazione. La legge di stabilità del 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232) segue lo stesso criterio di quella del 2016 e aumenta di oltre 2 miliardi il bilancio per la cultura.

<sup>73</sup> D. l. 31 maggio 2014, n. 83 convertito con modificazioni dalla l. 106/2014.

<sup>74</sup> Si potrebbe, per es., prevedere di accorpate le sedi museali più piccole, o studiare orari di aperture che pur garantendo il diritto di accesso ai cittadini, possano permettere l'utilizzo di minor personale, magari da adibire ad altra sede e così via.

<sup>75</sup> Punto 7 del cons. in dir., Corte cost., sent. 26/06/2002 n. 282.

scono una restrizione del loro potere in vari ambiti di materie, dall'altra, al contrario, acquistano una competenza a disciplinare i diritti fondamentali, seppur limitata dai principi fondamentali stabiliti dallo Stato<sup>76</sup>. Gli Enti di cui sopra, quindi, sembra possano emanare leggi di dettaglio, compartecipando alla conformazione di detti diritti, con la conseguenza che dalla previsione dell'art. 01 del decreto summenzionato emerge, oltre a un rafforzamento della funzione "sociale" dei beni culturali, anche una sorta di "nuova" competenza regionale. Le Regioni, nel dare attuazione ai livelli essenziali delle prestazioni stabilite dallo Stato, potranno, invero, dettagliare i "diritti culturali" nell'ambito dei principi generali dettati dallo Stato, emanando leggi che disciplinino in maniera più specifica la tutela e la valorizzazione dei beni culturali. Ciò, per esempio, sarebbe più emblematico per la tutela, che, come noto, ex art. 117 Cost., comma 2, lett. s), è materia di competenza esclusiva dello Stato e che, attualmente, secondo le considerazioni sopra effettuate, potrebbe anche essere regolata da una legge regionale, la quale sarebbe legittimata ad adottare una disciplina che aggiunga maggiori precisazioni circa il modo di fornire le prestazioni relative alla protezione, al restauro o alla conservazione delle opere d'arte, oppure a emanare provvedimenti volti alla realizzazione di modalità più elevate e più congrue di livelli di tutela del patrimonio culturale, a maggiore garanzia di tale diritto (individuale, ma anche collettivo)<sup>77</sup>. Relativamente alla valorizzazione, invece, si prospettano aspetti più problematici. Essendo quest'ultima materia concorrente ex art. 117 Cost., comma 3, allo Stato spetterà una normativa di principio che si andrà a cumulare con quella della determinazione dei livelli essenziali, competenza, come già rilevato, di natura trasversale, che pone vincoli verticali al legislatore concorrente. Lo Stato, nel caso di specie, tuttavia, non potrà emanare disposizioni analitiche o specifiche poiché dovrà, pur sempre, rispettare la potestà legislativa regionale di natura concorrente. Questo, ovviamente, contribuirà a creare non poche questioni sul rapporto tra Stato e Regioni e, per evitare che i contrasti tra detti Enti si trasformino in altrettanti giudizi di costituzionalità, probabilmente giocherà un ruolo di fondamentale importanza il principio di leale collaborazione, così come la Corte costituzionale ha fatto notare in altre materie di potestà legislativa concorrente ricadenti nell'ambito della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, quale per esempio la tutela della salute<sup>78</sup>. In tali casi, invero, la Consulta ha richiamato più volte la necessità che la

---

<sup>76</sup> E. CAVASINO, *La Corte costituzionale ed i "principi generali che regolano l'attività terapeutica"*, in *Quad. Cost.*, 2003, 153, secondo la quale l'affermazione di cui sopra scaturisce leggendo alcuni passaggi della già citata sentenza della Corte cost. n. 282/2002. A tal proposito, v. anche, E. PESARESI, "La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", cit., 1738. Alla stessa conclusione giunge, R. BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2003, 137 ss., secondo cui, dalla previsione a favore dello Stato della competenza esclusiva di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), affiora una competenza regionale in materia di diritti fondamentali in quanto, per l'A., tutto ciò che non rientra nella determinazione dei livelli essenziali, ma che tocca la materia dei diritti civili e sociali, ricade nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

<sup>77</sup> Sul contenuto della nozione di tutela dei beni culturali, si v. l'art. 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e i vari commenti a quest'ultima disposizione, tra cui, G. DE GIORGI CEZZI, *Art. 3*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 38 ss.; G. SCIULLO, *Art. 3*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 60 ss.

<sup>78</sup> C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), luglio 2006, A. S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007.

legge statale preveda adeguati meccanismi di cooperazione<sup>79</sup> e di raccordo istituzionale in osservanza del principio appena menzionato, sottolineando come la leale collaborazione deve, in ogni caso, permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie<sup>80</sup>. E' da rimarcare, peraltro, che tale principio, probabilmente, avrà un peso ancora maggiore in materia di valorizzazione e fruizione in quanto già presente in molti articoli del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>81</sup> e da tempo largamente "utilizzato" nelle sentenze della Corte relative alle questioni di costituzionalità delle leggi statali e regionali riguardanti dette "materie", nelle quali, soventemente, la Consulta ha rilevato che non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni devono favorire la pubblica fruizione e la valorizzazione<sup>82</sup> attraverso una leale collaborazione.

## **7. Alcune considerazioni sugli effetti che avrebbe comportato l'approvazione della riforma costituzionale relativamente all'attuazione dei diritti culturali.**

Occorre, infine, ricordare che la riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi"<sup>83</sup>, non approvata dal referendum del 4 dicembre 2016, avrebbe comportato nuove e più complesse questioni nell'ambito di tutela valorizzazione e fruizione dei beni culturali, nonché relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti queste ultime<sup>84</sup>.

Secondo tale riforma, allo Stato sarebbe spettata la competenza esclusiva (oltre che in materia di tutela) anche in materia di valorizzazione dei beni culturali, la quale, in tal modo, sarebbe stata sottratta alle Regioni, attualmente, invece, titolari di una potestà concorrente<sup>85</sup>. L'eliminazione di quest'ultima aveva fatto intendere, almeno ad una prima lettura, che si sarebbe potuta realizzare una redistribuzione più netta delle competenze in materia di beni cul-

---

<sup>79</sup> La Corte costituzionale, nella già citata sent. 13/3/2003 n. 88, punto 4 del Considerato in diritto, afferma come la forte incidenza della potestà statale nella determinazione dei livelli essenziali sull'esercizio delle competenze assegnate alle Regioni, impone che tale determinazione avvenga con legge, alla quale è attribuito il compito di disciplinare il procedimento di determinazione dei livelli essenziali nel rispetto del principio di leale collaborazione.

<sup>80</sup> *Ex multis*, Corte cost., sentt. 14/10/2003 n. 303; 7/7/2005, n. 285; 23/3/2006 n. 134; 7/3/2007, n. 98; 7/3/2008, n. 50.

<sup>81</sup> Tra i tanti articoli del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ricordiamo, l'art. 5 in materia di tutela, l'art. 24 in materia di interventi sui beni culturali pubblici, l'art. 102 sulla fruizione, l'art. 112 sulla valorizzazione, l'art. 118 sulla promozione delle attività di studio e ricerca ecc.

<sup>82</sup> Per es., tra le altre, Corte cost. sent. 8/6/2005, n. 232, punto 2 del Considerato in diritto.

<sup>83</sup> D.d.l. cost. S. n. 1429-B, recante: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL, e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione", presentato l'8 aprile 2014.

<sup>84</sup> A tal proposito è doveroso anche rammentare quanto già evidenziato riguardo la citata sentenza della Corte costituzionale 26/06/2002, n. 282, circa la possibilità di far ricadere nella competenza legislativa residuale delle Regioni ciò che non rientra nella determinazione dei livelli essenziali e che in qualche modo "tocca" la materia dei diritti civili e sociali. Nel caso di specie, nuove competenze sarebbero potute scaturire dal novellato art. 117 contenuto nel d.d.l. di riforma; si pensi, per es., sia alla valorizzazione come materia di legislazione esclusiva statale, sia alle "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali".

<sup>85</sup> Per un commento critico sull'accentramento di tutela e valorizzazione dei beni culturali in capo allo Stato previsto dalla respinta riforma costituzionale, D. MONE, *Il sistema delle fonti dei beni culturali tra giurisprudenza e prospettive di riforma costituzionale con particolare riferimento alla disciplina dei musei*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2016, 77 ss.

turali, mentre, al contrario, ciò, probabilmente, avrebbe addirittura potuto non solo esacerbare i rapporti tra Stato e Regioni ma anche e, soprattutto, incidere in maniera negativa sul nostro patrimonio storico-artistico. Ogni bene, invero, ha una sua storia e una sua peculiarità che lo lega strettamente al luogo dove è situato e che rende necessarie azioni sinergiche tra Stato e Regioni e, per tale motivo, non sarebbe stato conveniente privare queste ultime di una potestà legislativa (concorrente) in materia di valorizzazione, in quanto una conoscenza più specifica del patrimonio culturale, rende per vocazione tali Enti maggiormente adatti ad attuare politiche più efficaci e più appropriate per le cose storico-artistiche che insistono sul loro territorio.

La circostanza che, attraverso la riforma, si sarebbe concessa allo Stato la competenza a dettare “disposizioni generali e comuni”<sup>86</sup> sulle attività culturali aveva, peraltro, palesato da subito la possibilità di ulteriori presumibili equivoci. Ciò principalmente perché sarebbe stato necessario attribuire un significato preciso all’espressione “disposizioni generali e comuni” (sulle attività culturali) e poi perché occorreva comprendere cosa non rientrasse in esse al fine di determinare dove si sarebbe potuta spingere la potestà legislativa delle Regioni. Il d.d.l. di riforma costituzionale, infatti, insieme alla potestà legislativa “primaria” regionale, prevedeva una clausola generale di “residualità”<sup>87</sup> simile, ma non coincidente, con quella attualmente contenuta nel quarto comma dell’art. 117 Cost. che faceva supporre l’esistenza di una competenza regionale relativa alle disposizioni “non comuni e non generali”.

La difficoltà di interpretazione dovuta all’ambiguità dell’espressione utilizzata dal riformatore costituzionale su menzionata, d’altra parte, avrebbe complicato anche le questioni in tema di attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Non si può, invero, escludere che le attività culturali concorrono al godimento dell’immenso patrimonio storico-artistico e delle grandi tradizioni delle arti in Italia e che, quindi, come tali siano da ritenersi comprese (se non in tutto, almeno in parte) nelle attività strettamente collegate con la fruizione e rientranti, ex art. 01 del decreto n. 146/2015, tra i livelli essenziali delle prestazioni.

---

<sup>86</sup> Sulle disposizioni generali e comuni, tra gli altri, G. RIVOSECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le cc.dd. “disposizioni generali e comuni”*, in *ww.gruppodipisa.it*, 2014, 4, ss., che ha sottolineato come vi possono essere due letture delle disposizioni generali e comuni. Una di queste evidenzia la svolta centralista della riforma e l’altra, l’obiettivo di limitare la potestà esclusiva dello Stato in alcune materie; G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del governo Renzi* in *www.astridonline.it*, aprile 2014, che ha ritenuto le norme generali e comuni di natura differente dai principi fondamentali comportando un arretramento dell’autonomia legislativa regionale. Così, anche M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi* in *Rivista AIC*, 2/2014, 10 ss. U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, ha evidenziato che le disposizioni generali e comuni ampliano al massimo la discrezionalità del legislatore statale; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, 14 ha fatto notare che lo spazio di azione delle Regioni dovrà confrontarsi con le “disposizioni generali e comuni” dipendendo dall’intensità con la quale sarà concepito l’intervento statale. Parla, invece, di “clausole di co-legislazione”, M. CECCHETTI, *Le “facce nascoste” della riforma costituzionale del regionalismo*, in *www.federalismi.it*, 23/2015.

<sup>87</sup> Art. 31 d.d.l. “Renzi-Boschi”.

Qualora la riforma fosse stata approvata, pertanto, si sarebbero riscontrati verosimilmente più intensi contrasti tra Regioni e Stato verificandosi, molto probabilmente, una maggiore sovrapposizione e un più intenso intreccio fra leggi di provenienza diversa. Questo fa anche pensare che il nuovo assetto relativo ai beni culturali (ma il discorso non riguarda solo i beni culturali; si pensi per esempio alle materie ambiente, turismo, tutela della salute, politiche sociali, istruzione e formazione professionale, ecc.) voluto dalla riforma e la soppressione della competenza concorrente delle Regioni, in fin dei conti, avrebbero finito con l'essere solo un'operazione cosmetica invece che sostanziale<sup>88</sup> poiché si sarebbero lasciate invariate, ma forse pure accresciute, le questioni e le criticità riguardanti le competenze Stato-Regione (che tanto hanno afflitto e affliggono gli operatori di settore)<sup>89</sup>.

Per di più, occorre ricordare che il riparto di competenze delineato dal d.d.l. "Renzi-Boschi" prevedeva una importante clausola di chiusura del sistema<sup>90</sup> destinata a incidere pesantemente sull'autonomia legislativa delle Regioni e quindi sui rapporti tra Ente centrale e queste ultime, ovvero la c. d. clausola di "supremazia"<sup>91</sup>. Quest'ultima avrebbe consentito allo Stato di intervenire attraverso una legge in materie o funzioni di competenza regionale, quando ciò fosse stato ritenuto necessario (a giudizio dell'Esecutivo) per la tutela dei valori riconducibili all'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero alla tutela dell'interesse

---

<sup>88</sup> Per F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 11, la competenza concorrente, «sotto mentite spoglie, o in altro modo, in qualche misura ed almeno in varie materie sembra sostanzialmente sopravvivere». Dello stesso parere anche L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 47, che rileva come la mutata nomenclatura è una «operazione gattopardesca»; L. GRIMALDI, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di trasformazione del regionalismo italiano*, Bari, 2016, 256 ss., sostiene che le problematiche della legislazione di tipo concorrente siano, in effetti, del tutto analoghe, nei loro termini generali, alla «nuova versione» della mancata riforma rappresentata dalle «norme generali e comuni» o dalle «disposizioni di principio» poiché «non appare ipotizzabile una materia comprendente le sole «disposizioni generali e comuni», di un ambito materiale che possa rivendicare una sua autonomia e autosufficienza «oggettiva»».

<sup>89</sup> È, infatti, largamente condivisa l'opinione di dover rimediare alle problematiche scaturite dalla disciplina vigente del riparto di competenze tra Stato e Regioni prevista dall'art. 117 Cost, anche se vi sono diverse opinioni sugli interventi necessari e sul metodo adottato dal riformatore costituzionale si v. p. es., tra gli innumerevoli contributi P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; P. CIARLO, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2014; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; B. CARAVITA DI TORITTO, *Glosse, scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forumcostituzionale.it.*, 22/4/ 2014; F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in *Forumquadernocostituzionali.it*, 3/1/2015; I. CIOLLI, *La nuova riforma del titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla corte costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 23/10/2015.

<sup>90</sup> A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in L. PESOLE E, M. VOLPI (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Napoli, 2015, 191, ha definito tale clausola «clausola vampiro».

<sup>91</sup> Quest'ultima ha aperto un ampio e acceso dibattito dottrinale e politico. Su tale argomento, senza pretesa di esaustività, si v., G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni*, cit., 15 ss.; L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 50 ss.; S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia*, *Le Regioni*, 2015; S. MANGIAMELI, *Titolo V- il nuovo art. 117*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2015; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 292; E. GIANFRANCESCO, *La «scomparsa» della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *Rivista AIC*, 2014; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 6; G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 5.

nazionale<sup>92</sup>, comportando, verosimilmente, nuovi “scenari” in molti ambiti materiali, compresi i diritti culturali, data l’evidente importanza economica e l’innegabile interesse nazionale del nostro patrimonio storico-artistico.

---

<sup>92</sup> Per A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Riv. di dir. delle aut. Reg.*, n.2/2016,110, «si fatica a comprendere in cosa propriamente si distinguano tra di loro le cause giustificative dell’attivazione della clausola stessa (di supremazia), dove cioè passi il confine tra “la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica” e “la tutela dell’interesse nazionale”».