

**Stefania Mabellini**

**La “presunzione di culturalità”**

**apre un ulteriore varco statale nell’autonomia regionale (\*)**

1. La [sentenza n. 194 del 2013](#) fornisce un nuovo tassello per la ricostruzione dei rapporti di competenza tra Stato e Regioni in materia di “beni culturali”.

La legge regionale impugnata<sup>1</sup>, aspirando a completare la già preesistente normativa della Regione sulla promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia<sup>2</sup>, appresta una disciplina indirizzata a “favorire” la ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione di *altri* reperti mobili e cimeli, ovverosia né appartenenti al periodo storico della Prima guerra mondiale, né già sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali.

Ebbene, quest’ultima indicazione, volta a sottrarre i “beni culturali” al raggio d’azione della disciplina, avrebbe potuto consentire di perimetrare l’intervento regionale, facendolo ascrivere – non già alla competenza legislativa concorrente sulla “valorizzazione dei beni culturali”, titolo inopportuno evocato nella stessa legge e, in giudizio, dalla Regione resistente –, ma alla potestà legislativa regionale residuale, consentendo di “disinnescare” l’alternativa tutela-valorizzazione.

Tuttavia, data l’indeterminatezza dell’oggetto della normativa – dichiaratamente intesa a comprendere in via residuale quanto non già altrimenti tutelato, attraverso l’uso di una «formula», la quale, nella pronuncia, si considera «quasi di stile» –, la Corte costituzionale ha gioco facile ad affermare che non se ne possa preventivamente escludere una sovrapposizione con la disciplina codicistica. Ciò vale a condannare la normativa lombarda all’incostituzionalità per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “tutela dei beni culturali”.

2. A tenere banco, nell’argomentazione della Corte costituzionale, non è, tuttavia, la problematica distribuzione di competenze tra Stato e Regioni sulle materie-attività “tutela” e

---

\* La presente nota sarà pubblicata anche su *Giurisprudenza costituzionale*.

<sup>1</sup> Legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16, “Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale”.

<sup>2</sup> Legge Regionale 14 novembre 2008, n. 28, “Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia”.

“valorizzazione”<sup>3</sup> – problematica che resta, piuttosto, sullo sfondo –, quanto la questione, ad essa preliminare, dell’accertamento della “culturalità”.

Il ragionamento della Corte è imperniato su una considerazione presentata, invero, in termini di ineluttabilità: poiché la «portata regolativa» dell’art. 10 del Codice dei beni culturali parrebbe «con ogni evidenza, talmente estesa da risultare programmaticamente destinata a riguardare la totalità delle cose che presentino “un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”, impedendo di ritenere che alcune di queste cose possano risultare, per se stesse, preventivamente sottratte a quella disciplina»<sup>4</sup>, solo in seguito all’esito negativo dell’accertamento dell’interesse culturale – e, dunque, dalla constatazione della in-appartenenza al patrimonio culturale –, potrebbe eventualmente prendere forma una corrispondente potestà legislativa regionale. La quale, a questo punto, opererebbe «in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva» di beni non già “culturali”, ma, tutt’al più, espressivi «di una memoria “particolare”»<sup>5</sup> per la comunità regionale.

Tale enunciazione è di grande effetto per l’autonomia regionale, convertendo la (puntale) esclusione, *ex art. 117, comma 2, lett. s) Cost.*, della funzione legislativa regionale di tutela dei beni dichiarati di interesse culturale, in una (generalizzata) sottrazione di quella stessa funzione sui beni la cui culturalità non sia stata previamente negata.

In altre parole, è dalla necessaria e preliminare valutazione ministeriale che viene fatta dipendere l’eventuale successiva attivazione della potestà regionale.

Incorrerebbe, dunque, nell’incostituzionalità la legge regionale che si limiti, come in questo caso, ad escludere «genericamente» i beni di cui all’art. 10 del Codice dei beni culturali, senza «direttamente» prevedere «di rivolgersi soltanto a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di “interesse culturale”, all’esito dei previsti procedimenti, [risultino], perciò, escluse»<sup>6</sup> dall’applicazione del Codice.

Ma non è tutto. Tale conclusione si salda con un ulteriore assunto – inaugurato, d’altra parte, già in una precedente occasione dalla Corte, in relazione alla disciplina statale di tutela delle minoranze

---

<sup>3</sup> Cfr., F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, 262 ss.; ID., *La “tutela” e la “valorizzazione dei beni culturali” come “materie-attività” nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 197 ss.; ID., *La ripartizione di competenze tra Stato e regioni in materia di beni culturali*, in V. PIERGIGLI-A.L. MACCARI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 67 ss.; S. SETTIS, *Italia S.p.A., L’assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002, 98; A.L. TARASCO, *Beni patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, 269 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La elaborazione del “diritto dei beni culturali” nella giurisprudenza costituzionale, Parte terza - La giurisprudenza costituzionale in materia di beni culturali dalla riforma costituzionale ad oggi*, in *Aedon*, 1/2007; E. BUOSO, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 471 ss.; F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, 8 ss.

<sup>4</sup> Così, al punto 7 *Cons. in dir.*

<sup>5</sup> Punto 7 *Cons. in dir.*

<sup>6</sup> Così, ancora, al punto 7 *Cons. in dir.*

linguistiche<sup>7</sup> –, che sembra destinato a produrre un effetto moltiplicatore dell’affermata, esclusiva potestà statale di verificare ciò che è bene culturale ed *anche* ciò che *non* è bene culturale: avrebbe, il Codice dei beni culturali, le «connotazioni tipiche del “parametro interposto”» di costituzionalità, in quanto disciplina di attuazione dell’art. 9 Cost.

Affermazione, questa, non strettamente necessaria nell’economia argomentativa della pronuncia, avendo la Corte già rinvenuto, nella disciplina regionale, la lesione di una esplicita competenza statale<sup>8</sup>, ma che, tuttavia, nella sua assolutezza, concorre all’esito di conferire, alla disciplina codicistica, una posizione sovrastata su quella regionale, quasi, si direbbe, al di là del riparto costituzionale delle competenze.

È sul Codice – o, comunque, *anche* sul Codice – che pare, pertanto, doversi “saggiare” la costituzionalità della disciplina regionale.

3. A condurre all’incostituzionalità la normativa lombarda sarebbe, pertanto, la sua inammissibile sovrapposizione con la disciplina codicistica. Della quale, però, la Corte offre una lettura non pienamente convincente.

In primo luogo, vero è, come rileva la Corte, che il Codice dei beni culturali, operando, sia detto per inciso, una torsione accentratrice poco coerente con la riforma del titolo V che avrebbe inteso attuare, attribuisce al Ministero – non già allo Stato, titolare dei relativi poteri fino a quel momento<sup>9</sup> – l’attività di ricerca archeologica, sancendo, del resto, la proprietà del medesimo sulle cose rinvenute<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> [Sentt. nn. 159 del 2009](#) e [170 del 2010](#).

<sup>8</sup> ... a differenza delle pronunce in tema di tutela delle minoranze linguistiche, nelle quali, invece, la Corte costituzionale, in assenza di una espressa previsione all’interno degli elenchi costituzionali di competenza, è apparsa, piuttosto, alla ricerca di un titolo legittimante l’intervento statale. Rileva, infatti, la Corte, [nella n. 159](#), richiamando la propria precedente giurisprudenza, che «l’attuazione in via di legislazione ordinaria dell’art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001. Infatti, il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti» (punto 2.3 *Cons. in dir.*). Cfr., S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1764 ss.; E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, *ivi*, 1771 ss.; F. PALERMO, *La Corte “applica” il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, *ivi*, 1780 ss.; R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all’identità linguistica posti a fondamento di “un nuovo modello di riparto delle competenze” legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1121 ss.; E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, *ivi*, 1150 ss.; G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*.

<sup>9</sup> Disciplina ritenuta “datata” già in passato. Cfr., in questo senso, S. ALAGNA, *Ritrovamento e scoperta di beni aventi valore culturale*, in *Contratto e impresa*, 1986, 434 ss., *passim*, spec. 471.

<sup>10</sup> Cfr., C. MARZUOLI, *Art. 88*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 365 ss.; B. LUBRANO, *Art. 88*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano 2012, 715 ss.

È stato, tuttavia, condivisibilmente rilevato che, dell'attività di ricerca archeologica disciplinata dal Codice, debba essere data una interpretazione in senso «necessariamente ristretto»<sup>11</sup>, non essendo compatibile con la Costituzione, in particolare con gli artt. 9 e 33, comma 1, l'affermazione di un monopolio statale di ogni attività di ricerca, studio e catalogazione del patrimonio, anche *lato sensu*, culturale<sup>12</sup>.

Inoltre, è vero che dal Codice parrebbe emergere una sorta di “presunzione” della qualità culturale dei beni pubblici. Prescrive esso, infatti, che, al ricorrere del requisito soggettivo dell'appartenenza pubblica, si attivi una tutela di carattere cautelare e provvisorio, il cui “consolidamento” è rimesso ad un successivo accertamento ministeriale<sup>13</sup> (art. 12, comma 2).

Che, tuttavia, la genesi di questa disposizione sia strumentale all'obiettivo di rendere possibile la dismissione del patrimonio culturale pubblico – condizionandone l'alienabilità all'espletamento, con esito negativo, del procedimento di verifica – è già stato opportunamente evidenziato<sup>14</sup>.

Trarne, pertanto, significative conseguenze sul regime competenziale, pretendendo che, in attesa della *eventuale* verifica statale, resti indefinitamente sospesa la potestà regionale di selezionare beni pubblici da sottoporre a disciplina – facendo, così, scaturire dalla *manca*za di accertamento dell'interesse culturale un titolo di intervento statale –, appare forse esorbitante.

L'argomento della “presunzione” di culturalità, trasfigurato, infatti, nell'interpretazione della Corte, in una sorta di “chiave di sistema”, da applicarsi su larga scala alle disposizioni

---

<sup>11</sup> Così, B. LUBRANO, *Art. 88*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano 2012, 715. Sulla distinzione tra attività di ricerca ed attività di ricerca archeologica (consistente in lavori di scavo), cfr., anche S. ALAGNA, *Ritrovamento e scoperta di beni aventi valore culturale*, in *Contratto e impresa*, 1986, 448 ss. e 472 ss.

<sup>12</sup> V., C. MARZUOLI, *Art. 88*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 365 ss.; B. LUBRANO, *Art. 88*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano 2012, 715 ss. Sostiene che, ai sensi dell'art. 9 Cost., affidare la tutela dei beni culturali allo Stato-ordinamento «significa attribuire una funzione ad una pluralità di soggetti, un pluralismo operativo, ma significa altresì che tutti questi soggetti hanno un compito *comune*», F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 456; nonché ID., *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, 8 ss.; in senso critico, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 232 ss.

Cfr., inoltre, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 132 ss.; M. AINIS-M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, II*, Milano, 2000, 1061 ss.

<sup>13</sup> Cfr., A. BARLETTA, *Art. 12*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano, 2012, 135 ss.

<sup>14</sup> Sul collegamento tra procedimento di verifica della culturalità e alienabilità, v., A. PONTRELLI, *Art. 54*, in A. ANGIULI-V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 168 s.; A. BARLETTA, *Art. 12*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano 2012, 137 ss.; M. MARTINELLI, *Art. 54*, *ivi*, 474 ss. Che la «rivoluzione» delle procedure di individuazione dei beni culturali in appartenenza pubblica – avvenuta archiviando il regime basato sugli elenchi dei beni culturali pubblici –, sia da rinvenire nella «necessità di rendere alienabili i beni del patrimonio culturale» pubblico, è rilevato da G. CLEMENTE DI SAN LUCA-R. SAVOIA, *Manuale di Diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008, 203 s. Sulla mancata attuazione del sistema degli elenchi descrittivi, previsto nella legge “Bottai” (art. 4) e ripreso dal Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (art. 5 del d.lgs. n. 490 del 1999), e sulle ricadute in ordine alla mancata tutela, v. A. SERRA, *Art. 54*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 257 ss.

codicistiche<sup>15</sup>, finisce col precludere alla Regione una serie di attività – dallo studio al monitoraggio, dalla ricognizione alla ricerca, dalla raccolta al restauro –, in quanto indirizzate *non* a beni culturali, ma *potenzialmente* tali.

Senza contare che, per un verso, il procedimento di accertamento della culturalità, sottoposto dalla Corte ad una lettura generalizzante, non sembrerebbe, al contrario, volto a comprendere né tutti i beni pubblici, ma solo quelli *presuntivamente* culturali<sup>16</sup> – con esclusione, quindi, di quelli *ictu oculi* “non culturali”<sup>17</sup> –, né i beni che pubblici non siano, per i quali, pure, non si può escludere un interesse regolativo della Regione<sup>18</sup> (tanto che, nella pronuncia, chiudendo anche su questo punto punto, ci si affretta ad osservare che «vincoli o privilegi incidenti nella sfera dei diritti dei privati», eventualmente istituiti con la normativa regionale, si esporrebbero ad ulteriori rilievi di incostituzionalità<sup>19</sup>); per l’altro, che la spettanza statale sui beni culturali non sarebbe, certo, vanificata nell’ipotesi in cui la verifica, da parte dello Stato, dell’interesse culturale – anziché portare all’inibizione, sia pure temporanea, ma pur sempre indefinita, delle competenze della Regione –, seguisse l’eventuale intervento regionale, con conseguenti ricadute sul regime

---

<sup>15</sup> Il riferimento è in particolare agli artt. 88-90 del Codice dei beni culturali richiamate nella sentenza.

<sup>16</sup> In questo senso, problematicamente, A. SERRA, *Art. 54*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 259; A. MORBIDELLI, *Art. 54*, in G. TROTTA-G. CAIA-N. AICARDI (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, 2005, 1288. In senso diverso, considerando, cioè, la normativa come diretta ad istituire una presunzione legale di culturalità (con prova contraria tramite procedimento di verifica) di «qualunque cosa di proprietà pubblica o di enti privati non lucrativi astrattamente suscettibile di tutela (in presenza del requisito temporale)», v., N. AICARDI, *Art. 12*, in G. TROTTA-G. CAIA-N. AICARDI (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, 2005, 1138 ss.; A. PONTRELLI, *Art. 12*, in A. ANGIULI-V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 67 ss.; C. VOLPE, *Art. 12*, in G. LEONE-A.L. TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 153 ss.

<sup>17</sup> Si veda la sent. Cons. St., sez. VI, 21 febbraio 2001, n. 923, in cui si rilevava che «per quanto i beni appartenenti ad enti pubblici, ove siano di interesse storico-artistico, siano sottoposti a vincolo *ex lege*, ai sensi dell’art. 4, L. n. 1089 del 1939, senza necessità di notifica, tuttavia per la sussistenza del vincolo *ex lege* occorre che il valore storico-artistico dei beni sia immediatamente percepibile, in modo inequivoco e riconoscibile *prima facie*».

<sup>18</sup> ... la disciplina impugnata, del resto, si limita a fare riferimento a cose “presenti” sul territorio regionale, omettendo indicazioni sulla titolarità.

<sup>19</sup> L’affermazione sembra, in effetti, non tenere conto della giurisprudenza costituzionale anteriore alla novella costituzionale del 2001, nella quale, al contrario, la Corte ebbe a precisare che sebbene «le Regioni non [abbiano] competenza a legiferare in materia di diritto privato, tale preclusione concerne i rapporti intersoggettivi da cui i diritti stessi derivano, mentre, per quanto attiene alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall’art.42 della Costituzione può trovare attuazione anche in leggi regionali nell’ambito delle materie indicate dall’art. 117 della Costituzione» (così, la [sent. n. 391 del 1989](#), punto 7.1 del *Cons. in dir.*, ma, già in questo senso, la [n. 391 del 1981](#)). Più recentemente, ribadiva questo orientamento la [sent. n. 190 del 2001](#). Sulla giurisprudenza costituzionale precedente la riforma, cfr., per tutti, A. CLARIZIA, *Pubblico e privato nell’ordinamento regionale*, Napoli, 1983, 146 ss.; M. MALO, *Il limite del diritto privato nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1995, 879 ss.; P. VITUCCI, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1711 ss.; E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, 2001, 1343 ss.; ID., *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione. L’ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2002, 584 ss.; G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, in *Quad. reg.*, 2002, 7 ss.; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *ADL*, 2002, 61 ss.; V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. dir.*, 2002, 559 ss.

competenziale<sup>20</sup>. Cosa che, del resto, si verificherebbe anche nell'ipotesi – possibile, quando non inevitabile<sup>21</sup> –, che, all'accertamento negativo della “culturalità”, subentri, nel tempo, una opposta valutazione.

In definitiva, il risultato che la pronuncia della Corte pare favorire è lo svuotamento della competenza legislativa della Regione, alla quale sembrerebbe precluso ciò che in passato, con una più generosa – sebbene non limpida<sup>22</sup> – interpretazione, pareva essere stato riconosciuto<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Sulle possibili conseguenze legate all'atto ministeriale di accertamento dell'interesse culturale, v., già F.S. MARINI, *I “beni culturali” e i “locali storici” del Lazio: un differenza storico-normativa*, in *Giur. cost.*, 2003, 777 s.

<sup>21</sup> Ci si riferisce, da un lato, alla natura dell'accertamento dell'interesse storico-artistico, che, presupponendo la discrezionalità dell'Amministrazione (cfr., F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, 63 ss.), non esclude valutazioni divergenti nel tempo; dall'altro, alla espressa sottrazione, dal campo applicazione della disciplina di tutela dei beni culturali, delle cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili (art. 10, comma 5, del Codice dei beni culturali, modificato dalla lettera a) del comma 16 dell'art. 4, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con la legge 12 luglio 2011, n. 106), le quali, pertanto, non possono essere sottoposte al procedimento di verifica dell'interesse culturale finché il requisito temporale prescritto non venga conseguito.

<sup>22</sup> La Corte costituzionale, infatti, muovendo dalla premessa che i “locali storici” non siano “beni culturali” ne avrebbe dovuto implicitamente ascrivere la disciplina alla competenza legislativa regionale residuale, tuttavia, in un passaggio, motivando in ordine al rilievo di costituzionalità relativo alla mancanza di una normativa statale di determinazione dei principi fondamentali della materia, la Corte si trova a ribadire quanto già affermato nella [sentenza n. 282 del 2002](#), ovvero che le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non debbano attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato, lasciando, così, intendere che la legge impugnata sia piuttosto un atto di esercizio, da parte della Regione, della potestà legislativa concorrente. V., sul punto, F.S. MARINI, *I “beni culturali” e i “locali storici” del Lazio: un differenza storico-normativa*, in *Giur. cost.*, 2003, 775 ss.; S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda “beni culturali” ma beni “a rilevanza culturale”*. *La Corte costituzionale “sorvola” sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni*, 2003, 1237, per il quale «la Corte avrebbe potuto osare di più: non trattandosi di beni culturali *stricto sensu*, gli stessi immobili avrebbero potuto anche essere “tutelati” dal legislatore regionale». Sulla scia di tale ambiguità, riscontrabile nella pronuncia, anche la dottrina si è divisa nella ricostruzione della competenza regionale ammessa sui beni “altri”. V., P. CARPENTIERI, *Le regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione (Nota di commento a Corte costituzionale 28 marzo 2003, n. 94)*, *Urb. App.*, 2003, 1017 ss., per il quale «la legge regionale può selezionare e individuare “altri” beni culturali (in senso ampio) ai soli fini della valorizzazione, essendo la tutela riservata allo Stato», concludendo che «ai soli fini della valorizzazione, pertanto, non esiste un monopolio statale nell'individuazione della “culturalità” delle cose e, quindi, nella qualificazione delle cose come “beni culturali”, sia pur nella differenziazione dei regimi giuridici propri di tali speciali categorie di beni culturali minori»; A.M. POGGI, *Verso una definizione aperta di “bene culturale”? (a proposito della sentenza n. 24/1993 della Corte Costituzionale)*, in *Aedon*, 1/2003, per la quale «la distinzione, solo adombrata nella sentenza, vede da un lato i “beni culturali” individuati ai sensi del d.lg. 490/99 (e quelli individuabili attraverso la riserva di legge statale cui quel testo rinvia) per i quali rimane in qualche misura prevalente l'ambito della tutela (e intatti, alla luce di questa sentenza i problemi riguardanti la convivenza tra tutela e valorizzazione), e dall'altro “altri beni” che possono rivestire interesse storico o culturale per la comunità regionale o locale. Questi ultimi beni, in forza della competenza legislativa concorrente sulla valorizzazione e, naturalmente solo con riguardo agli aspetti relativi la stessa valorizzazione, possono essere assoggettati a particolari discipline legislative regionali»; mentre per S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda “beni culturali” ma beni “a rilevanza culturale”*. *La Corte costituzionale “sorvola” sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni*, 2003, 1236, «nel caso in esame non si tratta di comprendere se le attività previste dal legislatore regionale siano classificabili in termini di tutela o rientrano piuttosto nella valorizzazione; si tratta invece di attività che – quale che sia la loro qualificazione – non riguardano beni culturali, cioè quei beni così definiti dal legislatore»; analogamente, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 234. V., inoltre, E. BUOSO, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 486 ss.

<sup>23</sup> Il riferimento è alla [sent. n. 94 del 2003](#), in cui, come noto, la Corte costituzionale ha escluso che i “locali storici” del Lazio, oggetto della legge regionale n. 31 del 2001, impugnata da Governo, vadano ascritti alla categoria dei “beni culturali”, ammettendone così la riconducibilità alla competenza legislativa regionale; sentenza, quella del 2003, richiamata anche dalla [pronuncia n. 232 del 2005](#), in cui, dichiarando infondata la questione di legittimità sollevata su una norma regionale avente ad oggetto attribuzioni del Piano di assetto territoriale, rileva che «la legge regionale non

4. È appena il caso di rilevare che ben diversa *ratio* sembra sottesa alla legge 7 marzo 2001, n. 78, “Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale”, adottata dallo Stato nel vecchio regime e “attuata”<sup>24</sup> dalla Regione Lombardia – a rovesciamento della tecnica enumerativa delle potestà legislative ormai avvenuto – con la disciplina del 2008 (la legge regionale n. 28), di cui la normativa impugnata aspirerebbe, appunto, ad essere di complemento.

Basti qui ricordare che la legge statale, operando sul crinale tra beni culturali e non, sottopone ad uno speciale regime giuridico le vestigia della Prima guerra mondiale, chiamando le Regioni a concorrere all’esercizio di funzioni di *tutela*, oltre che di valorizzazione.

Lungi dal rilevare il nuovo assetto competenziale in cui l’intervento statale del 2001 è stato, di recente, riesumato<sup>25</sup> – e dal quale avrebbero potuto dedursi maggiori aperture all’autonomia regionale –, la Corte mostra, invece, di ritenere l’esperienza non ripetibile, sbarrando la strada ad «indebite estensioni» regionali, e concludendo apertamente che è «pacifico che l’intervento regolativo delle Regioni resti qui espressamente resecato (...) all’interno del perimetro di una disciplina adottata in relazione alla specifica natura dei beni che ne formano oggetto».

---

stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime proprio di questi nell’ambito dell’ordinamento statale, bensì prevede che nella disciplina del governo del territorio (...) si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia».

<sup>24</sup> ... per riprendere l’espressione utilizzata nell’art. 1 della stessa legge regionale.

<sup>25</sup> La “riesumazione” è avvenuta con il d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell’ordinamento militare, a norma dell’articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246”, il quale ha disposto (art. 9, comma 1, lett. *p*) la soppressione dell’art. 2268, comma 1, numero 993, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, che sanciva l’abrogazione della legge 7 marzo 2001, n. 78, contestualmente prevedendo che l’intera disciplina riprendesse vigore (art. 10, comma 8, lett. *a*), punto 4).