

# LA TUTELA DEI BENI CULTURALI E LA RESURREZIONE DELL'INTERESSE NAZIONALE.

**Simone Budelli**

## **1. L'intricato riparto di competenze in materia di beni culturali.**

Nel novellato assetto costituzionale disegnato con la riforma del Titolo V la tutela dell'ambiente<sup>1</sup>, dell'ecosistema e dei beni culturali figura, oggi, tra le

---

<sup>1</sup> Anche la connessa materia "ambiente" pare attraversata da plurime difficoltà interpretative ed operative, analoghe a quelle che vedremo di seguito per quanto riguarda invece i beni culturali. In questa sede è interessante notare anche le interconnessioni tra la tutela ambientale e quella dei beni culturali, tale da rendere se possibile ancora più intricata la problematica qui accennata. E', infatti, opinione diffusa, in dottrina, che la tutela dell'ambiente non costituisca una materia dai contorni definiti, ma piuttosto un "valore", una "funzione", che taglia trasversalmente molti settori delle attività umane e, conseguentemente, delle politiche pubbliche: cfr. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il Diritto dell'economia*, 2, 2002, p. 215 ss.; P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm.*, 2002, p. 765; M. CECCHETTI, *Riforma del titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002. Ma è la stessa Corte Costituzionale, (intervenuta più volte, anche nel passato, per dirimere le controversie circa la titolarità delle competenze in materia, su cui si veda R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una storia infinita*, in *Foro it.*, 2003, p. 692; N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a se stesso*, in *Foro it.*, 2003, p. 696 e M. P. GENESIN, *Brevi riflessioni a margine della riforma del Titolo V della Costituzione, con particolare riguardo alla nozione di ambiente*, in *Foro amm.*, 2003, p. 1227), che ha affermato la trasversalità della "tutela dell'ambiente": «l'ambiente va configurato come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 54 e 507 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)» (Sent. n. 407/2002 e successivamente, in senso conforme, sentt. n. 536/2002; 226/2003; 259 e 429 del 2004). In dottrina cfr. le note a sentenza di C. BEVILACQUA, *La trasversalità della tutela ambientale ridimensiona "l'esclusività" della competenza statale*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2003; G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e "limiti" alle competenze esclusive statali*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3347; C. SARTORETTI, *La*

materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre la distinta materia di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, di promozione e organizzazione di attività culturali, è stata, invece, ricondotta alla potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, nel cui ambito, come noto, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Per qualsiasi altro profilo, poi che non dovesse rientrare nella materia della tutela, né in quella della valorizzazione, si ricadrebbe (ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.) nelle materie di potestà legislativa residuale delle Regioni<sup>2</sup>.

Giova evidenziare, inoltre, come risulti conseguentemente scissa anche la potestà regolamentare, che (ex art. 117, comma 6, Cost.) spetta allo Stato in materia di tutela dei beni culturali, mentre spetterà alle Regioni in qualsiasi altra materia attinente al patrimonio culturale.

---

*tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 3, 2003, p. 417. Sul punto si veda N. ZANON, *L'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in A. LANG - C. SANNA (a cura di), *Federalismo e Regionalismo. Esperienze italiana, svizzera e dell'Unione europea a confronto*, Milano, 2005, p. 99, che evidenzia le reciproche interferenze tra legislazione statale e regionale in materia; G. COCCO, *La legislazione in tema d'ambiente è a una svolta*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 419, che sottolinea come l'indubbia centralizzazione della tutela dell'ambiente (ancorché mitigata dall'art. 116, III co., Cost.), potrebbe svincolare le Regioni dalle indebite pressioni locali ed evitare il pericolo dell'inazione; M. COSULICH - G. GRASSO, *Profili comuni (e intersezioni) tra tutela dell'ambiente e tutela della salute: una nuova ipotesi di legislazione concorrente?*, in *Quad. reg.*, 2, 2003, p. 501, invece, muovendo dall'esame della legislazione regionale post-riforma (che, nel concreto, attraverso le intersezioni fra tutela dell'ambiente e tutela della salute, sembra non aver avvertito il mutamento del quadro costituzionale; su quest'ultimo aspetto si veda anche M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V? Nota a sentenza n. 407/2002 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1, 2003, p. 318), evidenziano, in materia, ampi campi di azione per il legislatore regionale. Successivamente, la Corte Costituzionale ha ribadito il concetto con la sentenza n. 536/2002 (su cui si veda S. GRASSI, *La ripartizione di competenze tra Stato e regioni in materia di specie protette: il nuovo assetto costituzionale modifica qualcosa?*, in *Foro amm.*, 2002, p. 11; S. DELIBERI, *La Corte costituzionale frena la "deregulation" in materia venatoria. Nota a sentenza n. 536/2002 della Corte cost.*, in *Giur. dell'ambiente*, 3, 2003, p. 539; P. BRAMBILLA, *L'evoluzione del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia. Nota a sentenza n. 536/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. dell'ambiente*, 3, 2003, p. 543 e, infine, per alcune argomentazioni critiche per l'uso che la Consulta fa della nozione di "ambiente", A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà esclusiva delle Regioni. Nota a sentenza della Corte costituzionale n. 536/2002*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4427. Per completezza, pare opportuno ricordare che la giurisprudenza e la dottrina si sono soffermate anche sulla nozione di "paesaggio": per S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 253, tra le tante opzioni possibili (competenza esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nel concetto di ambiente o beni culturali; competenza esclusiva regionale, in quanto materia autonoma e innominata; competenza concorrente, in quanto rientrante nelle materie di "governo del territorio") ritiene più valida la prima; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di ambiente e paesaggio dopo la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Nota a sentenza della Corte Costituzionale n. 478/2002*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 3, 2003, p. 515, il quale, indipendentemente dal riparto delle competenze legislative, richiama l'attenzione sul fondamentale ruolo dei Comuni in materia, i quali non possono essere esclusi (neanche nelle Regioni autonome) dalle decisioni che riguardano i loro territori.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione sulla clausola di residualità, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 341-378.

Per quanto riguarda, infine, l'allocazione delle funzioni amministrative, superato il vecchio principio del parallelismo, l'art. 118, comma 1, Cost., dispone che queste vengano attribuite ai Comuni, salvo il caso in cui sia necessario assicurarne un esercizio unitario e quindi le stesse debbano essere conferite ai superiori (in termini, ovviamente, di dimensione territoriale) livelli di governo (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

## 2. La lettura trasversale della Corte Costituzionale

Il problema delle possibili sovrapposizioni fra le due materie, era acuito dall'ambigua formulazione letterale utilizzata dal nuovo testo costituzionale, orientato secondo un criterio di tipo squisitamente finalistico (con l'obiettivo della tutela, da un lato, e quello della valorizzazione e promozione, dall'altro lato), che ha reso obiettivamente ardua la risoluzione dei conflitti.

Sin dalle prime letture, quindi, non sono mancate in dottrina le osservazioni critiche<sup>3</sup>.

Notevoli furono, quindi, da subito, le criticità operative, con l'inevitabile conseguenza di plurimi conflitti e contenziosi a cui la Corte costituzionale è stata chiamata a tentare di dare ordine.

Le decisioni della Consulta, seppure non sempre lineari e coerenti, hanno necessariamente costituito un strumento ermeneutico imprescindibile, come è apparso

evidente nell'elaborazione del "diritto dei beni culturali"<sup>4</sup>.

---

3 Senza nessuna pretesa di esaustività appare significativo il rinviare ai contributi proposti in dottrina da D. NARDELLA, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2002, p. 671, che tenta di sgombrare il campo da, addirittura, un'ipotizzata quarta funzione (la "gestione"); N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; G. DE GIORGI CEZZI, *Pubblico e privato per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali: lo statuto dei beni culturali*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2003, p. 89, che individuava l'unica soluzione possibile nell'applicazione del regionalismo differenziato; D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del codice dei beni culturali)*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, pp. 315-338; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005;; S. OGGIANU, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Torino, 2012; S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, 2016; G. ARMAO, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale"*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2018.

4 G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La elaborazione del "diritto dei beni culturali" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2007; R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010.

Con la decisione 28 marzo 2003 n. 94<sup>5</sup> dapprima la Consulta tenta di sorvolare il problema<sup>6</sup>, ma già con la sentenza n. 9/2004<sup>7</sup> è costretta ad entrare *in media res* per cercare di circoscrivere le differenze fra “tutela” (competenza esclusiva statale) e “valorizzazione” (competenza concorrente): «[...] le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella di riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest’ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa».

La successiva sentenza n. 26 del 20 gennaio 2004<sup>8</sup> (conosciuta anche come pronuncia sui ‘locali storici’<sup>9</sup>), se, da un lato, continua ad evidenziare come anche la distinzione sopra proposta tra tutela e valorizzazione non sembra essere sufficiente a dirimere i possibili contrasti di competenza<sup>10</sup>, dall’altro, cerca, attraverso una lettura storico-normativa, di individuare una linea di

---

5 Cfr. A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); P. CARPENTIERI, *Le Regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*, in [www.giustizia.amministrativa.it](http://www.giustizia.amministrativa.it).

6 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*, n. 6/2003, pp. 1232-1240.

7 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, specie il par. 6 del Considerato in diritto.

8 A. POGGI, *La Corte torna sui beni culturali*, in *Federalismi.it*, n. 6/2004.

9 La sentenza aveva ad oggetto l’accertamento della legittimità della disciplina regionale in tema di finanziamenti per la valorizzazione e per il sostegno di quegli esercizi commerciali ed artigianali, aventi un particolare valore storico, artistico ed ambientale. La sovrapposizione riguardava proprio l’esercizio del potere d’individuazione dei locali storici da valorizzare tramite i finanziamenti regionali. Cfr. A. M. POGGI, *Verso una definizione aperta di «bene culturale»? (a proposito della sentenza n. 94/1993 della Corte costituzionale)*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2003; F. S. MARINI, *I «beni culturali» e i «locali storici» del Lazio: una differenza storico-normativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 775-778. Si un problema analogo (locali oggetto di attività artigianali che fossero tradizionalmente espressione dell’identità culturale collettiva), cfr. C. cost., sent. 9 luglio 2015, n. 140.

10 A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi.it*, n. 8/2003, che non può fare a meno di parlare di una sorta di “competenza mobile” fra Stato e Regioni.

continuità fra il processo di decentramento amministrativo, avviato con le “Bassanini”<sup>11</sup> e la successiva riforma costituzionale del 2001<sup>12</sup>.

In particolare, la Consulta ha richiamato la fondamentale distinzione tra “materie di tipo oggettivo” (i cui ambiti di intervento sono, cioè, oggettivamente definiti dalla ‘lettera’ della Carta costituzionale) e “materie di tipo finalistico” (contraddistinte da una intrinseca natura funzionale, tramite cui il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso individuare: «*obiettivi in vista dei quali la potestà legislativa statale [dovesse] essere esercitata*»<sup>13</sup>), su cui già la dottrina si era espressa<sup>14</sup>.

La tutela dei beni culturali (al pari, per altro, della tutela dell’ambiente, contestualmente richiamata all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost.)<sup>15</sup> rientra pertanto tra le materie-attività<sup>16</sup>, in cui assume un rilievo pregnante il profilo teleologico della disciplina posta in essere dal legislatore statale.

---

11 A partire dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59, per passare al successivo e connesso D. Lgs. 11 marzo 1998, n. 112, sino ad arrivare al D. Lgs. del 29 ottobre 1999, n. 490 (quest’ultimo rubricato “*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*”). L’interpretazione storico-normativa delle materie può dirsi essere stata teorizzata in dottrina da A. D’ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII, Milano, 1973; più di recente A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24

12 G. SCIULLO, *La tutela del patrimonio culturale (art. 3)*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2004; C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2004; A. M. POGGI, *La Corte torna sui beni culturali (brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/04)*, in *federalismi.it*, n. 6/2004; S. MABELLINI, *La potestà legislativa in materia di beni culturali tra Stato e Regioni speciali*, in *Diritto e Società*, n. 3-4/2010, pp. 347-370; M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 10/2017;

13 F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 265.

14 La questione era già stata opportunamente evidenziata in dottrina: cfr. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, pp. 3-10.

15 In questo senso v’è una risalente giurisprudenza costituzionale, si vedano in particolare C. cost., sentt. 26 luglio 2002, n. 407, par. 3.2 del Considerato in diritto; 7 ottobre 2003, n. 307, par. 7 del Considerato in diritto; 29 gennaio 2005, n. 62, par. 4 del Considerato in diritto; 23 luglio 2009, n. 232, par. 16.4 del Considerato in diritto; 26 novembre 2010, n. 341, par. 5.2 del Considerato in diritto; 1 aprile 2011, n. 109, par. 4.1 del Considerato in diritto; ancora più di recente, C. cost., sent. 20 aprile 2016, n. 83, par. 2.1 del Considerato in diritto e, più significativamente, C. cost., sent. 12 aprile 2017, n. 77, par. 3 del Considerato in diritto, in cui i giudici di Palazzo della Consulta hanno precisamente ribadito, per l’ennesima volta, che: «[...] la tutela dell’ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto». In dottrina si è rilevato, per altro molto acutamente, che: « il riferimento alla “metafisica” dei valori rappresenta una mossa strategica che consente alla Corte di relativizzare il ruolo svolto dall’alchimia delle materie quale criterio per l’allocazione delle funzioni legislative, permettendole di tener conto degli interessi sottostanti». In questo senso, M. BETZU, *L’ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2005, p. 885.

16 La prima volta che la Corte costituzionale ha utilizzato l’espressione di ‘materia-attività’ con riferimento alla tutela dei beni culturali risale, in particolare, ad una celebre pronuncia del 2004 e per l’esattezza alla seguente decisione: C. cost., sent. del 20 gennaio 2004, n. 26, par. 3 del Considerato in diritto. Per alcuni, preziosi, commenti in dottrina F. S. MARINI, *La “tutela” e la “valorizzazione dei beni culturali” come “materie attività” nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2004, pp. 197-199.

Tuttavia, questo obiettivo finalistico che in dottrina è stato definito come l'espressione di materie trasversali<sup>17</sup>, ovvero di materie-non materie<sup>18</sup>, non ha risolto il problema dell'intreccio di interessi<sup>19</sup>, ossia della sovrapposizione di competenze<sup>20</sup>.

Ovviamente, il primo 'fisiologico' intreccio di competenze ha investito proprio le relazioni tra la materia trasversale della tutela dell'ambiente e dei beni culturali - ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost. - e la materia, di competenza concorrente, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di promozione delle attività culturali, ex art. 117, comma 3 Cost.<sup>21</sup>. Ma non basta: la sovrapposizione è riscontrabile anche con altre numerosissime materie, tra cui ad esempio il "governo del territorio"<sup>22</sup> (che ricomprende anche il settore dell'urbanistica, dell'edilizia e dei lavori pubblici<sup>23</sup>).

In definitiva, la Corte, è pervenuta a definire l'esercizio della potestà legislativa in materia di tutela dei beni culturali come una disciplina «[...] diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale»<sup>24</sup>, inquadrando il carattere trasversale

---

17 L'espressione viene comunemente attribuita in dottrina a G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247-1271. Si è anche parlato di «materie-scopo» (cfr. F. S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sent. n. 282 alla 407 del 2002*, in *Giur. cost.* 2002, p. 2952), di «materie-valori» (cfr. E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2003, p. 451). Sull'argomento si veda anche P. L. POTLURI, *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del Titolo V*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, II, 2002, p. 357.

18 A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002, pp. 2027-2034.

19 Secondo l'interpretazione data da autorevole dottrina, all'indomani del nuovo assetto delineato con la riforma del Titolo V, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali più che una vera materia avrebbe dovuto configurarsi, più esattamente, come: «una clausola generale, che potrà essere utilizzata, se e quando necessario, per assicurare allo Stato funzioni e compiti riferibili a materie anche molto diverse tra loro, ma tutti destinati a garantire quel valore fondamentale, quell' "interesse unitario e insuscettibile di frazionamento" che la nostra giurisprudenza costituzionale ha già autonomamente ricavato, da molto tempo, dalla nostra Costituzione vigente», in questi termini A. FERRARA, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2001, pp. 4-5.

20 Sulle dinamiche dell'intricato intreccio di competenze possibili tra materie trasversali di competenza esclusiva dello Stato, materie di competenza concorrente e materie residuali regionali appare utile il rinvio a E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 61-90. Per un'approfondita analisi sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali, M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 10/2017.

21 Più precisamente la Corte costituzionale si è espressa nei termini di: «[...] una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le due distinte funzioni di "tutela" e di "valorizzazione"», si veda, C. cost., sent. 17 luglio 2013, par. 6 del Considerato in diritto.

22 P. STELLA RICHTER, *Governo del territorio e infrastrutture*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1/II, 2003, p. 41 ss., il quale tenta di capovolgere il problema: è il "governo del territorio" ad essere una materia "debole", in quanto rimarrebbe condizionato dalle compressioni imposte dai settori normativi specifici.

23 ROSSANO C., *I lavori pubblici nel quadro della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Riv. trim. app.*, 2002.

24 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

della materia di tutela nell'obiettivo di «*riconoscere il bene culturale come tale*»<sup>25</sup>, come già indicava l'art. 148, lett. c), del D.Lgs. 112/1998 che, segnatamente, definiva la funzione della tutela come un'attività diretta «*a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali*». Per quanto riguarda, invece, la “valorizzazione” i giudici costituzionali hanno puntualizzato che ad essa sia, più precisamente, demandata: «*soprattutto [la finalità di] fruizione del bene culturale*»<sup>26</sup>, in continuità, anche in questo caso, con quanto già disposto, antecedentemente alla riforma del Titolo V, dall'art. 148, lett. e), del D.Lgs. 112/1998.

Tutto ciò al fine di soddisfare le esigenze tipiche della «*peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato*»<sup>27</sup>; in quanto espressione del patrimonio culturale nazionale.

Nonostante la chiara ammissione che «*nelle materie in cui assume primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi*»<sup>28</sup>, anche le pronunce successive<sup>29</sup> hanno consolidato questo primo orientamento interpretativo della Corte costituzionale, confermando la legittimità di questa tutela intesa come fisiologica competenza trasversale<sup>30</sup>, avente come obiettivo principale quello di garantire standards di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale per ciò che concerne la disciplina di riconoscimento, protezione e conservazione dei beni culturali.

### **3. Il lupo cambia il pelo ma non il vizio**

---

25 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

26 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

27 C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, par. 7 del Considerato in diritto.

28 C. cost., sent. 16 giugno 2005, n. 232, par. 2 del “Considerato in diritto”. Per un commento cfr. A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, pp. 1255-1265.

29 Soprattutto la sentenza del 20 gennaio 2004, n. 26, sebbene - senza soluzioni di continuità in merito alle differenze tratteggiate fra tutela e valorizzazione - si possa arrivare a citare anche più recenti pronunce, si vedano in particolare C. cost., sentt. 17 luglio 2013, n. 194 e 9 luglio 2015, n. 140.

30 E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, pp. 61-90.

La Corte Costituzionale, introduce quindi il 'criterio di prevalenza'<sup>31</sup>; inteso, come strumento neutro che potrebbe in teoria operare tanto in favore dello Stato, quanto in favore delle Regioni per individuare la competenza legislativa dominante<sup>32</sup>.

Si tratterebbe di un criterio giurisprudenziale utile per individuare il nucleo essenziale<sup>33</sup>, ossia l'ambito, in cui ricade in modo pressoché prevalente l'oggetto del conflitto<sup>34</sup>.

In altri termini, la competenza tra Stato e Regioni dovrebbe essere individuata in base alla prevalenza in termini quantitativi e non gerarchici (poiché se così fosse il criterio di prevalenza assumerebbe, appunto, le fattezze della previgente clausola di supremazia<sup>35</sup>).

Purtroppo, però, nella prassi, il criterio di prevalenza, ha finito per assumere connotati simili alla previgente clausola di supremazia dell'interesse nazionale<sup>36</sup>.

Nonostante la Corte abbia ribadito più volte la mancata riproposizione nel nuovo ordinamento del vecchio limite dell'interesse nazionale, (in nome del quale si erano in passato consumate le più gravi compressioni dell'autonomia regionale), la legittimità della lettura trasversale della tutela dei beni culturali realizza di fatto una «positivizzazione»<sup>37</sup> di una pervasiva "clausola generale", che non può non far pensare alla resurrezione della tanto contestata clausola di supremazia dell'interesse nazionale, come avviene nell'ordinamento costituzionale tedesco per la legislazione concorrente

---

31 P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9 Cost.) al commercio e alla "leale collaborazione" istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2015, pp. 1246-1256.

32 G. DI COSIMO, voce *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2008, p. 475.

33 Sul punto, G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2017.

34 C. cost., sent. 19 dicembre 2006, n. 422, par. 5.1 del Considerato in diritto.

35 Appare significativo rinviare a quanto messo in luce da R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2009, pp. 439-469.

36 F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017, pp. 207-220.

37 G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247-1271; nei termini di 'tipizzazione' si esprime invece A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, p. 231 ss.; in questo senso si veda anche M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in *ISSIRFA, studi ed interventi*, giugno 2004.



(*konkurrierende Gesetzgebung*) o nel sistema federale statunitense con la cd. *Supremacy Clause*.

Le prioritarie istanze unitarie paiono, infatti, operare non solo nelle materie di competenza esclusiva dello Stato o nella determinazione dei principi generali nelle materie di potestà concorrente o ancora nelle cd. materie “complesse” (ovvero, quelle che figurano, per profili diversi, in parte tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, in parte tra quelle di legislazione concorrente e/o residuale delle Regioni), in quanto, altrimenti, «*vorrebbe dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze*»<sup>38</sup>.

Pertanto, nonostante le critiche cui era stato sottoposto durante la sua operatività anche da parte della stessa Consulta<sup>39</sup>, (a seguito soprattutto della

---

38 La sent. Corte Cost. n. 303/2003 e successivamente le sentt. n. 6 e 233 del 2004, chiariscono i limiti dell’attrazione verso l’alto anche delle funzioni amministrative. Negli Stati Uniti, in particolare, si utilizza forse più correttamente il concetto di “vincolo nazionale” anziché quello di “interesse”: «si tratta, forse, di un termine “usurato”; il problema è che questo limite neppure affiora in versioni più moderne ed accattivanti, quale può esser quella del “principio di sussidiarietà”. In linea generale, sembra innegabile che il passaggio da una società agricola ad una società industriale conduca, come è avvenuto per un federalismo “forte” (ed “originario”) qual è quello americano, inevitabilmente da passaggio “duale” (dual) di distribuzione dei poteri ad un regime “concorrente” (concurrent), che rispecchia le interconnessioni economico-sociali effettive. Qualcosa di simile, del resto, si è affermato anche in Austria, attraverso la c.d. *Gesichtspunkttheorie*» (A. CERRI, *Principio di continuità ed immediata operatività delle norme sulla competenza (nota a sentenza n. 429/2002 della Corte Costituzionale)*, in *Foro it.*, 2003., p. 206).

39 L’interesse nazionale era stato definito «*vero e proprio buco nero che ha attratto a sé, con la forza irresistibile che viene dalla estrema vaghezza ed ambiguità (per molti, vera e propria vacuità) semantica della formula che lo esprime, ogni forma di mancata osservanza dei limiti all’autonomia regionale*» (T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 147). Considerata la notevole invasività del limite in parola, a causa della sua elasticità ed indeterminatezza («*non presenta un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale, né sotto quello strutturale... si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari*» - C. Cost. n. 177/1988; si veda anche il relativo commento di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 608), la Consulta ne subordinò l’esercizio alle seguenti condizioni: 1) valutazione non irragionevole, arbitraria o pretestuosa da parte del legislatore nazionale in merito alla necessità di intervento (sent. 49/1987); 2) infrazionabilità dell’interesse protetto, sia per dimensione che per complessità (sentt. n. 340/1983, 177-195-294/1986, 49-304/1987); 3) continenza nei limiti individuati dalla reale esigenza di soddisfare un preminente interesse nazionale. Tuttavia, secondo M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Roma, 2004., p. 481, «*la Corte costituzionale, in mancanza di altri parametri di giudizio..., [ha finito per accettare] in sostanza una definizione dell’interesse nazionale astratta e aprioristica, non fondata su bilanciamenti ex post dei diversi interessi in gioco*», (come forse aveva immaginato il Costituente attribuendogli la funzione di limite di merito), e ha trasformato detto limite nella principale «*fonte di legittimazione, a posteriori, di una legislazione nazionale derogatoria rispetto all’ordine costituzionale delle competenze*» (IBIDEM).

sua trasformazione da limite di merito<sup>40</sup> a limite di legittimità<sup>41</sup>), l'interesse nazionale ritorna in vita come l'araba fenice, risorgendo dalle sue stesse ceneri<sup>42</sup>.

Sul punto la Corte Costituzionale, ha però ammesso la necessità di individuare «congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti

---

40 «Nel disegno costituzionale, si sarebbe dovuto trattare di un limite di contenuto essenzialmente politico, da valutarsi sulla base di parametri metagiuridici, in funzione di tutto quello che, in ciascun periodo storico, si fosse voluto far rientrare nei superiori interessi unitari nazionali. In tal modo, destrutturando l'interesse nazionale a limite generico e indeterminato a carico del legislatore regionale, si creava più o meno consapevolmente lo strumento per il superamento delle rigide clausole di competenza, in tutti quei casi in cui il policentrismo legislativo poteva indebolire il carattere unitario dell'ordinamento» (M. GORLANI, *Articolazioni territoriali...*, cit., p. 456)

41 Il Parlamento non volendo (e non potendo, stante peraltro la mancata attuazione della composizione a base regionale del Senato) assumere il ruolo di mediatore dei conflitti fra Stato e Regioni, "costrinse" la Consulta a trasformare detto limite di merito, (vedi sentt. n. 15-20/1956, 15/1957, 58/1958, 53/1960, 4-13/1964 e vedi S. BARTOLE, Art. 117, in G. BRANCA E A. PIZZORUSSO - a cura di -, *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 130), in limite di legittimità. Lo stesso è poi diventato fonte primaria di legittimazione del principio di supremazia dello Stato nei confronti del legislatore regionale, attraverso la legittimazione, a posteriori, del potere derogatorio del riparto rigido, voluto dalla Costituzione, delle competenze legislative.

42 A sostegno della sopravvivenza del principio dell'interesse nazionale si vedano: A. BARBERA, *L'assetto complessivo dell'ordinamento repubblicano nel nuovo testo dell'art. 114 Cost.*, in AA.VV., *La Riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, 2003*, Rimini, p. 375 e *Id. Scompare l'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 345, che richiama, oltre al fondamento, già in precedenza individuato dalla Corte Costituzionale (sentt. n. 4 e 13 del 1964) nell'art. 5 Cost. (unità e indivisibilità della Repubblica), il riferimento ai poteri governativi sostitutivi (art. 120 Cost.), che possono essere esercitati a tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica; L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quad. reg.*, 2, 2002, p. 423: «il potere sovrano perde qualunque specificità e -infine- perde di senso, qualora non persegua interessi nazionali»; C. ROSSANO, *I lavori pubblici nel quadro della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Riv. trim. app.*, 2002: «In effetti, il principio basilare della Costituzione italiana contenuto nell'art. 5, che oltre l'indivisibilità sancisce l'unitarietà della Repubblica, nella quale si collocano le autonomie locali, consente di poter affermare che l'interesse nazionale è pur sempre presente in quanto sotteso al principio dell'unità della Repubblica e che può esser fatto valere nei confronti della legislazione delle Regioni ... come limite negativo alle stesse, senza che ciò comporti sostituzione delle competenze»; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, osserva come, sia pure in ipotesi specifiche e tipizzate, le esigenze di protezione e perseguimento di esigenze unitarie continueranno a far capo allo Stato; M. A. SANDULLI, Art. 2, in P. CAVALERI - E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003 n. 131)*, Torino, 2004, p. 31, ricorda che «il primato - peraltro tendenzialmente opportuno - delle istanze unitarie, anche nei confronti delle nuove autonomie, trova invero ormai un significativo avvallo nel massimo interprete del dettato costituzionale», mentre per G. COLETTA, *L'interesse nazionale dopo la riforma del Titolo V*, in F. PINTO, *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, p. 122, la sussistenza dell'interesse nazionale può dedursi dalla combinata lettura degli artt. 114 e 5 Cost., nonché degli artt. 117, Il co, lett. m, e 120, Il co., Cost; R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2003, propone, alla luce di quanto disposto dalla Consulta, l'individuazione di due "entità-Stato": lo "Stato-Ente", titolare di competenze legislative limitate e lo "Stato-Repubblica", a cui sarebbe invece demandato il compito di rappresentare e garantire l'unità della Repubblica; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 86 e *Id.*, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1233, sottolinea come l'interesse nazionale, sotteso alla competenza estera ed alle altre competenze esclusive dello Stato, non potrà non incidere, insieme al potere sostitutivo ex art. 120 Cost., sulle competenze regionali; A. BONOMI, *Unità nazionale-Regioni: "l'una contro l'altra armata"?*, in *Le Regioni*, 1, 2004, p. 116, sostiene che «il principio supremo dell'unità e dell'indivisibilità della Nazione dovrà sempre più essere preservato non tanto dal diritto, quanto dall'opportunità, cioè, in pratica, da quel sottilissimo filo conduttore che è il principium

*nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica»<sup>43</sup>.*

Proprio sulla base del soddisfacimento delle preminenti istanze unitarie, la Consulta, con la sentenza n. 274/2003, dopo aver premesso che l'«art. 114 Cost. non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa», arriva ad affermare che allo Stato viene, dunque, affidato il compito di assicurare il pieno soddisfacimento di detti interessi unitari, assicurandogli perciò stesso una peculiare posizione di “preminenza” o “supremazia” nell’ambito della Repubblica.

Sostengono, infatti, i giudici costituzionali: «è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli

---

*cooperationis, il quale deve portare tutte le articolazioni del sistema a perseguire una complessiva “ragionevolezza” dell’ordine istituzionale nel suo insieme»: M. LUCIANI, Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 1, 2002, p. 7, avverte come, a differenza del passato, la discrezionalità dell’interprete nel decifrare la portata dell’interesse nazionale è drasticamente ridotta. Critiche sulla mancata previsione costituzionale del limite dell’interesse nazionale vengono da F. CINTIOLI, Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione, in P. CALDERISI – F. CINTIOLI – G. PITRUZZELLA, La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma, Soveria Mannelli, 2004, p. 51.*

Contrari ad una reviviscenza implicita dell’interesse nazionale, quale autonomo criterio derogatorio al riparto delle competenze nel nuovo ordinamento, sono: G. FALCON, Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, p. 1251; R. BIN, L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1213; C. PINELLI, I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario, in ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Foro it.*, V, 2001, p. 194; G. CAIA, Il problema del limite dell’interesse nazionale, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2003; M. OLIVETTI, Le funzioni legislative regionali, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 96; P. CAVALERI, La nuova autonomia legislativa delle Regioni, in *Foro it.*, V, 2001, p. 199; P. CARETTI, L’assetto nei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, p. 1223; P. CARROZZA, Le materie: uso e tecniche di numerazione materiale, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V, tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 123.

43 Corte Cost. sent. n. 303/2003. Analogamente cfr. R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss.. Si veda anche la sent. n. 194/2004 in materia di condono edilizio che ha applicato il nuovo e contestato istituto di sospensiva nel processo costituzionale, previsto dall’art. 9 della l. n. 131/2003, in base ad un generale interesse pubblico, che pare riesumare (applicando, infatti, gli stessi limiti dettati per l’esercizio del potere sostitutivo) il concetto dell’interesse nazionale.

*obblighi internazionali come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, co. 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, co. 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato, appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento».*

**PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 26 GENNAIO 2018 – ANNO XVIII**

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

Rivista Giuridica Telematica  
**AmbienteDiritto.it**  
Anno XVIII

Focus su alcune materie trattate

- Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
- Diritto urbanistico, dell'edilizia
- Diritto dell'energia
- Diritto dei contratti pubblici
- Pubblica amministrazione
- Processo penale, civile e amministrativo
- Diritto dell'Unione Europea
- Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati:

- Codice dell'Ambiente
- Codice Urbanistico e dell'Edilizia
- Codice dei Beni Culturali
- **NUOVO** Codice degli Appalti

Dottrina, formulati, un Quotidiano Legale... e altro ancora in un'unica rivista pluridisciplinare che raccoglie al suo interno il miglior studio giuridico.

\* Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente

\* Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati

\* Banche Dati

ISSN 1974-9562

9 771974 956204

2018

AmbienteDiritto Editore®

[www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)