amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel quadro dell'autonomia differenziata: profili costituzionali, istituzionali e applicativi

di Maria Camilla Spena

(Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II)

Sommario

I. Premessa e oggetto dell'indagine. II. Il quadro costituzionale e la ripartizione delle competenze nella materia dei beni culturali. III. Il regionalismo differenziato: genesi e sviluppi normativi. IV. La sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024: il sindacato sull'art. 3 tra legalità, criteri direttivi e "funzioni". V. Le richieste di attribuzione delle competenze legislative e amministrative in materia di beni culturali ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.: le proposte di Lombardia e Veneto e la posizione dell'Emilia-Romagna. VI. Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: potenzialità e criticità. VII. Considerazioni conclusive e prospettive sistematiche.

Abstract

The reform of Title V of Part II of the Constitution, introduced by Constitutional Law No. 3 of 18 October 2001, led to a profound redefinition of the division of legislative powers between the State and the Regions, significantly impacting the area of cultural heritage. The new constitutional framework, further clarified by the adoption of the Code of Cultural Heritage and Landscape (Legislative Decree No. 42 of 2004, as amended), found its main point of reference in Article 117 of the Constitution, establishing a clear distinction between the functions of protection and enhancement of cultural heritage. This distinction is reflected in the system of powers, divided into exclusive legislative competence of the State, concurrent competence, and residual regional competence, outlining a complex framework of institutional attributions and responsibilities..

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

I. Premessa e oggetto dell'indagine.

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ha determinato una profonda ridefinizione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, incidendo in modo significativo anche sulla materia del patrimonio culturale[1]. Il nuovo assetto costituzionale, ulteriormente precisato dall'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004 s.m.), ha trovato nell'art. 117 Cost. il suo principale punto di riferimento, sancendo una netta distinzione tra le funzioni di tutela e quelle di valorizzazione dei beni culturali. Tale distinzione si riflette nel sistema delle competenze, articolato tra competenza legislativa esclusiva dello Stato, competenza concorrente e competenza residuale regionale, delineando un quadro complesso di attribuzioni e responsabilità istituzionali.[2] La tutela dei beni culturali è

Il presente contributo è destinato al Trattato dei Beni culturali diretto da Gerardo Villanacci, Lefebvre Giuffré, Milano.

[1] La letteratura sul tema è piuttosto vasta, *ex multis* si veda G. SCIULLO, *Beni culturali e riforma costituzionale*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2001, 1; P. STELLA RICHTER - E. SCOTTI, *Lo statuto dei beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXXIII, Padova, Cedam, 2002; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo* V, Torino, Giappichelli, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002; A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi*, 2003, 8; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003; L. CHIEFFI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione,* Torino, Giappichelli, 2004; A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2004; C. BARBATI, *I rapporti con le autonomie territoriali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2005, 1. Sulle sovrapposizioni fra competenze, B. BALDI, *Regioni e federalismo. L'Italia e l'Europa*, Bologna, CLUEB, 2006, 101; C. TUBERTINI, *La disciplina delle attività culturali nella legislazione regionale: un "nuovo" bilancio*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2007, 1; R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici: Guida ragionata, Quarta edizione riveduta e corretta*, Milano, Lefebvre Giuffré, 2009; S. MABELLINI, *La potestà legislativa in materia di beni culturali tra Stato e Regioni speciali*, in *Diritto e Società*, 2010, 3-4; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in Diritto amministrativo, 2019, 4.

[2] Per una nozione "aperta" di bene culturale si veda M.S. GIANNINI, *I beni culturali,* in *Riv. trim.dir. pubbl.*, 1976, 5 ss.. Ampia è la dottrina in tema di valorizzazione: S. CASSESE, *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 67; T. ALIBRANDI, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, in *Foro Amm.*, 1998, 5; M. AINIS - M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE(a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Lefebvre Giuffrè, 2000; G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line,* 2004, 3; G. SCIULLO, *La tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2004, 1; M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007; G. LEONE - A.L. TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio,* Padova, Cedam, 2006; M. AINIS - M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali,* II ed., Milano, Giuffré, 2008; M. MACCHIA, *La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli*, in L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010; AA. VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (a cura di) M.A. SANDULLI, Milano, Giuffré, 2012, 3; S. MABELLLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello,* Torino, Giappichelli, 2016; G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line,* 2017, 3; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 4; S. FRANZONI, *Costituzione e patrimonio culturale*, in M.C. FREGNI, M.GESTRI, M.C.SANTINI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Realtà territoriale e contesto giuridico globale,* Torino, Giappichelli, 2021.

attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s), mentre la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali rientra nella competenza concorrente (art. 117, comma 3). Questa distinzione non è meramente terminologica, ma riflette una diversa funzione: la tutela è volta alla conservazione e protezione del bene in quanto portatore di un valore identitario e collettivo, mentre la valorizzazione mira a favorirne la fruizione, la conoscenza e l'inserimento nel contesto socioeconomico.[3] In questo scenario si colloca il vivace dibattito politico e giuridico sulla valorizzazione dei beni culturali[4], materia che ha progressivamente assunto una posizione strategica nell'assetto costituzionale delle competenze, fino a divenire uno snodo centrale nella

[3] Nel dibattito successivo al Codice dei beni culturali e del paesaggio, si ritiene che la valorizzazione culturale e quella economica debbano essere lette come dimensioni tra loro complementari. L'attivazione di strumenti economici non deve essere considerata, di per sé, in contrasto con la tutela, ma può costituire un mezzo efficace per rafforzarla e per ampliare le opportunità di fruizione del patrimonio culturale. Resta tuttavia imprescindibile che ogni intervento orientato alla valorizzazione economica sia coerente con le esigenze di conservazione e non pregiudichi né l'integrità né la funzione pubblica del bene culturale. A. MORRONE, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2014, 132, ritiene che il Codice dei beni culturali concepisca la valorizzazione come accrescimento del valore complessivo del bene, non riducibile alla sua commerciabilità. Essa produce un'utilità sia culturale, ampliando conoscenze ed esperienze dei fruitori, sia economica, attraverso effetti indiretti sul territorio. Questa impostazione incide sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e sul dibattito sull'autonomia differenziata in quanto l'eventuale ampliamento delle competenze regionali deve restare coerente con la funzione statale di tutela, garantendo standard omogenei e unità del patrimonio culturale.

[4] Sul concetto e la funzione della valorizzazione**:** S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673 ss.; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 3, 651; C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2004,1; L. CASINI, *La valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 2004, 5; P. BILANCIA, *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2005; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, in V. PIERGIGLI - A. L. MACCARI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi,* Milano, Giuffrè, 2006; C. BARBATI, *Articolo 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in M.CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2006; G. LEONE - A.L.TARASCO (a cura di), *Art. 6,* in Id. (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali*, Padova, Cedam, 2006; P. MICHIARA, *Sulla nozione di valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*,, 2007, 1; M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio di pubblica utilità*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2007, 2; D.VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali,* Torino, Giappichelli, 2011; G.M. GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi,* Padova, Cedam, 2011; G.SEVERINI, Art. 6. *Valorizzazione del patrimonio culturale*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio,* Milano, Lefebvre Giuffrè, 2012; G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione,* in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line,* 2012, 1-2; G. SEVERINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2013, 3; B. ACCETTURA, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori,* Napoli, ESI, 2015; V. GASTALDO, *La valorizzazione dei beni culturali tra mecenatismo e sponsorizzazioni,* in *Diritto dell'economia*, 2016, 2; F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori,* atti del Convegno dell'AIPDA *"Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione"*, Reggio Calabria, 4/6 ottobre 2018; F. LIGUORI, I *servizi culturali come servizi pubblici,* in *Federalismi,* 2018, 1, 3 ss.; P. CARPENTIERI, *Digitalizzazione, banche dati digitali* e *valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line,* 2020, 3; M.C. SPENA, *La gestione indiretta dei servizi di valorizzazione,* in *Rivista Giuridica Europea*, 2021, 177; F. CAPORALE, *La valorizzazione dei beni culturali,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

discussione sull'autonomia differenziata.[5] In questa prospettiva, il presente contributo muove dall'idea che, nella materia dei beni culturali, l'autonomia differenziata non possa tradursi in trasferimenti ampi di ambiti materiali, ma soltanto nell'eventuale attribuzione di funzioni specifiche, compatibili con il carattere unitario della tutela e con l'esigenza di garantire standard omogenei di protezione del patrimonio culturale sull'intero territorio nazionale. Muovendo da tali premesse, il tema dell'autonomia differenziata nella materia dei beni culturali deve essere affrontato a partire da una premessa sistematica imprescindibile: la tutela del patrimonio culturale costituisce una funzione unitaria, intrinsecamente connessa a valori di rango costituzionale che travalicano la dimensione territoriale. Ne deriva che l'eventuale ampliamento degli spazi di autonomia regionale non può risolversi in una frammentazione degli ambiti materiali di intervento, pena il rischio di compromettere l'omogeneità delle garanzie di protezione e, in ultima analisi, l'integrità stessa del patrimonio culturale nazionale. In un simile contesto, l'autonomia differenziata appare configurabile non già come trasferimento pieno e generalizzato di competenze, bensì come possibile attribuzione mirata di funzioni amministrative o gestionali, purché queste risultino compatibili con il nucleo indefettibile della tutela, che resta ancorato a una dimensione unitaria. Ciò implica che lo Stato debba continuare a esercitare un ruolo centrale nella definizione dei livelli essenziali di protezione, nonché nella fissazione di standard uniformi, idonei a garantire che il patrimonio culturale sia salvaguardato secondo criteri coerenti su tutto il territorio nazionale. L'eventuale differenziazione, pertanto, può trovare spazio solo in relazione a profili che non incidano sul contenuto sostanziale della tutela, ma che riguardino piuttosto modalità organizzative, strumenti di valorizzazione o specifiche funzioni di gestione, rispetto alle quali le Regioni possono offrire un contributo più aderente alle peculiarità dei contesti locali. Anche in tali ipotesi, tuttavia, la legittimità dell'attribuzione funzionale è subordinata al rispetto di un vincolo di coerenza con l'interesse unitario, che si traduce nella necessità di evitare disomogeneità tali da determinare disparità nei livelli di protezione. In

[5] Il Codice dei Beni culturali all'articolo 6, comma 1, chiarisce che la valorizzazione *"consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso"*. F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3, 251-286; N. AICARDI, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e sul ruolo del ministero per i beni culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2003,1; A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi*, 2003, 8; S. PARISI, *Argomentare e "centralizzare": patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *Osservatorio costituzionale*, 8 giugno 2016; M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2019; A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, *Rivista giuridica on-line* - ISSiRFA CNR, 2023, 2. Sulle materie trasversali, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti delle autonomie*, in *Diritto Costituzionale*, 2022, 432- 433.

definitiva, il modello che emerge è quello di un regionalismo cooperativo[6] e "vincolato", nel quale l'autonomia differenziata opera entro confini ben delineati: da un lato, il riconoscimento di spazi di intervento calibrati e funzionalmente giustificati; dall'altro, la permanenza di un forte presidio statale volto a garantire l'unitarietà della tutela e l'eguaglianza sostanziale nella fruizione e conservazione del patrimonio culturale. Tale equilibrio rappresenta la condizione necessaria per coniugare le istanze autonomistiche con la salvaguardia di un bene che, per sua natura, appartiene alla collettività nazionale nel suo complesso. La valorizzazione, di poi, non si esaurisce in una dimensione gestionale o amministrativa, ma si inserisce in una visione complessiva dell'ordinamento, poiché incide sul rapporto tra Stato e Regioni, sulla distribuzione delle funzioni legislative e amministrative e sull'equilibrio tra unità e pluralismo territoriale. Essa rappresenta un ambito paradigmatico in cui si confrontano esigenze di tutela unitaria del patrimonio culturale, quale espressione dell'identità nazionale ai sensi dell'art. 9 Cost., e istanze di differenziazione e prossimità amministrativa, valorizzate dall'art. 116, terzo comma, Cost. Ne deriva che la disciplina della valorizzazione dei beni culturali non può essere considerata in modo settoriale, ma deve essere letta all'interno di una più ampia riflessione sistematica sul regionalismo italiano, sulle forme di cooperazione tra livelli di governo e sulla garanzia dei diritti culturali come componenti essenziali della cittadinanza. La possibilità, prevista dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione che consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere forme di autonomia anche nelle materie riconducibili alla valorizzazione dei beni culturali, nasce come risposta alle spinte autonomistiche emerse in alcune aree del Paese, ma è costituzionalmente vincolata al rispetto «dell'unità e indivisibilità della Repubblica», nonché dei principi di solidarietà e di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, la separazione concettuale e funzionale tra le finalità di tutela e quelle di valorizzazione del patrimonio culturale, così come delineata dal nuovo quadro costituzionale, ha contribuito a creare un ambito particolarmente sensibile al sorgere di conflitti di attribuzione tra i diversi livelli di governo. Difatti, le difficoltà emerse nell'attuazione del riparto di competenze hanno reso imprescindibile l'intervento chiarificatore della giurisprudenza costituzionale che ha svolto un ruolo essenziale di supplenza e di razionalizzazione del sistema, intervenendo a chiarire la portata della distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e a prevenirne

[6] Sul regionalismo cooperativo, cfr. G. AMATO, *Il regionalismo cooperativo. Una risorsa delle democrazie*, in BIN R., FERRARI F. (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Ed. Scientifica, 2023, 15 ss.; GARDINI G., *Il regionalismo differenziato di fronte alla Consulta: "hanno tutti ragione"?*, in Giorn. Dir. Amm., 2025, 240 ss. Sul dibattito sulla trasformazione strutturale del modello di articolazione per livelli territoriali, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, Astrid Rassegna, 2023, 43 ss. F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2023, 355 ss., evidenzia criticamente come la Corte costituzionale, pur in modo comprensibile, tenda ad attribuire allo Stato la responsabilità ultima e la funzione di sintesi degli interessi unitari e indivisibili.

ISSN 2036-7821

interpretazioni eccessivamente rigide o confliggenti.[7] Le pronunce della Corte costituzionale hanno infatti contribuito a definire il contenuto sostanziale delle due funzioni, evidenziandone il carattere distinto ma al contempo complementare, nonché ad individuare criteri utili per la corretta allocazione delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni, nel rispetto dei principi di unità della tutela e di leale collaborazione.[8] Le coordinate interpretative elaborate dalla Corte costituzionale assumono particolare rilievo anche con riferimento al tema dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. L'eventuale attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni in materia di beni culturali deve sempre misurarsi con i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha costantemente ribadito la centralità della funzione di tutela quale competenza esclusiva dello Stato e la necessità di garantire standard uniformi di protezione del patrimonio culturale sull'intero territorio

[7] Sul ruolo di supplenza della Corte, cfr. F.S.MARINI, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materie-attività nelle più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost*., 2004, 1; A. POGGI, *La Corte torna sui beni culturali (brevi osservazioni in margine alla sentenza n. 26/04)*, in *Federalismi*, 2004, 6; R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Le materie dell'art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001 - Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017,10; D. NARDELLA, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali?* (Nota a sentenza 26/2004) in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2004, 2. Nella sentenza della Corte costituzionale n. 407/2002 (Considerato, 3.2.) vi è una chiara descrizione di "materia-attività", definizione attribuita ai beni culturali e all'ambiente, ai sensi dell'art 117, comma 2. In particolare, la Consulta afferma che « (…) non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come « materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002) ». Nella sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004, la Corte costituzionale, dopo aver ribadito la competenza esclusiva statale in relazione alla tutela, precisa che 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». Il presidente emerito della Corte costituzionale prof. G. Maria Flick in suo contributo (*L'archeologia pubblica: ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione, in A.I.C. 2015 n. 4)* osserva che: "*La Corte è stata assai impegnata per dare concreta attuazione alla modifica del Titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001 e non accompagnata da una pur necessaria legge di attuazione (che è sopraggiunta tardivamente); per precisare, tra le altre cose, quella distinzione tra la tutela e valorizzazione cui ho accennato. L'aver affidato la prima allo Stato e la seconda alle Regioni ha creato però una prateria senza confini precisi, dove imperversavano la 'cavalleria' e gli 'indiani' - rappresentati rispettivamente dall'uno e dalle altre - rivendicando ciascuno le proprie competenze e soprattutto la gestione delle risorse economiche per farvi fronte. Ha affermato che il patrimonio culturale è espressione e testimonianza delle vicende storiche; che la distinzione tra tutela, valorizzazione e gestione di quel patrimonio non può risolversi in una contrapposizione e in una falsa antinomia; che non ci può essere soluzione di continuità tra tutela e valorizzazione. Si deve lavorare nella direzione di una leale collaborazione non solo tra realtà pubbliche - Stato, Regione, Enti Locali - ma anche fra esse ed il privato, per cercare di fare non già una economia di cultura (con i famigerati tagli lineari alla spesa) ma una economia della cultura*". Sul principio di leale collaborazione e sulla importanza di incrementare le forme di cooperazione tra gli enti anche in materia di patrimonio culturale, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 140 del 9 luglio 2015.

[8] Sul carattere non sempre lineare né realmente paritario del paradigma cooperativo nella giurisprudenza costituzionale, e sul ruolo spesso residuale della cooperazione rispetto al criterio della prevalenza, v. S. PARISI, *Materie, interferenze ed equivoci: "prevalere" e "cooperare" nel regionalismo giurisprudenziale*, in *Le Regioni*, 6/2025, 1307 ss., spec. §§ 4-5.

ISSN 2036-7821

nazionale.[9] Alla luce di ciò, l'autonomia differenziata, pur potendo astrattamente configurarsi come un modello di differenziazione funzionale compatibile con l'unitarietà dei valori costituzionali sottesi alla protezione e alla valorizzazione del patrimonio culturale, presenta rilevanti profili di criticità se applicata a un settore che riveste un peculiare rilievo sistemico.[10] Il patrimonio culturale costituisce, infatti, un ambito nel quale emerge con particolare intensità una tensione strutturale tra le istanze di valorizzazione territoriale e la salvaguardia di interessi unitari di rango costituzionale, riconducibili all'art. 9 Cost. e alla concezione del patrimonio culturale come bene della collettività nazionale.[11] In tale contesto, l'eventuale ampliamento delle competenze regionali previste dalla legge n. 86 del 2024 rischia di accentuare fenomeni di frammentazione della disciplina e di disomogeneità nella protezione dei beni, sollevando questioni di rilievo sistemico in ordine alla garanzia di livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale e alla preservazione dell'unitarietà del patrimonio culturale quale valore costituzionalmente protetto. Il nodo problematico che attraversa la disciplina dei beni culturali concerne il delicato coordinamento tra la funzione di valorizzazione, quale espressione delle autonomie territoriali e delle dinamiche di sviluppo locale, e l'esigenza di garantire un livello uniforme e inderogabile di tutela del patrimonio culturale, riconosciuto dall'art. 9 Cost. come principio fondamentale dell'ordinamento e interesse primario della Repubblica. La tensione tra queste due dimensioni non si esaurisce in un conflitto di competenze, ma investe la stessa configurazione costituzionale del patrimonio culturale, quale bene unitario nella sua rilevanza identitaria e, al contempo, radicato nei contesti territoriali che ne esprimono il valore storico e sociale. Ne deriva la necessità di un assetto normativo e istituzionale capace di comporre, in chiave sistematica, le istanze di differenziazione e prossimità con la salvaguardia dell'unità sostanziale del patrimonio culturale nazionale. Il modello delineato dalla legge 26 giugno 2024, n. 86 rende tale equilibrio particolarmente delicato, facendo emergere

[9] M. BARBATO, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Diritto Pubblico - Deiustitia*, 2023.

[10] C. BARBATI, *Decentramento e beni culturali tra tutela e valorizzazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1997, 2; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in materia di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Ist. fed.*, 2017; A.M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 2023, 39 ss.

[11] Sull'inquadramento costituzionale dell'art. 9: F. MERUSI, Art. 9, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, art. 1-12. Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, 1975, 455-456; sempre dello stesso Autore, *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione, in Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore* di C. MORTATI, III, Milano, Giuffrè, 1977, 806 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Commento all'art. 9*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario alla Costituzione*, Padova, 1990; 1; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali,* Padova, Cedam, 2001; E. MICHETTI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*: commento, giurisprudenza, modulistica e legislazione, CEL, Gorle, 2006, 10 ss; M. CECCHETTI, *Art.9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, *I*, Torino, UTET, 2007; AA. VV., *I beni culturali nel diritto: problemi e prospettive, a* cura di G. ALPA, Napoli, ESI, 2010.

ISSN 2036-7821

fattori strutturali di potenziale disfunzionalità, tra cui il pericolo di una disomogenea applicazione delle misure di tutela, le diseguaglianze strutturali nelle capacità finanziarie e amministrative regionali e le complessità procedurali connesse all'attribuzione e all'esercizio delle nuove competenze. Il riconoscimento dell'autonomia territoriale comporta, inevitabilmente, la presenza di assetti normativi e amministrativi differenziati all'interno dell'ordinamento, incidendo anche sulle modalità di governo del patrimonio culturale.[12] La sfida per un sistema costituzionale fondato sul pluralismo istituzionale consiste nella capacità di garantire la coerenza complessiva e l'unitarietà della tutela, condizioni imprescindibili per la salvaguardia del patrimonio culturale, e al contempo di promuovere le specificità locali come risorsa per una valorizzazione diffusa e partecipata. La legge n. 86 del 2024 impone una lettura particolarmente rigorosa dei limiti costituzionali all'autonomia differenziata in materia culturale, richiedendo che ogni forma di ampliamento delle competenze regionali sia accompagnata da adeguati meccanismi di coordinamento e di garanzia, idonei a preservare livelli uniformi di tutela e a scongiurare processi di frammentazione del sistema nazionale di protezione del patrimonio culturale. Tali esigenze risultano ulteriormente rafforzate dalla qualificazione, operata dal legislatore, delle attività di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale come livelli essenziali delle prestazioni. Con il decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, convertito dalla legge 12 novembre 2015, n. 182, tali attività sono state ricondotte all'ambito dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., assumendo una valenza che trascende la dimensione meramente amministrativa e si colloca sul piano dei diritti sociali e culturali, la cui garanzia uniforme sul territorio nazionale costituisce un limite invalicabile all'esercizio dell'autonomia differenziata. Tale qualificazione consente di inquadrare le funzioni in esame come espressione di veri e propri diritti sociali, e più precisamente di diritti culturali, la cui garanzia uniforme sull'intero territorio nazionale è rimessa alla responsabilità dello Stato.[13] In questo contesto, la disciplina normativa rafforza il legame tra patrimonio culturale e funzione sociale della cultura, imponendo un livello minimo e inderogabile di prestazioni a tutela dell'interesse generale e della fruizione collettiva dei beni culturali. Pur riconoscendo le potenzialità insite nella funzione di valorizzazione dei beni culturali, che l'ordinamento costituzionale colloca nell'ambito della competenza

[12] L. D'ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata, Diritti regionali*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2025, 1, 31.

[13] G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1987, 53 -71; dello stesso Autore, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, II, 561 ss. Sui beni culturali quale risorse collettiva da tutelare: M. ROVERSI MONACO, ***Tutela e utilità collettiva del patrimonio pubblico e del patrimonio culturale: alcune considerazioni critiche***, in ***Riv. Giur. Urb.***, 2016, 2, 80; F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in *Rivista A.I.C.*, 2016, 2; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'unione europea*, in *Rivista A.I.C.*, 2017, 1; B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi*, 2019.

ISSN 2036-7821

legislativa concorrente, l'attuazione dell'autonomia differenziata attraverso l'ampliamento delle competenze regionali solleva rilevanti questioni di ordine sistemico. Questo processo, infatti, non può essere considerato unicamente sotto il profilo dell'efficienza amministrativa o del rafforzamento delle autonomie territoriali, ma richiede una valutazione condotta alla luce dei principi costituzionali che presidiano la salvaguardia del patrimonio culturale quale bene unitario della collettività nazionale. Ne derivano interrogativi di ordine costituzionale, amministrativo e istituzionale, concernenti in particolare il rischio di disomogeneità nella protezione dei beni, l'alterazione degli equilibri tra i livelli di governo e la tenuta del sistema delle garanzie volte ad assicurare livelli uniformi di tutela e fruizione sull'intero territorio nazionale, che rendono necessaria un'analisi sistematica e approfondita della compatibilità dell'autonomia differenziata con il quadro costituzionale di riferimento. L'ipotesi di un trasferimento alle Regioni di competenze riconducibili alla tutela solleva rilevanti dubbi di costituzionalità, soprattutto laddove possa comportare un abbassamento dei livelli di protezione o una disomogeneità nella disciplina applicabile ai beni culturali. Il rischio principale è quello di una progressiva frammentazione del sistema di gestione del patrimonio culturale, con conseguenti disparità tra Regioni dotate di maggiori risorse finanziarie e amministrative e Regioni strutturalmente più deboli. L'esperienza applicativa ha evidenziato come, negli ultimi trent'anni, le politiche pubbliche in tale ambito siano state caratterizzate da scelte strutturali discutibili, tra cui, in particolare, il ricorso sistematico all'esternalizzazione dei cosiddetti servizi aggiuntivi presso gli istituti culturali statali e la trasformazione degli enti lirico-sinfonici in fondazioni di diritto privato. A tali indirizzi si sono affiancati fenomeni persistenti di sottofinanziamento del settore, nonché pratiche organizzative che hanno fatto ampio affidamento su forme di lavoro precario o non adeguatamente remunerato.[14] Tali dinamiche hanno inciso in modo significativo sulla capacità complessiva del sistema pubblico di garantire una gestione efficace e sostenibile del patrimonio culturale, contribuendo a indebolire, sul piano strutturale, tanto le funzioni di tutela quanto quelle di valorizzazione.

Proprio l'intreccio di molteplici interessi rende la materia particolarmente sensibile all'applicazione del regionalismo differenziato, imponendo un'analisi attenta dei limiti e delle condizioni entro cui l'ampliamento dell'autonomia regionale può ritenersi compatibile con l'assetto constituzionale. In continuità con le premesse

[14] S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino., Giulio Einaudi editore, 2002; G. SCIULLO, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2018. Sulle fondazioni liriche: **S. CINCIMINO, S. MILAZZO, A. SIGILLÒ MASSARA, *Le fondazioni lirico sinfoniche: criticità e profili di attualità giuridica ed economica*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 711-726.**

Sul precariato nel settore culturale: C. D'ORTA - F. PIRAINO, *Il lavoro nei beni culturali*, Roma, Carocci Editore, 2019; ISTAT - MiC, *Rapporti annuali su cultura e occupazione.*

ISSN 2036-7821

esposte, l'analisi del rapporto tra tutela e valorizzazione dei beni culturali alla luce dell'art. 116, comma 3, Cost. pone in evidenza le potenzialità e le principali questioni sistemiche connesse all'autonomia differenziata nel delicato equilibrio tra unità della Repubblica e differenziazione territoriale e si colloca nel solco tracciato dalla giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla sentenza n. 192 del 2024, che rappresenta un passaggio centrale nella definizione dei confini costituzionali del regionalismo differenziato in ambiti caratterizzati da un elevato grado di unitarietà, quali la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e "sintomo di una faticosa coesistenza del modello di regionalismo duale, delineato in Assemblea costituente, con il modello di regionalismo differenziato introdotto dall'art. 116, III co., Cost."[15]

Muovendo dalla distinzione costituzionale tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, va evidenziato come tale dicotomia assuma una valenza decisiva nel contesto dell'autonomia differenziata, incidendo sulla distribuzione delle competenze legislative e amministrative e sugli equilibri tra centro e periferia. Il coinvolgimento delle Regioni e degli enti territoriali risulta non solo legittimo, ma spesso funzionale a una gestione più efficiente e aderente alle specificità locali. Le politiche di valorizzazione culturale sono, infatti, strettamente connesse allo sviluppo territoriale, al turismo, alla promozione delle identità locali e alla partecipazione delle comunità. L'autonomia differenziata potrebbe consentire ad alcune Regioni di sperimentare modelli innovativi di governance del patrimonio culturale, rafforzando la cooperazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati e favorendo l'integrazione tra tutela culturale e sviluppo economico sostenibile. Nonostante le potenzialità evidenziate, il rapporto tra tutela e valorizzazione dei beni culturali nel quadro dell'autonomia differenziata rappresenta una delle sfide più complesse del regionalismo italiano contemporaneo. Se da un lato l'autonomia può costituire un'opportunità per rafforzare le politiche di valorizzazione e rendere più efficiente la gestione del patrimonio culturale, dall'altro lato essa non può mettere in discussione il carattere unitario della tutela, né il valore costituzionale primario della cultura. In questo contesto, la funzione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) costituisce strumento di garanzia dell'uniformità dei diritti culturali sull'intero territorio

[15] L. D'ANDREA, Op. cit., 40. Sui primi rilievi relativi alla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, cfr. C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 2024, 18; R. MANFRELLOTTI, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, in *Le costituzionaliste*, 2024, 1; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *Le costituzionaliste*, 2024; A. SPADARO, *La "Quadratura del cerchio" o della Sent. Cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 2025; I. LA GROTTA, *La pars costruens della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 in materia di autonomia differenziata*, in Judicium, 2025, 1-9. Una lettura della sent. n. 192/2024 che ne valorizza l'ambizione sistematica ma ne evidenzia anche alcune persistenti tensioni, specie con riguardo alla rappresentazione del regionalismo italiano come modello cooperativo, v. S. PARISI, *Tra virtù seminali e sviluppi futuri: la costellazione del diritto regionale a partire dalla sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, 3, 2025, 579 ss.

nazionale, nonché sui limiti strutturali che derivano dai principi di unità e solidarietà, quali clausole di coesione dell'ordinamento repubblicano.[16] La chiave di volta risiede, dunque, in un equilibrio dinamico tra istanze autonomistiche regionali e salvaguardia dell'interesse culturale nazionale, tra unità e differenziazione, nel quale lo Stato mantenga un ruolo forte di garanzia e indirizzo, mentre le Regioni possano esercitare responsabilmente le proprie competenze, nel rispetto dei principi costituzionali e dell'interesse generale della Repubblica.[17]

Attraverso l'esame delle fonti, della giurisprudenza costituzionale e delle implicazioni sistemiche della riforma, si mira a valutare se l'attuale assetto normativo sia effettivamente idoneo a conciliare le istanze di differenziazione territoriale con la salvaguardia dell'unità sostanziale del patrimonio culturale e con la garanzia uniforme dei diritti culturali, individuando eventuali profili di tensione o di incoerenza nel modello delineato dal legislatore.

II. Il quadro costituzionale e la ripartizione delle competenze nella materia dei beni culturali

La disciplina giuridica del patrimonio culturale si radica su un doppio fondamento: costituzionale e normativo. Da un lato, l'art. 9 della Costituzione sancisce il principio secondo cui la Repubblica ha il compito di tutelare e promuovere la cultura (comma 1), il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, riconoscendone il valore collettivo e identitario[18]. Dall'altro, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), noto anche come Codice Urbani, costituisce il principale strumento legislativo di attuazione di tale principio, disciplinando in maniera organica la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali[19], e venendo costantemente aggiornato per rispondere alle nuove esigenze di gestione e fruizione del patrimonio.

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha, poi, delineato un complesso

[16] S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti"* in *Rivista A.I.C.*, 2017, 3.

[17] M. DE DONNO, *Gli insegnamenti della Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024. Quale lezione per le riforme locali?*, in ***Istituzioni del Federalismo*, 2025**; V. GASTALDO, *Regioni e beni culturali. Il contesto attuale e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna Online*, 2025, 1, 1-11.

[18] Sul valore collettivo e identitario del patrimonio culturale: A.M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, Vol. II, *Diritto Costituzionale,* Napoli, Jovene, 1990, 279 ss.; S. CATTANEO, *Cultura e patrimonio culturale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, a cura di A. CATELANI e S. CATTANEO, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, Cedam, 2002; M. SERIO, *Istituzioni e politiche per i beni culturali. Materiali per una storia*, Bologna, Bononia University Press, 2004.

[19] Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), la valorizzazione consiste nelle attività volte a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e a garantirne la fruizione pubblica, anche per le persone con disabilità, favorendo lo sviluppo della cultura. Comprende il sostegno alla conservazione e, per il paesaggio, interventi di conservazione, riqualificazione e creazione di nuovi valori coerenti con il contesto e con il coinvolgimento dei privati. L'art. 111 del Codice precisa che la valorizzazione si realizza attraverso un'organizzazione di risorse, strutture e reti nonchè mediante l'impiego di competenze e risorse finanziarie funzionali alle finalità indicate dall'art. 6 del Codice medesimo. Tali attività possono essere promosse da soggetti pubblici oppure da privati, quali iniziative di rilevanza sociale ispirate a finalità solidaristiche.

ISSN 2036-7821

sistema di competenze legislative 'distribuite' fra lo Stato e le Regioni: allo Stato il comma 2, lettera s, dell'art.117 Cost. 'riserva' la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, mentre la valorizzazione dei beni culturali è materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni ai sensi del comma 3 dell'art. 117, Cost.

Nel qualificarne i contenuti, Il Codice dei beni culturali distingue tra tutela e valorizzazione, definendo la prima (art. 3) come l'insieme delle funzioni e delle attività dirette all'individuazione, protezione e conservazione dei beni costituenti il patrimonio culturale ai fini della loro fruizione pubblica, e la seconda (art. 6) come l'insieme delle attività volte a promuoverne la conoscenza e a garantirne le migliori condizioni di utilizzazione e accesso. Si è così sancita normativamente la distinzione tra tutela - volta a proteggere l'integrità materiale dei beni culturali - e valorizzazione - volta a promuoverne la conoscenza e la fruizione pubblica.[20] Questa distinzione, pur chiara sul piano normativo, si attenua nella prassi applicativa, ove le due funzioni risultano strutturalmente interdipendenti: la valorizzazione presuppone e al contempo condiziona la tutela, dovendo svolgersi in forme compatibili con le esigenze di conservazione del bene. Proprio questa interdipendenza ha reso frequenti, soprattutto dopo la riforma del Titolo V del 2001, i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni dovuti al "naturale intreccio tra le materie" e alle continue sovrapposizioni tra competenze statali e regionali in questo settore. La giurisprudenza costituzionale ha quindi chiarito che la tutela, in quanto finalizzata a garantire livelli uniformi di protezione sull'intero territorio nazionale, assume il carattere di competenza statale "trasversale," idonea a incidere su ambiti materiali diversi. In altre parole, la tutela - pur avendo un proprio oggetto materiale - è una funzione di carattere che permea ogni contesto in cui vi siano beni culturali, analogamente alla tutela dell'ambiente, con cui condivide la collocazione nell'art. 117, comma 2, lett. s). La valorizzazione, invece, pur restando contigua alla tutela, perseguendo lo scopo di favorire la conoscenza e la fruizione del patrimonio culturale, presenta una maggiore attitudine ad adattarsi alle specificità territoriali. In ragione di questo intreccio tra le due funzioni, la Corte costituzionale ha escluso la praticabilità di un riparto rigido delle competenze, individuando nel principio di leale collaborazione il criterio guida nei rapporti tra Stato e Regioni per poter risolvere ogni interferenza in materia di beni culturali. La Corte costituzionale ha ribadito che, quando competenze statali e regionali si intrecciano, occorre un "contemperamento dei rispettivi interessi" tramite strumenti cooperativi, anziché una visione gerarchica dei livelli di governo.

Già prima della riforma del 2001, del resto, l'ordinamento prevedeva forme di coordinamento: ad esempio, l'art. 118, comma 3, della Costituzione (introdotto nel

[20] L. DE POLI, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, in Rivista *Pausania, Rivista di Diritto Urbanistico*, 2019. V. GASTALDO, Op.cit., 2025, 1-11.

2001) richiede espressamente che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento nella tutela dei beni culturali, riconoscendo la necessità di una *governance* condivisa[21]. In attuazione di tale principio, il Codice dei beni culturali include diverse norme sulla cooperazione tra livelli di governo: l'art. 5, comma 3, consente di attribuire mediante accordi specifiche funzioni di tutela alle Regioni per beni librari e archivistici (manoscritti, incunaboli, etc.); il comma 4 dello stesso articolo prevede che ulteriori forme di coordinamento nella tutela possano essere individuate, sempre sulla base dei principi di differenziazione e adeguatezza, con le Regioni che ne facciano richiesta. Inoltre, l'art. 112, comma 4, del Codice prevede accordi tra Stato, Regioni ed enti locali per definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione dei beni culturali pubblici, con la predisposizione di piani strategici condivisi.[22] Perfino il trasferimento della gestione di musei o siti culturali statali può avvenire attraverso intese: l'art. 102, comma 5, del Codice consente al Ministero di trasferire alle Regioni o ad altri enti territoriali la disponibilità di istituti e luoghi della cultura statali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, per assicurare una fruizione e valorizzazione più efficiente di quei beni.[23] Questo ventaglio di strumenti indica che l'ordinamento vigente già offre margini di cooperazione[24] e flessibilità notevoli senza bisogno di alterare il quadro

[21] In quest'ambito, peraltro, secondo S. PARISI, *Materie, interferenze*...cit., spec. 1338, vi sarebbero "due forme di interazione tra legislatori (...), riconducibili sia all'art. 118, comma 3, che al rapporto tra competenza esclusiva (art. 117, comma 2, lett. s), sulla tutela) e concorrente (art. 117, comma 3, sulla valorizzazione)". Quindi, forme di *interferenza materiale* coesisterebbero con profili di *separazione* delle competenze. Dall'esame della giurisprudenza costituzionale sul punto, secondo l'A., emergerebbe, riguardo ai beni culturali, «uno statuto spurio che, a seconda della disciplina in questione, privilegia ora la componente collaborativa ora quella incentrata sulla separazione tra le competenze» (1339).

[22] L'art. 112, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 prevede che Stato, Regioni ed enti pubblici territoriali definiscano, mediante accordi, strategie condivise di valorizzazione dei beni culturali pubblici, predisponendo i relativi piani strategici e programmi di sviluppo culturale. Tali intese, stipulate su base regionale o sub-regionale in relazione a specifici ambiti territoriali, mirano anche a integrare nel processo di valorizzazione le infrastrutture e i settori produttivi connessi, potendo estendersi - previo consenso - ai beni di proprietà privata. Per lo Stato, gli accordi sono conclusi dal Ministero della cultura, eventualmente d'intesa con altre amministrazioni competenti. La previsione assume particolare rilievo nel contesto dell'autonomia differenziata, poiché delinea un modello di governance cooperativa fondato su strumenti pattizi e su una programmazione condivisa tra livelli di governo. La valorizzazione si configura come ambito privilegiato di esercizio delle competenze regionali, ma entro un quadro di leale collaborazione che preserva l'unitarietà dell'indirizzo culturale nazionale e il coordinamento strategico assicurato dallo Stato.

[23] Sulla riforma museale italiana: L.CASINI, Il *"nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in Aedon, Rivista di arti e diritto on line., 3, 2014; C. BARBATI, M. CAMMELLI, L.CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2019, 216-220; L. CASINI, *Le metamorfosi del ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2, 2024, 105-109. In ottica comparatistica sulla riforma dei musei: L. FERRARA, *Il trentennale della legge della Sassonia sulle aree culturali ed il modello tedesco di federalismo culturale*, in *Amministrativ@*mente, 2025, 4, 1613 ss.

[24] Lo stesso Codice dei beni culturali definisce un modello nel quale coesistono principi statali, normative regionali di attuazione e strumenti cooperativi, con una disciplina che incide anche sulla distribuzione delle funzioni in relazione alla titolarità o disponibilità dei beni, oltre che sul ruolo degli istituti e luoghi della cultura. In questo quadro, la leale collaborazione non rappresenta un semplice canone di stile istituzionale, ma una tecnica necessaria per governare intrecci che, per loro natura, attraversano più livelli di governo e più categorie di beni,

costituzionale delle competenze.[25]

Sul piano amministrativo, l'attuale assetto vede il Ministero della Cultura titolare delle funzioni di tutela, esercitate attraverso una rete di organi periferici - le Soprintendenze - presenti in ogni Regione.[26] Le Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio sono uffici decentrati dello Stato responsabili della protezione del patrimonio storico-artistico e paesaggistico a livello territoriale. Ad esse si affiancano le Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche, competenti per la tutela dei beni archivistici e librari. Queste strutture, dotate di autonomia tecnico-scientifica, rappresentano "l'amministrazione decisionale più prossima al territorio" per la materia dei beni culturali, fungendo da collegamento tra centro e periferia. Le Regioni e gli enti locali, dal canto loro, operano principalmente nel campo della valorizzazione: gestiscono musei e biblioteche locali, promuovono attività culturali, finanziano il restauro e la fruizione dei beni presenti sul proprio territorio, nel rispetto degli standard e dei vincoli posti dalla normativa statale di tutela. In virtù del principio di leale collaborazione, numerose competenze sono esercitate in forma coordinata o partecipata: ad esempio, nelle commissioni per le dichiarazioni di interesse culturale dei beni (vincoli) siedono rappresentanti regionali accanto a quelli statali e molti progetti di valorizzazione sono co-progettati e co-finanziati attraverso accordi di programma quadro e intese istituzionali. Si può dunque affermare che, prima ancora di ogni ipotesi di autonomia differenziata, la *governance* dei beni culturali in Italia si basa su una coesistenza di competenze e sulla necessità di continuo coordinamento tra il livello centrale - garante dell'interesse unitario alla tutela - e i livelli territoriali - portatori delle istanze locali di fruizione e sviluppo culturale.[27] Su questo equilibrio delicato è intervenuto il dibattito sull'autonomia

---

con effetti immediati sui procedimenti e sulle responsabilità. Cfr. A.G. ARABIA, *Valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali, in Italian Papers on Federalism* (ISSIRFA-CNR), 2020, 3; A. SAU, *Beni e attività culturali tra Stato e Regioni: ciò che resta della stagione della regionalizzazione. Guardando alla prossima, Aedon, Rivista di arti e diritto on line,* 2023.

[25] Sul ruolo dei privati nella gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, cfr. M.C. SPENA, *La complessa relazione tra valorizzazione dei beni culturali e forme di intervento privato: contratto di sponsorizzazione e digitalizzazione,* in *Riv. Giuridica dell'edilizia,* 2022, 139 ss..

[26] M. C. PANGALLOZZI, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto online*, 2019, 1; S. ANTONIAZZI, *Musei pubblici. Modelli giuridici di gestione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022. Con il D.P.C.M. 15.3.2024 n. 57, è stato adottato il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Cultura che reintroduce il modello per Dipartimenti e abolisce la figura centrale del Segretario Generale. Questa scelta nasce dall'esigenza politica e gestionale di snellire i processi decisionali. Il nuovo contesto, quindi, prevede quattro Dipartimenti. G. COSENZA, *La riforma del Ministero della cultura. Punti di forza e di debolezza,* in *Economia della Cultura*, 2024,1, 158 ss.; L. CASINI, *Le metamorfosi del ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa,* in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2024, 105 ss.; D. PAGANO, *La riorganizzazione del ministero della Cultura e il ruolo delle amministrazioni periferiche: un confronto con la Regione Siciliana,* in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2025, 2, 298 ss.

[27] La Camera dei deputati, in data 21 ottobre 2025, ha approvato la proposta di legge n. 2606 recante delega al Governo per la revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004 e altre disposizioni concernenti la valorizzazione sussidiaria dei beni culturali e l'istituzione del circuito "Italia in scena" (AC 1521-A). Proposta ora all'esame del Senato della repubblica (AS 1695). Il nuovo articolo 121-bis, composto da

differenziata, sollevando interrogativi circa le possibili riconfigurazioni dei poteri in gioco.[28]

III. Il regionalismo differenziato: genesi e sviluppi normativi

L'idea di un regionalismo "asimmetrico" ha radici nella stessa riforma costituzionale del 2001. L'art. 116, comma 3, della Costituzione stabilisce che, mediante legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere, si possono attribuire a una Regione a statuto ordinario "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata. In sostanza, la Carta costituzionale offre uno strumento di flessibilità istituzionale: le Regioni possono - su iniziativa propria - ottenere competenze aggiuntive in determinate materie. Fin dalla sua introduzione, tuttavia, il regionalismo differenziato è stato accompagnato da cautele e condizionamenti a tutela dell'unità nazionale: la stessa disposizione costituzionale impone che la legge che concede maggiore autonomia valuti la compatibilità con i principi costituzionali e con l'unità e indivisibilità della Repubblica, per evitare che si creino divari eccessivi fra territori. Il Parlamento, in sede di approvazione finale della legge che recepisce l'intesa Stato-Regione, ha il compito di garantire che l'autonomia differenziata non si traduca né in una rottura della coesione nazionale né in una lesione dell'autonomia locale garantita agli altri enti territoriali.
I primi tentativi di attuare l'art. 116, comma 3, risalgono ai primi anni Duemila. Già nel 2003 la Regione Toscana presentò una richiesta di maggiore autonomia - peraltro limitata proprio al settore dei beni culturali - aprendo la strada a questa nuova forma di regionalismo. Successivamente, tra il 2006 e il 2007, furono Lombardia e Veneto ad avviare procedure per ottenere ulteriori competenze, seguite nel 2008 dal Piemonte. Queste iniziative non ebbero esito concreto immediato e il percorso verso l'autonomia differenziata conobbe un periodo di stasi. Il tema è tornato di attualità circa un decennio dopo: nel 2017 la Lombardia e il Veneto hanno tenuto referendum consultivi popolari che hanno registrato un forte sostegno alla richiesta di maggiori autonomie regionali. Contestualmente anche l'Emilia-Romagna, senza passare per un referendum, si è fatta promotrice di un negoziato con il Governo centrale per ottenere competenze aggiuntive. Entro fine 2017, le tre Regioni settentrionali (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna) hanno così formalizzato al Governo le proprie piattaforme di richieste, includendo una vasta gamma di materie - dall'istruzione ai trasporti, dalla sanità ai beni culturali. Tali iniziative hanno riacceso "uno dei temi più caldi del dibattito istituzionale e politico del Paese," alimentando sia aspettative

5 commi, è dedicato a istituire una nuova "Anagrafe digitale degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di appartenenza pubblica", mentre l'articolo 121-ter, composto da quattro .commi, reca disposizioni in materia di "Albo digitale della sussidiarietà orizzontale" .

[28] L. DE POLI, Op. cit, 2023, 1 ss.

ISSN 2036-7821

di riforma sia timori di spaccatura tra Nord e Sud.
Dopo un iter politico-legislativo travagliato e protrattosi per più legislature, si è giunti all'approvazione di una legge quadro nazionale per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Si tratta della legge 26 giugno 2024 n. 86, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario". Entrata in vigore il 13 luglio 2024, questa legge fornisce la cornice procedurale e i princìpi generali per dare attuazione all'art. 116, comma 3, della Costituzione in modo uniforme per tutte le Regioni richiedenti. [29] In altri termini, la legge 86/2024 definisce il percorso da seguire e alcune condizioni da rispettare, evitando negoziazioni estemporanee caso per caso, e funge da cornice unitaria entro cui inserire le future intese, rimandando, tuttavia molte scelte cruciali alla fase attuativa. Essa, infatti, enuncia principi più che dettagli operativi: la concreta allocazione di funzioni e risorse dipenderà dai contenuti delle intese bilaterali tra Stato e singole Regioni e dalle successive leggi di approvazione. [30]
Dal punto di vista procedurale, la legge n. 86/2024, all'art. 2, modifica il processo di negoziazione e approvazione delle intese Stato-Regione. E' la Regione interessata (sulla base di una propria iniziativa giustificata alla luce del principio di sussidiarietà) che avvia il procedimento, presentando una formale richiesta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali. Il Governo, sentiti il MEF per i profili finanziari e i Ministeri competenti per materia, avvia il negoziato con la Regione; tale negoziato deve concludersi entro 60 giorni con un'intesa preliminare contenente l'elenco delle specifiche funzioni da attribuire. Prima di sottoscrivere l'intesa preliminare, il Governo deve informarne le Camere e acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni. L'intesa definitiva, dopo eventuali modifiche richieste in sede di Conferenza Unificata, viene tradotta in un disegno di legge che il Governo trasmette al Parlamento. Come richiesto dall'art. 116 della Costituzione, il Parlamento ha l'ultima parola: la legge di approvazione dell'intesa deve essere approvata a maggioranza assoluta e può anche emendare o respingere il contenuto dell'accordo, nel caso lo ritenga in contrasto con i principi costituzionali o lesivo dell'unità nazionale. L'autonomia differenziata, pur pattuita bilateralmente, è quindi soggetta a un controllo parlamentare rafforzato, garanzia dell'equilibrio

[29] Sulla legge n.86/2024: M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, 2023, 2, 495 ss.; M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Oss. sulle fonti*, 1, 2023, 5 ss.; M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, 2023, 2, 353 ss.; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi*, 2023, 10, 219; anche A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi*, 2024, 3; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, 2024, 2, 861 ss.

30 G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2023, 2, 565-580; R. ARCANO, A. CAPACCI, G. GALLI, *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata e perché è tanto controversa?*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani* (OCPI), 2024, 1 ss.

ISSN 2036-7821

unitario.

Un elemento cardine - e altamente dibattuto - introdotto dalla legge n. 86/2024 è la stretta correlazione tra autonomia differenziata e Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). I LEP sono definiti dall'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione come le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. La legge stabilisce che in nessun caso l'autonomia differenziata possa compromettere l'uniforme godimento dei diritti fondamentali: pertanto, l'attribuzione di nuove competenze in ambiti attinenti a diritti civili e sociali è espressamente subordinata alla preventiva determinazione dei relativi LEP. In altri termini, prima di trasferire funzioni a una Regione in materie delicate (sanità, istruzione, tutela ambientale, beni culturali, ecc.), lo Stato deve fissare i livelli essenziali che quelle prestazioni devono garantire ovunque. I LEP costituiscono «la soglia costituzionalmente necessaria» di garanzie e rappresentano «il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale». Essi fungono da standard nazionali uniformi: la loro determinazione da parte statale è vincolante per le Regioni ed è accompagnata dall'obbligo per lo Stato di assicurarne il finanziamento. I LEP rappresentano un vincolo che il legislatore statale pone (tenendo conto delle risorse disponibili) e che impegna sia il legislatore regionale sia la pubblica amministrazione; una volta fissati, nasce in capo allo Stato il dovere di finanziarli adeguatamente, in modo da garantire in tutta Italia «uno standard uniforme di godimento del relativo diritto». Questa logica risponde al principio di eguaglianza sostanziale: l'autonomia locale non può tradursi in disparità di trattamento nei diritti fondamentali dei cittadini.[31] Le nuove attribuzioni conferite a Regioni ed enti autonomi nella salvaguardia dei diritti di cittadinanza, civili e sociali, richiedono un'attenta riflessione, soprattutto con riferimento ai beni culturali, settore nel quale potrebbe altrimenti verificarsi una compressione delle garanzie e una lesione del principio di eguaglianza dei cittadini all'interno di ogni singola Regione e fra le diverse regioni.

Nel settore dei beni culturali, questa impostazione ha conseguenze immediate. Il riparto delle competenze tra tutela e valorizzazione, pur ancorato all'art. 117 della Costituzione e alla tradizionale distinzione tra funzione conservativa e funzione di promozione della fruizione, non esaurisce la dimensione dei diritti che si proiettano sul patrimonio culturale. Quando la fruizione di servizi culturali, l'accesso a istituti e

[31] F. SAITTO, *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3, 2817-2842; S. MANGIAMELI, *Regionalismo e uguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, 2019,1, 1 ss.; V.P. GROSSI, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, 2, 46 ss.; G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli, Jovane, 2024; G. RIVOSECCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *LeCostituzionaliste.it*, 11 ottobre 2024; V.P. GROSSI, *Equilibri impossibili? Regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni dopo la sentenza della Corte costituzionale*, n. 192 del 2024, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, 4, 173 ss.; F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, 66 ss; M. DE DONNO, Op.cit., 2025.

luoghi della cultura, o la garanzia di standard minimi di conservazione e sicurezza diventano presupposto per l'effettivo esercizio di diritti civili e sociali, la determinazione dei LEP agisce come cornice unitaria che attraversa la pluralità delle competenze. Non si tratta di "centralizzare" la gestione, ma di impedire divari territoriali nel godimento delle prestazioni legate alla cultura.[32] In tale cornice sistematica, non sarebbe sufficiente richiamare il solo divieto di discriminazioni personali di cui all'art. 3, primo comma, Cost.: il rischio, è quello di legittimare diseguaglianze fondate sul territorio, in un Paese ancora segnato da un rilevante divario socio-economico tra Nord e Sud. Proprio la persistente "questione meridionale" impone l'adozione di adeguate misure perequative e di riequilibrio, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quinto comma, Cost., affinché l'attribuzione di maggiori competenze non si traduca in un ampliamento delle disparità territoriali. Ne consegue che è rimessa al legislatore, statale e regionale, nonché all'intero sistema delle autonomie territoriali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative di rango costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, la responsabilità di rendere effettiva l'unità giuridica ed economica della Repubblica, quale valore costituzionale primario e limite all'esercizio delle competenze differenziate.

La legge n. 86/2024, all'art. 3 (prima della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024) aveva previsto che, entro 24 mesi dall'entrata in vigore (dunque entro luglio 2026) fossero individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio i LEP in una serie di materie chiave. Il compito era demandato a una Commissione tecnica insediata presso la Presidenza del Consiglio, i cui schemi di decreto avrebbero dovuto acquisire l'intesa della Conferenza Stato-Regioni e il parere delle Commissioni parlamentari. Ai sensi del terzo comma dell'art. 3 della legge n. 86/2024 (rimasto in vigore [33] dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024), i LEP sono determinati per le "specifiche funzioni concernenti" la salute, l'istruzione (comprese le norme generali sull'istruzione), la tutela del lavoro, la ricerca scientifica, la tutela dell'ambiente ed ecosistema, nonché entrambe le componenti del settore

[32] Sul riparto delle competenze fra Stato ed enti locali: M. CAMMELLI, *Il decentramento difficile*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 1998, 1; S. AMOROSINO, *Riflessioni sul futuribile ministero per le attività ed i beni culturali e sul riparto di funzioni tra Stato, regioni ed enti locali*, in *La cultura e i suoi beni giuridici*, a cura di V. CAPUTI JAMBRENGHI, Milano, Giuffrè, 1999; L. ELIA, *Introduzione* a *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPI e M. OLIVETTI, Torino, Giappichelli, 2001; S. CASSESE, *Problemi attuali dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001; A. POGGI, *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del « decentramento possibile »*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2002, 1; A. Poggi, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in Federalismi, 2003, 8; S.MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2016; M.BARBATO, Op.cit, 2023, 3.

[33] Il comma 11 dell'art. 3 della Legge n. 86/2024 (rimasto in vigore unitamente al comma 3 dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024) prevede che "*Qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione*".

ISSN 2036-7821

culturale, cioè la tutela dei beni culturali (materia di competenza statale ex art.117 comma 2) e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione/organizzazione di attività culturali (materia concorrente). In altri termini, il legislatore ha ricompreso espressamente la cultura nell'ambito dei LEP: sia la protezione del patrimonio culturale sia la sua fruizione rientrano tra quelle prestazioni essenziali che devono essere garantite ovunque in modo uniforme. Da ciò discende che qualunque trasferimento di specifiche funzioni in materia culturale non potrà prescindere dall'aver prima fissato i livelli essenziali relativi (ad esempio, standard minimi di tutela, criteri uniformi per l'accesso ai beni culturali, ecc.).

Non a caso, un principio fondamentale sancito dalla legge è "Prima i LEP": il trasferimento di competenze alle Regioni richiedenti può avvenire soltanto dopo che siano stati determinati i LEP nella materia e quantificati i relativi costi e fabbisogni standard. Inoltre, se dalla determinazione dei LEP emergono oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, il trasferimento è condizionato anche allo stanziamento delle necessarie risorse finanziarie da parte statale. In base all'art. 4, comma 1, della legge n. 86/2024, infatti, le "specifiche funzioni" possono essere effettivamente devolute alla Regione solo dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che assegnino le risorse atte ad assicurare il raggiungimento dei LEP su tutto il territorio nazionale, incluse le Regioni che non abbiano richiesto maggiore autonomia. Questa clausola - dal significato inequivoco, sebbene tecnicamente complessa - ha l'obiettivo dichiarato di «scongiurare disparità di trattamento tra Regioni» in seguito alla differenziazione. In pratica, finché non si garantisce che i servizi essenziali siano finanziati adeguatamente ovunque, le funzioni non possono essere trasferite.

Sempre per presidiare l'unità nazionale e la solidarietà interregionale, la legge prevede strumenti di perequazione finanziaria. L'art. 9 stabilisce che, all'esito del trasferimento di nuove funzioni, lo Stato assicura alle Regioni richiedenti le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, secondo criteri concordati nell'intesa e nei limiti delle risorse determinate con la legge di bilancio. Al contempo, l'art. 10 impone allo Stato di stanziare risorse aggiuntive per garantire che l'autonomia differenziata non accentui i divari: si devono tutelare "l'unità nazionale, nonché la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, […] la rimozione degli squilibri economici e sociali". Questa previsione riecheggia il quinto comma dell'art.119 della Costituzione - non a caso richiamato - il quale autorizza interventi speciali e risorse aggiuntive a favore di determinati territori per finalità di perequazione e coesione. Si riconosce così esplicitamente che i LEP, da soli, potrebbero non bastare a superare le disuguaglianze territoriali esistenti. Lo Stato dovrà, quindi, farsi carico di misure compensative e investimenti straordinari laddove necessario, per evitare che concedere maggiore autonomia alle Regioni più efficienti o ricche penalizzi indirettamente le Regioni più deboli. D'altro canto, la legge non chiarisce del tutto come saranno redistribuite le eventuali

"eccedenze" finanziarie: un nodo controverso è se le Regioni più virtuose nel fornire i servizi essenziali con costi inferiori possano trattenere sul territorio le risorse risparmiate. Su questo punto la normativa rinvia alle intese bilaterali e alle commissioni paritetiche Stato-Regione che dovranno definire i criteri finanziari. È ovvio che, se tali risparmi rimanessero nelle casse delle Regioni già avvantaggiate, vi sarebbe un effetto di sottrazione di risorse a danno del bilancio statale o delle altre Regioni meno prospere. Proprio per questo, un tassello cruciale dell'architettura disegnata è il mantenimento in capo allo Stato delle leve della finanza: la legge afferma chiaramente che la determinazione dei costi e fabbisogni standard per i LEP e la perequazione finanziaria restano di competenza statale (sentito un organismo tecnico e la Conferenza Stato-Regioni) e che "le chiavi della cassaforte" restano in mano al centro. In definitiva, il modello delineato dalla legge n. 86/2024 cerca di bilanciare autonomia e unità predisponendo una serie di contrappesi: prima i LEP (con coperture finanziarie assicurate) e poi le nuove funzioni; se necessario, interventi statali straordinari per colmare gap; controllo parlamentare in sede di approvazione; rimodulazione periodica dell'intesa (che avrà durata massima decennale, rinnovabile ma anche revocabile in caso di esito negativo).[34]

IV. La sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024: il sindacato sull'art. 3 tra legalità, criteri direttivi e "funzioni"

Durante l'iter di approvazione della legge attuativa, il dibattito giuridico sul regionalismo differenziato è stato segnato da un pronunciamento di portata storica: la sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale. Questa decisione si è espressa sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 86/2024 e, più in generale, ha affrontato in maniera organica i principi e i limiti che governano la materia. La Corte ha colto l'occasione per una ricostruzione sistematica dei rapporti tra unità nazionale e autonomie territoriali, chiarendo che l'art. 116, comma 3, va letto in armonia con l'intero impianto costituzionale.[35] In apertura di motivazione, i

[34] A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 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, Giuffrè, 2006, 189 ss.; E.A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *Le Regioni*, 2006, 2, 564 ss; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista A.I.C.*, 2016, 3, 1-18; S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista AIC*, 2017, 3; R. ARCANO, A. CAPACCI, G. GALLI, *Autonomia differenziata: profili e nodi critici*, in *Osservatorio CPI*, 2024.

[35] Tra le analisi critiche che si sono susseguite dopo la decisione: E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid-online*, 2024; R. CALVANO, *Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da Camere distratte e ministri riottosi?)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2025,1; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2025,1; M. MASSA, *Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia*, in *Economia italiana*, 2025,1; V.P. GROSSI, *Principi e incertezze. Quale effettività per la*

giudici costituzionali individuano una serie di principi cardine che assicurano il bilanciamento tra unità e pluralismo nel nostro sistema. In primo luogo, viene posto al centro il principio di sussidiarietà, inteso come criterio guida per allocare le funzioni al livello di governo più adeguato (prossimo ai cittadini, salvo casi in cui è necessario il livello più alto). Accanto ad esso, in maniera sistematica, la Corte richiama i principi di adeguatezza e differenziazione, da un lato, e quelli di equità, solidarietà, leale collaborazione e responsabilità, dall'altro. Si delinea così la "struttura portante" della Repubblica delle autonomie: ogni pilastro è indispensabile e il venir meno anche di uno solo rischierebbe di comprometterne la stabilità. La sussidiarietà, in particolare, viene descritta con la metafora dell'ascensore: per ogni specifica funzione occorre individuare il livello territoriale più idoneo in base alla natura delle funzioni e al contesto, potendo la competenza salire o scendere "di piano" a seconda delle circostanze. La Corte sottolinea che non si tratta di un gioco di potere tra enti politici, né di mere valutazioni di opportunità politica: la differenziazione deve essere giustificata guardando all'interesse dei cittadini e all'efficacia dell'azione pubblica, non alle convenienze degli apparati. Da ciò discende un monito: l'attribuzione di nuove funzioni a un livello sub-statale deve mirare a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la rispondenza alle esigenze locali, e non a soddisfare aspirazioni di potere fine a sé stesse. Un passaggio cruciale della sentenza n. 192/2024 riguarda il comma 1 dell'art. 3.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della delega per violazione dell'art. 76 della Costituzione, rilevando l'insufficienza dei principi e criteri direttivi. Il problema non è la scelta dello strumento del decreto legislativo in sé, ma il fatto che la legge pretende di orientare per relationem, con criteri generici e non modulati per settore, una determinazione dei LEP che implica scelte politiche delicate. Nella motivazione, la Corte insiste su un punto che, per i beni culturali, assume particolare rilievo: fissare i LEP significa bilanciare diritti e risorse, eguaglianza e autonomia, e persino diversi diritti fra loro. Una determinazione "plurisettoriale" di criteri direttivi, priva di modulazione per i diversi ambiti, è destinata alla genericità e non soddisfa lo standard costituzionale di guida parlamentare dell'azione governativa.[36]

L'effetto non resta circoscritto alla delega. Proprio perché i commi successivi sono costruiti come articolazioni operative della delega, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale dei commi 2, 4, 5 e 6, che disciplinavano

sent. C. Cost. 192 del 2024?, in *Diritti regionali*, 2025, 2; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025; A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, e P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi*,2025,13; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 192 del 2024 sull'autonomia differenziata: qualche riflessione sulla questione delle "specifiche funzioni"*, in *Nomos*, 2025, 3; A. SPADARO, *La "Quadratura del cerchio"… o della Sent. Cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 2025, 1.

[36] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, dichiarazione di illegittimità dell'art. 3, comma 1, e motivazione su art. 76 Cost., 95-96.

ISSN 2036-7821

il procedimento e il monitoraggio della garanzia dei LEP. In altri termini, viene meno l'intera "catena" che, nella legge n. 86/2024, avrebbe dovuto assicurare che la determinazione dei LEP non rimanesse meramente nominale e che fosse seguita da strumenti di verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni. [37]

Per i beni culturali, il passaggio più incisivo in chiave sistematica è quello relativo al comma 3.[38] Nel dispositivo, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la formula secondo cui "i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti", sostituendola con l'affermazione che "i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti". La correzione lessicale è, in realtà, una correzione concettuale. La sentenza esclude una devoluzione "per materie" e impone una costruzione "per funzioni": se l'autonomia differenziata non può tradursi nel trasferimento integrale di una materia, ma solo nell'attribuzione di specifiche funzioni[39], allora anche la determinazione dei LEP non deve essere predicata "per materie" in senso astratto, bensì costruita in relazione alle funzioni concretamente devolvibili e alle prestazioni che, in rapporto a quelle funzioni, devono restare garantite in modo uniforme.[40]

Applicata al binomio tutela e valorizzazione, la distinzione tra "materia" e "funzione" evita un equivoco ricorrente: l'idea che l'individuazione dei LEP in un settore autorizzi una devoluzione "a pacchetto" dell'intero ambito. Coerentemente con il principio di sussidiarietà, la devoluzione deve riguardare specifiche funzioni legislative o amministrative nell'ambito di una data materia. Secondo la Coret é escluso un approccio omnicomprensivo: la determinazione dei LEP non apre la strada a devoluzioni "a pacchetto", non diventa una porta d'ingresso per regionalizzare la tutela, ma un vincolo che accompagna ed eventualmente limita, il conferimento di specifiche funzioni connesse a prestazioni qualificabili come essenziali.[41] Nella valorizzazione, che per sua natura si presta a politiche

[37] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, illegittimità consequenziale dell'art. 3, commi 2, 4, 5 e 6, ex art. 27 l. n. 87/1953, 95-96; Corte cost., *sent. n. 192/2024*, passaggi sulla funzione non meramente cartolare dei LEP e sul monitoraggio,106-107.

[38] A seguito della sentenza della Corte cost. n. 192/2024, il terzo comma dell'art. 3 della legge n. 86/2024 statuisce che "*Nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*".

[39] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, dispositivo: illegittimità dell'art. 3, comma 3, nella parte "materie", con sostituzione "specifiche funzioni", 124.

[40] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, dispositivo: correzioni parallele su art. 1, comma 2, e art. 2, comma 1, che confermano l'impostazione "per funzioni", 124.

[41] La Corte esplicitamente critica l'idea di devolvere interi settori o ambiti integrali di una materia, avvertendo che ciò travalicherebbe il dettato costituzionale. Sul progressivo slittamento da una concezione statica delle materie a tecniche giurisprudenziali di composizione degli intrecci competenziali, nelle quali il lessico della

ISSN 2036-7821

differenziate, la logica dei LEP serve, invece, a impedire che l'asimmetria delle capacità amministrative e finanziarie produca, per effetto della differenziazione, diseguaglianze non più tollerabili nel godimento di servizi culturali fondamentali.[42]
Questa lettura era stata sostanzialmente disattesa nelle richieste formulate da Lombardia e Veneto (come si dirà infra), le quali miravano ad assorbire pressoché tutte le funzioni oggi svolte dallo Stato in materia di beni culturali a livello regionale. Secondo la Consulta, invece, l'autonomia differenziata va "ritagliata" su misura: la legge di attribuzione potrà ben riguardare solo funzioni amministrative, oppure solo legislative, oppure entrambe, ma sempre limitatamente a uno specifico oggetto. Questa impostazione segna un argine contro derive di "mini-Stati" regionali: l'autonomia aggiuntiva deve inserirsi nel mosaico delle competenze senza svuotare interamente i poteri statali in un settore. [43]
La sentenza n. 192/2024 sottolinea la natura derogatoria ed eccezionale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione rispetto all'ordinario riparto delle funzioni. Proprio perché introduce un'asimmetria, la norma va applicata con giustificazioni puntuali. La Corte esige che ogni trasferimento sia motivato in base alle caratteristiche della funzione da allocare e al contesto territoriale di riferimento (contesto sociale, amministrativo, economico, demografico, geografico, etc.). In pratica, la richiesta regionale dovrà dimostrare i motivi per cui attribuire quella data funzione al livello locale porterebbe vantaggi in termini di efficacia, efficienza, equità e anche responsabilità amministrativa. Si tratta di un onere motivazionale stringente: non basta l'aspirazione generica ad avere più poteri, ma occorre evidenziare i benefici concreti attesi (miglior rendimento dell'azione pubblica, maggiore rispondenza ai bisogni locali, etc.). Questo criterio è intrinsecamente legato al principio di adeguatezza delle funzioni: la Corte invita a collocare ogni competenza al livello in cui essa risulti svolta in modo più adeguato agli scopi da raggiungere. Ad esempio, in linea generale, saranno funzioni da mantenere in capo allo Stato quelle la cui cura coinvolge l'intera collettività nazionale o richiede unità di gestione (la Corte fa l'esempio di funzioni che, se frammentate, comprometterebbero l'efficienza o l'unità della comunità nazionale). Al contrario, sono funzioni da allocare al livello regionale o locale quelle che beneficiano della prossimità al territorio: quando la conoscenza ravvicinata delle peculiarità locali, la possibilità di adattarsi meglio alle preferenze dei cittadini, di monitorare gli effetti e correggere rapidamente le politiche, di sperimentare soluzioni innovative, costituiscono un valore aggiunto rispetto all'azione centralizzata. Per la Corte, il principio di sussidiarietà verticale comporta

cooperazione si accompagna spesso a soluzioni sostanzialmente centripete, v. S. PARISI, *Materie, interferenze ed equivoci…*, cit., spec. §§ 2, 4 e 5.

[42] Legge n. 86/2024, art. 3, co. 3, lett. b) e lett. p), e Corte cost., *sent. n. 192/2024*, dispositivo su art. 3, comma 3, 124. Cfr. S. PARISI, *Eguaglianza tra chi? Territori e cittadini alla prova di un welfare asimmetrico,* in *Le Regioni*, 2023, 2-3.

[43] M. DE DONNO, Op.cit., 2025.

ISSN 2036-7821

che l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo superiore sia giustificata soltanto in presenza di comprovate ragioni funzionali, quali esigenze di esercizio unitario o istanze di solidarietà nazionale; viceversa, le medesime funzioni possono essere attribuite ai livelli territoriali inferiori qualora il decentramento risulti idoneo a garantire un esercizio più efficace ed efficiente delle stesse. [44]

Applicando questi principi generali al caso dei beni culturali, si possono intravedere alcuni orientamenti: la tutela del patrimonio culturale - toccando interessi identitari nazionali e richiedendo uniformità di standard - rientra in quelle funzioni la cui frammentazione potrebbe compromettere l'efficacia complessiva e l'interesse unitario. La valorizzazione e gestione culturale, invece, presentano profili dove la dimensione locale (conoscenza del contesto, coinvolgimento delle comunità, differenziazione delle strategie di promozione) può rappresentare un vantaggio in termini di adeguatezza e innovazione. Non a caso, la Corte costituzionale, pur non entrando nello specifico della materia culturale nella sentenza n.192/2024, ha citato con favore la propria giurisprudenza precedente secondo cui "ognuno di questi enti è competente ad espletare la funzione di valorizzazione nei riguardi di quei beni culturali di cui è titolare". Si tratta del principio cosiddetto "dominicale" affermato già nella sentenza n. 26/2004: in materia di beni culturali, i poteri di valorizzazione spettano all'ente proprietario del bene (lo Stato per i musei statali, il Comune per i musei civici, ecc.), sebbene entro i limiti dei principi fondamentali e fatti salvi gli obblighi di tutela. Questo principio era rilevante nelle richieste di Lombardia e Veneto, che aspiravano a diventare titolari di beni statali per esercitarne la valorizzazione: come si dirà infra, quelle proposte puntavano proprio a circoscrivere l'intervento statale facendosi trasferire la titolarità (e quindi la competenza valorizzativa) sui beni culturali presenti in Regione.

In sintesi, la sentenza n. 192/2024 rappresenta una "lezione" per le riforme locali: essa non ha fermato l'autonomia differenziata, giudicando nel merito infondate molte censure, ma ne ha tracciato rigorose condizioni e ne ha "aggiornato" la cornice costituzionale. Le Regioni e lo Stato - ammonisce la Corte - dovranno tenere conto di questi insegnamenti nel portare avanti i negoziati. Particolarmente per un settore delicato come i beni culturali, dove l'intreccio di competenze è complesso, il rispetto di tali principi sarà determinante per evitare forzature incostituzionali e assicurare che l'eventuale differenziazione avvenga in modo equilibrato, senza detrimento dell'interesse culturale nazionale.

Accanto alla delega e alla correzione "per funzioni", la sentenza n. 192/2024 ha affrontato un ulteriore profilo che incide sulla certezza delle regole. L'art. 3, comma

[44] S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/024*, , in *Istituzioni del Federalismo*, 2025; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 2025, 8.

ISSN 2036-7821

9, prevedeva, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi, la continuità applicativa della procedura introdotta con la legge di bilancio 2023, che faceva ampio richiamo al nesso tra LEP e corrispondenza tra ricorso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 9 e, conseguentemente, delle norme cui esso faceva rinvio, nonché del comma 10 e di parti del comma 8, nella misura in cui risultavano strettamente connessi alla medesima architettura transitoria.[45] Resta fermo, precisa la Corte, il lavoro istruttorio e ricognitivo svolto, ma viene meno la pretesa di tenere in vita un regime di determinazione dei LEP che, nel disegno della legge n. 86/2024, conviveva in modo contraddittorio con la delega legislativa.[46]

La ricaduta, per i beni culturali, è duplice. Da un lato, la determinazione dei LEP che potessero riguardare prestazioni culturali essenziali non può essere affidata a un impianto di fonte secondaria privo di sufficiente guida legislativa sostanziale. Dall'altro lato, l'esigenza di coerenza delle fonti e di certezza del procedimento diventa parte della garanzia stessa. In un sistema nel quale tutela e valorizzazione implicano catene amministrative complesse, la disciplina dei LEP deve essere costruita in modo tale da evitare che la differenziazione avanzi "in assenza di pavimento comune" o su basi procedurali instabili, con effetti di trascinamento sull'allocazione delle risorse e sulle responsabilità di governo.[47]

La sentenza non costruisce LEP "di settore" per i beni culturali, né potrebbe farlo in un giudizio in via principale sulla legge quadro. Tuttavia, i principi affermati orientano con chiarezza il perimetro entro cui potranno essere definiti, in futuro, eventuali livelli essenziali riconducibili a prestazioni culturali. In primo luogo, l'idea di LEP come standard uniforme, non riducibile a mero minimo, invita a considerare con attenzione la qualità delle prestazioni culturali che devono essere garantite ovunque. In secondo luogo, l'impostazione "per funzioni" suggerisce che, quando si discute di tutela o di valorizzazione in chiave differenziata, si debba partire da funzioni puntuali e da prestazioni verificabili, evitando enunciazioni generali che rischiano di rimanere prive di contenuto operativo.[48]

Questi criteri possono essere letti, nel campo dei beni culturali, come una doppia garanzia.[49] Sul versante della tutela, impediscono che l'autonomia differenziata si traduca in una dispersione delle responsabilità là dove sono in gioco funzioni che incidono sulla conservazione e sulla protezione del patrimonio. Sul versante della valorizzazione, impediscono che la differenziazione produca divari irreversibili di

[45] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, illegittimità dell'art. 3, comma 9, e conseguenze su commi 8 e 10 e sul rinvio alla legge n. 197/2022,102-103.

[46] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, chiarimento sulla permanenza del lavoro istruttorio svolto, 102.

[47] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, passaggi sul carattere politico delle scelte LEP e sulla necessità di guida parlamentare, 95-96.

[48] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, sui LEP come standard uniforme e non meramente "minimo", 102-104.

[49] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, dispositivo e motivazione sull'approccio per "specifiche funzioni", 124.

ISSN 2036-7821

accesso e fruizione, poiché i LEP operano come limite esterno alla competizione tra territori. Ne consegue che l'eventuale devoluzione di funzioni in materia culturale dovrà essere accompagnata da una definizione legislativa sostanziale dei livelli essenziali, da una quantificazione coerente dei costi e dei fabbisogni standard e da una architettura di garanzie che resti compatibile con i principi di eguaglianza[50] e solidarietà.[51]

Considerata dal solo punto di vista dei LEP, la sentenza n. 192/2024 svolge una funzione di "messa in sicurezza" dell'autonomia differenziata. Per i beni culturali, ciò significa che la tutela e la valorizzazione, pur potendo essere attraversate da forme di differenziazione, non possono essere sganciate da un sistema di prestazioni essenziali definito con strumenti e criteri costituzionalmente adeguati. La Corte non ha chiuso la strada all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Ha reso però chiaro che, senza una disciplina dei LEP capace di reggere il vaglio dell'art. 76 della Costituzione e senza una determinazione costruita per funzioni, la differenziazione rischia di trasformarsi in un meccanismo di frammentazione. Nel campo dei beni culturali, dove l'unità del patrimonio e la continuità delle garanzie sono parte dell'identità costituzionale della Repubblica, questa indicazione appare destinata a pesare in modo decisivo tanto nella futura legislazione statale sui LEP quanto nella negoziazione delle intese.[52] Nel contesto sopra delineato, si colloca il disegno di legge delega n. 1623/2025, rubricato [53] "Delega al Governo per la

[50] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, richiamo al nesso tra LEP e corrispondenza tra funzioni e risorse ex art. 119, comma 4, e potere sostitutivo ex art. 120, comma 2,. 106-107. Secondo la Corte, venendo meno la distinzione tra materie LEP e materie non-LEP, qualora anche in queste ultime siano coinvolti diritti civili e sociali, è necessaria la determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni. Tale opzione si colloca nella medesima logica funzionale delineata dalla Corte in materia di sussidiarietà: come non è ammissibile devolvere alle Regioni intere materie, ma soltanto specifiche funzioni, così anche i LEP devono essere parametrati alle singole funzioni e non alla materia nel suo complesso. In tal senso, A. ZANARDI, *Meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 2025, 1, 109 ss. Si osserva, tuttavia, che la mera determinazione dei LEP, in ogni caso, risulta insufficiente in assenza della contestuale definizione dei costi standard connessi alla loro erogazione. Solo attraverso la quantificazione di tali costi è possibile assicurare un finanziamento uniforme tra le Regioni e, conseguentemente, garantire l'effettiva erogazione delle medesime prestazioni sull'intero territorio nazionale.

[51] Legge n. 86/2024, art. 1, comma 2, e art. 4, comma 1, nel testo e nel dispositivo della sentenza (correzione "specifiche funzioni"), 124.

[52] Corte cost., *sent. n. 192/2024*, dispositivo e passaggi conclusivi sui LEP e sulle condizioni per il conferimento di autonomia, 124-125. Sulle difficoltà nell'individuare una definizione compiuta: V. TONDI DELLA MURA, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie*, 2024, 1, 2 ss. Per numerose Regioni, il nodo centrale del regionalismo differenziato non attiene tanto ai profili di governance, quanto piuttosto agli equilibri di finanza pubblica; di qui la particolare rilevanza attribuita alla questione dei LEP. Non a caso, le pre-intese hanno privilegiato, in una fase iniziale, ambiti riconducibili alle cd. materie non-LEP - quali la protezione civile, le professioni, la previdenza complementare, il commercio con l'estero e i rapporti internazionali - rinviando il confronto sulle funzioni incidenti sui diritti civili e sociali. Si tratta, infatti, di settori che non implicano direttamente la necessità di garantire livelli essenziali uniformi sull'intero territorio nazionale.

[53] Ossia all'individuazione - mediante l'adozione di decreti legislativi - delle prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale a tutela dei diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

ISSN 2036-7821

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", approvato in data 19.5.2025 dal Consiglio dei Ministri. Il provvedimento attualmente in esame conferisce al Governo una delega per la determinazione dei LEP, con l'obiettivo di dare piena attuazione all'articolo 116, terzo comma, Cost. e alla sentenza n. 192/2024. L'iniziativa legislativa è presentata quale passaggio funzionale al completamento del percorso attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost., ma al contempo, si propone di rimuovere i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024 in relazione a talune disposizioni della legge n. 86/2024, con particolare riguardo alla disciplina dei LEP e ai criteri di determinazione dei fabbisogni standard. Secondo l'impostazione governativa, il conferimento della delega legislativa consentirebbe una compiuta e sistematica definizione dei livelli essenziali, dei relativi costi e dei correlati fabbisogni finanziari, così da assicurare la preventiva individuazione delle condizioni giuridiche e delle necessarie coperture economiche per l'eventuale attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nell'ambito del regionalismo differenziato. Tuttavia, la lettura del provvedimento ha suscitato diffuse perplessità giuridiche, istituzionali e finanziarie, risultando non pienamente coerente con i profili di legittimità evidenziati dalla Corte costituzionale e con le sue indicazioni interpretative circa la netta distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento nei procedimenti di differenziazione[54]. La stessa Corte costituzionale, nella pronuncia n. 192 /2024, ha puntualizzato che la determinazione dei LEP costituisce una fase preliminare e indefettibile del procedimento volto all'attuazione dell'autonomia differenziata, configurandosi quale necessario elemento di compensazione rispetto all'asimmetria delle competenze. Le criticità rilevate concernono, in particolare, la disciplina dell'approvazione delle intese tra Stato e singole Regioni, il trasferimento di funzioni relative a materie qualificate come "non LEP", nonché i criteri di finanziamento delle competenze eventualmente attribuite. Su quest'ultimo punto, la Corte costituzionale ha chiarito che l'individuazione delle risorse non può fondarsi sulla spesa storica, ma deve essere ancorata a costi e fabbisogni standard, secondo parametri di efficienza e nel rispetto degli equilibri complessivi di finanza pubblica, del ciclo economico e degli obblighi euro-unitari, specie con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria. In base a tali premesse, l'adozione dei LEP in condizioni di sostanziale neutralità finanziaria può produrre effetti contrari a quelli dichiarati: anziché ridurre le disparità territoriali, rischia di consolidarle o accrescerle. Ancora più problematica appare l'ipotesi di definire LEP anche in ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quasi a prefigurare un successivo trasferimento di potestà alle Regioni: una soluzione che solleva seri dubbi di coerenza costituzionale. Il

[54] C. BUZZACCHI, *L'invarianza dei costi dei Lep e non solo: alcune note critiche al ddl n. 1623 per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 2026, 1, 102-112.

ISSN 2036-7821

provvedimento normativo presenta inoltre, un profilo di evidente ambiguità[55]. Se, sul piano formale, esso si limita a regolare l'esercizio della competenza esclusiva statale nella determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, sul piano sostanziale sembra assumere una diversa funzione sistemica. La definizione dei LEP viene, infatti, configurata non solo come strumento di garanzia dell'eguaglianza sostanziale, ma anche come passaggio preliminare volto a rendere praticabile l'estensione delle future intese di autonomia differenziata alle cosiddette "materie LEP". In tal modo, l'intervento legislativo rischia di trasformarsi da misura di attuazione costituzionale in snodo strategico per ampliare l'ambito della differenziazione regionale, con conseguenze che incidono direttamente sull'equilibrio complessivo tra unità e autonomia. Riguardo alla materia ambientale e dei beni culturali, l'articolo 26 prevede che il Governo possa definire i LEP sia in ambiti di legislazione esclusiva statale - come la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - sia in settori di legislazione concorrente**,** come la valorizzazione dei beni culturali e ambientali prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. Il punto critico, e potenzialmente pericoloso, è che il testo ammette la definizione dei LEP anche per materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, apparentemente in vista di un successivo trasferimento di poteri alle Regioni. Questa previsione non solo appare illogica, ma solleva gravi dubbi di costituzionalità, perché potrebbe compromettere l'equilibrio tra competenze statali e regionali e anticipare di fatto un passaggio di poteri legislativi non previsto dalla Costituzione. Inoltre, il disegno di legge presenta criticità significative sul piano procedurale e sostanziale. Innanzitutto, la possibilità per il Governo di procedere anche senza il parere parlamentare entro 30 giorni (15 per le Commissioni finanziarie) riduce il ruolo delle Camere in un ambito complesso e strategico, come la definizione dei LEP, che incidendo sull'effettività dei diritti civili e sociali, richiedono accurate valutazioni tecniche, finanziarie e sistemiche e un'ampia condivisione per garantire l'eguaglianza sostanziale sul territorio. Ridurre i tempi del confronto parlamentare e permetterne di fatto l'elusione rischia di indebolire il ruolo delle Camere, soprattutto in un ambito delicato come quello dei LEP, che richiede valutazioni accurate e un'ampia condivisione per garantire l'eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, sorprende l'esclusione della tutela della salute dall'intervento, nonostante il settore sanitario richieda aggiornamenti periodici alla luce dei cambiamenti demografici, della mobilità sociale e dei progressi scientifici. L'ultima definizione organica dei LEA risale al 2017 e, considerata la sua adozione tramite normativa secondaria, l'attuale

[55] C. BUZZACCHI, Op. cit, 103 ss.; F. GIGLIONI, *Osservazioni in merito al d.d.l. n. 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni)*, in *Astrid-online*, 2026, 1-6; C. TUBERTINI, *Prime osservazioni sul disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali*, in *Astrid Rassegna*, 2025, 6; V. TONDI DELLA MURA, *La «GNOSI», i LEP e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico "genera mostri"*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2025, 2, 49 ss.

ISSN 2036-7821

riforma avrebbe rappresentato un'opportunità per una revisione complessiva mediante fonte primaria, garantendo maggiore certezza e coerenza del sistema sanitario.

V. Le richieste di attribuzione delle competenze legislative e amministrative in materia di beni culturali ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.: le proposte di Lombardia e Veneto e la posizione dell'Emilia-Romagna.

Nel quadro del regionalismo differenziato, il percorso volto all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nel settore dei beni culturali ha conosciutuo finora tre soli precedenti regionali di effettivo rilievo, quelli di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna che, tuttavia, possono essere rielaborati solo come casi storici non omogenei tra loro, da rileggere alla luce del nuovo quadro apertosi dopo la legge n. 86/2024 e, soprattutto, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 che ha chiarito come l'art. 116, terzo comma, della Costituzione non consenta trasferimenti di intere materie, ma soltanto l'attribuzione di specifiche funzioni, legislative ed amministrative, sorrette da adeguata istruttoria e da una motivazione coerente con il principio di sussidarietà. Le proposte delle predette Regioni, formulate tra il 2018 e il 2019 in bozze di intesa col Governo, presentavano approcci e ambizioni sensibilmente diversi.
Secondo la bozza d'intesa negoziata nella scorsa legislatura, la Regione Lombardia mirava a ottenere la piena competenza legislativa e amministrativa anche in materia di tutela dei beni culturali presenti nel proprio territorio, ivi inclusi quelli di proprietà statale, dei quali aspirava a divenire titolare e gestore. Tale impianto poteva considerarsi come il tentativo di sostituire, nel territorio regionale, l'amministrazione statale della tutela con un nuovo centro decisionale regionale. Da qui l'impressione che la richiesta lombarda eccedesse la logica di una differenziazione funzionale e tendesse piuttosto a un riassetto generale del modello di amministrazione culturale.[56] Questa rivendicazione - di portata amplissima - non ha trovato accoglimento: durante le trattative, il Governo non l'ha avallata e, infatti tale trasferimento generale di tutela non si è realizzato.
Anche in tema di valorizzazione la proposta lombarda si collocava su un piano molto avanzato, perché puntava non solo a una più intensa partecipazione regionale, ma a un trasferimento di funzioni legislative e amministrative che avrebbe inciso direttamente sugli istituti e sui luoghi della cultura appartenenti allo Stato. In sostanza, ciò avrebbe comportato che musei statali, aree archeologiche e biblioteche

[56] Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, intesa con Regione Lombardia, parte generale concordata, 15.2.2029, art. 2; LORENZO DE POLI, Op. cit; FRANCESCO PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20, 2019.

ISSN 2036-7821

statali in Lombardia venissero valorizzati (gestiti, promossi, aperti al pubblico, ecc.) secondo la normativa e l'amministrazione regionale, anziché nazionale. Questa richiesta, tuttavia, è stata espressamente respinta dal Governo, perché troppo invasiva della sfera statale: la valorizzazione dei beni statali è materia di competenza concorrente, ma resta un campo in cui allo Stato spetta definire standard e principi fondamentali. Da ultimo, la Lombardia proponeva un riassetto degli organi periferici statali operanti sul proprio territorio. In particolare, chiedeva il trasferimento alla Regione delle funzioni esercitate dalle Soprintendenze statali - sia le Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, sia la Soprintendenza Archivistica e Bibliografica - presenti in Lombardia, con il contestuale passaggio alla Regione dei relativi dipendenti, fondi e mezzi. In pratica, la Lombardia intendeva "regionalizzare" le soprintendenze, creando propri uffici regionali di tutela al posto di quelli statali. Già prima dell'intervento della Corte costituzionale un simile assetto appariva problematico, poichè finiva per comprimere l'esigenza di un esercizio unitario della tutela e per mettere in discussione il ruolo della Soprintendenze quali organi tecnici statali. Ciò spiega il motivo per cui l'intesa preliminare con il Governo non ha registrato passi in avanti e il trasferimento delle Soprintendenze non è stato accettato.
In sintesi, la Lombardia ha interpretato l'autonomia differenziata nel settore culturale in senso massimamente estensivo, aspirando a controllare sia la tutela sia la valorizzazione del patrimonio culturale regionale, statale e non statale, acquisendo gli organi e i beni oggi statali. Questa impostazione, di fatto, avrebbe configurato un sistema in cui gran parte delle funzioni ministeriali sarebbero state assorbite dalla Regione Lombardia, delineando un modello centralistico alternativo - a livello regionale - contrapposto al centralismo nazionale. Un simile approccio sarebbe stato difficilmente conciliabile con i principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, secondo cui l'autonomia differenziata va calibrata su funzioni specifiche e circoscritte, non sull'intera materia.
La Regione Veneto aveva avanzato richieste paragonabili per ampiezza a quelle lombarde, ma con una accentuazione ancora più netta sul piano identitario e istituzionale. La proposta prevedeva espressamente l'attribuzione alla Regione della competenza legislativa e amministrativa con riferimento a tutti i beni culturali - mobili e immobili - presenti sul territorio regionale. In pratica, anche il Veneto ambiva a esercitare in autonomia la tutela su qualsiasi bene culturale situato entro i propri confini, subentrando allo Stato. Analogamente alla Lombardia, ciò avrebbe incluso i beni di proprietà statale nel Veneto (musei, monumenti, siti archeologici) e implicato un trasferimento di poteri assai vasto. Nella bozza d'intesa veneta era, inoltre, presente la richiesta (art. 46 del testo negoziale) di competenza regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e di promozione di attività culturali: tuttavia, la richiesta non è stata accolta nei negoziati col Governo. Dunque lo Stato ha, sin dall'inizio, escluso di cedere completamente alla regione Veneto la

regolazione della valorizzazione, ritenendo sufficiente la competenza concorrente già esistente[57]. È interessante notare che la bozza veneta delineava, comunque, come conseguenza della competenza in tutela, un forte ruolo regionale nella valorizzazione. In particolare, prevedeva che la competenza legislativa del Veneto comprendesse la disciplina della valorizzazione di tutti i beni culturali presenti in regione (statali, regionali, locali) e dell'organizzazione di attività culturali e di spettacolo, nonché la facoltà di intervenire a favore del patrimonio culturale veneto all'estero. Inoltre, al Veneto sarebbe spettata la competenza amministrativa di valorizzazione di tutti i beni (compresi quelli paesaggistici) sul territorio regionale, nonché la promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo, inclusa la gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS). In sostanza, la Regione puntava a gestire direttamente anche i finanziamenti e le programmazioni nel campo dello spettacolo dal vivo, oggi distribuiti dallo Stato. Per rendere effettivo questo quadro, l'accordo prevedeva che venissero trasferite alla Regione Veneto le funzioni attualmente esercitate dalle Soprintendenze statali operanti nel territorio regionale, comprese sia le Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio sia la Soprintendenza Archivistica e Bibliografica, con il relativo personale e risorse. Anche il Veneto, dunque, mirava a "regionalizzare" gli uffici periferici statali della cultura, inglobandoli nella propria struttura amministrativa. Questa impostazione, come già osservato per la Lombardia, configurava una vera e propria rifondazione dell'assetto istituzionale: si sarebbe passati a un sistema integrato in cui Stato e Regione quasi si sarebbero sovrapposti, con il rischio di confondere il confine delle rispettive competenze.

Nel merito, le aspirazioni venete replicavano in larga parte quelle lombarde quanto a estensione dei poteri richiesti. Una peculiarità del Veneto era l'attenzione rivolta ai beni culturali di origine veneta collocati all'estero (es. collezioni, patrimoni storici frutto della Serenissima dispersi in musei stranieri): la bozza prevedeva che la Regione potesse attivare interventi per tutelare e valorizzare tali beni lontani dal territorio regionale. Questa previsione sottolineava come la spinta autonomistica veneta avesse anche una motivazione identitaria: la volontà di prendersi cura del patrimonio culturale veneto ovunque esso si trovasse, a testimonianza dell'eredità storica della Regione. Di fatto, l'impianto proposto avrebbe sostituito all'amministrazione statale un'amministrazione regionale che avrebbe esercitato in modo accentrato nel proprio ambito ciò che prima era esercitato in modo decentrato dallo Stato. Sotto questo profilo, si sarebbe profilato un nuovo centralismo regionale, incompatibile con la logica originaria dell'autonomia differenziata che avrebbe dovuto promuovere piuttosto governance multilivello e partecipazione locale. Si trattava, anche in questo caso, di un modello largamente sostitutivo dell'apparato statale, difficilmente conciliabile con l'orientamento successivamente affermato dalla

[57] L. De Poli, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, in *Pausania Rivista di Diritto Urbanistico*, 2019,5 ss..

Corte costituzionale contro i trasferimenti per blocchi di materie.
Diversa era l'impostazione dell'Emilia-Romagna che, pur dentro il medesimo quadro dell'art. 116, terzo comma, Cost., si era mossa con un approccio sensibilmente diverso rispetto alla Lombardia e al Veneto, rivelando una filosofia di fondo meno antagonistica e più cooperativa. Nella bozza d'intesa negoziata con il Governo, le finalità dichiarate della Regione erano di migliorare il coordinamento e l'efficacia delle politiche culturali sul territorio regionale, senza stravolgere il quadro istituzionale esistente. In particolare, l'Emilia-Romagna indicava tra i suoi obiettivi: ricomporre il sistema delle competenze sui beni librari, fornendo supporto agli enti locali e ai proprietari di tali beni; costituire un sistema museale regionale integrato per rendere più efficaci ed efficienti gli interventi di valorizzazione dei musei presenti sul territorio (compresi quelli statali), migliorando la conservazione, la conoscenza e la fruizione delle collezioni; garantire un governo unitario e coordinato delle risorse nazionali, regionali e comunali nel campo dello spettacolo dal vivo e del cinema, ottenendo maggiori competenze nella programmazione e gestione di strumenti quali il FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo) e il Fondo per il cinema. Questi obiettivi rivelano che l'Emilia-Romagna mirava soprattutto a colmare le frammentazioni esistenti tra livello statale e locale, cucendo insieme le diverse competenze in un disegno organico. Più che trasferire poteri per una rivendicazione di principio, sembrava puntare a "ricucire" le funzioni attualmente condivise in modo da assicurarne un esercizio più unitario e coordinato. L'idea, insomma, era di superare la separatezza tra tutela statale e valorizzazione regionale in alcuni ambiti operativi, creando strutture o programmi condivisi, nell'ottica di migliorare il servizio al pubblico. L'Emila.Romagna aveva formalmente chiesto (art. 61 della bozza) ulteriori competenze legislative e amministrative in materia di tutela dei beni culturali, di valorizzazione dei beni culturali e di promozione/organizzazione di attività culturali, richiamando espressamente le norme costituzionali di riferimento (art. 117, co.2 lett. s e co.3). In prima battuta, sembrerebbe la stessa ampia triade rivendicata dalle altre due Regioni. Tuttavia, la portata concreta di tale richiesta era più limitata e mirata, e soprattutto non era stata accolta integralmente. Anche per l'Emilia-Romagna, infatti, non vi era stato accordo sul trasferimento della funzione di tutela in senso pieno né sulla concessione di potestà legislative esclusive in materia culturale: tali aspetti erano rimasti in sospeso, analogamente ai casi lombardo e veneto. Inoltre - e qui sta una differenza importante - l'Emilia-Romagna non aveva chiesto affatto di assumere la gestione delle Soprintendenze statali né di acquisire la titolarità dei beni culturali statali. La sua impostazione era quella di operare insieme allo Stato, non in sua vece. Emblematico è il fatto che la bozza dell'Emilia-Romagna non prevedeva alcun passaggio di proprietà o personale statale alla Regione, ma puntava piuttosto a formalizzare forme di cogestione e coordinamento strutturato.
Uno dei punti qualificanti dove l'Emilia-Romagna aveva ottenuto effettivamente un

ISSN 2036-7821

risultato (unico caso finora) riguardava la valorizzazione del patrimonio museale statale presente sul territorio regionale. L'intesa preliminare con lo Stato aveva convenuto di attribuire alla Regione le funzioni di valorizzazione dei musei e luoghi della cultura statali in Emilia-Romagna. Più precisamente, veniva stabilito che, nel rispetto dei princìpi fondamentali fissati dal Codice dei beni culturali e dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione (ai sensi dell'art. 114 del Codice), alla Regione Emilia-Romagna spettassero la potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di valorizzazione degli istituti e luoghi della cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti. Ciò significava che, pur mantenendo ferma la cornice nazionale (norme di principio e standard qualitativi uniformi), la Regione avrebbe potuto legiferare e agire per valorizzare musei statali, biblioteche statali, aree archeologiche statali sul suo territorio. Era un precedente significativo: per la prima volta una Regione a statuto ordinario avrebbe ottenuto competenza diretta su funzioni prima riservate allo Stato in ambito culturale. Va sottolineato che questo trasferimento riguardava la valorizzazione, non la tutela: restavano vigenti i vincoli di tutela statale, ma la Regione avrebbe potuto occuparsi di gestione, orari, servizi aggiuntivi, promozione culturale dei siti statali, investendo risorse proprie e adottando normative attuative in materia.

Ancora più innovativo era il modello amministrativo previsto: all'Emilia-Romagna erano state attribuite anche funzioni amministrative da esercitare congiuntamente con lo Stato per la valorizzazione degli istituti e luoghi di cultura statali. In altri termini, anziché una separazione netta di competenze, si era concordato un sistema co-gestito Stato-Regione. Complessivamente, la filosofia della proposta emiliano-romagnola si distaccava nettamente da quella lombardo-veneta, muovendosi in tutt'altra logica: non prevedeva trasferimenti di apparati statali (nessuna soprintendenza da regionalizzare) e le funzioni richieste erano pensate per migliorare il coordinamento e l'integrazione delle azioni. In tal senso, l'Emilia-Romagna sembrava aver interpretato l'autonomia differenziata come strumento per rafforzare la cooperazione Stato-Regione, rendendola strutturale e stabile, più che per affermare una separatezza. Ciò si era tradotto in richieste più circoscritte e sofisticate rispetto a quelle di Lombardia e Veneto. L'Emilia-Romagna, infatti, pur perseguendo come le altre due maggiori spazi di autonomia, lo aveva fatto in forma e non nella sostanza diversa - volendo costruire un assetto differenziato ma non autonomistico, almeno nel settore dei beni culturali.

Con riferimento alla proposta di autonomia differenziata dell'Emilia-Romagna, va rilevato che il 19 febbraio 2025, intervenendo in assemblea legislativa, il Presidente della Regione ne ha annunciato il ritiro formale, sul presupposto che quel percorso non corrispondesse più al contesto politico e istituzionale maturato nel frattempo. L'accento è stato così spostato da una logica di autonomia differenziata legislativa a una diversa ottica di rafforzamento dell'autonomia amministrativa, di valorizzazione

ISSN 2036-7821

degli enti di prossimità e di riapertura di un confronto volto alla revisione del Titolo V della Costituzione, al fine di ridefinire in modo organico il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, anche attraverso eventuali interventi di riaccentramento o di ulteriore devoluzione. Per questa ragione, l'Emilia-Romagna non può essere descritta come una Regione ancora in attesa di attuazione della propria proposta del 2019, ma come il caso di un'esperienza negoziale ormai formalmente chiusa.[58]

Il confronto tra le richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna mette in luce due approcci antitetici all'autonomia differenziata in campo culturale. Da un lato, vi era la strategia di tipo espansivo di Lombardia e Veneto, fondato su un decentramento integrale e sull'idea di un sostanziale trasferimento di intere strutture e catene decisionali dallo Stato alla Regione, con quest'ultima che sarebbe diventata il nuovo centro propulsore. Dall'altro lato, vi era la strategia collaborativa dell'Emilia-Romagna, volta a ritagliare spazi di autonomia all'interno di un quadro di gestione condivisa, senza smantellare gli assetti esistenti, ma piuttosto riempiendo i vuoti e raccordando le competenze in modo più coerente. Lombardia e Veneto avevano interpretato le possibilità aperte dall'art. 116, comma 3, della Costituzione quasi come l'occasione di esercitare in via esclusiva ciò che altrove rimane di competenza statale. In tal modo, però, avevano finito per chiedere di derogare non solo all'ordinario riparto di competenze, ma di alterare lo stesso modello di politica pubblica nel settore culturale. Un modello che, finora, in tutto il territorio nazionale è basato sulla presenza di un'autorità statale di tutela indipendente (le Soprintendenze) e su standard uniformi di protezione del patrimonio. L'idea di sostituirlo con venti modelli regionali distinti (o anche solo due o tre, iniziando dal Nord) non può che sollevare perplessità sia giuridiche che pratiche: giuridiche, perché in contrasto con il principio di uniformità nella tutela e con la configurazione della tutela come materia trasversale di interesse nazionale; pratiche, con l'introduzione di disparità e potenziali conflitti di competenza difficilmente gestibili nel lungo termine. Al contrario, la proposta emiliano-romagnola non incideva sul ruolo statale di tutela, ma cercava di armonizzarlo con l'azione regionale sul terreno della valorizzazione. Essa appariva più coerente con quanto la stessa Corte costituzionale auspicava fin dal 2004: forme di coordinamento e coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio delle funzioni di tutela, "sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza", come recita l'art. 5, comma 4, del Codice dei beni culturali. In altre parole, l'Emilia-Romagna non aveva "forzato" gli strumenti costituzionali esistenti, bensì li aveva utilizzati per dare corpo a quelle stesse idee di cooperazione differenziata che erano già presenti nell'ordinamento.

Da questa comparazione, emerge chiaramente che l'autonomia in materia di beni

culturali può essere concepita in modo antagonista (Stato vs Regione, competenze esclusive, sostituzione di apparati), oppure in modo sinergico (Stato e Regione insieme, competenze condivise, rafforzamento reciproco). Le vicende di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna mostrano che la seconda via era più promettente sul piano della compatibilità costituzionale e dell'effettività, mentre la prima – perseguita da Veneto e Lombardia, dava luogo a seri dubbi di tenuta nel disegno della Carta costituzionale.

Va, in ogni caso, rimarcato che, lette alla luce del diritto vigente, le tre suddescritte proposte di autonomia differenziata sopravvivono ormai come materiali preparatori e come casi di studio, più che come testi trapiantabili nel nuovo procedimento di autonomia differenziata.[59]

Un cenno, infine, va fatto agli schemi di intesa preliminare tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto approvati dal Consiglio dei Ministri il 18.2.2026. Tali schemi sono rilevanti come segnale politico e istituzionale, in quanto segnano l'avvio di una nuova fase procedurale dell'autonomia differenziata dopo la legge n. 86/2024 e la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, anche se non riguardano i beni culturali. La sintesi ufficiale pubblicata dal Dipartimento per gli affari regionali indica, infatti, come oggetto degli schemi, la protezione civile, le professioni, la previdenza complementare e integrativa, la salute e il coordinamento della finanza pubblica.[60] Il loro richiamo va, quindi, visto solo quale aggiornamento del quadro generale, non come prova di una riattivazione o approvazione delle vecchie richieste lombarde e venete in materia di beni culturali. Quanto al contenuto di tali intese preliminari, mentre la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale ha sottolineato l'esigenza di riconoscere al Parlamento un ruolo centrale nella definizione e nell'approvazione delle intese, la procedura seguita sembra, invece, ridimensionarne la funzione, poiché le Camere sono chiamate a esprimere un parere e, in sede finale, a votare la legge di recepimento senza poter intervenire con emendamenti su ambiti che rientrano nella loro competenza legislativa. Inoltre, le materie oggetto delle pre-intese interessano settori in cui il rapporto tra autonomia regionale e sostenibilità finanziaria è particolarmente sensibile. L'operazione non consiste semplicemente nell'attribuzione di nuove competenze, ma nella definizione del quadro di esercizio di tali funzioni. A tal riguardo, i LEP rappresentano il principale strumento di equilibrio, definendo la soglia minima dei diritti da garantire uniformemente sul territorio nazionale. Tuttavia, l'assenza di una quantificazione

[59] M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Istituzioni del Federalismo* , 2, 2018, 471 ss.; G. CAPORALI, *La legge quadro sull'autonomia differenziata: un'analisi delle criticità e delle prospettive*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2024.

[60] Gli schemi devono essere prima sottoposti al parere della Conferenza Unificata e successivamente trasmessi alle Camere, dove saranno esaminati dagli organi parlamentari competenti. Solo al termine di questo iter procedurale sarà possibile determinare con precisione l'effettiva estensione delle nuove competenze regionali, comprese quelle relative alle professioni.

ISSN 2036-7821

rigorosa dei costi standard dei servizi e il ricorso persistente alla spesa storica come parametro rischiano di compromettere la sostenibilità finanziaria e di generare disomogeneità nell'erogazione dei servizi, trasformando l'autonomia differenziata in un potenziale veicolo di inefficienza e disparità territoriali. In questo contesto, l'autonomia differenziata non si limita al trasferimento di funzioni, ma impone di tradurre i diritti costituzionali in standard operativi misurabili e finanziariamente sostenibili.[61] In assenza di LEP puntualmente definiti e adeguatamente finanziati, il rischio è che il decentramento si risolva in un mero spostamento di responsabilità, con effetti negativi quali disomogeneità nell'erogazione dei servizi, squilibri finanziari tra territori e compressione sostanziale dei diritti. L'autonomia come evidenziato, non attenua il rilievo dei vincoli di finanza pubblica, ma ne ridefinisce le modalità di applicazione: il controllo non si concentra più esclusivamente sulla verifica preventiva dei capitoli di spesa, bensì sulla valutazione dei risultati conseguiti e sulla capacità delle amministrazioni di garantire, in condizioni di equilibrio finanziario, i livelli essenziali delle prestazioni. Solo in tale assetto l'autonomia può divenire strumento di responsabilizzazione, comparabilità tra amministrazioni e maggiore trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche.

VI. Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: potenzialità e criticità.

Nel quadro del regionalismo differenziato, il dibattito sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni si concentra sull'equilibrio tra autonomia territoriale e coerenza delle politiche nazionali.
In tale contesto, i sostenitori del regionalismo differenziato ne sottolineano il potenziale valore democratico, ritenendo che l'attribuzione di ulteriori competenze a livello regionale possa rafforzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche. La prossimità istituzionale rafforzerebbe, infatti, la responsabilità politica dell'ente regionale, chiamato ad assumere decisioni maggiormente aderenti alle scelte pubbliche e alle esigenze delle comunità territoriali. La conoscenza diretta del contesto consente di individuare i beni maggiormente identitari e di calibrare politiche culturali mirate nonchè di favorire il coinvolgimento degli attori locali, di monitorare con continuità lo stato dei beni e intercettare tempestivamente gli interessi culturali emergenti. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che il decentramento consente spesso di "conoscere più attentamente le peculiarità dell'ambiente in cui la funzione è svolta" e di "adeguarsi meglio alle preferenze dei cittadini" nonché di sperimentare innovazioni amministrative. Dunque, un primo argomento a favore dell'autonomia differenziata è la maggiore sensibilità e capacità

[61] Al fine di garantire l'uniforme tutela dei diritti su tutto il territorio nazionale, è necessario che i meccanismi di perequazione, i criteri di finanziamento e i relativi parametri di riparto siano strutturati in modo trasparente, oggettivo e coerente con gli equilibri di finanza pubblica.

di adattamento che la gestione locale può garantire nel campo culturale, rispetto a una burocrazia centrale più lontana e uniforme. [62]

Un ulteriore profilo favorevole al regionalismo differenziato viene individuato sotto il versante dell'efficienza e della semplificazione amministrativa. L'attribuzione alla Regione di una funzione di coordinamento unitario in materia di tutela e valorizzazione potrebbe contribuire a ridurre sovrapposizioni di competenze e conflitti di attribuzione che, nell'assetto vigente, possono incidere negativamente sulla tempestività e sull'efficacia degli interventi. In contesti territoriali caratterizzati dalla compresenza di istituti culturali afferenti a diversi livelli di governo (ad es. museo archeologico locale), una regia regionale integrata potrebbe favorire forme di gestione coordinata - mediante l'armonizzazione di orari, sistemi di accesso e percorsi di visita - con potenziali benefici in termini di razionalizzazione delle risorse, economie di scala e migliore fruizione da parte dell'utenza. La sperimentazione di modelli regionali differenziati può generare meccanismi di concorrenza virtuosa tra territori, incentivando le Regioni più dinamiche a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle proprie strutture amministrative. Nell'ambito del regionalismo differenziato, l'attribuzione di maggiore autonomia comporta una responsabilizzazione diretta degli enti regionali, favorendo l'innovazione gestionale e la sperimentazione di soluzioni organizzative più aderenti ai bisogni delle comunità locali.

Tale approccio trova applicazione anche nella gestione del patrimonio culturale, dove l'autonomia differenziata può permettere interventi più mirati, una valorizzazione dei beni più efficace e un miglioramento dei servizi culturali, in linea con i Livelli Essenziali delle Prestazioni[63].

Va evidenziato, inoltre, che il regionalismo differenziato contribuisce al rafforzamento del principio di responsabilità politico-amministrativa, in coerenza con il nesso tra attribuzione di competenze e imputazione dei risultati. L'assunzione diretta di funzioni in materia di beni culturali comporta, infatti, non solo l'esercizio di poteri decisionali, ma anche la piena assunzione dell'onere finanziario e della responsabilità verso il corpo elettorale regionale. In tale configurazione, l'ampliamento dell'autonomia riduce le aree di sovrapposizione e attenua le dinamiche di deresponsabilizzazione istituzionale, poiché rende più trasparente il

[62] A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 2025; G. RIVOSECCHI, *L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2024, 255 ss.; C. TUBERTINI, L. CASTELLI (2025); G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Bologna, Il Mulino, 2025, 403 ss.; M. DE DONNO, Op. cit., 2025.

[63] Alcune Regioni potrebbero sviluppare *best practice* - ad esempio partenariati pubblico-privati per la valorizzazione, reti museali digitali all'avanguardia, modelli di coinvolgimento dei giovani nella tutela - che servirebbero da laboratorio anche per altre. La possibilità di adattare le norme amministrative alle peculiarità locali potrebbe eliminare vincoli e procedure percepite come eccessivamente centralistiche, liberando energie creative sul territorio.

rapporto tra scelte adottate e risultati conseguiti. Ne deriverebbe, secondo questa impostazione, un incentivo all'adozione di modelli gestionali basati sulla programmazione strategica, sulla valutazione delle performance e sull'efficienza allocativa delle risorse, favorendo il progressivo superamento di logiche assistenziali e di dipendenza dal livello centrale. Parimenti rilevante in questo modello gestionale è la partecipazione della comunità locale attraverso strumenti di codecisione, che consentono ai cittadini di intervenire nei processi decisionali, contribuendo alla definizione delle priorità, alla verifica dei risultati e alla distribuzione delle risorse. In questo contesto, l'efficienza gestionale si integra con la responsabilità sociale, garantendo che le decisioni amministrative promuovano concretamente e tutelino i diritti culturali della collettività.

In continuità con i profili di efficienza e responsabilizzazione già evidenziati, la differenziazione delle politiche culturali regionali può rappresentare anche un fattore di innovazione istituzionale. Il regionalismo differenziato, infatti, consente di sperimentare soluzioni normative e modelli organizzativi su scala territoriale limitata, secondo una logica incrementale di verifica empirica dei risultati. Nel settore dei beni culturali ciò potrebbe tradursi nell'adozione, da parte di singole Regioni, di assetti gestionali integrati, nella razionalizzazione degli istituti culturali e nell'introduzione di strumenti tecnologici avanzati, valutandone l'impatto prima di un'eventuale estensione ad altri contesti. L'autonomia configurerebbe così uno spazio di adattamento e sperimentazione, volto a rendere più tempestivi ed efficaci gli interventi - ad esempio nei procedimenti di restauro - pur nel rispetto degli standard essenziali fissati a livello nazionale.

Le potenzialità dell'autonomia differenziata nel settore dei beni culturali possono essere ricondotte a quattro direttrici principali: la prossimità decisionale, che consente politiche maggiormente aderenti alle specificità territoriali; la flessibilità organizzativa e la capacità di innovazione; la semplificazione dei livelli amministrativi, con possibili effetti di maggiore efficienza; la più chiara imputazione della responsabilità politica e finanziaria in capo alle Regioni. L'esperienza dell'Emilia-Romagna evidenzia come forme strutturate di cooperazione tra Stato e Regione possano rafforzare la gestione del patrimonio culturale, senza pregiudicare l'unitarietà della tutela, ma anzi integrando le risorse statali con un più incisivo intervento territoriale. Un regionalismo differenziato adeguatamente disciplinato potrebbe contribuire a una più efficace valorizzazione del patrimonio culturale diffuso, nel rispetto della funzione unitaria di tutela e dell'interesse nazionale.

Accanto ai potenziali vantaggi, occorre valutare le criticità legate alla differenziazione delle competenze in materia di patrimonio culturale, che può accentuare le disparità territoriali, generando effetti sfavorevoli sulle aree

economicamente più svantaggiate.[64] Se le Regioni economicamente più strutturate e con maggiore capacità amministrative ricevessero ulteriori competenze in materia culturale, potrebbero gestirle in modo da consolidare un vantaggio territoriale, trattenendo risorse eccedenti rispetto a quanto necessario per garantire i LEP. In tale scenario, pur in presenza della garanzia di uno standard minimo uniforme, nulla impedirebbe alle Regioni con maggiore capacità fiscale di offrire servizi culturali significativamente più avanzati, incrementando investimenti, qualità delle strutture e programmazione degli eventi. Ciò determinerebbe un potenziale ampliamento del divario tra territori, con possibili tensioni rispetto al principio di solidarietà e all'esigenza di coesione nazionale che informano l'assetto costituzionale delle autonomie.

La legge n. 86/2024 ha tentato di mitigare tale rischio imponendo la copertura integrale dei LEP e l'adozione di misure perequative tra territori. Tuttavia, permane l'incertezza relativa alla gestione dei cd. residui fiscali, ossia delle eccedenze di gettito rispetto alle quote di spesa trasferite. In Regioni come la Lombardia o il Veneto, caratterizzate da un saldo negativo tra entrate fiscali e spesa pubblica (ossia territori che contribuiscono più di quanto ricevono), si profila il rischio che l'autonomia fiscale si traduca in un trattenimento delle risorse eccedenti, motivato da una gestione più efficiente della spesa. Tale dinamica è incompatibile con il principio perequativo, corollario del principio di uguagianza sostanziale e di solidarietà interterritoriale (ex artt. 3 e 119 Cost), e con l'equilibrio verticale tra Stato e Regioni delineato dalla giurisprudenza costituzionale, che ha più volte ribadito l'esigenza che i meccanismi di perequazione e di finanziamento dei diritti fondamentali, inclusi i LEP, non vengano svuotati di efficacia dalla mancata attuazione di strumenti finanziari adeguati, in ossequio al disegno costituzionale del federalismo cooperativo teso ad evitare che l'attuazione dell'autonomia differenziata produca disparità di trattamento che compromettano l'effettività dei LEP e la coesione territoriale.[65]

Un rischio correlato al processo di frammentazione normativa e gestionale è quello di dar luogo ad una "Repubblica a macchia di leopardo" o a "vestito di Arlecchino"[66]

[64] Sulle fratture economiche, sociali e territoriali cfr. T.E. FROSINI, ***Il diritto costituzionale all'insularità***. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2023, vol. 37, 1, 41-57; F. ZAMMARTINO, ***La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto Calderoli: alcuni spunti di riflessione***, in Diritto pubblico europeo, in *Rassegna online*, 2023, 2, 112-134; L. RONCHETTI, ***Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile***, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2020, 1, 19-36.

[65] In tal senso, Cort. Cost. n. 192/2024 in Corte Costituzionale. La legge n. 86/2024 richiama il principio dell'unitarietà delle politiche pubbliche, ma non prevede strumenti vincolanti per la sua attuazione. Tale carenza comporta una discrepanza tra principio normativo e realtà applicativa, con effetti potenzialmente regressivi sull'effettività dei LEP, sulla perequazione orizzontale e verticale e sulla coesione territoriale. In assenza di meccanismi efficaci di coordinamento, monitoraggio e controllo, il richiamo all'unitarietà resta essenzialmente programmatico, incapace di garantire la coerenza complessiva dell'azione pubblica e la corretta allocazione delle risorse.

[66] In tal senso, R. ARCANO, A CAPACCI, G. GALLI, Op. cit, 2024; G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma - Bari, Editori Laterza, 2023.

ISSN 2036-7821

con il moltiplicarsi di sistemi amministrativi e normativi differenti in ogni territorio, con evidenti svantaggi non solo per i cittadini e le imprese del Mezzogiorno[67]. L'attribuzione di competenze differenziate potrebbe dar luogo a discipline regionali divergenti anche in materia di beni culturali, di circolazione delle opere, dei requisiti professionali, con conseguenti aggravi per gli operatori attivi su più territori e possibili disomogeneità per l'utenza. Sul piano costituzionale, un'eccessiva eterogeneità rischierebbe di compromettere il coordinamento e l'unitarietà del patrimonio culturale, valore che la Corte costituzionale ha più volte richiamato quale limite alla disarticolazione delle competenze tra i diversi livelli di governo. L'assenza di una visione strategica nazionale potrebbe comportare la perdita di significative opportunità di coordinamento e sviluppo del patrimonio culturale. In assenza di linee guida comuni, iniziative di portata sovraregionale rischierebbero di incontrare difficoltà operative e organizzative, dovendo confrontarsi con regolamenti e procedure regionali eterogenei. Un approccio frammentato rischierebbe di ridurre la condivisione di risorse e competenze, compromettendo l'efficacia di progetti nazionali e la capacità dello Stato di promuovere strategie culturali coerenti e uniformi.

Un rischio aggiuntivo concerne il possibile indebolimento dell'autonomia tecnica nella gestione e nella tutela del patrimonio culturale e delle competenze tecnico-scientifiche del personale. Il trasferimento alle Regioni di funzioni oggi affidate alle soprintendenze statali - concepite come organi indipendenti e gerarchicamente rispondenti al Ministero della Cultura - comporterebbe l'esposizione delle scelte di tutela alle logiche politiche locali. In tale scenario, i dirigenti regionali potrebbero essere soggetti a pressioni volte a privilegiare interventi di immediata visibilità o consenso, a scapito della salvaguardia tecnica dei siti e delle opere, con possibili conflitti tra interesse pubblico di lungo periodo e sollecitazioni politiche territoriali[68]. Le soprintendenze statali dispongono di personale specializzato reclutato su base nazionale, mentre le Regioni non possiedono strutture equivalenti e dovrebbero crearle *ex novo* o assorbire quelle esistenti. Tale trasferimento potrebbe non realizzarsi pienamente qualora i funzionari statali rifiutassero di transitare nei ruoli regionali,

[67] A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi*, 2019, 19, 6 ss; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019. E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in *forumcostituzionale*, 2019, 1 ss.; M. BELLETTI, *Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale*, in *Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali* 2024, 1, 21 ss.;

[68] Il conflitto di interessi è evidente quando le autorità locali privilegiano interventi di trasformazione del territorio con impatto economico a rischio della tutela dei beni culturali. In tal senso, Regioni come Lombardia e Veneto, con tassi di consumo di suolo tra I più elevate in Italia, dimostrano come sia delicata la gestione del territorio. M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian papers on federalism*, 2023, 1, 54 -55; G.L. CONTI, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, in *osservatoriosullefonti*, 2002, 404.

con conseguente perdita di know-how tecnico-scientifico. Anche laddove le Regioni acquisissero il personale, l'autonomia rischierebbe di frammentare le professionalità, generando corpi tecnici regionali separati e privi della capacità operativa sufficiente e delle sinergie oggi garantite a livello nazionale, con possibili effetti negativi sulla formazione, sulla condivisione delle esperienze e sugli standard qualitativi. [69] L'autonomia differenziata proposta da Regioni come Lombardia e Veneto potrebbe non determinare un reale snellimento amministrativo, ma piuttosto generare una duplicazione dei livelli burocratici. Il trasferimento di competenze dal centro alle Regioni comporterebbe la creazione di nuove strutture regionali, senza necessariamente ridurre la presenza statale, necessaria almeno a fini di controllo e coordinamento. Un tale assetto rischierebbe di incrementare complessità e spesa pubblica, creando parallelismi tra organi statali e regionali e vanificando gli obiettivi di efficienza. Esperienze pregresse di decentramento hanno mostrato come, in alcuni casi, il rafforzamento delle strutture centrali sul territorio sia stato addirittura maggiore, confermando che il semplice trasferimento di competenze non garantisce automaticamente riduzione della burocrazia né risparmi di spesa. Se da un lato l'autonomia differenziata può offrire opportunità di gestione, innovazione e responsabilizzazione regionale, dall'altro non comporta automaticamente dei vantaggi, in quanto sussistono rischi concreti di frammentazione, duplicazione burocratica e dispersione delle competenze che possono vanificare i presunti benefici. Particolarmente rilevanti sono le tensioni politiche e identitarie che possono emergere da un'eccessiva regionalizzazione: il patrimonio culturale, simbolo dell'identità nazionale condivisa, potrebbe essere percepito come "proprietà locale", generando conflitti tra Regioni e tra cittadini di diverse aree e minando la coesione culturale e la narrativa storica unitaria. Qualsiasi modello di autonomia differenziata deve essere attentamente calibrato, in modo da conciliare l'efficienza gestionale e la sperimentazione regionale con la salvaguardia dei principi superiori di tutela unitaria e solidarietà nazionale, prevenendo derive politiche o identitarie che possano compromettere l'integrità e la fruizione condivisa del patrimonio culturale italiano. Il nodo centrale consiste nel bilanciare l'esigenza di autonomia regionale con la salvaguardia dell'unità del patrimonio culturale e dei principi costituzionali. L'autonomia differenziata non può tradursi in una frammentazione arbitraria delle tutele, ma va intesa come uno strumento di flessibilità motivata, volto a migliorare l'efficacia gestionale senza intaccare i fondamenti dell'ordinamento.

Come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale sull'art. 116, comma 3, le deroghe devono rispettare i principi di adeguatezza, sussidiarietà, leale cooperazione e proporzionalità rispetto agli obiettivi dichiarati. Sotto questo profilo, le richieste regionali dovrebbero essere valutate in maniera graduale e cooperativa,

ISSN 2036-7821

privilegiando modelli sperimentali e circoscritti, come dimostra l'esperienza dell'Emilia-Romagna, che combina innovazione gestionale e compatibilità costituzionale, evitando pretese eccessivamente generalizzate e riducendo i rischi di frammentazione normativa e identitaria. Un principio guida fondamentale è quello di unità e solidarietà nazionale, sancito dall'art. 5 della Costituzione, che riconosce le autonomie locali, ma ne subordina l'esercizio alla coesione e all'eguaglianza tra cittadini. Tale principio, rafforzato dall'art. 119, comma 5, della Costituzione sulla perequazione territoriale, assume particolare rilevanza nel settore culturale: i diritti culturali - accesso al patrimonio storico-artistico, fruizione del paesaggio, partecipazione alla vita culturale - devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla Regione di residenza.
In questo contesto, i LEP in materia culturale, da definire secondo la legge n. 86/2024, rappresentano uno strumento essenziale per fissare standard minimi condivisi di tutela, come aperture annuali dei musei o spesa pro capite per la cultura, costituendo un "nucleo invalicabile" di garanzie comuni.[70] Parallelamente, le misure di perequazione e gli interventi speciali ex art. 119 Cost. dovranno sostenere le Regioni meno dotate di risorse, colmando le disuguaglianze e tutelando i beni culturali nei territori più fragili.
Il regionalismo differenziato impone di superare una visione dicotomica Stato-Regioni, adottando invece un approccio unitario e plurale, in cui lo Stato coordina e integra le articolazioni territoriali per il perseguimento di fini comuni. L'art. 9 Cost., nella formulazione voluta dai Costituenti, conferma questa impstazione: la Repubblica tutela il patrimonio storico e artistico della Nazione attraverso il concorso di tutti i livelli di governo - statale, regionale e locale - secondo le rispettive competenze, in spirito di collaborazione. Il fine ultimo è garantire la trasmissione alle future generazioni di un patrimonio culturale integro e vitale. A tal fine, lo Stato assicura la visione unitaria, i principi generali e le risorse, intervenendo dove necessario, mentre le Regioni contribuiscono con la conoscenza del territorio, la capacità gestionale locale e il coinvolgimento delle comunità, realizzando così un equilibrio tra tutela nazionale e gestione regionale.

VII. Considerazioni conclusive e prospettive sistematiche.

Alla luce della ricostruzione condotta, l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. in materia di beni culturali non può risolversi in un trasferimento indistinto "per materie", ma deve configurarsi come attribuzione selettiva di funzioni puntualmente delimitate e verificabili. La distinzione non è meramente terminologica. Incide sulla

[70] La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 220/2021, aveva affermato la natura dei LEP quale nucleo essenziale e invalicabile di garanzie, ribadendone la funzione primaria di assicurare l'accesso uniforme ai diritti fondamentali ex art. 117, 2° comma, Cost.

ISSN 2036-7821

tenuta complessiva del riparto di competenze e, soprattutto, sulla possibilità di preservare l'unità del sistema di garanzie che la Costituzione appresta in materia di tutela.

La tutela del patrimonio culturale, strettamente connessa all'art. 9 Cost, costituisce, infatti, interesse primario e unitario della Repubblica e richiede condizioni di protezione omogenee e non regressive sull'intero territorio nazionale. Ne deriva che, anche quando si ritenga opportuno ampliare spazi di autonomia regionale, l'assetto della tutela deve restare ancorato a standard uniformi, a presìdi tecnici dotati di indipendenza e continuità e a strumenti di indirizzo e coordinamento idonei a evitare disallineamenti applicativi tra territori. In coerenza al quadro costituzionale delineato, la determinazione dei LEP assume un valore strutturale: essi rappresentano il parametro sostanziale di ammissibilità della differenziazione e devono garantire non solo livelli minimi di fruizione, ma anche adeguate capacità tecnico-amministrative. In assenza di standard operativi e finanziariamente presidiati, l'autonomia differenziata rischierebbe di produrre diseguaglianze nella qualità della tutela, con effetti sull'eguaglianza sostanziale e sulla coesione territoriale.

Le prospettive future, sul piano sistematico, richiedono quindi una cornice di condizioni non eludibili. In primo luogo, la selezione delle funzioni devolvibili deve essere guidata da criteri di adeguatezza, proporzionalità e sussidiarietà, con oggetti circoscritti e compatibili con la permanenza di una regia unitaria sulla tutela. In secondo luogo, deve essere rafforzata la leale collaborazione attraverso procedure stabili e non episodiche, capaci di assicurare coordinamento tecnico-amministrativo, interoperabilità dei dati conoscitivi, uniformità dei criteri autorizzativi e condivisione delle responsabilità. In terzo luogo, ogni trasferimento funzionale deve essere accompagnato da meccanismi di monitoraggio, valutazione e revisione, con indicatori di risultato e clausole di salvaguardia che consentano di intervenire in caso di scostamento dagli standard o di effetti distorsivi. La governance del patrimonio culturale costituisce ambito paradigmatico di emersione delle tensioni tra unità e differenziazione nell'assetto costituzionale multilivello. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non può tradursi in una frammentazione del sistema di tutela e valorizzazione, né determinare un ampliamento dei divari territoriali nella garanzia dei diritti culturali. L'esercizio delle competenze differenziate deve, pertanto, inscriversi entro una cornice unitaria, idonea ad assicurare livelli adeguati e omogenei di protezione del patrimonio sull'intero territorio nazionale, in coerenza con i principi di unità giuridica ed economica della Repubblica e di coesione territoriale. In tale ottica, occorre superare assetti meramente settoriali o rigidamente gerarchici, promuovendo forme di governance cooperativa capaci di coniugare differenziazione organizzativa e uniformità delle garanzie sostanziali. Una gestione conforme ai parametri costituzionali deve

ISSN 2036-7821

perseguire la sostenibilità economico-finanziaria, ambientale e sociale delle politiche di tutela e valorizzazione; l'equità nell'accesso e nella fruizione dei beni, quale declinazione del principio di uguaglianza sostanziale; la coerenza con il carattere dinamico e plurale del patrimonio culturale; il rispetto dei principi di legalità, imparzialità, trasparenza, responsabilità e buon andamento dell'amministrazione. L'azione pubblica in materia di beni culturali abbraccia l'intero ciclo di vita del patrimonio[71], configurandosi come un sistema unitario e integrato. Proprio questa visione complessiva e coordinata, che richiede l'intervento congiunto e armonizzato di tutti i livelli di governo secondo il quadro costituzionale delle competenze, rende evidente la difficoltà di attuazione del regionalismo differenziato in campo culturale. La frammentazione delle funzioni e delle responsabilità comprometterebbe, infatti, l'esigenza di uniformità nella protezione del patrimonio culturale, che costituisce un valore unitario della Repubblica e non può essere oggetto di discipline territorialmente differenziate senza pregiudicarne l'effettiva tutela. Alla luce della sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale, la materia del patrimonio culturale conferma la propria natura unitaria e funzionalmente integrata: l'autonomia differenziata incontra un limite nei principi fondamentali che presidiano la tutela del patrimonio quale interesse pubblico primario, che impone coerenza sistemica, coordinamento e garanzia uniforme dei valori culturali su base nazionale. A ciò si aggiunge un profilo decisivo, che impone di leggere il tema oltre la dimensione interna. Pur volendo riconoscere spazi di autonomia differenziata, il patrimonio culturale implica responsabilità e garanzie che trascendono il livello statale. La qualificazione di ampie porzioni del patrimonio come "patrimonio dell'umanità", e più in generale la rete di obblighi derivanti da convenzioni internazionali e dall'ordinamento sovranazionale, richiedono continuità di garanzie, affidabilità degli strumenti di protezione e capacità di assicurare livelli elevati di conservazione e trasmissione alle generazioni future. In questo senso, l'autonomia può operare come leva organizzativa e gestionale solo entro un quadro che impedisca arretramenti nella tutela e che mantenga riconoscibile il centro di responsabilità pubblica, poiché l'adempimento degli obblighi di protezione è imputato, in ultima istanza, alla Repubblica come soggetto unitario. Il punto di equilibrio, pertanto, non è tra "unità" e "autonomia" intese come alternative, ma tra unitarietà della tutela e differenziazione funzionale controllata, orientata a migliorare le prestazioni senza produrre diseguaglianze territoriali[72]. La valorizzazione può conoscere margini più ampi di adattamento e sperimentazione, purché resti

[71] Dalla individuazione e catalogazione, alla programmazione degli interventi di tutela e conservazione, fino alla regolamentazione della fruizione e alle strategie di valorizzazione.

[72] M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 5, 2023, suggerisce di rinviare l'autonomia differenziata, privilegiando, grazie ai fondi PNRR, il riequilibrio economico del Paese e la revisione del Titolo V in senso più coerente con il principio di solidarietà.

compatibile con i principi e gli standard che presidiano la tutela. Ne consegue che l'eventuale autonomia differenziata in materia culturale, per risultare costituzionalmente sostenibile e amministrativamente efficace,, non può assumere la forma di un trasferimento esteso di ambiti materiali, ma solo quella di attribuzioni puntuali di funzioni, sorrette da LEP rigorosi, da adeguate risorse finanziarie e da strumenti di coordinamento idonei a preservare l'unitarietà della tutela del patrimonio culturale e a garantirne la tenuta anche sul piano sovranazionale

ISSN 2036-7821