



“Autonomia differenziata”

Parere dell'Associazione Nazionale Archeologi alla Commissione I Senato

Onorevole Presidente e onorevoli Commissari e Commissarie,

quest'associazione ha esaminato testi e relazioni di accompagnamento dei DDL nn. 273 e 615 in materia di *“attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione”*.

In quanto associazione di categoria degli archeologi italiani, ci siamo concentrati sugli aspetti che riguardano più direttamente l'ambito dei beni culturali e del paesaggio, e quello professionale in generale.

La richiesta di avocare alle regioni poteri, funzioni e competenze (legislative e amministrative) proprie dello Stato, del Ministero della Cultura, e dei suoi organi periferici statali, le Soprintendenze, ci trova in disaccordo in quanto produrrebbe la pericolosa trasposizione dei processi di tutela e di valorizzazione da un piano tecnico nazionale ad uno politico regionale. Le Soprintendenze ABAP (Archeologia, Belle Arti e Paesaggio), che oggi garantiscono l'interesse costituzionale alla tutela del patrimonio, tanto in campo “beni culturali” quanto in campo “paesaggistico”, diventerebbero enti pubblici regionali sottratti al controllo e alla supervisione nazionale, possibilmente caratterizzati (come già oggi avviene ad esempio in Sicilia, che in questo caso è un esempio pratico negativo) da una forte mutevolezza politica in ragione delle alternanze di governo della Regione, a discapito della continuità tecnico-scientifica necessaria al raggiungimento dell'obiettivo principale, ovvero proprio la tutela del patrimonio culturale e la sua successiva fruizione.

Con riferimento alle possibilità di attuazione del dettato costituzionale costituito dal comma 3 dell'articolo 116 della Carta, per la cosiddetta “autonomia differenziata” delle regioni a statuto ordinario, esso può e deve



essere inquadrato nella sua portata autonomistica intrinseca al nostro modello repubblicano nazionale unitario. Ma questo obiettivo non può rimanere disgiunto ed isolato rispetto ad una più ampia esigenza di piena attuazione del principio fondamentale espresso all'art. 5 della Costituzione e delle norme del Titolo V, al fine di giungere, in maniera organica e nel rispetto dell'unità e indivisibilità del Paese, alla realizzazione della "repubblica delle autonomie", in cui i diversi attori del governo locale e regionale, nella specificità delle reciproche posizioni istituzionali e dei ruoli ad essi riconosciuti dalla Carta, possano finalmente assumere la valenza che è loro propria, anche attraverso la chiara definizione di compiti e responsabilità di ciascun livello di governo.

In merito alle funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio, anche l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul regionalismo differenziato non può prescindere pertanto dall'essere considerata nel quadro di una maggiore e sempre più attenta ispirazione a principi di autonomia e responsabilità, ma che avvenga in un quadro coordinato e coerente di scelte nel rispetto dell'art. 9 della Costituzione, laddove si investe la Repubblica della promozione dello "sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione", quindi con una concorrenza sussidiaria delle regioni, in materia di valorizzazione del Patrimonio culturale, in una visione organica e nazionale di un patrimonio collettivo unico ed indivisibile, sebbene aperto al coinvolgimento e alla compartecipazione degli stakeholder territoriali, intese come "comunità di patrimonio" secondo i dettami della Convenzione Europea di Faro.

Appare quindi conveniente che tali funzioni siano esercitate dallo Stato, come previsto dal citato art. 9 della Carta, a garanzia di equità e uniformità di applicazione su tutto il territorio nazionale. Pur accogliendo con favore il principio di una maggiore presenza delle regioni nelle decisioni che



riguardano i propri territori, spostare le funzioni dallo Stato alle regioni crea uno squilibrio di poteri. Si verificherebbe, ad esempio, nell'ambito dei piani paesaggistici regionali: oggi questi importanti strumenti di pianificazione territoriale sono elaborati dalle regioni e sottoposti al parere degli organi competenti del Ministero della Cultura. Un sistema di contrappesi che garantisce l'esercizio delle tutele previste dalla Costituzione. La richiesta, da parte delle regioni, di ricevere attribuzione di potestà legislativa e amministrativa in materia di tutela dei beni paesaggistici, avrebbe come conseguenza che la redazione e l'approvazione di questi strumenti escluderebbe la partecipazione degli organi nazionali. Verrebbe quindi meno il dovuto contrappeso democratico tra chi elabora il piano, e chi lo approva. Peraltro, anche in questo caso, già oggi il D. Lgs. 42/2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, prevede che "le regioni, il Ministero della Cultura ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici" (art. 143, c.2). Forma congiunta che snellisce i processi senza indebolire l'efficacia democratica del sistema di pesi e contrappesi previsti dal nostro ordinamento repubblicano.

Anche le richieste di autonomia in materia di "Professioni", tuttavia, destano preoccupazione. Prevedere, ad esempio, l'istituzione di nuove professioni non ordinistiche riguardanti competenze connesse alle specifiche regionali, creerebbe un proliferare di nuove professioni a carattere regionali la cui compatibilità con le normative europee in materia di libera circolazione dei beni e servizi appare più che dubbia. Ma anche considerando l'ambito nazionale, la creazione di figure professionali a carattere regionale sembra difficilmente compatibile con i più basilari principi di libera concorrenza. E se immaginiamo la possibile istituzione di figure professionali riconducibili a professioni già esistenti (ad esempio, "l'archeologo" o "l'archivista") magari caratterizzate in senso regionale ("l'archeologo



lombardo” o “l’archivista veneto”) sono ipotizzabili esiti palesemente discriminatori in senso territoriale.

Molto confuse, infine, appaiono le ipotesi di procedere ad una completa autonomia delle regioni nelle funzioni di valorizzazione del patrimonio culturale. Posto che già oggi tali funzioni sono in gran parte state devolute alle regioni, resistono (molto opportunamente) meccanismi di controllo da parte dello Stato, grazie ai quali è (o, almeno, dovrebbe essere) garantito un livello minimo nella qualità dell’offerta culturale e della valorizzazione del patrimonio.

In conclusione, riteniamo una scelta sbagliata quella di sostenere la devoluzione completa delle funzioni di tutela e di valorizzazione dei beni culturali alle singole regioni che ne facciano richiesta. E questa scelta, peraltro, stupirebbe laddove l’ordinamento costituzionale già oggi riserva tali funzioni allo Stato, ma prevede la possibilità per le regioni di negoziare con lo Stato un proprio ruolo più attivo proprio nelle funzioni rivendicate, pur senza arrivare da una completa devoluzione. La normativa nazionale attualmente vigente in materia di beni culturali (D. Lgs. 42/2004) prevede infatti all’art. 5 procedure per la *“cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale”*. Le competenze richieste in materia di *“tutela del patrimonio librario”*, ad esempio, sono esplicitamente ricordate al comma 3 del citato articolo 5.

Se ci spostiamo sull’ambito della valorizzazione, fatte salve le norme costituzionali, è sempre il D. Lgs. 42/2004 a definire già oggi, all’art. 112, che *“Nel rispetto dei principi richiamati al comma 1, la legislazione regionale disciplina le funzioni e le attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente”* (comma 2), e che *“Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per*



elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica...” (comma 4).

In conclusione, giova ricordare che la tutela del patrimonio culturale è tutela di beni (materiali e immateriali) che appartengono a tutti, sono letteralmente “beni di tutti”, il cui godimento fa parte dei diritti universali di ogni essere umano ed è direttamente connesso alla felicità individuale. Sarebbe un errore, innanzitutto culturale, definirli in senso territoriale, escludente per definizione: si veda ad esempio la proposta della Regione Veneto dove si prevede, in tema di valorizzazione, di disciplinare interventi “*a favore del patrimonio culturale di origine veneta*”: ma il patrimonio culturale è “della Nazione”, è di tutti! Il patrimonio culturale “custodito” in Veneto (certo non “*di origine veneta*”, definizione impossibile da caratterizzare in maniera univoca) è anche dei Siciliani, dei Lombardi, di ogni cittadino italiano, che deve avere voce in capitolo (con gli strumenti previsti dalla legge) nelle decisioni che lo riguardano. Si tratta di patrimonio della Nazione. E tale deve restare, a cominciare dalla sua tutela.

Come già tempo fa suggerivano autorevoli voci dell’ambito del diritto amministrativo, con esperienza diretta nel settore dei beni culturali (Girolamo Scullo), per le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali non è la devoluzione completa alle regioni la strada da percorrere per garantire i relativi interessi costituzionali, mentre “*l’apertura di un tavolo di confronto politico/amministrativo con il governo su ambiti mirati resta il prioritario tentativo per una regione che ad un’astratta richiesta di ulteriore autonomia voglia anteporre la ricerca di concreti risultati sulla strada della integrazione (o almeno della minore frammentazione) delle politiche che intende perseguire*”.