

Regioni e amministrazione: governo del territorio e patrimonio culturale¹

Giuseppe Piperata e Antonella Sau

SOMMARIO: I. Governo del territorio (G. Piperata). – Paesaggio (G. Piperata). – III. Tutela e valorizzazione dei beni culturali (A. Sau).

I. Governo del territorio

1. “Governo del territorio” è l’espressione che, nel 2001, ha sostituito quella di “Urbanistica” nel testo dell’art. 117 Cost., per effetto della riforma del Titolo V della Carta costituzionale. Il perimetro della materia “Governo del territorio” non coincide con quello di “Urbanistica”, rientrando nella prima ambiti di intervento non coperti dalla seconda, come ad es. il governo di interessi riguardanti aspetti paesaggistici, infrastrutturali, sismici, agricoli, ecc.

Con riferimento ai rapporti Stato-Regioni, anche per il settore del governo del territorio il Centro ha conservato un ruolo attivo e protagonista, con alcuni momenti che hanno registrato anche un arretramento dei poteri regionali e locali a favore di quelli statali. Tra l’altro, i tentativi di sfruttare la materia “Governo del territorio” per ampliare la portata della competenza legislativa regionale anche rispetto a campi di intervento quali l’ambiente, le infrastrutture, ecc., e di approfittare di alcuni “silenzi” dell’art. 117 Cost. su materie riconducibili al territorio per rivendicare un ruolo legislativo per la Regione in nome della competenza residuale non hanno prodotto risultati utili a tali fini. Fin da subito, la Corte costituzionale ha sbarrato la strada a qualsiasi interpretazione estensiva in materia e ha ricordato il ruolo centrale dello Stato rispetto ai tanti interessi destinati ad interagire con le dinamiche di governo del territorio (Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303).

2. Nonostante quanto appena evidenziato, non v’è dubbio che la disciplina del governo del territorio in Italia sia una disciplina fortemente regionalizzata. A partire dal 2001, tutte le Regioni italiane hanno rivisto la propria legislazione urbanistica, non solo per adeguarla al nuovo contesto costituzionale riformato, ma soprattutto per promuovere nuovi modelli di configurazione dei poteri regionali e locali in grado di assicurare un effettivo governo del territorio e una strumentazione più adeguata rispetto a quella più tradizionale, risalente ancora alla c.d. legge urbanistica nazionale (l. 17 agosto 1942, n.

¹ È il testo del capitolo VI del libro di ASTRID, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2025.

1150). In particolare, le nuove leggi regionali hanno promosso un sistema di governo del territorio più sensibile agli interessi diversi da quelli esclusivamente urbanistici e da assicurare attraverso una pluralità di strategie e di livelli di intervento, nonché un impianto di pianificazione comunale non più incentrato su di un unico strumento (il PRG), ma articolato intorno a molteplici momenti pianificatori generali, sia pur con diversa portata (PSC e POC).

3. La legislazione regionale urbanistica c.d. di seconda generazione ha introdotto anche un disegno territoriale di distribuzione dei poteri amministrativi per il governo del territorio. In tale disegno, le Regioni hanno conservato un ruolo di indirizzo e controllo, accompagnato però anche da un preciso potere di intervento pianificatorio, consistente nell'elaborazione di un piano territoriale regionale, a cui affidare, eventualmente, anche la disciplina per la tutela e la valorizzazione del paesaggio (v. oltre).

Nel nuovo disegno istituzionale, uno specifico ruolo risulta riconosciuto anche alle Città metropolitane e alle Province. La c.d. Legge Delrio (l. 7 aprile 2014, n. 56), pur ridimensionando gli enti di area vasta, ha in ogni caso confermato la collocazione a pieno titolo di tali soggetti nel sistema di governo regionale del territorio. A Città metropolitane e Province spetta una importante funzione di pianificazione territoriale, orientata al coordinamento degli interventi e anche sensibile alla realizzazione degli interessi ambientali del territorio. A tale funzione, si aggiunge anche un preciso ruolo attivo di controllo sulla coerenza dei singoli interventi di pianificazione comunale.

I Comuni si confermano come i titolari della funzione urbanistica. Nelle singole leggi regionali possono cambiare i nomi dati agli strumenti urbanistici, possono risultare più o meno articolati i livelli di pianificazione, tuttavia, non v'è dubbio che continua ad essere il Comune il dominus della pianificazione del territorio comunale e della conseguente amministrazione delle trasformazioni dalla stessa ipotizzate.

Ma la riserva comunale della funzione urbanistica è da considerare intangibile anche dal legislatore regionale? Al riguardo, merita di essere segnalato un recente cambio di orientamento nella giurisprudenza costituzionale. E' stato recentemente precisato, infatti, dal Giudice delle leggi che l'autonomia comunale «non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale», con la conseguenza che il rapporto tra il Comune e la funzione urbanistica può essere ridisegnato dalla legislazione regionale. Deroche, quindi, all'intangibilità della titolarità comunale della funzione urbanistica possono essere introdotte, ma pur sempre rispettando i canoni della proporzionalità e della leale collaborazione, dato che con riferimento a tale funzione non è in ogni caso possibile escludere del tutto il Comune e un momento di raccordo collaborativo tra istituzioni è sempre necessario (Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202).

4. L'assetto dei poteri legislativi e amministrativi appena descritto, sia pur in forma estremamente sintetica, non può essere considerato un punto stabile e definitivo di arrivo. Le diverse discipline nazionali e regionali che incidono sul governo del territorio debbono, oggi, fare i conti con fenomeni e tendenze la cui portata innovativa

richiede interventi di profonda revisione di quelli che sono stati i principi e i modelli finora seguiti nella costruzione e nel funzionamento dell'amministrazione del settore. Riduzione del consumo del suolo, spazi urbani da rigenerare, promozione di strategie di sostenibilità, transizioni verso obiettivi di neutralità climatica e energetica, rivoluzione digitale, rivendicazione di maggiore collaborazione civica: sono solo alcuni dei tanti scenari di trasformazione che richiedono al legislatore di ripensare la disciplina del governo del territorio fin dalle sue fondamenta.

Il legislatore statale è ancora fermo alla L.U.N. del 1942. Singoli interventi occasionali ed estemporanei hanno introdotto alcune misure o previsto strumenti specifici per far fronte a esigenze contingenti. In Parlamento (e non solo) si continua a discutere su quelle che dovrebbero essere le linee generali e i principi fondamentali della nuova legge statale di governo del territorio e anche di un progetto legislativo sulla rigenerazione urbana e il consumo di suolo, in più occasioni presentato, ma alla fine non approvato.

Qualcosa, invece, si muove a livello regionale. Ad esempio, la Regione Emilia Romagna ha già approvato una nuova disciplina regionale di governo del territorio (l.r. 21 dicembre 2017, n. 24) che prova a riarticolare il sistema amministrativo secondo le esigenze imposte di ricordati fattori di trasformazione: un sistema di governo del territorio orientato non più verso l'espansione, ma verso la riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione; un sistema di pianificazione articolato su più livelli e ordinato non più in termini di gerarchia, ma di competenza; la funzione urbanistica comunale affidata ad un unico piano (il PUG) da eseguire attraverso accordi operativi; ecc. Altre Regioni si stanno attrezzando. Non è un caso che l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) abbia organizzato per il mese di giugno 2024 un importante convegno nazionale per discutere delle esperienze legislative regionali sul governo del territorio ².

II. Paesaggio

1. Alcuni dei fattori di trasformazione che stanno incidendo sul governo del territorio operano anche con riferimento al paesaggio. Anzi, non pare eccessivo dire che forse in tale settore le criticità che il loro impatto provoca sono molto più evidenti e destabilizzanti che in altri contesti. Basti pensare alla situazione di conflitto che si è venuta a creare tra la promozione della transizione energetica nella declinazione di processo di decarbonizzazione attraverso la promozione degli impianti di produzione di energia verde e la protezione del paesaggio. Per il Consiglio di Stato “la primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione totalizzante come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto”. Del resto, “l'interesse allo sviluppo di energie rinnovabili è di cruciale rilievo rispetto all'obiettivo di tutela

² INU, Governo del Territorio, esperienze regionali in materia di legislazione concorrente, 4 giugno 2024, Napoli. Tra i relatori, Emanuele Boscolo e Pier Luigi Portaluri.

dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni" (Corte cost., 21 ottobre 2022, n. 216), con la conseguenza che "la possibilità di prevedere [con legge regionale] limiti alla facoltà di autorizzare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili si pone, infine, in aperto contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE, stante la necessità di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici" (Corte cost. 23 febbraio 2023, n. 27).

Alcune notizie di stampa riportano l'intenzione del Governo di approvare a strettissimo giro un Testo unico per le rinnovabili, con il quale porre in essere le condizioni organizzative e procedurali necessarie per poter raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione e neutralità energetica indicati dall'UE, ma soprattutto risolvere le situazioni di conflitto, sopra riportate, anche migliorando le strategie di collaborazione tra le istituzioni, le quali, in tale settore, si confermano essere sempre fondamentali (forse più che le politiche di semplificazione).

2. Le Regioni ordinarie italiane sono solite esercitare il loro potere legislativo per definire quadri regolativi di riferimento in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio. Si tratta di interventi spesso oggetto di contestazione dinanzi alla Corte costituzionale per sospetta invasione di competenze statali, dato che l'art. 117 Cost. legittima l'intervento ora dello Stato, titolare di una potestà esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», ora delle Regioni, competenti invece per gli aspetti riguardanti la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» (risp. art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3). Non è sempre facile individuare con esattezza il confine tra i due titoli competenziali, come dimostrano le numerose sentenze al riguardo rese dalla Corte costituzionale in seguito a conflitti tra Stato e Regioni, come da ultimo a proposito della legge regionale della Puglia di promozione del turismo rurale che ampliava le possibili azioni di ampliamento sui manufatti storici pugliesi (l.r. 9 agosto 2019, n. 43)³ o della legge regionale dell'Abruzzo che autorizzava interventi di valorizzazione sui trabucchi abruzzesi (l.r. 10 giugno 2019, n. 7)⁴. Da tali pronunce sembra emergere un criterio ordinatore: la disciplina di ciò che è vietato, del non fare spetta allo Stato; alle Regioni, invece, compete la disciplina di ciò che si può fare, purché in chiave di valorizzazione e nel rispetto delle esigenze di tutela del paesaggio.

3. Alle Regioni, come già previsto dalla c.d. Legge Galasso (d.l. 27 giugno 1985, n. 312, conv. in l. 8 agosto 1985, n. 431), spetta anche un importante potere pianificatorio con il quale sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione paesaggistica il

³ Cfr. Corte cost., 26 gennaio 2021, n. 29.

⁴ Cfr. Corte cost., 6 luglio 2020, n. 138.

relativo territorio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 143). L'attività regionale di pianificazione del paesaggio è da considerarsi obbligatoria e deve essere esercitata, in parte, insieme al Ministero competente per determinate categorie di beni paesaggistici, mentre per il «paesaggio residuo» le Regioni procedono autonomamente. L'attività di pianificazione non è fine a sé stessa, ma è strumentale a far conoscere, salvaguardare, pianificare e gestire il territorio in ragione dei valori che esso esprime. Oggetto del piano è il territorio regionale nella sua interezza.

C'è da affrontare, al riguardo, per prima cosa l'aspetto del rapporto tra Stato e Regioni. Secondo la Corte costituzionale, “i principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico si impongono al legislatore regionale, il quale non può né esplicitamente derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica, né aggirarli introducendo, in assenza del piano codicistico, previsioni atte a pregiudicare le scelte condivise di tutela che nel piano stesso troveranno necessaria espressione. Il tratto caratterizzante del modello di pianificazione prescritto dal cod. beni culturali è da rinvenirsi nell'elaborazione congiunta dello Stato e della regione, dalla quale deriva l'indiscussa prevalenza del piano paesaggistico così elaborato” (Corte cost., 19 dicembre 2022, n. 251). Pertanto, viola il principio di leale collaborazione e, conseguentemente, anche quanto previsto dall'art. 143 del Codice Urbani il comportamento di una Regione che approva un piano paesaggistico senza il necessario coinvolgimento e il successivo accordo con il Ministero competente (Corte cost., 17 novembre 2020, n. 240).

4. La legislazione regionale in materia di paesaggio contiene anche significative aperture verso i poteri locali. Alcune leggi regionali, infatti, immaginano un coinvolgimento attivo degli attori locali nelle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio. E' il caso, ad esempio, della ricordata l.r. della Emilia Romagna, n. 24/2017, la quale affida il paesaggio ad «una politica unitaria e condivisa» (art. 63, c. 1), da realizzare attraverso un sistema di governo articolato tra diversi attori istituzionali. In tale prospettiva, il sistema di governo regionale del paesaggio ipotizzato dalla l.r. n. 24/2017, dà rilievo anche al Comune, come ente necessariamente coinvolto nell'esercizio di importanti azioni nelle strategie di tutela e valorizzazione del paesaggio stesso. Sono due, in particolare, le dinamiche attraverso le quali i Comuni contribuiscono alle politiche per il paesaggio: attraverso la pianificazione urbanistica comunale, partecipano alla realizzazione degli obiettivi di qualità paesaggistica individuati dal PTPR; con una attività amministrativa più puntuale, invece, esercitano le funzioni delegate dalla Regione in materia di autorizzazione paesaggistica, compresa anche l'attività di vigilanza e quella sanzionatoria (art. 69).

E' auspicabile, anche sotto questo profilo, che una maggiore cooperazione tra amministrazioni regionali e locali venga promossa non solo attraverso l'intervento del legislatore regionale. Tra l'altro, una maggiore collaborazione istituzionale è richiesta anche dagli strumenti più innovati di regolazione del settore generati nel contesto sovranazionale, come ad esempio la c.d. Convenzione di Faro (Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, 27. 10.2005 e

ratificata con l. 1° ottobre 2020, n. 133). Le Parti, infatti, si sono impegnate a riconoscere il valore ed il potenziale di un'eredità culturale, da usare tra l'altro come risorsa per lo sviluppo sostenibile e per la qualità della vita, in una società in costante evoluzione. In tale prospettiva, diviene necessario immaginare, tra i tanti interventi, una maggiore sinergia di competenze fra tutti gli attori pubblici e istituzionali. Inoltre, l'impegno a utilizzare tutte le dimensioni dell'eredità culturale dovrà portare le istituzioni a prenderla in considerazione anche come fattore di arricchimento dei processi di pianificazione dell'uso del territorio.

III. Tutela e valorizzazione dei beni culturali

1. *Premessa.* L'assegnazione alla Repubblica del compito di tutela del "patrimonio storico e artistico della Nazione" quale strumento per promuovere lo sviluppo culturale della collettività; l'evoluzione della nozione di bene culturale e il conseguente aumento delle tipologie di beni ritenuti meritevoli di tutela unitamente all'accresciuta consapevolezza delle comunità locali in ordine al valore di tale patrimonio e alla sua capacità di concorrere allo sviluppo socio-economico del territorio non potevano che determinare una crescente domanda di competenze da parte del sistema delle autonomie locali che ha portato nel 2001, completando il processo di decentramento avviato dai d.p.r. n. 3/1972 e n. 616/1977 e proseguito nella terza regionalizzazione con il d.lgs. n. 112/1998, a costituzionalizzare la distinzione fra "tutela" e "valorizzazione" assegnando alle autonomie regionali una competenza concorrente in ordine alla valorizzazione dei beni culturali e confermando la competenza esclusiva statale in materia di tutela.

Nel ventennio successivo si è però assistito ad un lento processo di ricentralizzazione delle politiche di settore avallato dalla giurisprudenza costituzionale con argomentazioni e meccanismi diversi (le materie funzioni, l'attrazione in sussidiarietà, il criterio di prevalenza) e al conseguente ridimensionamento del ruolo legislativo delle regioni.

2. *Piano legislativo.* Per quanto la Corte costituzionale abbia più volte sottolineato come la tutela dei beni culturali e più in generale lo sviluppo della cultura rispondano a "finalità di interesse generale il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni" (Corte cost. 27 luglio 2000, n. 378; Corte cost. 26 novembre 2002, n. 478; Corte cost. 9 luglio 2015, n. 140) anche "al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni" (Corte cost. 21 ottobre 2004, n. 307; Corte cost. 21 aprile 2011, n. 153), la giurisprudenza successiva all'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio si è "avvitata" sui limiti dell'intervento legislativo regionale al fine di delineare se e a quali condizioni le Regioni potessero integrare la normativa in materia di tutela dei beni culturali, senza alcun pregiudizio per l'unitarietà del patrimonio culturale, con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle disciplinate dal legislatore statale definendone i confini rispetto alla materia della "valorizzazione".

A tale proposito, l’iniziale apertura della Corte ad un intervento del legislatore regionale volto a definire, ai soli fini della valorizzazione, misure di “salvaguardia” di *res* di rilevanza “culturale” per la comunità e come tali rappresentative dell’identità locale (Corte cost. 28 marzo 2003, n. 94), con la possibilità di estendere i margini di tale intervento alla definizione di misure poste “in funzione di una tutela” del patrimonio culturale da intendersi come “non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva” (Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232), ha subito una decisa battuta d’arresto con l’affermazione del dominio statale sulla “culturalità” del bene, anche ai fini della valorizzazione (Corte cost. 17 luglio 2013, n. 194).

In capo al legislatore regionale residua quindi la possibilità di intervenire al solo fine di delineare “il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori [rispetto alla regolazione e all’amministrazione giuridica del bene ascrivibili alla tutela], finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili” (Corte cost. 6 luglio 2020, n. 138; Corte cost. 28 febbraio 2022, n. 45).

È in questo contesto che si inseriscono le leggi regionali finalizzate alla promozione dell’uso turistico di beni culturali e paesaggistici (ad es. le leggi del Molise e dell’Abruzzo sui trabocchi e quella abruzzese sulla valorizzazione del patrimonio minerario dismesso) e, in stretta connessione con la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale e del paesaggio anche in chiave di promozione turistica, la disciplina degli ecomusei e degli itinerari turistici culturali.

Che si aggiungono alle leggi con le quale le Regioni si impegnano a operare per il miglioramento della conoscenza e fruizione del patrimonio culturale del proprio territorio e per il sostegno a interventi di conservazione nel rispetto delle competenze statali mettendo in rete le istituzioni museali di appartenenza regionale e locale (i c.d. sistemi museali regionali).

2. *Piano amministrativo.* Con la funzione di tutela dei beni culturali saldamente assegnata al centro, il Codice dei beni culturali e del paesaggio consente alle Regioni l’esercizio di funzioni di tutela con riguardo a specifiche tipologie di beni culturali (tra i quali i raccolte librerie, libri, stampe e incisioni) non appartenenti allo Stato, sulla base di specifici accordi o intese previo parere della Conferenza Stato-Regioni (art. 5, co. 3). Con le Regioni che ne facciano richiesta possono essere altresì individuate ulteriori forme di coordinamento, sempre nell’ambito di accordi o intese previo parere della Conferenza Stato-Regioni che riguardino altre categorie di beni (art. 5, co. 4 Cbc). Nell’ambito di tali accordi o intese possono prevedersi anche particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali, il cui ruolo sul piano della tutela, oltre ad essere eventuale, è previsto in chiave cooperativa e quindi servente nei confronti delle Regioni (art. 5, co. 5 Cbc). Nel caso in cui le funzioni di tutela siano esercitate dalle Regioni, restano ferme la potestà di indirizzo e vigilanza e il potere sostitutivo del Ministero in caso di perdurante inerzia o inadempimento (art. 5, co. 7 Cbc).

È significativo segnalare come proprio in materia di tutela dei beni librari siano state avanzate richieste di maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. da parte di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, esigenza che si sarebbe potuta soddisfare utilizzando gli strumenti previsti dalla normativa di settore.

È sul piano della valorizzazione che si può parlare di un sistema amministrativo territoriale capace di dialogare con il centro: ne sono espressione i sistemi museali regionali/reti museali di rilevanza regionale e le reti regionali degli ecomusei⁵ che in alcune esperienze regionali possono accedere al sistema museale regionale.

Ai sensi dell'art. 15, co. 2, lett. q) del d.p.c.m. 15 marzo 2024, n. 57 di riorganizzazione del Ministero della Cultura compete alla DG Musei promuovere, anche tramite le Direzioni regionali Musei nazionali, la costituzione di reti museali per la gestione integrata e il coordinamento dell'attività dei musei e dei luoghi della cultura presenti nello stesso territorio anche se nella riformulazione della norma seguita alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale del Ministero scompare l'esplicito riferimento alla stipula, a tal fine, di "convenzioni con Regioni, enti locali e altri soggetti pubblici e privati" (v. art. 18, co. 2, lett. q), d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169 s.m.i.).

Nell'ambito dei sistemi/reti museali regionali, le Regioni svolgono funzioni di programmazione e impulso allo sviluppo del modello regionale assicurando il riconoscimento e l'accreditamento degli istituti e dei luoghi di cultura al sistema/rete (ove previsti) e promuovendo l'applicazione degli *standard* previsti dal d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 anche ai fini dell'accreditamento al Sistema Museale Nazionale (SMN), mentre i Comuni (talora anche attraverso forme associative⁶) provvedono alla gestione e valorizzazione degli istituti museali e di cultura di cui sono titolari o loro affidati. In Puglia sono attive reti museali territoriali di livello provinciale che si propongono di rafforzare il ruolo dei musei all'interno delle comunità locali e di sostenere in particolare i piccoli musei nel raggiungimento dei livelli minimi di qualità richiesti dal d.m. 113/2018 per l'accreditamento al sistema museale nazionale.

Il processo di accreditamento dei musei regionali e locali al SMN procede invero piuttosto a rilento: nell'elenco aggiornato ad agosto 2024 allegato al decreto direttoriale n. 161 del 6 marzo 2024 compaiono, oltre ai musei universitari e musei ministeriali accreditati o collegati⁷ al SMN ai sensi dell'art. 6 del d.m. n. 113/2018⁸, solo musei automaticamente accreditati o collegati al SMN ai sensi dell'art. 4 del d.m. n.

⁵ Istituto disciplinato da: Provincia Trento, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto, Sardegna, Abruzzo e Toscana.

⁶ Ad. es. Emilia Romagna, Sardegna (attraverso le Unioni), Friuli Venezia Giulia (tramite le Comunità).

⁷ Si parla di "musei collegati" a proposito delle strutture museali che avendo ricevuto nella procedura di accreditamento un punteggio inferiore a 6 punti sono collegati al SMN per l'avvio di un percorso di crescita e di consapevolezza sugli *standard* museali.

⁸ Ovvero sulla base di apposita istanza presentata all'Organismo di accreditamento previsto dall'art. 5 del d.m. n. 113/2018 cui compete l'istruttoria delle istanze di accreditamento al SMN in quelle Regioni e Province autonome in cui non sia attivo un sistema di accreditamento o riconoscimento basato su livelli di qualità equiparabili a quelli fissati dal decreto.

113/2018⁹ delle Regioni Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna, Sardegna e Calabria della Provincia Autonoma di Trento.

Quali le ragioni: carenza di incentivi? Procedure non implementate (ritardo nell'istituzione dell'organismo regionale o provinciale di accreditamento *ex art. 5*, d.m. n. 113/2018 o nella valutazione delle pre-istanze di equiparazione dei requisiti *ex art. 4*, co. 2, d.m. n. 113/2018)? Difficoltà nel raggiungimento degli standard minimi? A tal proposito i dati sul personale dicono molto. Nel 2020 il settore museale italiano mobilitava complessivamente quasi 48.000 operatori tra dipendenti, consulenti, addetti esterni e volontari; in media 11 persone per ogni struttura censita. Il 68,4% degli istituti contava non più di 10 addetti, il 26,8% da 11 a 20 (9.000 gli addetti di imprese ed enti esterni, ad. es. personale per i servizi di bigliettazione, di pulizia o di sorveglianza, in media 2 per istituto). Importante il contributo di volontari, tirocinanti e stagisti (più di 14.000, in media 4 per struttura espositiva) ma nel 12% dei musei l'organico risultava composto interamente da personale volontario o impegnato a titolo gratuito (per il 52,2% si tratta di musei di titolarità comunale)¹⁰.

Ulteriore livello di cooperazione tra centro e autonomie territoriali è rappresentato dagli accordi strategici di valorizzazione, su base regionale e subregionale, relativi ad ambiti territoriali ben definiti stipulati da Stato (per il Mic, la Direzione generale Musei tramite le Direzioni regionali Musei nazionali), Regioni ed enti locali ai sensi dell'art. 112, co. 4, Cbc.

Il comma 9 dell'art. 112 Cbc consente inoltre, al di fuori degli accordi strategici di valorizzazione e dei piani strategici di sviluppo culturale previsti dal comma 4, di realizzare specifiche forme di integrazione orizzontale tramite accordi tra Stato, regioni, enti locali e soggetti privati interessati per regolare servizi "strumentali" comuni per la fruizione e valorizzazione di istituti e luoghi di cultura o beni culturali. Si tratta di accordi con finalità meramente organizzativa con i quali possono eventualmente istituirsi forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni destinati a svolgere non solo attività per i consorziati ma anche attività diretta a terzi (fruitori del servizio, sponsor, altre amministrazioni, fornitori).

3. Nel settore in esame l'intervento dei privati, in ottica sussidiaria, è molto significativo sia nella gestione di beni culturali pubblici e privati (FAI) che nel sostegno economico a iniziative di tutela e valorizzazione (Fondazioni bancarie, ArtBonus, sponsorizzazioni culturali) e riguarda tanto beni appartenenti allo Stato che alle autonomie territoriali.

⁹ In quanto accreditati a livello regionale o provinciale in Regioni e Province Autonome in cui è attivo un sistema di accreditamento o riconoscimento basato su livelli di qualità equiparabili a quelli fissati dal d.m. n. 113/2018. L'equiparazione dei livelli di qualità è verificata, su istanza degli enti territoriali interessati, dalla Commissione per il Sistema Museale Nazionale istituita dall'art. 3 del decreto e riconosciuta dalla DG Musei (cfr. art. 4, co. 2).

¹⁰ Dati Report Istat "Musei e istituti simili in Italia-Anno 2020" ripresi anche nel Rapporto MiC 2023 "Minicifre della cultura" (pag. 25).

