

Claudia Tubertini

L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014

(doi: 10.7390/83091)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2016

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



Sullo stato di attuazione della legge Delrio

L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014

di [Claudia Tubertini](#)

Sommario: [1. Introduzione.](#) - [2. Dalle norme alla realtà: i criteri e principi ispiratori della legge 56/2014 e la loro attuazione concreta.](#) - [3. Le linee di tendenza della legislazione regionale di riordino in materia di beni ed attività culturali.](#) - [4. Le questioni aperte e le possibili soluzioni.](#)

The Administrative Competencies in Cultural Heritage Sector after Law no. 56/2014

The article aims at analysing the process of implementation of Law no. 56 of 2014, about Metropolitan Cities, provinces, Municipalities, Municipality Unions and Mergers, with specific regard to its effects on administrative competencies concerning cultural activities and cultural heritage. The legislative regional framework shows different solutions in each context: in some areas, the Region has taken the place of the provinces; in others, provinces still maintain important functions. Many are the problems and the questions still open. The opinion of the author is that the system still seems to need a level of government to coordinate the municipalities; this level could be the Region, or the province; different areas require different solutions.

Keywords: Cultural Heritage; Cultural Activities; Administrative Competencies; Local Government Reform.

1. Introduzione

La [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, comunemente chiamata legge Delrio, ha innescato un processo di complessiva trasformazione del sistema regionale e locale in larga parte affidato alla legislazione regionale [\[1\]](#).

Alle regioni, ed alla loro capacità di coniugare gli obiettivi della riforma con la sua sostenibilità economica e giuridica, è stata rimessa una serie di importanti scelte. Dalle regioni dipende, infatti, la definizione del peso e ruolo da conservare in capo alle province; l'individuazione del contenuto concreto delle funzioni delle città metropolitane, finalmente istituite dalla menzionata legge, a distanza di più di vent'anni dalla loro previsione normativa e di dieci dalla loro disciplina costituzionale; l'individuazione degli ambiti entro i quali organizzare l'esercizio associato delle funzioni comunali, ed in cui promuovere i processi di fusione tra comuni.

Soprattutto, le regioni sono state chiamate a realizzare quello che viene definito - utilizzando una espressione che, ormai, è divenuta sinonimo di questa nuova stagione di leggi regionali - il cd. riordino delle funzioni provinciali non fondamentali. Riordino che viene inteso, innanzitutto, secondo l'art. 1, comma 89, della legge 56, come processo di trasferimento di queste funzioni al livello comunale o regionale, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e gli altri criteri e principi dettati dalla legge; ma che, certamente, non si esaurisce in questo, poiché il trasferimento delle funzioni a soggetti profondamente mutati nella loro fisionomia istituzionale e funzionale implica un ripensamento anche dei contenuti e delle modalità di esercizio delle funzioni stesse.

Il riferimento è, in primo luogo, alla nuova disciplina delle province, che la legge n. 56 ha trasformato da enti territoriali autonomi, direttamente rappresentativi ed a funzioni in linea di principio aperte, in enti di secondo grado, titolari di un nucleo definito di competenze, espressione e sintesi delle comunità municipali: un ruolo, dunque, ben distinto da quello delle città metropolitane, enti territoriali a marcata specificità funzionale a cui la legge riconosce precise finalità istituzionali generali e nuove "funzioni metropolitane", che possono scegliere - a determinate condizioni - tra la forma di governo elettiva e quella di secondo grado.

Ma la trasformazione riguarda anche i comuni, che la legge Delrio ha inteso valorizzare e rafforzare mediante il raggiungimento di una dimensione ottimale, attraverso l'esercizio associato (obbligatorio, per i comuni al di sotto di una determinata soglia) o l'aggregazione volontaria (tramite fusione o incorporazione).

La realizzazione di questo nuovo disegno organizzativo [\[2\]](#) dipende, tuttavia, per una serie rilevante di profili e questioni, anche dalle scelte affidate al legislatore statale e, comunque, non può prescindere da un suo

coinvolgimento. A quest'ultimo, infatti, spetterà definire i profili ordinamentali generali dei nuovi enti di area vasta, nel momento in cui dovesse essere confermata, ad esito del previsto referendum costituzionale relativo al progetto di revisione ormai approvato dal Parlamento [3], la scelta della loro derubricazione ad enti costituzionalmente non necessari; ma, ancor prima, spetta l'investimento, anche in termini economici, sulle nuove città metropolitane; il sostegno, anche finanziario, ai processi di associazionismo e di aggregazione comunale; e, soprattutto, l'accompagnamento del processo di riordino delle funzioni provinciali con regole e strumenti volti a garantire continuità, efficienza, trasparenza.

Di questa necessità di coinvolgimento del livello statale è testimonianza l'accordo, stipulato in sede di conferenza unificata l'11 settembre 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 91 della legge 56/2014, che per impianto e portata è giustamente considerato un'appendice della stessa legge. L'accordo ha posto le basi per l'avvio del processo di attuazione della riforma, permettendo alle regioni di emanare la prima legislazione di riordino, che è stata adottata, sia pure a diverse velocità, nel corso del 2015. Sono molte, tuttavia, le questioni ancora irrisolte, senza considerare le vere e proprie sopravvenienze, generate da successivi interventi dello stesso legislatore statale non sempre coerenti con il predetto impianto normativo, che hanno richiesto e richiederanno soluzioni condivise tra tutti i soggetti coinvolti nel processo.

L'osservazione si adatta particolarmente al settore dei beni e delle attività culturali, che, come è noto, da sempre è caratterizzato dalla compresenza di Stato, regioni ed enti locali, sia nel campo della tutela che in quello della valorizzazione e gestione. Si consideri, infatti, che il riconoscimento tra le funzioni ed i compiti delle province di quelli riconducibili alla "valorizzazione dei beni culturali", ai sensi dell'art. 14 della legge 142/1990 e, successivamente, dell'art. 19 del Testo unico degli enti locali, ha dato origine ad un ampio spettro di attività svolte dalle province in ambito culturale, anche su delega o attribuzione regionale (dalle attività culturali agli interventi nell'ambito dello spettacolo, alle reti o ai sistemi di biblioteche). Tali funzioni e compiti non sono stati, però, inclusi nel nuovo elenco delle funzioni fondamentali riconosciute alle province dall'art. 1, comma 85 della legge 56/2014, né, almeno in via diretta, tra le nuove funzioni delle città metropolitane di cui al comma 44.

A tali funzioni si aggiungono quelle di cooperazione nell'esercizio delle funzioni di tutela spettanti allo Stato, anche svolte sulla base di specifici accordi, ai sensi dell'art. 5 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché le funzioni di gestione dei beni culturali di appartenenza provinciale sinora svolti dalle province in forza del noto criterio dominicale. Si tratta di beni di particolare rilievo, che comprendono complessi monumentali, ville, parchi, collezioni d'arte di grande valore, incluse o meno nei ben 110 musei provinciali, a cui si aggiungono biblioteche, archivi storici, istituti culturali, artistici e musicali e altri luoghi di cultura di proprietà provinciale.

L'impatto che su questo complesso di funzioni avrebbe avuto l'attuazione della legge era ben presente al legislatore, come mostrano i vari ordini del giorno approvati dal Parlamento contestualmente alla legge, che impegnavano il Governo a garantire la sopravvivenza dei servizi culturali anche in seguito alla riorganizzazione dei livelli amministrativi, con l'individuazione di un ente guida che potesse svolgere quel ruolo di coordinamento organizzativo e di risorse sino a quel momento svolto dalle province. È tuttavia mancata, in sede di stesura delle norme, un'attenzione specifica al settore qui considerato. Alle difficoltà che hanno contrassegnato il complessivo processo di attuazione della legge, si sono quindi aggiunte le complessità legate alla specificità della materia, che, come si vedrà, sono tutt'altro che facili da risolvere.

2. Dalle norme alla realtà: i criteri e principi ispiratori della legge 56/2014 e la loro attuazione concreta

Prima di analizzare come il legislatore regionale ha affrontato la tematica del riordino delle funzioni in materia culturale, e l'influenza esercitata dalla parallela iniziativa legislativa statale, può essere utile tentare una ricostruzione, sia pure sommaria, degli obiettivi e dei criteri ispiratori della legge 56/2014, anche al fine di verificare se e quanto il suo processo di attuazione sia stato coerente con questi obiettivi.

Una lettura della legge 56/2014 alla luce dei precedenti tentativi di riforma, operati, particolarmente, a partire dal 2010, mostra un legislatore statale che, pur senza abbandonare, almeno formalmente, l'obiettivo della generale attuazione dell'art. 118 Cost., pare dedicare particolare attenzione al principio costituzionale di adeguatezza; principio che, se già all'origine conteneva in sé l'idea che nella distribuzione delle funzioni amministrative si dovesse tener conto della dimensione e delle condizioni organizzative di ciascun ente, ora, letto anche alla luce del nuovo vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio per tutti i livelli territoriali, assume un nuovo e più pregnante significato.

È in questa prospettiva che i comuni (in particolare quelli sotto i 5000 abitanti, che rappresentano il 70% dei comuni italiani) vengono vincolati a raggiungere una dimensione adeguata attraverso l'obbligatorio ricorso a modelli di collaborazione, come condizione per poter svolgere le funzioni fondamentali; sono chiamati a perseguire, oltre all'efficacia, anche risparmi di spesa, attraverso l'esercizio associato obbligatorio delle medesime funzioni o la vera e propria fusione; che devono, in ogni caso, semplificare la propria organizzazione e sono soggetti a dirette misure di ridimensionamento dei propri apparati, politici ed amministrativi. A queste condizioni, il comune può conservare tutte le funzioni che già svolge. Il nuovo elenco delle funzioni fondamentali dei comuni, confermato dalla legge 56/2014, è peraltro estremamente ampio e comunque non rappresenta un elenco chiuso; se vi sono le risorse, al comune resta pur sempre un margine di intervento, ed altre funzioni, ulteriori rispetto alle fondamentali, possono sempre essergli assegnate con legge statale o regionale [4].

Come corollario del principio di adeguatezza, emerge con forza l'idea della semplificazione dell'amministrazione territoriale, che spinge il legislatore non solo a ridimensionare la cd. amministrazione indiretta, ma anche a ripensare radicalmente l'amministrazione di livello intermedio: idea certo suggerita, ma non imposta dalle istituzioni finanziarie europee [5], ma che diviene un punto fermo della riforma. La semplificazione delle istituzioni territoriali diviene così un obiettivo di politica legislativa chiaramente enunciato, anche se difficile da giustificare alla luce del

testo costituzionale, tanto da suggerire l'avvio di un nuovo processo di revisione costituzionale volto, come già ricordato, a privare le province della garanzia di esistenza, sostituendo il riferimento alle stesse con un più elastico richiamo ad "enti di area vasta". In questa prospettiva, l'idea della semplificazione dell'architettura territoriale del Paese finisce per toccare anche le regioni, che nel progetto di riforma costituzionale vengono messe in discussione, per il momento, nell'entità e consistenza dei loro poteri legislativi, ma nella consapevolezza della necessità di affrontare, prima o poi, anche il tema della revisione dei loro confini.

Per le aree metropolitane, la riforma diviene occasione per dare un definitivo impulso ad un processo che ormai era ritenuto non rinviabile, portando il legislatore a scegliere, tra le diverse opzioni da tempo allo studio, la soluzione istituzionale, ovvero, la creazione di un nuovo livello di amministrazione, considerato, evidentemente, più adatto ad assicurare una più netta differenziazione rispetto all'assetto territoriale delle restanti parti del territorio, su cui si confida per un rilancio delle rispettive aree, viste a loro volta come volano per l'economia dell'intera nazione [6].

La fase che si è aperta con l'approvazione della legge 56/2014 ha dunque rappresentato un vero punto di svolta per l'ordinamento amministrativo. L'insediamento dei nuovi organi provinciali e metropolitani, avvenuto a pochi mesi di distanza dall'entrata in vigore della legge, ha reso evidente come non fosse possibile attendere, come era avvenuto per gli altri precedenti tentativi di riforma, che venissero sciolti i dubbi di legittimità della nuova disciplina, dissipati dalla Corte costituzionale solo dopo più di un anno [7]. Parallelamente, anche il Governo si è reso conto della necessità di condividere con le regioni un percorso concertato per la complessa attuazione del riordino funzionale connesso alla trasformazione istituzionale degli enti di area vasta. Lo testimoniano i contenuti del già citato accordo dell'11 settembre 2014, in sede di conferenza unificata. L'accordo prendeva atto che il riordino spettava, soprattutto, al legislatore regionale, impegnando le regioni a "valorizzare" le funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, riconoscendo però anche alla legge regionale la possibilità operare una semplificazione, soppressione o rimodulazione delle funzioni provinciali; l'accordo stabiliva, tra l'altro, che le regioni, nell'attribuire ai comuni funzioni già provinciali, dovessero sempre tener conto del principio di adeguatezza, fissando ambiti territoriali o soglie demografiche per il loro esercizio.

Dal citato Accordo ha preso avvio la ricognizione, effettuata da appositi Osservatori regionali, del quadro funzionale e finanziario effettivo delle rispettive province. Del resto, è apparso immediatamente chiaro che, sotto la generica formulazione delle competenze provinciali contenuta nel Tuel, vi erano situazioni assai diversificate: effetto di una legislazione regionale che - dopo la stagione di attuazione delle leggi cd. Bassanini - ha, quasi sempre, proceduto secondo dinamiche settoriali, spesso modificando nel tempo, anche più volte, la ripartizione delle competenze.

È sulla base di questa ricognizione, coordinata a livello nazionale da un apposito Osservatorio, che tutte le regioni hanno adottato la propria legislazione di riordino; e la stessa ricognizione ha costituito la base per individuare i beni, il personale e le risorse collegate alle funzioni da riassegnare. La conclusione di questo complesso procedimento, infatti, è per legge condizione per l'effettivo passaggio delle competenze, che, nel frattempo, restano in capo agli enti originariamente titolari. Si è trattato di un compito particolarmente complesso non solo dal punto di vista tecnico, ma anche dal punto di vista degli equilibri tra istituzioni, territori, personale coinvolto dal riordino e rispettive rappresentanze sindacali: come dimostrano i numerosi documenti di natura compromissoria (protocolli d'intesa, accordi, patti) che hanno, in molte regioni, accompagnato il percorso di ricognizione e successiva riallocazione di funzioni, personale e risorse, ed le situazioni tuttora aperte, in vari contesti provinciali e regionali.

Ma il principale elemento di complessità è risultato essere quello relativo alla quantificazione delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni ed alla ricollocazione del personale.

Su entrambi i versanti, un passaggio cruciale è stato rappresentato dalla [legge di stabilità per il 2015 \(legge 190 del 23 dicembre 2014\)](#), che ha previsto a carico delle province un ulteriore contributo al risanamento dei conti pubblici tale da mettere in discussione la loro possibilità di sopravvivenza [8], disponendo inoltre in via unilaterale una riduzione della loro dotazione organica in modo che la spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014 fosse ridotta del 50%, ed avviando contestualmente per il personale in esubero una apposita procedura di mobilità verso altre amministrazioni (*in primis*, le regioni e i comuni; poi, gli uffici periferici statali), da completarsi entro due anni.

Questo successivo intervento del legislatore statale ha rappresentato un momento di rottura nel processo di attuazione della legge 56/2014. La necessità di rispettare gli obblighi relativi alla riduzione della dotazione organica provinciale, unita alla drastica riduzione delle risorse finanziarie utilizzabili per la copertura delle funzioni, ha influenzato in maniera netta il processo di riordino. È così avvenuto che molte funzioni provinciali siano state riallocate al livello regionale - l'unico in grado, sia pur con difficoltà, di assorbire il personale e di assicurarne la copertura finanziaria - secondo un processo di selezione delle funzioni da trasferire inverso a quello inizialmente ideato, che partiva dalla loro natura e non dal loro costo, e che doveva fondarsi, come detto, in primo luogo, sulla valorizzazione del livello comunale; poi, sulla possibile conferma in capo alle province delle funzioni la cui natura e dimensione ne giustificasse il mantenimento a livello intermedio; ancora, sulla considerazione del ruolo istituzionale differenziato delle città metropolitane; e infine, sull'attribuzione alle regioni delle funzioni di maggiore complessità e dimensione.

Questa tendenza al riaccentramento, presente, anche se in maniera più o meno decisa, in tutte le leggi regionali sinora approvate, ha fatto parlare di nuovo centralismo regionale [9]: una etichetta forse eccessiva, soprattutto se si considera l'approccio partecipativo nell'esercizio delle rispettive competenze amministrative regionali e locali che sembra ispirare molte leggi regionali di riordino. Diffusa è infatti l'istituzione di nuove sedi permanenti di concertazione, generale o settoriale, specie tra regione e nuove città metropolitane; la moltiplicazione delle fasi consultive; l'insistito principio di leale collaborazione ed i relativi istituti. Ciò non toglie che sul versante comunale il decentramento sia generalmente limitato, e comunque circoscritto a funzioni cd. di prossimità, oppure, rinviato al raggiungimento effettivo della soglia di adeguatezza attraverso processi di aggregazione sovracomunale, che la

regione si impegna a sostenere ed incoraggiare.

L'attuazione concreta della riforma sembra, quindi, andare in direzione non del tutto coerente con i principi ed i criteri che l'avevano ispirata; anche se, certamente, i tempi non sono ancora maturi per formulare giudizi definitivi, stante la natura esplicitamente o implicitamente transitoria delle leggi regionali sinora approvate. Lo dimostrano le norme, contenute in varie leggi regionali, che impegnano la regione a completare il processo di adeguamento dell'intera legislazione regionale, di norma entro un termine prestabilito, ovvero il ricorso a soluzioni organizzative dichiaratamente sperimentali, transitorie, soggette a verifica ed eventuale modifica concordata con le amministrazioni locali.

La tecnica del rinvio è generalmente diffusa anche per quanto concerne la puntuale individuazione delle cd. funzioni metropolitane. Le leggi di riordino si limitano per lo più ad individuare il complessivo ruolo dei nuovi enti, rimettendo alla successiva revisione della legislazione di settore la definizione delle loro competenze.

Il quadro, quindi, è destinato a mutare ancora, e molto dipenderà, naturalmente, anche dall'esito del referendum costituzionale, dal quale dipende, come si è detto, il futuro destino sia delle province che delle stesse regioni.

3. Le linee di tendenza della legislazione regionale di riordino in materia di beni ed attività culturali

Se dal contesto generale appena delineato ci si sposta nello specifico settore dei beni e delle attività culturali, si devono, anzitutto, considerare le particolari problematiche che hanno influito sulle scelte regionali in materia.

In primo luogo, appare importante sottolineare come nel citato accordo dell'11 settembre il riordino di tutte le funzioni svolte dalle province in materia di beni ed attività culturali sia stato considerato un compito di esclusiva pertinenza regionale. Nessun riferimento alla cultura compare, infatti, nell'elenco delle funzioni non fondamentali esercitate dalle province che lo Stato ha dichiarato rientranti nelle proprie competenze e da riallocare, quindi, con legge statale (punto 9, lettera b) dell'accordo). Questa scelta ha lasciato quindi alla esclusiva responsabilità, anche finanziaria, delle regioni l'individuazione delle soluzioni organizzative per far fronte alla copertura delle spese per l'esercizio delle predette funzioni, sia in via transitoria, in attesa del loro riordino, sia in via definitiva, con riferimento ai nuovi enti eventualmente subentranti. Per questo motivo, sin dall'avvio dei lavori dell'Osservatorio nazionale è stata rilevata la necessità di un censimento di biblioteche, teatri, musei, archivi storici, istituti culturali, artistici e musicali e altri luoghi di cultura di proprietà provinciale, nonché del numero totale del personale impegnato e delle complessive spese di gestione; ed in questo senso si sono indirizzate anche le attività degli Osservatori regionali, chiamati a ricostruire il variegato assetto delle proprie realtà provinciali in termini di competenze, servizi e patrimonio [10].

Sin dall'inizio, peraltro, il Governo si è mostrato disponibile a valutare un possibile trasferimento dei beni culturali di proprietà provinciale al ministero dei Beni e delle Attività culturali e del turismo, utilizzando lo strumento degli accordi di valorizzazione ex art. 112 del codice dei beni culturali e del paesaggio, al fine di assicurarne, appunto, la tutela e la valorizzazione, nonché di realizzare economie di scala nella gestione e di costruire percorsi di visita integrati e coerenti sotto il profilo culturale; e ciò, nonostante l'iniziale richiesta, sostenuta soprattutto dalle associazioni delle autonomie locali (ANCI ed UPI), di conservare proprio in capo alle province i beni di più importante valore storico e culturale, riservando, in ogni caso, ai comuni (in particolare, quelli capoluogo) l'eventuale trasferimento di beni.

Il progressivo aggravamento della situazione finanziaria delle province, certificato dalla stessa Corte dei conti [11], nonché l'avvio del processo di mobilità del personale provinciale disposto, come detto, dalla [legge 190/2014](#), hanno fatto crescere ulteriormente l'allarme sui rischi per la tutela del patrimonio culturale e per la continuità dei servizi erogati. Le sollecitazioni provenienti dalle istituzioni regionali e locali, dalla società civile, dal Parlamento, hanno infine condotto il Governo ad inserire nel [decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con la legge n. 125 del 2015](#) (recante "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali"), all'articolo 16, comma I-*quater*, un "Piano di razionalizzazione degli archivi".

La disposizione, in realtà, prevedeva l'approvazione, entro il 31 ottobre dello stesso anno, di un più ampio piano volto a realizzare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (*sic*), non solo il versamento agli archivi di Stato competenti per territorio dei documenti degli archivi storici delle province [12] (con esclusione di quelle trasformate in città metropolitane), ma anche l'eventuale trasferimento al Mibact degli immobili demaniali di proprietà delle province adibiti a sede o deposito degli archivi medesimi, e, inoltre, l'individuazione di ulteriori istituti e luoghi della cultura delle province da trasferire, sempre senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, al ministero, mediante stipula di appositi accordi ai sensi dell'articolo 112 del Codice, tra lo Stato e gli enti territorialmente competenti. La stessa disposizione ha inoltre previsto la possibilità per il Mibact di acquisire in mobilità, anche in sovrannumero rispetto alle attuali dotazioni organiche, personale delle province dei profili di archivista, bibliotecario, storico dell'arte e archeologo: misura senz'altro utile a garantire la continuità d'impiego nel settore di professionisti qualificati, ma non sufficiente a garantire la continuità dei servizi, finora assicurati per molta parte da operatori esterni (cooperative, associazioni, singoli esperti) con forme contrattuali diverse [13].

Del tutto privo di specifica considerazione da parte del legislatore statale è stato, invece, il problema di come garantire continuità e stabilità economico-finanziaria e di funzionamento agli enti ed organismi operanti sia a livello nazionale che locale (teatri, fondazioni lirico-sinfoniche, associazioni e fondazioni culturali) partecipati o finanziati dalle province. Sotto questo profilo, la mancata inclusione della cultura tra le funzioni fondamentali delle province, oltre ad alimentare addirittura dubbi sulla perdurante legittimità della permanenza di investimenti finanziari delle stesse in questo settore, ha innescato un processo di razionalizzazione di tutte le partecipazioni provinciali, alimentando ulteriormente la crisi del settore.

È questo, quindi, il difficile quadro in cui le regioni si sono trovate a dover compiere le proprie scelte legislative in materia di beni ed attività culturali [14]: senza poter attendere il completamento, a livello nazionale, del processo di ricognizione, né potendo attendere l'adozione del citato piano di razionalizzazione degli istituti di cultura provinciali previsto dal d.l. 78/2015; accusate di rallentare l'attuazione della riforma, e spinte ad adottare le leggi di riordino entro scadenze definite, pena l'intervento sostitutivo dello Stato, e poi la minaccia del commissariamento [15].

Non deve stupire, quindi, se, di fronte alla necessità di trovare soluzioni rapide e di assicurare, ove possibile, la continuità dei servizi, molte regioni si sono attribuite tutte le funzioni prima svolte dalle province: così, per esempio, è avvenuto in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Piemonte, Puglia.

Alcune delle citate leggi regionali prevedono, tuttavia, che le funzioni, appena trasferite alla regione, possano, poi, essere nuovamente attribuite [16] o delegate agli enti di area vasta [17], o che la regione possa avvalersi degli uffici e del personale delle province; e tutte prevedono che nelle more del completamento del processo di trasferimento delle funzioni e del relativo personale, le competenze continuino ad essere esercitate dalle province; spesso, poi, il trasferimento dei beni è rinviato ad una fase ancora successiva a quella di completamento del processo di trasferimento del personale.

In altri casi, come in Emilia-Romagna, la legge di riordino ha, da un lato, riconosciuto alla regione l'esercizio delle competenze in materia di cultura e spettacolo, da esercitarsi tutte per il tramite dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (IBACN), organismo tecnico-scientifico della regione; ma dall'altro, ha previsto la possibilità di affidare con convenzione alla città metropolitana di Bologna e alle province, nonché ai comuni o alle unioni di comuni, attività di istruttoria, di gestione e di controllo; infine, con una norma dichiaratamente transitoria (unica nel panorama delle leggi regionali), ha consentito espressamente alle province ed alla città metropolitana di mantenere le relative partecipazioni e garantire il funzionamento degli enti, fondazioni, associazioni e altre istituzioni operanti in ambito culturale, "nelle more della ridefinizione legislativa statale e regionale in materia" [18].

In altri contesti, invece, la riattribuzione alla regione delle competenze in materia è stata solo parziale: come, ad esempio, in Campania, dove la legge regionale ha mantenuto in capo alle province le funzioni attinenti le biblioteche, i musei e le pinacoteche [19]; o in Liguria, dove, invece, le funzioni in materia di cultura sono state attribuite alla regione per quanto concerne le funzioni che richiedono una gestione unitaria a livello regionale, e ai comuni, per quanto concerne i servizi di interesse locale [20], e in Umbria, dove la regione si è riservata le funzioni di valorizzazione già spettanti dalle province, conferendo invece ai comuni le funzioni di promozione delle attività culturali [21].

Soluzione diversa, invece, è stata adottata in Lombardia, dove le funzioni in materia di cultura già conferite o delegate alle province sono state confermate, salvo che per l'area metropolitana di Milano, dove una serie di funzioni già svolte dalla provincia di Milano sono state riattribuite alla regione [22]; o in Lazio, dove, al contrario, le funzioni e i compiti amministrativi in materia di beni, servizi e attività culturali sono stati conferiti alla città metropolitana di Roma Capitale [23], mentre alle province è stata delegata la gestione, previa convenzione con la regione, delle strutture e servizi culturali e scientifici già istituiti dalle stesse, e trasferiti nella titolarità della regione.

Vi sono poi casi nei quali, invece, le funzioni già svolte dalle province in materia di cultura sono state loro interamente confermate, come nelle regioni Toscana, Veneto [24] e Molise: soluzione, questa, che, peraltro, solo nel caso della Toscana sembra costituire frutto di una scelta precisa, nel quadro di una legge che punta fortemente sulla regione per l'esercizio della gran parte delle altre funzioni ex provinciali; mentre, per contro, la legge molisana presenta un carattere transitorio, e quella veneta sembra puntare, in aperta critica al riassetto voluto del legislatore statale, al mantenimento dello *status quo ante*.

Come si può notare, anche nel settore qui considerato la tendenza al riaccentramento è piuttosto diffusa, ma non in modo uniforme; vi sono vari contesti territoriali nei quali il ruolo delle province è invece confermato, per alcune o tutte le funzioni prima svolte; vi è, quindi, un certo tasso di differenziazione. Resta invece per lo più invariato, almeno per quanto emerge da questa prima legislazione regionale di riordino, l'assetto delle funzioni già svolte dai comuni, similmente a quanto già rilevato nelle altre materie.

Una evidente incertezza si registra infine nelle aree metropolitane, dove, salvo i casi di Milano e Roma, la legislazione regionale sembra rinviare a future scelte la specifica attribuzione ai nuovi enti metropolitani di funzioni in campo culturale: con ciò, non tenendo, almeno per ora, in adeguata considerazione né la vocazione "promozionale" chiaramente emergente da molti statuti (dove lo sviluppo della cultura compare quasi sempre tra le finalità istituzionali generali dell'ente [25]), né l'attivismo, già dimostrato da alcune città metropolitane, sia nell'adozione di spontanee iniziative in materia, sia nella predisposizione delle prime linee di indirizzo dei piani strategici metropolitani. In questo caso, più che mai, il bilancio deve però considerarsi solo provvisorio: è prevedibile, proprio alla luce delle scelte statutarie, oltre che delle finalità istituzionali generali loro riconosciute dalla legge 56/2014, che le città metropolitane rivendichino nell'immediato futuro un ruolo specifico e differenziato rispetto a quello delle province, considerata la rilevanza cruciale della cultura tra gli elementi di identità e sviluppo del territorio metropolitano.

4. Le questioni aperte e le possibili soluzioni

La domanda da porsi è, a questo punto, se il riassetto delle funzioni in materia culturale derivante dalle leggi regionali di riordino porti effettivamente a modelli organizzativi più adeguati, semplificati e razionali dei precedenti.

Tenendo conto del carattere transitorio ed ancora incompleto del processo, un giudizio definitivo, anche in questo caso, appare impossibile. La sensazione è che, spesso, le soluzioni siano state condizionate dall'esigenza contingente di assicurare il rispetto delle disposizioni statali in materia di riduzione delle spese del personale delle province, e di

assicurare, al contempo, la continuità dei servizi da esse erogati, facendo fronte alla loro crisi di cassa.

Per le regioni che hanno operato la scelta di riassorbire la titolarità delle funzioni provinciali, la vera sfida sarà quella di assicurare, attraverso nuove formule organizzative (uffici decentrati; collaborazione con le amministrazioni di area vasta, con i comuni e le loro forme associative), soprattutto, quel ruolo di sostegno e di coordinamento delle reti e dei sistemi bibliotecari e museali locali sinora svolto dalle province in molte aree del Paese. Lo svolgimento di tale ruolo dipende, naturalmente, anche dalla possibilità per le regioni di avvalersi di personale adeguato, formato e competente in materia.

Non bisogna dimenticare, peraltro, che gli stessi comuni sono chiamati, come si è visto, dalla legge Delrio a rivedere completamente la propria organizzazione, al fine di raggiungere una dimensione ottimale adeguata per l'esercizio delle proprie competenze. Anche se con diversa intensità e velocità, sono in atto in molte zone del Paese un processi di fusione, che portano come conseguenza la necessità di rivedere le reti di collaborazione preesistenti. Anche l'incremento dei processi di Unione - benché, quasi inspiegabilmente, i servizi culturali non compaiono tra quelli espressamente oggetto di esercizio associato obbligatorio [26] - non può non avere un riflesso anche nei confronti delle reti e dei sistemi attuali, che vanno irrobustiti e ripensati in un'ottica di adeguatezza, anche per far fronte ai forti tagli ed al ridimensionamento dei servizi che hanno caratterizzato questi ultimi anni di crisi economica.

Per quanto riguarda le province, anche laddove le competenze sono state confermate, è evidente che è l'intero quadro di sistema ad essere cambiato, e ad essere destinato ad ulteriore cambiamento. L'eventuale approvazione del progetto di riforma costituzionale potrebbe dar vita, per esempio, ad una riduzione del numero delle province, facilitata dal venir meno dei vincoli procedurali ora contenuti nella Costituzione; in questo senso, del resto, già alcune leggi regionali manifestano un chiaro *favor* per l'esercizio delle funzioni provinciali in forma associata [27], anticipando, così, la costruzione di ambiti interprovinciali che potranno essere poi confermati da una definitiva modifica territoriale.

Va ricordato, peraltro, che, a prescindere dalle funzioni svolte a titolo di conferimento o di delega, le province possono anche essere chiamate allo svolgimento di funzioni di supporto alle competenze dei comuni, in forza dell'espresso riconoscimento, tra le funzioni fondamentali provinciali, dell'assistenza tecnico-amministrativa ai comuni.

Ancora tutto da costruire, come si è detto, è il ruolo differenziato delle città metropolitane nel settore qui considerato; nonostante l'indubbia importanza, in termini di concentrazione di beni, e della necessità di relativi servizi culturali, delle rispettive aree.

Sia per le province che per le città metropolitane, comunque, appare cruciale la rapida conclusione del percorso previsto dal già citato d.l. 78/2015, e, quindi, l'individuazione degli archivi, degli altri istituti di cultura e del relativo personale da trasferire allo Stato. La definizione del Piano, che richiede peraltro un complesso procedimento [28], è ancora pendente, nonostante tutte le regioni abbiano già trasmesso i propri dati all'Osservatorio nazionale e nonostante già nel mese di novembre 2015 tutte le regioni abbiano tenuto incontri bilaterali con l'Osservatorio, segnalando tra i settori di particolare criticità, sia per la gestione delle funzioni che per la riallocazione del personale, proprio il settore dei beni culturali.

Uno dei motivi del rallentamento sembra essere stato costituito proprio dal difficile incrocio tra la procedura di adozione del previsto Piano (e la connessa mobilità del personale) e la generale procedura di mobilità del personale provinciale nel frattempo avviata dalla Funzione Pubblica [29]; e, più in generale, la difficoltà di procedere in forma unitaria per tutto il territorio nazionale. Al momento non si esclude, infatti, di procedere secondo una sequenza procedurale parzialmente diversa da quella immaginata dal legislatore statale, partendo da singoli accordi di ambito regionale, o addirittura, aventi ad oggetto specifici beni ed istituti [30], con l'obiettivo di completare comunque tutto il processo entro l'anno in corso.

Vi sono quindi ancora numerose questioni aperte, non dipendenti solo dalle regioni. Tra queste, non può non menzionarsi, in conclusione, l'impatto che potrebbe avere la riforma costituzionale proprio sul quadro normativo regionale che si è rappresentato. Tra le numerose novità introdotte dal progetto, vi è infatti anche la previsione della riattribuzione allo Stato, a titolo di competenza esclusiva, della materia della "valorizzazione dei beni culturali", nonché l'adozione di "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali"; mentre alle regioni verrebbe riconosciuta una più limitata competenza a disciplinare, "per quanto di interesse regionale", le "attività culturali" e la "promozione (*sic*) dei beni culturali". Questo nuovo ruolo legislativo statale potrebbe, peraltro, influire anche sul finale assetto dell'organizzazione statale, centrale e periferica, in materia, ora affidata all'attuazione della [legge n. 124/2015](#), cd. legge Madia [31].

Il futuro potrebbe, quindi, portare a rivedere, in una direzione uniformante imposta dal legislatore statale, l'assetto differenziato che è, invece, derivato dalle leggi regionali di riordino. Sicuramente il legislatore statale terrà conto del maggiore o minor grado di efficacia delle soluzioni proposte e sperimentate nei vari contesti regionali in questa fase, regolandosi di conseguenza. L'auspicio è che si tenga conto, in ogni caso, dell'esigenza di lasciare ai diversi territori uno spazio di differenziazione [32], e che l'obiettivo della semplificazione del sistema amministrativo non privi del tutto i comuni di quel ruolo di necessario coordinamento che solo un'amministrazione di livello superiore (sia essa la regione, o i nuovi enti di area vasta) può assicurare.

Note

[1] Cfr. L. Vandelli, *Introduzione*, in *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni*, a cura di L. Vandelli, T. Tessaro, C. Tubertini, Rimini, 2014, pag. 19 ss.

[2] Per inquadramento generale della riforma, cfr. l'ampia *Prefazione* in F. Pizzetti, in *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015.

[3] Progetto di legge C2613-D, "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione". Il provvedimento manca solo della terza (si presume ormai definitiva) deliberazione della Camera per completare il proprio iter.

[4] Sul punto sia consentito rinviare a C. Tubertini, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, pag. 19 ss.

[5] Sul punto v. G. Piperata, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, pag. 503 ss.

[6] Sul diverso destino finale di province (definite "enti a destino differito" e a "finalità vincolate") e città metropolitane (destinate allo sviluppo strategico del territorio) insiste particolarmente F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle province*, in *RivistaAIC*, n. 3/2015.

[7] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 50/2015, che ha respinto, in particolare, le obiezioni di legittimità sollevate nei confronti della nuova forma di governo delle province e verso i principi e criteri direttivi riguardanti il riordino delle loro funzioni.

[8] Il contributo al risanamento della finanza pubblica previsto per le province è pari a un miliardo di euro nel 2015, a due nel 2016, a tre nel 2017. I relativi risparmi di spesa conseguiti dovranno essere direttamente versati dalle province al bilancio dello Stato. Tale contributo al risanamento si somma alle altrettanto rilevanti riduzioni di spesa e tagli ai trasferimenti stabiliti dal d.l. 95/2012 e dal d.l. 66/2014, che produrranno per le province effetti negativi sul 2015 rispettivamente per 1,25 e 0,57 miliardi di euro. L'impatto fortemente negativo di questi tagli sulla sostenibilità dei servizi ai cittadini - solo in minima misura mitigato dalle misure di allentamento dei vincoli di bilancio contenute nel d.l. 78/2015 - è stato puntualmente evidenziato dalla Corte dei conti, sezione autonomie (cfr. deliberazioni nn. 17/2015 e 25/2015).

[9] Così ad esempio il dossier di Legautonomie *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle province*, luglio 2015 (www.legautonomie.it).

[10] Si consideri, ed esempio, che non tutte le regioni hanno sistemi bibliotecari provinciali; in alcune zone, le reti bibliotecarie sono di ambito interprovinciale o di area vasta; in altri casi, le biblioteche locali fanno capo a sistemi regionali. Altrove, invece, le biblioteche provinciali (ben 43 hanno patrimoni superiori ai 10.000 media) costituiscono il centro di estese reti territoriali, aperte anche a istituti bibliotecari di varia appartenenza (istituti culturali, scuole, enti religiosi), che forniscono servizi culturali integrati alla cittadinanza. Soprattutto nel meridione, le biblioteche provinciali hanno rappresentato, in questi anni di tagli alla spesa locale, l'unico presidio culturale garantito, gratuito e disponibile per tutti.

[11] Cfr. la Relazione trasmessa al Parlamento sullo stato della finanza locale per il 2015.

[12] Va segnalato come già da tempo numerose province, causa scarsità di personale, spazi e di fondi da destinare agli archivi, siano ricorse all'istituto del deposito presso gli Archivi di Stato per la tutela e la valorizzazione della propria documentazione. Sulle vicende più recenti che hanno riguardato questi ultimi, v. [L. Casini, Gli archivi nella riforma dei beni culturali](#), in *Aedon*, 2015, 1.

[13] Il bando di mobilità è stato poi pubblicato il 30 ottobre 2015; mentre con l'art. 1, commi 328-329, della legge 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) è stata autorizzata l'assunzione a tempo indeterminato presso il ministero di 500 funzionari in deroga all'articolo 1, comma 425, della legge n. 190 del 2014, all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 101 del 2013, nonché ai limiti di cui all'art. 66 del d.l. n. 112 del 2008.

[14] Le leggi regionali sinora adottate sono le seguenti: Toscana, ll.rr. 3 marzo 2015, n. 22, 4 agosto 2015, n. 64 e 30 ottobre 2015, n. 70; Umbria, l.r. 2 aprile 2015, n. 10; Marche, l.r. 3 aprile 2015, n. 13 e 25 marzo 2016, n. 6; Liguria, l.r. 10 aprile 2015, n. 15; Calabria, l.r. 22 giugno 2015, n. 14; Lombardia, l.r. 8 luglio 2015, n. 19 e 12 ottobre 2015, n. 32; Emilia-Romagna, l.r. 30 luglio 2015, n. 13; Abruzzo, l.r. 20 ottobre 2015, n. 32; Piemonte, l.r. 29 ottobre 2015, n. 23; Veneto, l.r. 29 ottobre 2015, n. 19; Puglia, l.r. 30 ottobre 2015, n. 31; Basilicata, l.r. 6 novembre 2015, n. 49; Campania, l.r. 9 novembre 2015, n. 14; Molise, l.r. 29 dicembre 2015, n. 20; Lazio, l.r. 31 dicembre 2015, n. 17, art. 7.

[15] Cfr. art. 1, cc. 765-767 della citata legge di stabilità 2016, che ha previsto la nomina di un commissario per assicurare, entro il termine del 30 giugno 2016, il completamento degli adempimenti necessari a rendere effettivo trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali delle province e delle città metropolitane. La stessa legge ha fissato, come disposizione di chiusura del sistema, che le funzioni non fondamentali non espressamente riassegnate debbano considerarsi, almeno sino a nuova e diversa previsione legislativa regionale, attribuite alla regione.

[16] Cfr. l.r. Puglia n. 31/2015, art. 3.

[17] Così, ad esempio, l.r. Basilicata n. 49/2015, art. 4.

[18] Art. 57, l.r. Emilia-Romagna n. 13/2015.

[19] Art. 3, l.r. Campania n. 14/2015.

[20] Art. 5, l.r. Liguria n. 15/2015. La stessa legge prevede tuttavia i comuni esercitino le funzioni loro attribuite di norma in forma associata e tramite convenzioni con le province e con la città metropolitana per l'utilizzo del relativo personale.

[21] Artt. 2 e 3 della l.r. 10/2015.

[22] Art. 3, l.r. Lombardia n. 32/2015.

[23] Per il legislatore regionale tali funzioni rientrano nelle funzioni metropolitane di "promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale" di cui all'art. 1, comma 44, lett. e) della legge 56/2014 (cfr. art. 7, comma 7, l.r. Lazio n. 17/2015).

[24] Nel caso del Veneto la previsione è accompagnata dal trasferimento del personale provinciale adibito alle funzioni non fondamentali alla regione, che ne assume il relativo costo: il medesimo personale, poi, è distaccato presso i citati enti (art. 9, l.r.

19/2015).

[25] La promozione dello sviluppo culturale del territorio metropolitano fanno riferimento lo statuti di Bari, Genova, Milano, Venezia, Torino. Lo statuto di Bologna si spinge oltre, riconoscendo alla città metropolitana anche lo specifico compito di "valorizzare le attività e il patrimonio culturale pubblico e privato" e di promuovere, "nel rispetto dell'autonomia dei diversi soggetti, le attività culturali e creative, anche come filiere di sviluppo e di occupazione" (art. 16). Lo statuto di Napoli riconosce alla città metropolitana anche uno specifico ruolo nella "tutela dei beni culturali e ambientali, con particolare riferimento ai beni Unesco, le Zone di protezione speciale ed i Siti di interesse comunitario" (art. 33); e quello di Roma, infine, la "valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e monumentale del territorio metropolitano" (art. 9).

[26] Nonostante gli orientamenti contrastanti, è plausibile ritenere che la funzione fondamentale "organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale" (art. 14, comma 27, lett. b), d.l. 78/2010) comprenda anche i servizi non economici, come i servizi culturali.

[27] Così, in particolare, le leggi regionali di Piemonte ed Emilia-Romagna (che tuttavia, come si è detto, hanno riaccentrato a livello regionale le competenze provinciali in materia di cultura).

[28] La legge prevede l'adizione del Piano tramite un decreto ministeriale del Mibact, di concerto con i ministri degli Affari regionali e dell'Economia e Finanze, sentita l'agenzia per il Demanio, previa Intesa in conferenza unificata, mentre i singoli trasferimenti potranno essere definiti mediante la stipula di accordi ai sensi dell'art. 112 del Codice.

[29] Proprio in conseguenza di ciò il ministero ha temporaneamente sospeso il bando di mobilità indetto il 30 ottobre 2015.

[30] Le situazioni più critiche paiono riguardare le regioni Puglia, Molise e Basilicata. Il caso simbolo è quello della Biblioteca provinciale di Foggia, la seconda più grande del mezzogiorno peninsulare dopo la nazionale di Napoli, da cui è partita una mobilitazione, culminata con la proclamazione dello stato di agitazione dei dipendenti. In molte altre parti d'Italia, peraltro, sono in atto iniziative di protesta, via web o con mobilitazioni di piazza, per il "salvataggio" delle biblioteche e degli altri luoghi di cultura provinciali.

[31] Sulle prospettive aperte da questa riforma si rinvia a [G. Sciuolo, Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura](#), in *Aedon*, 2015, 3.

[32] Sull'importanza di questo principio nell'attuazione della riforma locale, E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *Dir. pubbl.*, 2015, pag. 145 ss.