

Articolo 114

Livelli di qualità della valorizzazione

1. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, anche con il concorso delle università, fissano i livelli uniformi di qualità della valorizzazione e ne curano l'aggiornamento periodico.

2. I livelli di cui al comma 1 sono adottati con decreto del Ministro previa intesa in sede di Conferenza unificata.

3. I soggetti che, ai sensi dell'articolo 115, hanno la gestione delle attività di valorizzazione sono tenuti ad assicurare il rispetto dei livelli adottati.

di Antonio Leo Tarasco

SOMMARIO: 1. La *ratio* della disposizione. - 2. L'esercizio della potestà regolamentare statale: fondamento. - 3. Il contenuto dei livelli di qualità.

1. La *ratio* della disposizione.

L'articolato in esame deve essere letto congiuntamente all'art. 115 Codice, di cui rappresenta il complemento sotto il profilo delle garanzie fissate dall'ordinamento per la gestione delle attività di valorizzazione⁽¹⁾.

Quest'ultime, infatti, indipendentemente dal gestore (pubblico o privato), dovranno rispettare livelli di qualità (c.d. *standard*) tali da scongiurare ingiustificate differenziazioni sia tra regioni e regioni che tra una gestione privata ed una pubblica. La disposizione contribuisce, quindi, a rendere indifferente la *qualitas* e la natura giuridica del gestore, allo stesso modo in cui il rispetto delle condizioni fissate nell'atto di alienazione dei beni culturali (artt. 55 ss. Codice) rende indifferente la qualità pubblica o privata del proprietario del bene⁽²⁾.

La norma trova il proprio antecedente nel 6° comma dell'art. 152 del T.U. del 1999⁽³⁾: in relazione alla gestione dei musei e degli altri beni culturali, veniva stabi-

⁽¹⁾ Per l'estensione dell'art. 114 all'intera gestione del patrimonio culturale e, dunque, anche alla funzione di "fruizione", P. CARPENTIERI, *Sub art. 114*, 501.

⁽²⁾ A. L. TARASCO, *Beni*, 245 ss., 263 ss.

⁽³⁾ Diversamente da quanto indicato in AA.VV., *Dal Testo Unico al Codice*, dove vengono poste a confronto le norme del Codice con quelle corrispondenti del T.U. del 1999 ma senza rinvenire un precedente alla disposizione in commento.

lito che con decreto del Ministro venissero definiti “i criteri tecnico-scientifici e gli *standard* minimi da osservare nell’esercizio delle attività trasferite, in modo da garantire un adeguato livello di fruizione collettiva dei beni, la loro sicurezza e la prevenzione dei rischi”.

2. L’esercizio della potestà regolamentare statale: fondamento.

Trattandosi di materia, la valorizzazione, afferente alla potestà legislativa concorrente regionale, *ex art.* 117, comma 3, Cost., non dovrebbe essere ammesso alcun intervento statale regolamentare, consentito, invece, unicamente alle regioni, pur se nel rispetto dei principi fissati nel Codice. Al contrario, la disposizione affida la concreta adozione dei livelli di qualità della valorizzazione ad un decreto ministeriale adottato previa intesa con la Conferenza unificata di cui all’art. 8, d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

La previsione dell’esercizio del potere regolamentare statale si giustifica nella misura in cui la materia *de qua* possa riguardarsi come una *combinazione* tra la materia-attività della valorizzazione (afferente al 3° comma dell’art. 117 Cost.) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici, da garantirsi egualmente sull’intero territorio nazionale (*ex art.* 117, comma 2, lett. m), Cost.); ed è solo in questa seconda prospettiva che si legittima l’esercizio del potere statale regolamentare.

È evidente, però, che nessun problema di giustificazione dell’intervento statale può porsi ove si riconosca al decreto ministeriale natura non regolamentare ma di mera specificazione tecnica dei criteri sopra indicati⁽⁴⁾.

3. Il contenuto dei livelli di qualità.

L’art. 114 non precisa quali siano i criteri o gli ambiti disciplinari alla stregua dei quali fissare i citati livelli di qualità. Nell’articolato non viene riprodotta la “cautela” inserita nell’art. 33, legge n. 448/01, che faceva derivare “i parametri di offerta

⁽⁴⁾ Sulla distinzione tra decreti ministeriali aventi natura regolamentare ed aventi funzione di mera specificazione tecnica, oltre a C. cost. 27 marzo 2003, n. 88 (in *Foro amm.* - *CdS*, 2003, 1233, con nota di A. CORSINI, *Cautela della Corte*, 1237 ss.), si veda Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 17 maggio 2004 n. 2773/04 (sullo schema di regolamento di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), in *Foro amm.* - *CdS*, 2004, 1481; 14 giugno 2004, n. 8078/04 (sullo schema di regolamento per la rideterminazione delle dotazioni organiche dell’Istituto agronomico d’oltremare), *ivi*, 2004, 1839 e n. 7904/04 (sullo schema di regolamento recante disposizioni per l’utilizzo della posta elettronica certificata), *ivi*, 2004, 1838; 7 giugno 1999, n. 101 (inedito).

al pubblico e di gestione dei siti culturali” dai principi stabiliti all’art. 2, comma 1, dello Statuto dell’*International Council of Museums* (I.c.o.m.s.).

Trattandosi di fissare livelli di qualità desunti soprattutto da discipline tecniche⁽⁵⁾, la disposizione in esame contempla espressamente anche il concorso delle università, contrariamente ad altre disposizioni, come gli artt. 112 e 113, dove – pur dovendosi fissare regole di comune interesse tra i diversi enti pubblici territoriali – gli enti di autonomia funzionale non appaiono coinvolti⁽⁶⁾. In questo senso, sembra potersi affermare, dalla lettura del d. lgs. n. 42/04, che il coinvolgimento delle università sia strettamente funzionale all’esigenza degli altri enti pubblici territoriali (dal Ministero al Comune) di acquisire e sviluppare conoscenze e competenze tecniche necessarie per lo svolgimento delle proprie attività.

Il parere della Conferenza unificata nella seduta del 10 dicembre 2003 ha determinato la soppressione al riferimento dei “livelli minimi” della valorizzazione, che nel Codice sono diventati “livelli uniformi”. Ne deriva che i gestori non dovranno rispettare degli *standard* appena sufficienti ma di *piena qualità*. L’uniformità cui si riferisce la norma evoca l’idea della generalità con cui deve essere rispettata la normativa tecnica da ciascun istituto museale italiano ma non nega, nel contempo, la derogabilità *in melius* dei livelli stessi da parte di ciascun istituto.

Secondo il comma 3, i soggetti pubblici e privati titolari della gestione delle attività di valorizzazione “assicurano il rispetto dei livelli adottati” dal Ministero per i beni e le attività culturali. La formulazione letterale della norma sembra imporre ai gestori pubblici o privati un preciso obbligo ch’essi dovranno assumere preventivamente e sul rispetto del quale dovrà misurarsi l’adempimento del programma contrattuale; la sua violazione, oltre ad essere fonte di responsabilità civile, potrà essere valutata ai fini della revoca della concessione, ove si versi nell’ipotesi di cui all’art. 115, comma 3, lett. b), Codice.

La norma, tuttavia, oltre a non disciplinare dettagliatamente tali profili sanzionatori, si riferisce genericamente ai “soggetti” di cui all’art. 115 Codice che “hanno la gestione delle attività di valorizzazione”, non differenziando la disciplina di controllo dei livelli di qualità della valorizzazione a seconda che la gestione avvenga in forma diretta od indiretta.

La precisazione sarebbe stata opportuna dal momento che nel caso di gestione diretta da parte dell’Amministrazione, il Ministero per i beni e le attività culturali si troverebbe a dover controllare proprie articolazioni amministrative; e ciò a differen-

⁽⁵⁾ Sul legame tra norme tecniche, fonte consuetudinaria e regole stabilite dall’I.c.o.m.s., A. L. TARASCO, *Beni culturali e sindacato*, 2443 ss., part. 2466-2467.

⁽⁶⁾ Criticano l’esclusione degli enti operanti in regime di autonomia funzionale L. ZANETTI, *Sub art. 112*, 438-439, e G. PIPERATA, *Sub art. 113*, 448 ss., 451. Si ricorda che altra ipotesi in cui le università sono espressamente chiamate a partecipare alla gestione del patrimonio culturale consiste nell’art. 118, in tema di promozione e sostegno di ricerche, studi ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale.

za dell'ipotesi della gestione indiretta, in cui – per necessaria equidistanza da soggetti terzi – il controllo ministeriale del rispetto dei livelli di qualità della valorizzazione potrebbe essere più obiettivo, anche se – deve precisarsi – nel caso della c.d. *gestione in house* (art. 115, comma 3, lett. a)), il soggetto terzo che gestisce le attività della valorizzazione costituisce comunque una *costola* del Ministero per i beni e le attività culturali⁽⁷⁾.

Di qui l'opportunità, *de iure condendo* di integrare la disciplina dell'ultimo comma dell'art. 114 in esame, a meno di non voler svuotare di concreto significato precettivo la disposizione qui contenuta.

⁽⁷⁾ Per gli approfondimenti intorno alle varie forme di gestione, si veda specificamente il commento *sub art. 115*.