Le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio tra esigenze organizzative, competenze e saperi

Marco Lunardelli

1. Introduzione

È sufficiente una semplice ricerca bibliografica per rendersi conto della mancanza di studi giuridici monografici specificamente dedicati alle soprintendenze per i beni culturali[1]. Anche gli articoli su rivista e i contributi in volumi collettanei non sono numerosi o, quantomeno, non lo sono stati fino a tempi recenti[2]. Questo dato potrebbe apparire strano, se si considera la rilevanza della funzione attribuita alle soprintendenze: la tutela del patrimonio culturale. In realtà, una monografia di Di Raimondo del 1983 contiene il termine "sopraintendenza" nel proprio sottotitolo[3]. Essa si occupa di un altro tema non molto studiato: la figura del commissario del governo[4]. Quindi, questo riferimento bibliografico potrebbe sembrare poco attinente[5]. Tuttavia, tanto la monografia di Di Raimondo quanto il presente scritto si occupano di questioni concernenti l'organizzazione amministrativa.

Lo spunto fornito da questa monografia consente di identificare l'ambito da cui si prende le mosse: l'organizzazione della pubblica amministrazione. Tuttavia, non si intende affatto circoscrivere l'analisi all'inquadramento amministrativo delle soprintendenze e alle relative implicazioni, il che potrebbe esporre il lavoro alla critica di palese carenza di originalità, quanto perché la prospettiva è obiettivamente più ampia in un duplice senso. In primo luogo, l'aspetto dell'organizzazione trova un suo naturale completamento in quello delle attività svolte. Al riguardo, non ci si potrà astenere da un approfondimento – sia pure molto sommario – sulla discrezionalità tecnica, che caratterizza gli atti adottati dai soprintendenti. In secondo luogo, tutti gli argomenti indicati possono indurre a riprenderne un altro, in passato oggetto di specifiche trattazioni ma progressivamente relegato ai margini dalla dottrina: la scienza dell'amministrazione. Questo tema, che più precisamente dovrebbe essere considerato un autonomo settore disciplinare, per quanto strettamente connesso al diritto amministrativo, può trovare un terreno fertile nella materia dei beni culturali, come si cercherà di dimostrare. Dunque, il presente contributo ambisce a tenere insieme in modo coerente l'analisi strettamente giuridica del ruolo e delle funzioni delle soprintendenze con alcune considerazioni riguardanti la scienza dell'amministrazione.

---

[1] Una parziale eccezione è costituita da un libro del 1995, nel quale si segue un approccio multidisciplinare: L. BOBBIO–C. RENZETTI (a cura di), *Beni culturali: Le soprintendenze e i grandi progetti*, Roma, 1995.

[2] Si fa riferimento soprattutto alla rivista giuridica online *Aedon* (*http://www.aedon.mulino.it*), la quale, a partire dalla sua istituzione nel 1998, si è frequentemente occupata delle soprintendenze.

[3] M. DI RAIMONDO, *Il commissario del Governo. Sopraintendenza e coordinamento: le norme, la prassi e le prospettive di riforma*, Padova, 1983.

[4] Proprio l'aver trattato un argomento in gran parte inesplorato è il merito che Giannini riconosce a Di Raimondo, nella sua prefazione al libro. Vedi M.S. GIANNINI, *Prefazione, ivi*, vii-viii (ora in ID., *Scritti*, VII, Milano, 2005, 1087 ss.).

[5] Per dirlo diversamente, si potrebbe pensare, in prima battuta, che tra la funzione di "sopraintendenza" di cui parla Di Raimondo e la soprintendenza per i beni culturali quale organo dell'amministrazione statale vi sia soltanto una marcata assonanza terminologica. Sul significato generale del termine nella monografia in questione, vedi DI RAIMONDO, *Il commissario del Governo*, cit., 14-17.

2. Le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio dal punto di vista organizzativo

Il percorso di sviluppo della struttura amministrativa preposta alla tutela dei beni culturali è stato lento e piuttosto tortuoso. Alla fine degli anni cinquanta del secolo scorso, si evidenziava il carattere molto accentrato di tale struttura[6]. Ciò era senza dubbio corretto: si trattava del sistema fissato dalle due leggi del 1939, quindi di epoca fascista, congegnate dall'allora Ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai[7]: la legge 1 giugno 1939, n. 1089 ("Tutela delle cose d'interesse artistico o storico") e la legge 29 giugno 1939, n. 1497 ("Protezione delle bellezze naturali")[8]. Tuttavia, in origine, subito dopo la creazione del Regno d'Italia, il panorama era esattamente opposto: esisteva una vasta molteplicità di organi ed enti eterogenei diffusi sul territorio nazionale[9]. La struttura amministrativa di tutela dei beni culturali che sarebbe a lungo rimasta in piedi cominciò a prendere forma negli ultimi due decenni del XIX secolo, a livello centrale e poi – progressivamente – a livello periferico, e fu subito incardinata presso il Ministero della pubblica istruzione[10]. Alla fine degli anni cinquanta, tale struttura risultava ormai consolidata a entrambi i livelli[11]. Essa rimase tale fino agli inizi degli anni settanta[12].

---

[6] Vedi M. GRISOLIA, voce *Arte*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 119.

[7] Cassese ha definito Bottai – giornalista, politico, giurista e militante fascista difficilmente inquadrabile in uno specifico gruppo – l'animatore di una stagione di pianificazione e programmazione realizzatasi in Italia negli anni trenta del novecento. Vedi S. CASSESE, *Un programmatore degli anni trenta: Giuseppe Bottai*, in ID., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, 175 ss. Nella prospettiva della multidisciplinarietà, che comunque rileva nel presente lavoro, si ritiene significativo un passaggio della relazione presentata da Bottai al I Convegno di studi sindacali e corporativi il 2 maggio 1930. Nel passaggio, citato dallo stesso Cassese (192), Bottai invita la scienza giuridica italiana a coltivare "un sano eclettismo" e le chiede di "congiungere e contemperare le indagini *de lege condita* con quelle *de lege condenda*, di tener presenti il senso della continuità del diritto col senso della sua progressività, di congiungere considerazioni di carattere politico a quelle d'ordine tecnico".

[8] Entrambe le leggi sono state abrogate dall'art. 166, comma 1, del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 ("Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352"). Su queste leggi, vedi F. MERUSI, *Le leggi Bottai sul paesaggio e sui beni culturali*, in G. MORBIDELLI (a cura di*), La cultura negli anni '30*, Firenze, 2014, 53 ss. e in *Giustamm.it.*, n. 11, 2012. In realtà, come notato da Giannini, per una ricostruzione completa del quadro legislativo rilevante bisogna menzionare anche la legge dello stesso anno sui beni archivistici: legge 22 dicembre 1939, n. 2006. Vedi M.S. GIANNINI, *Uomini, leggi e beni culturali*, 1971, ora in ID., *Scritti*, VI, Milano, 2005, 286. Per un commento complessivo al testo unico recato dal d.lgs. n. 490/1999 si rinvia a M. CAMMELLI (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2000. Il testo unico ha avuto vita breve, perché è stato sostituito dal codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i.), d'ora in avanti – codice.

[9] Per la tutela del patrimonio culturale, si decise di mantenere in vita gran parte degli organismi che avevano svolto questa funzione negli stati preunitari. A essi se ne affiancarono di nuovi, con varia denominazione e competenza regionale o provinciale. All'epoca, infatti, si riteneva che la tutela fosse meglio garantita da un sistema variegato e decentrato di enti e organi, i cui membri, oltre a essere tecnicamente qualificati, risiedevano nel territorio nel quale operavano. Vedi M. CANTUCCI, *L'amministrazione dei beni culturali*, in O. SEPE (a cura di), *Contributi italiani al XV Congresso internazionale di scienze amministrative*, Milano, 1974, 175-176.

[10] Anche tale evoluzione, peraltro, non può dirsi che sia avvenuta senza soluzione di continuità. Infatti, la Direzione generale delle Antichità e belle arti, all'interno del ministero, fu istituita nel 1882, soppressa nel 1891 e nuovamente creata nel 1894. *Ivi*, 176. In generale, sulla storia dell'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali, vedi M. GRISOLIA, *La tutela delle cose*

La prima svolta notevole si ebbe alla metà degli anni settanta, quando fu creato il Ministero per i beni culturali e ambientali[13]. A esso la legge istitutiva attribuì le funzioni della tutela e della valorizzazione del "patrimonio culturale del Paese"[14]. La creazione del nuovo ministero fu accompagnata da critiche, in particolare quella – riportata da Cassese – che lo definiva "una scatola vuota", in quanto esso si limitava ad acquisire una struttura amministrativa già esistente ma fino ad allora afferente al Ministero della pubblica istruzione[15]. Questa non era l'unica opzione in campo.

---

d'arte, Roma, 1952, 508 ss. e, più ampiamente, L. PARPAGLIOLO, *Codice delle antichità e delle cose d'arte*, II, Roma, 1963. Sulla costituzione e iniziale articolazione delle soprintendenze sul territorio, vedi altresì F. VERRASTRO, *La nascita e lo sviluppo della rete delle Soprintendenze per il patrimonio storico-artistico (1904-1939)*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 229 ss.

[11] Quanto a quello periferico, si avevano all'epoca 60 soprintendenze, tra di loro suddivise in tre tipologie, a seconda del settore a cui afferivano: antichità; monumenti; gallerie. Esse costituivano il principale organo locale del Ministero della pubblica istruzione per la materia dei beni culturali e, coerentemente, si ponevano al vertice di un sistema di istituti ed enti che operavano sul territorio, quali i musei. Vi erano poi delle soprintendenze con competenze miste e tre dotate di una competenza esclusivamente materiale e non anche territoriale, quindi capaci di adottare atti con efficacia su tutto il territorio nazionale: una soprintendenza per l'egittologia, una per la preistoria e l'etnografia e una per l'arte contemporanea. Vedi GRISOLIA, *Arte*, cit., 119-120. Questo assetto locale era stato disposto dalla legge 22 maggio 1939, n. 823 e si fondava su due ragioni. La prima era la corrispondenza tra le tipologie di soprintendenze e le professionalità da mettere in campo: archeologi; architetti; storici dell'arte. La seconda era l'estensione degli ambiti di intervento del Ministero e dei suoi organi: non più solo i beni culturali intesi come cose ma anche le attività culturali. Vedi S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in ID., *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, 157-158.

[12] In quel periodo, quindi, l'apparato ministeriale che curava l'interesse alla tutela del patrimonio culturale era composto – in estrema sintesi – nel modo seguente. A livello centrale, alla Direzione generale delle antichità e belle arti si affiancava il Consiglio superiore delle antichità e belle arti, che svolgeva attività consultiva. A livello periferico, vi erano 25 soprintendenze alle antichità, 15 soprintendenze ai monumenti, 16 soprintendenze alle gallerie e 10 soprintendenze competenti sia sui monumenti sia sulle gallerie. Vedi CANTUCCI, *L'amministrazione dei beni culturali*, cit., 178.

[13] Art. 1, d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1975, n. 5. È stato sottolineato come la denominazione definitiva del ministero fosse il risultato di una delle modifiche introdotte in sede di conversione del decreto-legge, che invece ne recava una leggermente diversa: Ministero per i beni culturali e per l'ambiente. A questa modifica formale si è aggiunta una modifica sostanziale: il trasferimento al nuovo ministero delle attribuzioni in materia di archivi di Stato, in precedenza spettanti al Ministero dell'interno. Vedi C.F. CARNACINI, *Le norme sull'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 1, 1976, 444.

[14] Art. 2, legge n. 5/1975.

[15] Vedi CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 173. In effetti, questo disponeva il già citato art. 2 della legge del 1975.

Anzi, la Commissione Franceschini[16] aveva proposto la creazione di un'amministrazione autonoma[17]. Tale proposta, tuttavia, fu respinta[18].

Nell'ultimo ventennio, il ministero è stato oggetto di frequenti riforme e ne è stata più volte mutata la denominazione. Tale stagione è cominciata alla fine degli anni novanta[19], in un periodo di riforma generale dell'organizzazione dell'amministrazione italiana[20]. Si è proseguito con vari altri interventi legislativi, più o meno vasti e più o meno riusciti. Senza dubbio un fallimento si è rivelata la breve parentesi del radicale cambiamento del modello ministeriale, con il passaggio dalla tradizionale struttura per direzioni generali a una struttura per dipartimenti[21]. Dopo altri interventi

[16] Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio, istituita dalla legge 26 aprile 1964, n. 310. I lavori integrali della Commissione furono pubblicati in tre volumi: *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, 1967. La relazione e le dichiarazioni finali elaborate dalla Commissione si trovano anche in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1966, 119 ss.

[17] La denominazione, stabilita dalla dichiarazione LXII della Commissione Franceschini (*Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1966, 211), era Amministrazione autonoma dei Beni culturali. Le dichiarazioni successive (212 ss.) delineavano la sua struttura interna e la relativa ramificazione territoriale. In estrema sintesi, l'assetto complessivo che emergeva era il seguente. Il principale organo decisionale della suddetta amministrazione era il suo consiglio di amministrazione (dichiarazione LXIV). La struttura amministrativa centrale si reggeva su cinque soprintendenze generali, una per ciascun settore dei beni culturali, e su servizi generali (dichiarazione LXVI). Le prime, dotate di autonomia funzionale, erano definite "le unità operative essenziali dell'Amministrazione autonoma". Nella spiegazione della dichiarazione si precisava (216) che tanto le soprintendenze quanto i servizi generali dovevano essere considerati come direzioni generali dell'amministrazione autonoma. La struttura periferica dell'amministrazione era imperniata sulle soprintendenze territoriali (dichiarazione LXX). Esse, definite "uffici operativi periferici dell'Amministrazione autonoma" (219), erano suddivise dal punto di vista tipologico in modo da corrispondere alle soprintendenze generali, alle quali facevano capo (221).

[18] Per una netta critica al mancato recepimento di questa proposta da parte del legislatore, vedi GIANNINI, *Uomini, leggi e beni culturali*, cit., 289-290.

[19] Il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 istituì il Ministero per i beni e le attività culturali. Cassese ha definito questo decreto e il testo unico sui beni culturali, di poco successivo, due "lavori di *maquillage*". S. CASSESE, *Problemi attuali dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2001, 1064. Essi, infatti, si sono limitati – per usare un termine di un'altra lingua straniera – a un *rearrangement*, cioè a un riordino, un riassetto, di discipline già esistenti.

[20] Peraltro, è stato messo in evidenza come la regolamentazione del nuovo ministero fosse solo apparentemente coordinata con la più ampia riforma dell'amministrazione statale centrale, fondata sul conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali da parte del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. A ben vedere, si era trattato di un'operazione legislativa isolata. Vedi G. PASTORI, *Il ministero per i Beni e le Attività culturali: il ruolo e la struttura centrale*, in *Aedon*, n. 1, 1999.

[21] L'art. 1 del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3 riscriveva l'art. 54 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, suddividendo il Ministero per i beni e le attività culturali in quattro dipartimenti. Solo due anni dopo, con l'art. 2, comma 94, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, il legislatore ripristinava il modello per direzioni generali, soprattutto a causa dei maggiori costi della struttura dipartimentale. Vedi C. BARBATI, *Il "nuovo" Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2015, 208 nt. 9. Vedi, altresì, G. SCIULLO, *Il 'lego' istituzionale: il caso del Mibac*, in *Aedon*, n. 3, 2006.

compiuti nella seconda metà del primo decennio del XXI secolo[22], si è giunti alla riforma avviata nel 2014[23].

Questa riforma è senza dubbio la più importante degli ultimi anni per due ragioni. In primo luogo, per la sua tenuta: la riforma non solo non è rimasta sulla carta, ma ha potuto vedere i frutti della sua attuazione nell'arco di un quinquennio. Un recente decreto del Presidente del Consiglio ha provveduto a smantellarne in parte l'impianto[24]. Tuttavia, questo decreto può dirsi già superato, alla luce delle turbolenti vicende politiche dell'ultimo mese, culminate con il ritorno al vertice del dicastero dello stesso ministro al quale è ascritta la riforma del 2014[25]. Quindi, è del tutto ragionevole ritenere che a breve quest'ultima sarà integralmente restaurata. In secondo luogo, questa riforma è coerente con alcuni caratteri che non sono mai venuti meno da quando esiste il ministero in esame e che – *mutatis mutandis* – erano in gran parte già rinvenibili precedentemente. Si tratta di quelle che sono state efficacemente definite le "invarianti"[26]. Se ne sono individuate quattro: il ministero quale struttura amministrativa centrale del settore[27]; un'importante

---

[22] È stato notato che le operazioni di riordino compiute nel 2007 e 2009 avevano in comune la finalità del contenimento della spesa pubblica. Vedi BARBATI, *op. cit.*, 206.

[23] D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171.

[24] D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 76. L'art. 41, comma 1, del decreto ha disposto l'abrogazione del d.P.C.M. n. 171/2014. Per le considerazioni svolte subito dopo nel testo, ci si limita a una descrizione molto sommaria del contenuto del d.P.C.M. n. 76/2019. Quanto al livello centrale, vengono incrementate le attribuzioni del segretario generale, in particolare con il conferimento di maggiori funzioni di coordinamento, da svolgere – ovviamente – in attuazione delle direttive impartite dal ministro. Si fa riferimento al coordinamento delle politiche sui prestiti all'estero dei beni culturali e a quello in materia di turismo, relazionandosi quindi con il relativo ministro (rispettivamente, art. 12, comma 2, lett. z) e lett. aa)). Il governo in carica fino a pochi giorni fa, infatti, aveva optato per il trasferimento della materia del turismo dal Ministero per i beni e le attività culturali al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (art. 1 del d.l. 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97). Risulta invece confermata la fusione delle due direzioni generali competenti una su archeologia e l'altra su belle arti e paesaggio (rispettivamente, artt. 14 e 15, d.P.C.M. n. 171/2014) in una direzione generale unica "Archeologia, belle arti e paesaggio" (art. 14, d.P.C.M. n. 76/2019), già disposta dall'art. 2 del d.m. 23 gennaio 2016, quindi nell'ambito di una tappa successiva della riforma iniziata nel 2014. Coerentemente, a livello periferico, sono confermate le soprintendenze uniche Archeologia, belle arti e paesaggio (artt. 30 e 32). Tuttavia, viene creato un nuovo organo periferico: gli Uffici di esportazione (artt. 30 e 33). Essi svolgono funzioni in precedenza affidate alle soprintendenze archivistiche e bibliografiche (art. 36, comma 2, lett. h) del decreto del 2014).

[25] D.P.R. 4 settembre 2019 ("Nomina dei Ministri"), in G.U. n. 209 del 06.09.2019, mediante il quale è stato nominato Ministro per i beni e le attività culturali l'on. Dario Franceschini. È stato già altresì comunicato il conferimento al ministro della delega al turismo, che quindi ritorna tra le attribuzioni di questo ministero.

[26] L. CASINI, *Ereditare il futuro*, Bologna, 2016, 164-165. Pare piuttosto palese il richiamo all'impostazione di Giannini, che nelle sue Istituzioni del 1981, individuava delle "invarianti" con riguardo sia all'organizzazione sia all'attività amministrativa. Vedi M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, I ed., Milano, 1981, rispettivamente 25 ss. e 251 ss.

[27] Commentando il riassetto organizzativo della fine degli anni novanta, Corso sottolineava come l'impostazione centralista sottostante alla configurazione del ministero per i beni e le attività culturali contrastasse con quel federalismo amministrativo che intendeva introdurre in quel momento. Vedi G. CORSO, *Il ministero per i beni e le attività culturali (artt. 52-54)*, in A. PAJNO–L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 375 ss., in part. 384. Vedi, altresì, G. SCIULLO, *Alla ricerca del centro*, Bologna, 2001, 55, il quale definisce il ministero in questione

articolazione territoriale dello stesso, quindi a livello periferico; la presenza di autorevoli organi con funzioni consultive, incaricati di coadiuvare il ministro[28]; l'elevata qualificazione scientifica del personale, richiesta per l'adozione di atti che costituiscono esempi paradigmatici di valutazioni tecniche. Lasciando per ora da parte l'ultimo aspetto, che sarà affrontato – sia pure in modo molto sommario – nel paragrafo successivo, il più rilevante ai fini del presente scritto è il secondo. Sebbene anche al riguardo non siano mancate modifiche incisive dell'assetto organizzativo[29], in effetti, l'amministrazione periferica basata sulle soprintendenze è rimasta stabile nel tempo. Molto significativa, nell'ottica di un'effettiva razionalizzazione dell'amministrazione periferica del ministero, si ritiene che sia stata la creazione delle soprintendenze uniche Archeologia, belle arti e paesaggio[30], delle quali peraltro non è mutato l'inquadramento quali uffici dirigenziali di livello non generale[31]. Si pone la questione del rapporto di subalternità di queste ultime nei confronti degli organi amministrativi centrali, segnatamente della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio. Si considerano ancora interessanti le considerazioni di Piva formulate nel lontano 1962, sia pure con riguardo ai rapporti tra un organo amministrativo, il soprintendente, e un organo politico di vertice, allora il ministro della pubblica istruzione. Secondo Piva, l'elevata qualificazione tecnica del soprintendente impediva la sussistenza di un vero e proprio rapporto di gerarchia tra questi e il ministro. Era configurabile, al massimo, una "gerarchia imperfetta"[32].

3. Le Soprintendenze, la tutela dei beni culturali e la discrezionalità tecnica: brevi note

In un breve scritto del 1959, Giannini, criticando la legislazione italiana che si era occupata di questioni di organizzazione amministrativa, affermava che prima di prevedere la soppressione o l'accorpamento di uffici od organi e di disciplinare l'attività amministrativa, il legislatore doveva

---

come un esempio di struttura amministrativa di vertice "a tutto tondo" e precisa (56) che a esso non spettano solo funzioni di indirizzo (politico-amministrativo) ma anche veri e propri poteri di amministrazione attiva.

[28] Il d.P.C.M. n. 76/2019 prevede una serie di organi collegiali incardinati presso l'apparato centrale del ministero, che svolgono istituzionalmente attività consultiva: il Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici (art. 24); alcuni comitati tecnico-scientifici nei diversi settori dei beni culturali (art. 25); il Consiglio superiore dello spettacolo (art. 26); il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo (art. 27); il Comitato consultivo permanente per il diritto di autore (art. 28). Al di là delle differenze di denominazione, la maggior parte di questi organi già si trovavano nel decreto del 2014. Quest'ultimo, tuttavia, contemplava in più il Comitato permanente di promozione del turismo in Italia (art. 28, d.P.C.M. n. 171/2014), che, in considerazione delle recentissime vicende politiche accennate sopra, potrebbe essere nuovamente costituito. Mancava, invece, il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo.

[29] Degna di menzione è, in particolare, la soppressione delle direzioni regionali, disposta dall'art. 14, comma 3, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, che ha abrogato gli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 368/1998. Le direzioni regionali sono state sostituite dai segretariati regionali, aventi funzioni e compiti simili, consistenti in particolare nell'assicurare il coordinamento delle attività svolte da tutti gli enti e gli organi facenti parte del ministero e operanti a livello locale. Vedi G. SCIULLO, *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Aedon*, n. 1, 2015, par. 2.1., dove si segnala altresì che sul punto sono state recepite – sebbene solo in parte – le proposte formulate dalla Commissione D'Alberti. Vedi Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo, Relazione finale, 31 ottobre 2013, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2014, 202.

[30] Vedi *supra*, nt. 24.

[31] Vedi G. SCIULLO, *Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"*, in *Aedon*, n. 1, 2016, in part. par. 3.

[32] G. PIVA, voce *Cose d'arte*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 106.

stabilire la distribuzione delle funzioni[33]. Questo scritto è stato recentemente citato in più occasioni da Casini[34]. Si ritiene che questa citazione sia opportuna non solo – e non tanto – per l'autorevole invito formulato nei confronti del legislatore a migliorare la tecnica legislativa applicando un criterio di scienza dell'amministrazione[35], ma soprattutto perché Giannini segnala la giusta sequenza da seguire nelle analisi di diritto amministrativo: dall'organizzazione – quindi, come detto, *in primis* dalle funzioni – all'attività[36]. Dato che il presente scritto si occupa delle soprintendenze, la funzione che viene in rilievo è la tutela dei beni culturali[37].

In cosa consiste la tutela dei beni culturali? L'ormai lunga tradizione di un'amministrazione – tra l'altro, al suo interno composita – preposta alla materia consente la fissazione di alcuni punti fermi. In primo luogo, i beni culturali costituiscono una categoria molto ampia. Essa coincide con la nozione di patrimonio culturale, oggi recepita dall'art. 2 del codice[38]. Questa nozione comprende non solo i beni culturali – si potrebbe dire – in senso stretto ma anche quelli ambientali e paesistici, fin dai tempi della già richiamata Commissione Franceschini[39]. Come è stato autorevolmente

---

[33] Vedi M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, 1959, ora in ID., *Scritti*, IV, Milano, 2004, 719 ss., in part. 723-724. Ai fini del presente scritto, si ritiene altresì interessante ricordare come l'articolo di Giannini prenda le mosse (721) dalla constatazione del recepimento da parte della scienza giuridica del concetto di "pubblici poteri", elaborato in realtà dagli economisti e dai sociologi.

[34] Vedi L. CASINI, *"*Learning by experience*? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo,* in *Aedon*, n. 3, 2017, par. 2.1. Vedi, altresì, M. STEFANINI, *Riorganizzare senza logica: l'insostenibile leggerezza della riforma Bonisoli* (intervista a L. Casini), in *Il Foglio*, 7 luglio 2019, disponibile alla pagina *https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/07/Casini_3_.jpg*.

[35] Giannini, infatti, espone quella che lui stesso definisce una regola fondamentale di scienza dell'amministrazione. Essa prescrive "che i singoli centri organizzativi di cui si compone un apparato abbiano ciascuno una funzione *propria*, ossia, dal punto di vista delle funzioni, che queste siano assegnate secondo unità di materia ciascuna ad un suo centro d'imputazione". GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, cit., 723.

[36] Casini ricorda tale sequenza nella sua interezza: "funzioni, uffici, poteri, titolari degli uffici". Vedi STEFANINI, *Riorganizzare senza logica*, cit. Come messo in evidenza da Nigro, organizzazione, funzione amministrativa, attività e interessi sono concetti strettamente connessi dal punto di vista logico, essenzialmente in vista dell'adozione di una decisione. Vedi M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, in part. 118 ss.

[37] Essa è stata definita la "'regina' secolare" tra le funzioni in materia. Vedi CASINI, *"*Learning by experience*?*, loc. cit. Tuttavia, l'art. 32, comma 1, lett. f), d.P.C.M. n. 76/2019 ha attribuito alle soprintendenze uniche una limitata competenza anche in materia di valorizzazione, da eseguire sulla base di indirizzi e direttive fissati dalla Direzione generale Musei. Tale competenza lascia perplessi, in considerazione della pressoché totale mancanza di *expertise* sulla valorizzazione dei beni culturali in capo alle soprintendenze.

[38] Vedi, *ex multis*, R. TAMIOZZO, *sub*. Art. 2, in ID. (a cura di), *Il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, Milano, 2005, 7 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *sub.* Art. 2, in A. ANGIULI–V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 38 ss.; G. SEVERINI, *sub.* Artt. 1-2, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano, 2012, 3 ss.

[39] Secondo la dichiarazione I della Commissione (cit., 143), rientrano tra i beni culturali, quindi nel patrimonio culturale della Nazione, i beni "di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà". Al riguardo, vedi M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, 1976, ora in *Scritti VI*, cit., 1003 ss., in part. 1007-1008, 1011-1014; B. CAVALLO, *La nozione di bene culturale tra mito e*

sostenuto, la sottoposizione dei beni culturali intesi in senso ampio a una disciplina generale unitaria, senza che ciò comporti l'eliminazione delle distinzioni tipologiche interne a questa macrocategoria di beni, si ricava dalla previsione costituzionale di riferimento, l'art. 9, comma 2, Cost[40]. In secondo luogo, la tutela dei bei culturali costituisce un ambito materiale da tenere ben distinto dalla valorizzazione, la quale a sua volta non coincide con la gestione, sebbene spesso non sia agevole distinguere questi ultimi due concetti[41]. All'interno della vasta gamma di attività e operazioni materiali rientranti nel concetto di tutela un ruolo centrale è senza dubbio svolto dalla conservazione[42]. Come chiarito dalla Corte costituzionale, anche il restauro è incluso nella funzione di tutela e quindi, come tale, è sottoposto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.[43] In terzo luogo, la funzione di tutela e – quindi – le attività dei soprintendenti implicano nella maggior parte dei casi l'esercizio della discrezionalità tecnica[44]. Si tratta di una nozione tanto controversa che la dottrina da molto tempo preferisce parlare di effettuazione di valutazioni tecniche, le quali escludono una ponderazione di interessi[45].

4. Considerazioni conclusive: il possibile contributo della scienza dell'amministrazione

Della scienza dell'amministrazione si sono occupati alcuni dei maggiori maestri del diritto amministrativo italiano. In questa sede, se ne citano due: Giannini e Benvenuti. Il primo ha dato un contributo fondamentale al riguardo, soprattutto proponendo una condivisibile accezione unitaria della scienza dell'amministrazione[46]. Il secondo ha osservato che una reciproca influenza del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione può apportare dei benefici alle indagini

---

realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Milano, 1988, 111 ss. Più di recente, vedi V. PIERGIGLI, *I "beni culturali": interpretazione evolutiva di una nozione giuridica consolidata*, in V. PIERGIGLI–A.L. MACCARI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 17 ss.

[40] Vedi F. MERUSI, *sub.* Art. 9, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 447-448. Sulla molteplicità di distinzioni interne alla macrocategoria dei beni culturali, vedi G. PASTORI, *sub.* art. 10, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 97 ss.

[41] Sul rapporto tra questi concetti, soprattutto su quello tra tutela e valorizzazione, spiegato mediante alcuni chiari esempi concreti, vedi S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 1998, 673 ss. Per una più ampia analisi su tali concetti si rinvia a N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, Torino, 2002, 77-107 e P. STELLA RICHTER–E. SCOTTI, *Lo statuto dei beni culturali tra valorizzazione e conservazione*, in A. CATELANI–S. CATTANEO (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da G. Santaniello), XXXIII, Padova, 2002, 407-411.

[42] Vedi G. CORSO, *sub.* Art. 1, in CAMMELLI, *Il codice*, cit., 56; G. DE GIORGI CEZZI, *sub.* Art. 3, in SANDULLI, *Codice*, cit., 37.

[43] Vedi Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9, in *Foro amm., C.d.S.*, n. 2, 2004, 356 ss., con nota di S. FOÀ, *Il restauro è espressione della tutela dei beni culturali: la disciplina normativa è solo statale* (361 ss.) e in *Giur. cost.*, n. 1, 2004, 185 ss., con nota di F.S. MARINI, *La "tutela" e la "valorizzazione" dei beni culturali come "materie-attività" nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale* (197 ss.).

[44] Vedi C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985, 81-91; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995, 356-357.

[45] Vedi, per tutti, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., I, Napoli, 1989, 593-594.

[46] Vedi M.S. GIANNINI, *L'unità della scienza dell'amministrazione*, 1957, ora in *Scritti IV*, cit., 263 ss.

condotte in entrambi i settori[47]. Il settore dei beni culturali costituisce terreno fertile per gli studi di scienza dell'amministrazione e, più in generale, si può ritenere un settore naturalmente predisposto all'apporto di altre branche del sapere. Quanto al primo aspetto, si ha una conferma di questa affermazione nell'importanza delle questioni organizzative per il settore[48]. Lo studio dell'organizzazione, infatti, è una componente essenziale della scienza dell'organizzazione[49]. Quanto al secondo, un esempio è fornito dall'attività di restauro dei beni culturali, che necessariamente implica conoscenze non giuridiche[50]. Ma se ne ha un esempio altrettanto chiaro nella pluralità di professionalità rinvenibili nella schiera dei soprintendenti italiani[51]. Non è forse assurdo immaginare che uno dei massimi studiosi di scienza dell'amministrazione, Stein[52], oggi dedicherebbe ampio spazio all'amministrazione dei beni culturali.

[47] Vedi F. BENVENUTI, *Scienza dell'amministrazione, diritto amministrativo e riforma della pubblica amministrazione*, 1956, ora in ID., *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, 1341-1342.
[48] Vedi BARBATI, *Il "nuovo" Ministero*, cit., 207.
[49] Vedi GIANNINI, *L'unità*, cit., 280-281, il quale ha affermato che la scienza dell'amministrazione, anche quando sembra che si occupi dell'attività amministrativa, in realtà analizza "i profili organizzativi delle questioni, non i profili sostanziali".
[50] Vedi G. URBANI, *Intorno al restauro* (a cura di B. Zanardi), Milano, 2000; B. ZANARDI, *Conservazione, restauro, tutela: 24 dialoghi*, Milano, 1999.
[51] Vedi B. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2011, 431 ss. Un'analisi che passa al setaccio la composizione delle amministrazioni dal punto di vista del personale ha un'autorevole precedente: S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983.
[52] Sull'opera di Stein, vedi F. BENVENUTI, *La scienza della pubblica amministrazione come sistema*, 1957, ora in *Scritti II*, cit., 1494-1495 e 1497 ss.