amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il trentennale della legge della Sassonia sulle aree culturali ed il modello tedesco di federalismo culturale

di Luigi Ferrara

(Professore associato di diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II)

Sommario

1. Oggetto dell'indagine. Il riparto di competenze tra *Bund* e *Länder* nel *Kulturföderalismus* tedesco. – 2. La legge della Sassonia sulle aree culturali del 1994. – 3. Osservazioni conclusive. Il modello italiano e tedesco a confronto. Lo spazio delle autonomie nelle politiche culturali contemporanee.

Abstract

: This paper analyses the 1994 Saxonian Cultural Areas Act (*Sächsisches Kulturraumgesetz*), within the German model of cultural federalism. First of all, the cultural heritage law main issues in the German legal systems are introduced, to underline the different constitutional bases and the different division of institutional competences between the central government and the territorial institutions (*Länder*, *Landkreise*/Districts/Counties, Municipalities). Then, the Saxon Cultural Areas Act is analyzed, emphasizing its most relevant issue in the *mandatory* institution of (local and urban) «cultural areas» as district authorities born by agreement involving municipalities and districts, and in their financing by an "equalization" model. Finally, in comparative perspective, some relevant trends in Italian regional and local cultural policies are analyzed.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Oggetto dell'indagine. Il riparto di competenze tra Bund e Länder nel Kulturföderalismus tedesco.

Oggetto del presente contributo è una riflessione sui compiti e sul ruolo dei *Länder* nel *Kulturföderalismus* ("federalismo culturale") tedesco, in occasione del trentennale della legge del *Land* della Sassonia sulle «aree culturali», entrata in vigore nel 1994. L'analisi si svilupperà delineando la disciplina costituzionale del federalismo culturale tedesco, per inquadrare lo sviluppo storico del riparto di competenze tra governo federale e *Länder*, che ha consentito il delinearsi di diversi modelli regionali tedeschi di organizzazione, finanziamento e governo delle politiche culturali. L'analisi generale si concentrerà poi su due aspetti in particolare: da un lato, la delimitazione della nozione di «politiche culturali», evidenziando la sua maggiore ampiezza rispetto a quella italiana (ne sono parte, come si vedrà, anche le politiche sull'istruzione e la formazione); dall'altro il peculiare rapporto, costituzionalmente definito, tra *Länder* e autonomie locali. Questo rapporto, come si vedrà, si esprime nella dialettica tra le due nozioni dogmatiche di *Kulturhoheit der Länder* («sovranità culturale dei *Länder*») e di *kommunale Kulturhoheit* («sovranità culturale comunale») e si impone e qualifica le diverse leggi di inquadramento generale approvate dai *Länder*, soprattutto nell'ultimo trentennio, dopo l'unificazione tedesca. Tra esse, il presente lavoro analizzerà la legge della Sassonia sulle «aree culturali» del 1994, di cui è recentemente ricorso il trentennale. La scelta di analizzare proprio la legge della Sassonia è motivata, da un lato, dalla portata innovativa che caratterizzò l'approvazione di questa riforma, introducendo nell'ordinamento tedesco il concetto di «aree culturali» da parte di un *Land* orientale; dall'altro, dopo trent'anni, dal sua attitudine, come si vedrà, ad essere discussa come modello per le riforme legislative negli altri *Länder*. Il lavoro si concluderà con alcune riflessioni comparate tra il modello federale tedesco e quello regionale italiano di riparto di competenze tra centro e autonomie in materia di politiche culturali, a partire dall'osservazione di alcuni modelli emergenti nella legislazione regionale italiana.

Come è noto, a differenza del sistema di governance della cultura in Italia, il sistema tedesco è organizzato in un ordinamento federale[1].

[1] Sulla protezione del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico tedesco, in termini generali, cfr. E. BUOSO, *I caratteri fondamentali della disciplina dei beni culturali in Germania in una prospettiva comparatistica*, Rivista giuridica di urbanistica, 1, 2008, 210-232; S. C. LENSKI, *Öffentliches Kulturrecht*. Mohr Siebeck, 2013; A. ZIEFER, *Naturschutz e Denkmalschutz nella Costituzione (Grundgesetz) della Repubblica Federale di Germania*, Ricerche di storia dell'arte, 33(2), 2010, 89-93; C. GERMELMANN, *Kultur und staatliches Handeln*, 2013, Mohr Siebeck; P. HÄBERLE, *Kulturhoheit im Bundesstaat—Entwicklungen und Perspektiven*, Archiv des öffentlichen Rechts, 124(4), 1999, 549-582; H. SCHELLER, *Der deutsche Bildungsföderalismus–zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung*, in B. VOGEL, R. HRBEK, T. FISCHER, (a cura di), *Halbzeitbilanz :die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich*, Nomos, 2006, 30-47; G. RUPPELT, *Kulturföderalismus*. Bibliotheksdienst, 36(6), 2002, 703-706; H. WOLLMANN, *El federalismo alemán,¿ de la descentralización a la re-centralización?: El caso de la autonomía de los Estados Federados (Länder) en materia de cultura*, in I. SÁNCHEZ, *Intellectum valde ama, ama intensamente la inteligencia. Homenaje al Profesor Octavio Uña Juárez*, Rafael Lazcano Editor, Madrid, 2019, vol 3; S. EISENMANN et al.,

ISSN 2036-7821

Come è stato osservato[2], l'espressione «federalismo culturale» si è affermata Germania per sottolineare il legame intensissimo tra politiche culturali e organizzazione federale dell'ordinamento giuridico. Con sintesi efficace, sono state riassunte mirabilmente sette ragioni che portato a fondare, nella letteratura giuridica e nella giurisprudenza del *Bundesverffanssungsgericht* (il Tribunale costituzionale federale, *BVerfGE*) il federalismo culturale come connotato dell'ordinamento giuridico tedesco: «*(1) die grundrechtstheoretische Legitimation (einschließlich der aus den kulturellen Freiheiten gewonnenen Freiheit „vor Ort", „im Kleinen") (2) die demokratietheoretische Legitimation (einschließlich der ethnischen Aspekte, Stichwort Minderheitenschutz) (3) die vertikal gewaltenteilende Legitimation (Kontroll-Argument) (4) die wirtschaftliche, entwicklungspolitische Legitimation (einschließlich des Konkurrenz-Arguments) (5) die Integrationsfunktion als Föderalismus-Argument (Balance von Homogenität und Pluralität, von Differenz und Einheit) (6) die aufgabenteilende, dezentralisierende Dimension (das Subsidiaritäts- Argument) (7) speziell in Europa das europapolitische Argument (Stichwort: Deutschands bzw. Europas „Kultur als Vielfalt und Ganzheit")*» [3]. Non è possibile qui ripercorrere tutte le evoluzioni e le definizioni del federalismo tedesco. Fin dall'inizio, sulla base della Carta Costituzionale, il *Grundgesetz* (GG), il federalismo tedesco si è differenziato dal *classico federalismo "duale"* di tipo nordamericano, per svilupparsi come *federalismo cooperativo* basato sulla solidarietà, sulla « *Konstitutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben*» (costituzionalizzazione dei compiti di comunità), fondata sui concetti-chiave di unità statale (*Unitarischen Bundesstaat*), , e di lealtà dovuta all'ordinamento federale (*Bundestreue*) [4]. Come è noto, la base solidaristica del federalismo cooperativo tedesco ha guidato e caratterizzato il processo di unificazione successivo al 1989, al punto da essere propriamente caratterizzata, come ha sottolienato Häberle, come un «*fiduziarischen Föderalismus*», federalismo fiduciario. Negli anni successivi, segnati da processi di riorganizzazione del sistema di distribuzione dei finanziamenti tra i

Kooperation von Bund und Ländern in der Bildungspolitik: Bildungsföderalismus in der Kritik, Ifo Schnelldienst, 72(03), 2019, 03-17; C. MAGER, M. WAGNER, *Kulturelle Infrastrukturen in deutschen Klein-und Mittelstädten: Eine Typisierung derStandortgemeinschaften von Einrichtungen derkulturellen Daseinsvorsorge*, Raumforschung und Raumordnung/Spatial Research and Planning, 80(4), 2022, 379-396.

[2] HÄBERLE, *op.cit.*, 553: «*Föderalismus und Kultur gehören in Deutschland so intensiv zusammen, daß sich der plastische Begriff „Kulturföderalismus" eingebürgert hat*».

[3] HÄBERLE, *op.cit.*, 554: « "*(1) la legittimazione dei diritti fondamentali (inclusa la libertà riconosciuta "sul campo"e "su piccola scala" delle libertà culturali) (2) la legittimazione della teoria democratica (inclusi aspetti etnici, qui la parola chiave è la protezione delle minoranze) (3) la legittimazione della separazione verticale dei poteri (argomento del controllo) (4) la legittimazione economica e dello sviluppo (incluso l'argomento della concorrenza) (5) la funzione di integrazione come argomento del federalismo (bilanciamento di omogeneità e pluralità, di differenza e unità) (6) la dimensione di condivisione dei compiti e decentralizzazione (l'argomento della sussidiarietà) (7) soprattutto in Europa l'argomento della politica europea (parola chiave: la "cultura come diversità e completezza" della Germania o dell'Europa)*».

[4] Secondo HÄBERLE, *op.cit.*, la più compiuta definizione della nozione si deve a Hesse nel 1962. Cfr. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschlands*, 20th ed., 1995, 96.

ISSN 2036-7821

Länder, sulla base della giurisprudenza del *BVerfGE,* la letteratura scientifica si proponeva di interpretare le evoluzioni istituzionali in atto come l'affermazione di un nuovo modello di *federalismo competitivo* («*Konkurrenzföderalismus*», or «*kompetitiver Föderalismus*»). Per interpretare correttamente l'attuale federalismo tedesco, è necessario, come sostiene Haberle, riconoscere la coesistenza di tutti questi elementi: «*Trennungsföderalismus sollten sich in „praktischer Konkordanz" mit solchen des Kooperativen bzw. des Solidarischen bis hin zum Fiduziarischen verbinden*»[5].

Nelle sette ragioni citate per legittimare il federalismo tedesco, è stato evidenziato che il *Kulturföderalismus* è uno dei contenuti più rilevanti del modello federale tedesco ed è legittimato, innanzitutto, dalla *diversità culturale*: «*Föderalismus legitimiert sich in Deutschland erstlich und letztlich aus der kulturellen Vielfalt*»[6]. Il rapporto tra *Stato di diritto e cultura* è stato esplorato in più fasi. Innanzi tutto, la *garanzia della dignità umana* (*Menschenwürdegarantie*) all'articolo 1 del GG., definita «il presupposto storico-antropologico dello *Stato costituzionale*. Muovendo anche dall'articolo 20 della Legge Fondamentale, è stato affermato che la cultura sia connessa all'auto-affermazione dell'identità o alla dignità personale e che quindi dall'articolo 1 della Legge Fondamentale debba dedursi una «premessa culturale-antropologica» dello stato costituzionale, da cui il principio democratico segue come «conseguenza organizzativa». Lo Stato costituzionale organizza questo collegamento[7]. In secondo luogo, «*Freiheit ist von vornherein kulturelle Freiheit, Freiheit jenseits des Naturzustandes*» (La libertà è libertà culturale fin dall'inizio, libertà oltre lo stato di natura). Di conseguenza, secondo le note ricostruzioni di Häberle, non non esisterebbe una libertà "naturale", a-culturale, nel senso che non ci sarebbe libertà senza l'affermazione di una identità culturale personale. In altre accezione, questa teoria viene declinata nel senso che solo la cultura apre «possibilità graduali di libertà». Diversi testi costituzionali dichiarano che l'educazione dà alla libertà un "oggetto": «*Freiheit erhält er§t durch Erziehung und Bildung einen „Gegenstand"*». Non è un caso che sia le nuove che le vecchie carte costituzionali riflettano intensamente sulla cultura e sullo Stato. Possono essere così annoverate all'interno delle vecchie e delle nuove Costituzioni una ampia gamma di disposizioni costituzionali: dai preamboli preziosi o culturalmente arricchiti alle clausole culturali statali, alle clausole di identità culturale relative ai cittadini e ai popoli, alla protezione dei beni culturali ai diritti culturali fondamentali nelle loro dimensioni del diritto di difesa, del diritto di

[5] Häberle, *op.cit.*, 556: «Il federalismo separatista doveva essere combinato in "concordanza pratica" con quello cooperativo o quello solidarista fino a quello fiduciario».

[6] Häberle, Peter (1999), 556.

[7] HÄBERLE, *op.cit.*, 566: «*Darum ist das Volk nach Art. 20 GG stets mitzudenken, auch wenn bis heute kein „Klassiker" die letzte Synthese von Art. 1 und 20 GG gefunden hat. Fast könnte man sagen, Kultur sei ein auf die Menschen bzw. ihre Würde bezogener Selbstwert, so wichtig jedenfalls wie Natur und Umwelt. Aus Art. 1 GG als kulturanthropologischer Prämisse des Verfassungsstaates folgt die Demokratie als „organisatorische Konsequenz". Menschenwürde und politische Rechte gehören zusammen. Der Verfassungsstaat organisiert diese Verbindung*».

ISSN 2036-7821

partecipazione, del dovere di proteggere e promuovere nonché degli obiettivi educativi, a cui sono legati anche i diritti umani. In terzo luogo, lo Stato costituzionale tutela il pluralismo delle materie culturali e richiede la definizione del ruolo dei privati nella cultura e nell'istruzione (*kulturellen Trägerpluralismus*), consentendo loro di partecipare alla promozione e alla gestione della cultura e dell'istruzione.

Come è stato osservato, la giurisprudenza del *BVerfGE* si è concentrata sul "nucleo comunitario" pluralistico dei fenomeni culturali, che si sviluppano indipendentemente dai poteri pubblici. Non esiste nemmeno un concetto uniforme di cultura nella giurisprudenza del Tribunale federale costituzionale, che tuttavia ha avuto occasione di definire, in generale, la cultura come "la totalità delle forze intellettuali attive all'interno di una comunità, che devono svilupparsi indipendentemente dallo Stato e portare il loro valore dentro di sé" [8]. In questa prospettiva, vanno sottolineati gli articoli 4, paragrafo 1 (Libertà di fede e di coscienza) e, soprattutto, 5, paragrafo 3 (Libertà di espressione, arti e scienze) del GG[9].

Questo pluralismo si declina anche come pluralismo *religioso* e protegge lo spazio delle istituzioni religiose nella cultura e nell'educazione. Inoltre, il modello tedesco di *Kulturföderalismus* ha permesso la «tutela» del ruolo della radio e della televisione pubblica contro la radiotelevisione commerciale, considerando la loro «responsabilità culturale»[10]. In tutti questi campi, il *Kulturföderalismus* ha permesso di definire e ampliare il concetto di «servizi culturali di base», come confine alla privatizzazione dei servizi culturali costituzionalmente garantiti. In questo campo, è stata sviluppata la teoria costituzionale dei "*beni comuni*", al fine di definire i confini della "statualità culturale" contro il "pluralismo culturale" all'interno del *Kulturföderalismus* tedesco[11].

Sulla base di queste premesse, uno dei principi fondamentali del modello federale tedesco di *Kulturföderalismus* è quello della cd. *Kulturhoheit der Länder*, la *sovranità culturale dei Länder*, prevista dall'art. 30 del GG, secondo cui è compito dei singoli

---

[8] GERMELMANN, *op.cit.*, 23: : «*Auch in der Rechtsprechung existiert kein einheitlicher Kulturbegriff. Das Bundesverfassungsgericht hat sich- soweit ersichtlich- nur einmal an einer abstrakten Begriffsbestimmung versticht, als es die Kultur als "die Gesamtheit der innerhalb einer Gemeinschaft wirksamen geistigen Kräfte, die sich unabhängig vom Staate entfalten tınd ihren Wert in sich tragen", bezeichnete.*»

[9] GERMELMANN, op.cit., 24: : «*Folgt die notwendige Offenheit der rechtlichen Ordnung für grundsätzlich alle kulturellen Phänomene aus der verfasstıngsrechthchen Grundentscheidung, die in den Grundrecliten, insbesondere der kulturrechtlichcn Basisvorschrift des Art. 5 Abs. 3 GG zum Ausdruck kommt. Der Staat kann durch das Recht letztlich nur den Rahmen für die Kultur und die kulturelle Entwicklung schaffen*» (La necessaria apertura dell'ordine giuridico a tutti i fenomeni culturali deriva in linea di principio dalla decisione fondamentale ai sensi del diritto costituzionale, espressa nelle disposizioni fondamentali, in particolare nella disposizione fondamentale dell'articolo 5, paragrafo 3 della Legge fondamentale in materia di diritto culturale. Lo Stato non può, per legge, creare in ultima analisi il quadro per la cultura e lo sviluppo culturale).

[10] BVerfGE 90, 60 (90).

[11] HÄBERLE, *op.cit.*, 568; LENSKY, *op.cit.*, 95.

ISSN 2036-7821

Stati federali gestire autonomamente l'intero settore dei beni culturali, dell'istruzione e delle università nel proprio territorio. La *Kulturhoheit der Länder* è stata definita dal *Bundesverfassungsgericht* come l'elemento chiave della sovranità dei *Länder* («*Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder*»[12]). Mutando sempre le analisi di Häberle[13,] la *Kulturhoheit der Länder* deve essere suddivisa in tre questioni dogmatiche: 1) la sovranità culturale generale dei *Länder* e delle istituzioni locali; 2) le competenze culturali specifiche del governo federale (*Kulturkompetenzen des Bundes*); 3) la garanzia della "cura e promozione" della cultura da parte della società, che si realizza attraverso il "pluralismo dei soggetti culturali" e richiede la definizione del ruolo dei privati (*kulturellen Trägerpluralismus*).

Come è stato osservato, sebbene la *sovranità culturale dei Länder* sia stata identificata molto presto dalla Corte costituzionale federale come il «nucleo della statualità dei Länder» ai sensi del GG., questo principio - come è emerso anche più chiaramente nella successiva giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale – non è propriamente una componente indefettibile del principio dello Stato federale, che definisce la sua struttura in modo permanente, ma piuttosto solo "una parziale caratterizzazione dell'ordine scritto delle competenze della Legge fondamentale"[14]. A tale riguardo, secondo questa dottrina la sovranità culturale dei Länder non descrive altro che la competenza residuale dei Länder nel settore della legislazione e dell'amministrazione per il settore tematico della cultura, come stabilito agli articoli 30 (Poteri sovrani dei Länder), 70 (Ripartizione delle competenze tra la Federazione e i Länder) e 83 (Esecuzione da parte dei Länder) del GG, in assenza di una competenza completa della Federazione in questo settore. Nonostante la formulazione ambigua, che farebbe pensare che i Länder rivendichino una sovranità sulla cultura e che si spiega soprattutto con l'ancoraggio tecnico del termine nel campo dell'istruzione, il termine non presenterebbe un contenuto normativo («*keinen eigenständigen normativen Gehalt*») al di là del riferimento al sistema delle competenze (*Kompetenzordnungi)* e può suggerire fraintendimenti dogmatici («*dogmatischen Missverständnissen*»).

Sembrano così emergere, nella letteratura giuridica tedesca, due approcci dogmatici differenti rispetto alla *Kulturhoheit der Länder*. Da un lato, la sovranità culturale è considerata come un fraintendimento fondamentale della divisione delle competenze tra il *Bund* e i *Länder* (*ein grundlegendes Missverständnis der Aufteilung der Kompetenzen*). Ai sensi degli articoli 30, 70 e 83 del GG, i *Länder* hanno generalmente

[12] BverfGE, 26.03.1957, 6, 309 (354)

[13] HÄBERLE, *op.cit.*, 560.

[14] LENSKI, *op.cit.*, 94 ss.: «*Tatsächlich handelt es sich jedoch bei diesem Prinzip- wie auch in der anschließenden Rechtsprechung des Bundes verfassungsgerichts deutlicher wurde- weniger um einen Bestandteil des Bun desstaatsprinzips als der Ewigkeitsklausel unterliegendem Staatsstrukturprin zip, als vielmehr um eine Teilcharakterisierung der geschriebenen Kompetenz ordnung des Grundgesetzes*».

ISSN 2036-7821

una competenza residuale in tutti i settori di competenza statale. Già in base a questa nozione di base, non può esistere una competenza esclusiva dei *Länder*, in quanto una siffatta competenza sarebbe in contraddizione strutturale con il *principio della competenza sussidiaria* (*Grundsatz der Auffangzuständigkeit*). Il GG non assegnerebbe quindi, secondo questo approccio, ai *Länder* competenze ben definite e difendibili nei confronti della Federazione. Piuttosto, essi avrebbero una competenza universale fondamentale che non è specificata in modo più dettagliato per quanto riguarda temi specifici, che a sua volta è limitata solo da alcune competenze delimitate della Federazione. Così, l'ipotesi di una competenza legislativa esclusiva dei *Länder* nel settore della cultura non sarebbe convincente, perché di fatto i *Länder* non hanno tutte le competenze in questo settore, ma piuttosto il governo federale può rivendicare competenze anche in questo campo, anche se solo sporadicamente. Nel complesso, il concetto di *sovranità culturale* dei *Länder* indicherebbe semplicemente che il GG attribuisce al governo federale solo competenze molto limitate e specifiche nel settore della cultura, cosicché, al contrario, le competenze per la maggior parte dei settori culturali spettano ai *Länder*. Non dovrebbero derivarne ulteriori conseguenze normative: in termini di terminologia precisa, sarebbe meglio parlare di una «competenza ampia» dei *Länder* nel campo della cultura o, al contrario, di competenze federali solo molto specifiche[15].

Anche assumendo questa limitata portata del principio, per questi approcci non si giustifica qualsiasi intervento da parte della Stato federale nel campo del patrimonio culturale, non fondato su una specifica competenza disciplinata legislativamente[16].

D'altra parte, altri studiosi[17] suggeriscono di concentrare la distinzione tra protezione (*Denkmalschutz*) e cura (*Denkmalpflege*). La protezione del patrimonio culturale in Germania (*Denkmalschutz*) compare nel GG tedesco solo come titolo della competenza esclusiva del *Bund*, limitata alla protezione del patrimonio culturale tedesco contro l'esportazione (art. 73. Paragrafi 1 e 5a), ma va notato che il *GG* non ne contiene alcuna menzione tra i principi generali. In assenza di ulteriori determinazioni – secondo i principi federali di *competenza generale residuale dei Länder* di cui agli articoli 30 e 70 del GG – la regolamentazione dei beni culturali dovrebbe così essere inserita tra le (poche, 11) materie di *competenza esclusiva dei Länder membri* ed è nelle loro Costituzioni che spesso viene citata tra i compiti principali dello Stato (Molti di essi si qualificano come *Kulturstaat*, Stato protettore e promotore della

[15] Questo approccio è presente anche in GERMELMANN, *op.cit.*, 335 :«*Der Begriff beschreibt damit ungeachtet aller terminologischen Schwierigkeiten zwar eine allgemeine normative Grundentscheidung, die indes an zahlreichen Stellen durchbrochen ist. Die nähere Beleuchtung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat nämlich gezeigt, dass die Kulturhoheit keinesfalls als "Kulturmonopol" verstanden werden kann. Vielmehr könnte man angesichts der Zuständigkeitszuweisung der Verfassung in einzelnen Bereichen durchaus auch von einer "Kulturhoheit des Bundes"*».

[16] GERMELMANN, *op.cit.*, 337.

[17] ZIEFER, *op.cit.*, 90.

ISSN 2036-7821

cultura)[18]. Dalla fine degli anni '60 del secolo scorso, tutti i *Länder* occidentali (e dall'unificazione anche quelli orientali) si sono dotati di leggi e apparati amministrativi per la tutela del patrimonio culturale. Alcuni titoli di *competenza federale concorrente*, come la *tutela della natura e del paesaggio*, hanno portato, in vista dell'attuazione del tipico federalismo cooperativo tedesco, all'adozione nel 1980 della *legge federale* per la protezione del patrimonio culturale (*Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutztes im Bundesrecht*), che contiene discipline di coordinamento eterogenee per materie normative concorrenti potenzialmente confliggenti (urbanistica, paesaggistica, ecc.), confermando il modello che affida ai singoli *Länder* la disciplina di settore. Esistono quindi sedici diverse discipline per la tutela dei beni culturali in Germania, ma si può dire che per certi aspetti la normativa è piuttosto omogenea, e laddove ciò non avviene, si è comunque registrata una tendenza generale della giurisprudenza verso l'armonizzazione e lo sviluppo di criteri interpretativi comuni, che mitighino ove possibile la divergenza letterale delle disposizioni. In Germania, quindi, secondo questi orientamenti, emergerebbe una divisione tra le diverse funzioni che riguardano i beni culturali – in un certo senso analoga a quella italiana tra «protezione» e «valorizzazione» –distinguendo tra protezione (*Denkmalschutz*) e cura (*Denkmalpflege*). La prima comprende le misure finalizzate alla classificazione, alla conservazione e al restauro dei beni culturali, adottate con leggi statutarie o con provvedimenti autorevoli che producono effetti immediatamente sfavorevoli sulla sfera giuridica del destinatario, mentre la seconda si identifica con le competenze, la ricerca, la promozione e il sostegno, anche finanziario, complementari alle misure stesse. Secondo le interpretazioni della dottrina, la differenza non consiste tanto nell'oggetto quanto nei mezzi a loro disposizione, che sono, da un lato, gli atti normativi e gli strumenti amministrativi di tutela (*Denkmalschutz*) e, dall'altro, le attività tecnico-pratiche di gestione, uso e

[18] Ad esempio, la Baviera si definisce, all'articolo 3 della sua Costituzione, in vigore dal 2 dicembre 1949, come "*Rechts-, Kultur- und Sozialstaat*", con l'obbligo di proteggere i beni *comuni*. Tra le varie costituzioni dei *Länder*, questa affermazione dell'importanza della cultura come patrimonio comune, come lo «Stato di diritto» e lo «Stato sociale», è tra le più significative e non è solo un'affermazione programmatica, ma implica anche specifici doveri giuridici. Disposizioni analoghe si possono trovare, *ex multis*, nelle Costituzioni della Renania-Palatinato (art. 40: "*Lo Stato ha cura e cura dei monumenti d'arte, della storia e della natura, come pure del paesaggio*"), del Saarland (art. 34: "*I monumenti d'arte, di storia e di natura, come pure il paesaggio, godono della protezione e della cura dello Stato*"), Assia (Art. 62: "*Protezione dei monumenti e dei paesaggi: i monumenti dell'arte, della storia e della cultura, nonché il paesaggio, godono della protezione e della cura dello Stato e dei comuni*"), Renania Settentrionale-Vestfalia (Art. 18: "*(2) I monumenti dell'arte, della storia e della cultura, il paesaggio e i monumenti naturali sono sotto la protezione del Land, dei comuni e delle associazioni di comuni*"), Baden-Württemberg (art. 3c: "*(2) Il paesaggio e i monumenti d'arte, storia e natura godono della protezione pubblica e della cura dello Stato e dei comuni*"), Sassonia (art. 11: *(1) Il Land promuove la creazione culturale, artistica e scientifica, le attività sportive e gli scambi in queste aree. (2) La partecipazione alla cultura, alla sua diversità e allo sport deve essere resa possibile per tutto il popolo. A tal fine, vengono mantenuti musei, biblioteche, archivi, memoriali, teatri, impianti sportivi, istituzioni musicali e altre istituzioni culturali accessibili al pubblico, nonché università, college, scuole e altre istituzioni educative aperte al pubblico. (3) I monumenti e gli altri beni culturali sono sotto la protezione e la cura dello Stato. Lo Stato sta facendo una campagna per farli rimanere in Sassonia.*).

ISSN 2036-7821

valorizzazione, e le sovvenzioni finanziarie (*Denkmalpflege*). Tuttavia, anche questi orientamenti non possono omettere di considerare che in molte disposizioni i due termini sono spesso utilizzati come sinonimi o associati in disposizioni legislative, per esprimere un unico concetto complesso. Inoltre, nella maggior parte dei modelli implementati nei *Länder*, la tutela è consentita anche al livello dell'amministrazione statale del *Land*, con la possibilità di delegare o trasferire parte delle funzioni alle autonomie locali, pur mantenendo ampi poteri di controllo e di direzione sul loro operato. D'altra parte, le funzioni relative alla gestione rientrano nell'ambito dell'autonomia (*Selbstverwaltung*) delle autorità locali e quindi, in questo caso, le possibilità di controllo da parte delle autorità statali sono più limitate.

L'equilibrio dei poteri in ambito culturale non ha visto grandi cambiamenti dopo l'unificazione tedesca nel 1990. Negli ultimi decenni del XX secolo, gli sviluppi della politica culturale tedesca hanno mostrato il rafforzamento del ruolo delle autorità centrali, grazie all'istituzione di un Ministro federale per la Cultura nel 1998, con il suo potere finanziario per avviare progetti di rilevanza nazionale. Come è stato osservato[19], il federalismo culturale tedesco, secondo la struttura definita dal GG nel 1949, ha attraversato diverse fasi storiche, oscillando tra decentramento e ricentralizzazione in un «movimento a pendolo». Nel 1969 si verificò un certo ricentralizzazione, che si concretizzò nel riconoscimento di un aumento dei poteri legislativi della Federazione e di un crescente intreccio (*Verflechtung*) con le funzioni legislative e operative dei Länder. Tra queste modifiche, si sono distinti, senza essere esaustivi, vari meccanismi che hanno permesso al livello federale di intervenire nel settore dell'istruzione e della cultura, sulla base della cosiddetta *Rahmengesetzgebung*, la «competenza legislativa quadro», secondo la quale la legislazione federale può determinare il quadro giuridico della rispettiva materia legislativa, mentre sarebbe competenza e responsabilità di ciascun *Land* legiferare in base alle proprie specificità. Nel 2006 la *Föderalismusreform I*, la cd. *prima riforma del federalismo* ha operato un tentativo di ulteriore decentramento, attraverso la sottrazione alla Federazione di alcune competenze e di l'ampliamento dei settori di cogestione con gli altri livelli territoriali. Questa riforma è stata interpretata come un «divieto di cooperazione» (*Kooperationsverbot*), o meglio come un «divieto di ingerenza politica e finanziaria» da parte della Federazione nella sfera e negli spazi subnazionali della cultura e dell'istruzione. Allo stesso modo, è stato anche considerato un'importante conferma della «quasi sovranità culturale» dei *Länder*. Nel 2009 la cd. seconda riforma del federalismo, la *Föderalismusreform II*, ha portato una nuova centralizzazione in materia finanziaria con l'obiettivo di contenere il debito pubblico nel suo complesso. Con questa riforma è stato introdotto il meccanismo denominato «freno al debito pubblico» (*Schuldenbremse*), che ha comportato una restrizione dell'autonomia di

[19] WOLLMANN, *op.cit.*, 8.

ISSN 2036-7821

bilancio dei *Länder* e l'introduzione di meccanismi di "supervisione" da parte del governo federale. Successivamente, nel 2016 il potere finanziario della Federazione sui Länder è stato nuovamente rafforzato, con l'abbandono del cd *Finnanzausgleich*, la «compensazione orizzontale» tra i Länder più ricchi e quelli meno dotati di risorse finanziarie. Nel 2017, con la riforma dell'articolo 104c della GG, è stata rafforzata ulteriormente la centralizzazione attraverso il potenziamento delle sovvenzioni federali per il finanziamento delle infrastrutture educative a livello locale. La riforma suscitò un ampio dibattito e fu interpretata come una grave ingerenza nella tradizionale *Kulturhoheit* dei *Länder*.

Come è stato osservato[20], riassumendo i diversi approcci , sono stati identificati quattro argomenti a sostegno del modello tedesco di *Kulturföderalismus,* in grado di limitare tutte le riforme orientate alla centralizzazione delle politiche culturali. Il primo argomento è storico: le strutture di governo in Germania erano, sebbene pre-democratiche, sempre distribuite tra diverse istituzioni (principati, autorità ecclesiastiche e secolari, città libere e città imperiali). Tutte queste istituzioni erano all'interno della cosiddetta "nazione culturale tedesca". La diversità (e il radicamento) regionale e locale delle istituzioni di alta cultura, in particolare rispetto ad altri paesi europei (dove sono state fondate nella capitale dalle autorità centrali), è un'eredità della frammentazione territoriale. Il secondo argomento è politico-istituzionale: l'organizzazione federale e sussidiaria delle politiche culturali consente una maggiore prossimità delle decisioni ai cittadini, sistemi di finanziamento più trasparenti e diretti e un maggiore controllo democratico su di essi. La questione principale diventa quindi l'equilibrio e la coesistenza, da un lato, tra trasferimenti federali organici di risorse ai *Länder*, affidando loro la governance di interi settori, e, dall'altro, *finanziamenti federali ad hoc* con *governance federale ad hoc*[21]. Il terzo tema riguarda la tutela della diversità e dell'identità culturale. Rispetto ad altre realtà europee, il *Kulturföderalismus* garantisce sia la protezione delle identità culturali e della diversità che l'unità della nazione. Il quarto argomento riguarda la flessibilità dei sistemi di finanziamento. Con particolare con riferimento alle *politiche educative* dei Länder (*Bildungsföderalismus*), è stato osservato che un sistema «a rete» di finanziamento basato sulla concorrenza federale con standard minimi vincolanti può essere preferibile a soluzioni uniformi verticistiche e uniformi per tutti i *Länder*[22]. Il

[20] Eisenmann, Susanne, et al. (2019), 3-17

[21] La necessità di trovare questo equilibrio è sottolineata anche in RUPPELT, *op.cit.*, 704, che analizza il *Kulturföderalismus* e sottolinea inoltre la necessità dinamica di bilanciare il finanziamento periodico ordinario per le istituzioni culturali di piccole e medie dimensioni e il finanziamento di grandi (e straordinari) eventi culturali.

[22] SCHELLER, *op.cit.*, 36: sul rapporto tra *Bildungsföderalismus* e *Kulturhoheit der Länder* e sulle riforme necessarie dopo la pubblicazione del primo *PISA-Studie* (il rapporto sulla qualità della preparazione degli studenti tedeschi nelle istituzioni scolastiche) nei primi anni 2000, è stato osservato che «l'arena della politica dell'istruzione della Repubblica Federale può essere caratterizzata come una rete strutturata non gerarchica e strettamente collegata, che è modellata da elementi strutturali e modelli di negoziazione sia cooperativi che competitivi».

ISSN 2036-7821

Bundesverfassungsgericht ha sempre svolto un ruolo speciale in questa rete non gerarchica, definendo la *Kulturhöheit* «*als konstituierendes Element der ländereigenen Staatsqualitätx*» e sottoponendola alla *riserva parlamentare* dei Länder (*Parlamentsvorbehalt der Länder*). Tuttavia, la sovranità dei *Länder* è significativamente limitata da varie competenze del governo federale (in particolare, per l'attuazione delle riforme richieste dall'UE o dal Consiglio d'Europa, come il cosiddetto «processo di Bologna»), cosicché entrambi i livelli del sistema federale sono costituzionalmente obbligati a cooperare con diversi strumenti[23].

La *Kulturhoheit der Länder* è spesso completata da una cosiddetta «sovranità culturale comunale» *kommunale Kulturhoheit*, che deriva dal diritto delle autorità locali (comuni e distretti[24]) di regolare gli affari della comunità locale sotto la propria responsabilità, e si concretizza nella disciplina delle questioni culturali come affari della comunità locale ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, 1 del GG, già citato: «*Die sogenannte kommunale Kulturhoheit betrifft die objektive Rechtsinstitutionsgarantie als wesentlichen Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung*». Poiché i comuni sono autorizzati, nel quadro di questo autogoverno costituzionalmente garantito, a regolare «*i bisogni e gli interessi che sono radicati nella comunità locale o hanno un legame specifico con essa [...], che sono quindi comuni ai residenti del comune in quanto tale, in quanto incidono sulla convivenza e sulla vita delle persone nel comune (politico)*», allora questa *giurisdizione municipale generale e onnicomprensiva* (*prinzipielle gemeindliche Allzuständigkeit*) comprende anche tutti gli aspetti culturali della comunità locale. In pratica, si tratta di una varietà di attività culturali comunali, in particolare la creazione istituzionale e la manutenzione di musei, teatri, biblioteche e archivi comunali, ma anche il sostegno finanziario individuale a progetti o proposte di iniziative culturali (in genere, a seguito di bandi competitivi. Il potere legislativo (Federazione o *Länder*) è quindi

[23] Come i poteri di veto, i voti contrari espressi nella *Conferenza permanente dei ministri dell'istruzione e della cultura dei Länder* (KMK) o nel *Bundesrat*, il ricorso alla Corte costituzionale conformemente alle disposizioni dell'articolo 99 GG). Cfr. SCHELLER, *op.cit.*, 36.

[24] Benché non propriamente esatto, l'espressione tedesca *Landkreise*, che identifica diverse tipologie di enti intermedi o sovra-comunali, viene tradotta utilizzando l'espressione distretti, benché spesso si riscontrino, anche nei lavori in lingua inglese, differenti traduzioni, per distinguere spesso distretti "urbani" e "rurali" o "metropolitani" e "non-metropolitani". In sintesi, il livello amministrativo locale intermedio in Germania è rappresentato dai comuni appartenenti a un *Landkreis*, ad eccezione delle cd. «città indipendenti». I *Landkreise*, a loro volta, secondo ordinamento dei *Länder*, si occupano di tutti i compiti intercomunali, sono finanziati soprattutto dai comuni tramite tasse distrettuali e costituiscono «associazioni comunali».*Ex multis*, cfr. D. SCHEFOLD, *Local government in Germany*. In: Angel-Manuel Moreno (editor). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, 233-256; E. M. FRENZEL, *Germany: Local government in Germany: An indispensable level of EU governance*, In: Panara, Carlo. Varney, Michael (a cura di) *Local Government in Europe*. Routledge, 2014, 97-127. H. WOLLMANN, *Local Government and Governance in Germany*. Springer, Wiesbaden, 2024; T. MANNEWITZ, W. RUDZIO, *The Municipalities: Between Administration and Politics*. In: *The Political System of Germany*. Springer, Wiesbaden, 2023; L. SCHRAPPER, *The administration of the Länder*. In: Kuhlmann, Sabine *et al.* (a cura di). *Public Administration in Germany*, IIAS Series, Palgrave Macmillan, 2021, 105-121.

ISSN 2036-7821

autorizzato a intervenire nell'autoamministrazione comunale revocando compiti e limitando l'autoresponsabilità. Tuttavia, questa possibilità di limitazione è essa stessa soggetta a dei limiti, che sono particolarmente tracciati dalla cosiddetta «garanzia di autoamministrazione» (*Selbstverwaltungsgarantie*).

Sulla *Selbstverwaltungsgarantie*, alcuni studiosi sottolineano che, così come è difficile definire i confini esatti della sovranità statale in ambito culturale sulla base di norme costituzionali, sulla base dell'art. 28 (2), 1, parallelamente non ci sono indicazioni costituzionali sufficienti affiché tutti i compiti culturali locali possano rientrare in generale nell'area della *Selbstverwaltungsgarantie*[25]. Il nucleo della garanzia di autogestione non comprende un «catalogo dei compiti» che sia specificamente definito o determinabile in base a criteri stabiliti, come osservato dal BVerfGE.[26] Pertanto, le competenze spettanti alla Federazione o ai *Länder* ai sensi degli articoli 30, 70 e 83 del GG rimarrebbero inalterate dalla garanzia dell'autoamministrazione locale.

Tuttavia, altri studiosi concentrano la *kommunale Kulturhoheit* per quanto riguarda la distinzione tra protezione (*Denkmalschutz*) e cura (*Denkmalpflege*) ai sensi dell'articolo 28, paragrafi 2 e 3, del GG, che prevede che ai comuni debba essere garantito il diritto di regolare tutte le questioni relative alla comunità locale sotto la propria responsabilità e in modo indipendente. Si sottolinea che l'interpretazione dell'articolo 28, paragrafi 2 e 3, GG consentirebbe di sostenere che, da un lato, la protezione in senso stretto deve avere una dimensione federale uniforme; dall'altro, gli interventi che rientrano nel concetto di cura sono strettamente legati alla realtà locale e devono quindi essere regolati anche dai Comuni, seguendo un principio che in qualche modo rispecchia il criterio secondo cui in Italia la tutela è di competenza dello Stato e la valorizzazione delle Regioni nel quadro dei principi fondamentali dello Stato[27].

I 16 *Länder* hanno le proprie commissioni parlamentari e i propri ministeri responsabili degli affari culturali. La maggior parte di esse sostiene e finanzia ancora le proprie strutture culturali (come teatri e orchestre, musei, biblioteche, monumenti, accademie di musica e arti visive) e formula o attua politiche per la promozione delle

---

[25] Cfr. LENSKI, op.cit., 97-98, che, come si è visto, è critica per una generale riconoscimento di "sovranità locale" in tutti i settori culturali, e sottolinea che "*La parallelizzazione concettuale con la "sovranità culturale degli Stati" non deve, tuttavia, oscurare il fatto che l'estensione della garanzia municipale dell'autogoverno a tutti i settori della vita culturale dei comuni non è una questione di divisione delle competenze, in quanto sembri derivare dalla sovranità culturale degli Stati. Sebbene la garanzia dell'autonomia locale abbia certamente legami strutturali con la suddivisione delle competenze, il suo contenuto normativo non è inizialmente orientato verso di essa*". Si veda anche GERMELMANN, op.cit., 335.

[26] BVerfGE 79, 127 (1-16). Ancora LENSKI, op.cit., 99: «*Nel complesso, il concetto di sovranità culturale municipale è quindi altrettanto fuorviante quanto quello di sovranità culturale dei Länder. In sostanza, si riferisce a un sotto-ambito specifico della garanzia dell'autonomia locale, che, tuttavia, non stabilisce competenze, ma ha piuttosto un forte effetto di rafforzamento della libertà. A questo proposito, il concetto mostra parallelismi strutturali con l'uso dell'autonomia culturale dell'individuo rispetto ai diritti fondamentali, in quanto protegge l'autonomia culturale delle comunità e quindi contribuisce alla diversità culturale*».

[27] ZIEFER, *op.cit.*, 94.

ISSN 2036-7821

arti. La Conferenza permanente dei ministri della cultura funge da piattaforma per il coordinamento e lo scambio tra di loro. In alcuni settori, il Bund e i *Länder* collaborano in materia culturale, principalmente sotto forma di sostegno finanziario a *grandi fondazioni* e ad alcune *istituzioni nazionali*. Secondo le disposizioni costituzionali, le autorità nazionali hanno determinate responsabilità in materia culturale, che influenzano direttamente e indirettamente le competenze dei *Länder*. Queste competenze sono state esaminate nel periodo 2003-2007 dalla Commissione d'inchiesta del Parlamento federale per la cultura in Germania (*Enquete-Kommission «Kultur in Deutschland»*). Commentando i lavori della Commissione, è stato osservato[28] che tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo le politiche culturali tedesche si sono sviluppate spesso attraverso piani di finanziamento e sovvenzioni per singolo caso (ad esempio attraverso i bilanci annuali del Bundestag, dei parlamenti regionali o dei consigli comunali, finanziamenti per le istituzioni culturali pubbliche), piuttosto che attraverso leggi organiche di settore. Mentre un certo numero di costituzioni affida questo compito ai *Länder* stessi o ai distretti (*Landkreise*)[29] e i comuni (*Gemeinden*) per promuovere le arti e la cultura, le necessità di sostegno finanziario periodico hanno raramente portato a leggi organiche dei *Länder* di inquadramento delle politiche culturali e dei sistemi di finanziamento. Durante questo periodo, la spesa culturale totale dei Länder è diminuita, mentre il tasso dei comuni è rimasto più o meno stabile. Per contro, la quota della spesa del governo federale è quasi raddoppiata tra il 1995 e il 2007, passando dall'8,1% al 14,7% del totale. Tendenze più recenti sono la scelta di altre forme giuridiche (come le società speciali, le associazioni e le fondazioni) per le istituzioni culturali, la conseguente riduzione dei limiti legali di bilancio e di servizio pubblico, la riduzione dei finanziamenti pubblici e l'espansione dei partenariati pubblico-privato nel finanziamento delle attività culturali. L'inchiesta parlamentare sulla *cultura in Germania* è stata utilizzata anche per analizzare le infrastrutture culturali nelle città di piccole e medie dimensioni in Germania, meno tradizionalmente orientate al sostegno finanziario delle istituzioni culturali, rispetto alle città medio-grandi[30]. Viene sottolineato il ruolo cruciale nel modello tedesco delle città di piccole e medie

[28] A. WIESAND, *The German cultural governance system. Dreams and realities*. Economia della cultura, 20(2), 2010, 231-246; M. SÖNDERMANN, *Zur Lage der Kulturwirtschaft in Deutschland 1999/2000*. Jahrbuch für Kulturpolitik, 2001, 369-392.

[29] Come si è visto, il termine «*Landkreis*» indica un ente di governo locale intermedio sovracomunale a struttura associativa, di tipo "urbano" o "metropolitano" o di tipo "rurale" o "non metropolitano" . Il livello amministrativo locale più basso in Germania è rappresentato dai comuni appartenenti a un *Landkreis* e dalle «città indipendenti», ovvero città di medie-grandi dimensioni non appartenenti a *Landkreise*, che amministrano direttamente la loro area metropolitana. I *Landkreise*, a loro volta, secondo le Costituzioni di ogni *Länder*, assumono tutti i compiti intercomunali, sono finanziati soprattutto dai comuni attraverso i prelievi provinciali e costituiscono «associazioni comunali».

[30] Cfr. MAGER, WAGNER, *op.cit.*, 379.

ISSN 2036-7821

dimensioni nell'erogazione di servizi culturali differenziati e la loro grande eterogeneità. Sulla base dei dati del 2017, emerge che oltre il 64% delle infrastrutture culturali si trova in città di piccole e medie dimensioni. Si evidenzia come le infrastrutture e le politiche culturali influenzino la coesione sociale, contribuiscano a definire il ruolo delle città di medie dimensioni rispetto alle sfide demografiche, alla garanzia dei servizi pubblici essenziali, alla promozione dell'integrazione sociale e al superamento dei divari territoriali urbani. In una delle parti più interessanti di questa analisi[31], si sottolinea che la densità delle infrastrutture culturali risente della vicinanza e dell'intensità delle relazioni distrettuali tra piccoli e medi centri e grandi città: un terzo delle città di piccole e medie dimensioni con almeno cinque infrastrutture culturali si colloca all'interno della fascia dei grandi centri urbani. Vengono inoltre sottolineate le differenze nella distribuzione delle diverse tipologie istituzionali nei *Länder* con la popolazione più elevata e nei *Länder* più rurali. Il quadro che emerge a livello federale è molto differenziato, dalle piccole città con pochissime infrastrutture alle città di medie dimensioni con tutte le dotazioni infrastrutturali delle tipologie analizzate. Questa eterogeneità viene fatta risalire alla «*föderale Struktur von Kulturgovernance*»[32].

2. La legge della Sassonia sulle aree culturali del 1994.

Come osservato in precedenza[33] alla fine del XX e all'inizio del XXI secolo le politiche culturali tedesche sono state sviluppate spesso attraverso strumenti di finanziamento specifici, piuttosto che tramite leggi di inquadramento complessivo del finanziamento della cultura da parte dei *Länder*. Una delle eccezioni più rimarchevoli a questa tendenza tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo è stata la legge sulle aree culturali del *Land* della Sassonia (*Kulturraumgesetz*), che sarà oggetto di questo paragrafo. Originariamente promulgata nel 1994, stabilendone l'eccezionalità e la temporaneità con una durata limitata decennale, è stata rinnovata due volte, estendendone permanentemente la validità. La legge destina quasi 90 milioni di euro dal bilancio statale della Sassonia a nove "Aree (*Raume*) rurali" e tre "aree urbane" per promuovere le istituzioni culturali. La genesi della riforma è stata analizzata come eredità del Trattato sulla unificazione tedesca[34] All'esaurirsi del

[31] MAGER, WAGNER, *op.cit.*, 390-391.

[32] Tuttavia, l'analisi presenta, nella prospettiva giuridica che si predilige in questo lavoro, alcuni forti limiti: non vengono indagati i diversi ordinamenti giuridici dei *Länder*, la disciplina giuridica specifica delle diverse tipologie di infrastrutture culturali, i modelli di governance, le politiche e gli strumenti giuridici per il finanziamento pubblico e privato, le regole su possibili reti o aggregazioni di cooperazione istituzionale e funzionale, soprattutto nelle reti di contee delle grandi città e dei centri più piccoli.

[33] WIESAND, *op.cit.*, 231-246; SÖNDERMANN, *op.cit.*, 369-392.

[34] Il Trattato di Unificazione fu firmato il 31 agosto 1990 ed entrata in vigore il 3 ottobre 1990. Sulla base dell'articolo 35, il governo federale avviò uno specifico finanziamento per il sostegno straordinario della cultura nei nuovi *Länder* orientali, prevedendo un ampio cofinanziamento federale temporaneo, fino al 1994.

ISSN 2036-7821

cofinanziamento federale straordinario, si rese necessario introdurre uno strumento di cofinanziamento periodico dei *Landkreise* da parte dei *Länder*, e, con una scelta innovativa rispetto agli altri *Länder* orientali, fu approvata una legge organica di riordino dei finanziamenti statali alle autonomie locali, introducendo una nuova organizzazione distrettuale, le aree culturali, che si sovrapponevano ai distretti, ai comuni e alle città indipendenti.

La Legge sulle aree culturali sassoni (SächsKRG) entrò in vigore trent'anni fa, il 1° agosto 1994. La § 10 della legge, nella sua versione originale, prevedeva la cessazione degli effetti della legge (*Außerkrafttreten*) dopo 10 anni, il 31 luglio 2004. La predisposizione di una durata decennale, al fine di verificare l'impatto della legge e eventuali problemi di compatibilità con il principio di *Selbstverwaltung* delle autorità locali, fu suggerita in uno studio giuridico approfondito sul progetto di legge durante il processo di approvazione, che ne condizionava la fisionomia finale e riassumeva in modo ammirevole le questioni giuridiche più rilevanti riguardanti il quadro giuridico del sistema culturale sia nel sistema federale tedesco sia rispetto all'ordinamento giuridico della Sassonia[35]. Nei decenni successivi, dopo aver verificato il successo del modello istituzionale di sostegno alla cultura introdotto dalla legge, il termine per la cessazione degli effetti fu prima esteso più volte e poi soppresso[36]. Non è possibile, nell'economia di questo articolo, ricostruire analiticamente il contenuto di tutti i singoli atti che riformano il *SächsKRG* [37].

Nel testo attuale, la Legge sulle Aree Culturali Sassoni è composta da 11 paragrafi. La legge è introdotta da un *Preambolo* che, da un lato, sottolinea la libertà della vita intellettuale e la libertà delle arti; dall'altro, sottolinea che, dopo il completamento del finanziamento transitorio per la cultura in conformità con il Trattato di Unificazione tedesca, sono necessari sia il «sostegno supplementare» sia i nuovi «strumenti giuridici» per le istituzioni culturali municipali, ovvero le *aree culturali*, « strutture organizzative e di servizio nuove e finanziariamente sostenibili», sulla base degli artt. 1 e 11 della Costituzione sassone[38]. Il § 1 prevede la creazione di aree culturali come

[35] Cfr. F. OSSENBÜHL, Fritz, *Kommunale Kulturpflege und legislative organisational sovereignty*, in M.T. VOGT (Ed.), *Kulturräume in Sachsen–Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr" 1995*. Leipziger Universitätsverlag, 1996, 133-183. Nello stesso volume, sul ruolo dello studio citato, cfr. anche M.T. VOGT, *Kinder schafft Neues! Eine Einführung in das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG)*, 21-32: «*Entscheidende Korrekturen am Entwurf des Gesetzes (vgl. Dokument 11. 15) erfolgten im Hinblick auf einen verfassungskonformen Gesetzestext auf Grundlage der Kritik im Rechtsgutachten von Fritz Ossenbühl, Bonn (vgl. Dokument 11. 16)*».

[36] L'articolo 10 sulla cessazione degli effetti della legge (*Außerkrafttreten*) è stato modificato dalla Legge del 13 dicembre 2002 (proroga fino al 31 dicembre 2007), dalla Legge del 7 novembre 2007 (proroga fino al 31 dicembre 2011), dalla Legge del 20 giugno 2008 (che modifica ampiamente numerose disposizioni, incluso l'articolo 10). Il termine di cessazione degli effetti scompare definitivamente nella formulazione del nuovo Articolo 11).

[37] Le riforme più estese sono state attuate con le leggi del 20 giugno 2008, dell'11 aprile 2018 e del 20 dicembre 2022.

[38] Ai sensi dell'art. 1, lo Stato Libero di Sassonia è definito «*Stato sociale di diritto impegnato nella cultura*». Secondo l'art. 11, come già osservato nel secondo paragrafo di questo articolo, "*Lo stato promuove la creazione culturale,*

ISSN 2036-7821

«*associazioni a scopo speciale*», «*al fine di mantenere e promuovere istituzioni e misure culturali*». Sono istituite cinque aree culturali «rurali» (sono menzionate come appartenenti i *Landkreise* e i piccoli comuni) e tre «urbane» (le città indipendenti di Chemnitz, Lipsia e Dresda) con l'adesione obbligatoria per i *Landkreise* e i comuni coinvolti. Il riferimento generale supplementare alle regole stabilite per le associazioni a scopo speciale (solo per le aree culturali rurali) termina il § 1 (Abs. 5). Invece, il § 5(1) stabilisce che i compiti delle aree culturali urbane devono essere svolti dagli enti comunali (tuttavia, il Consiglio Consultivo Culturale, che coinvolge "esperti culturali", sarà nominato dal Consiglio Comunale, secondo il §5(2)). Il § 2(1) definisce la cura della cultura (*Kulturpflege*) "compito obbligatorio" (*Pflichtaufgabe*) sia dei comuni che dei *Landkreise*. Il §2(2) definisce il ruolo delle aree culturali come «sostegno alle istituzioni di cultura municipale nei loro compiti di importanza regionale, in particolare nel loro finanziamento e coordinamento». Secondo le regole delle associazioni a scopo speciale, le aree culturali rurali possono esse stesse essere finanziatrici di strutture e specifiche misure. Le aree culturali si danno uno statuto (§2(3)), tenendo conto delle loro "caratteristiche regionali". Il § 3 (2) enuncia il principio generale del cofinanziamento da parte di municipalità e *Landkreise* ("partecipazione appropriata alla spesa" o "spesa finanziariamente efficace"). Il § 3 (3) definisce i quattro criteri che permettono a "istituzioni o iniziative culturali" di essere considerate «di importanza regionale»[39]. La decisione sul finanziamento di "importanza regionale" di una misura specifica sarà discrezionale, aperta e trasparente, tramite la "Convenzione Culturale", bilanciando il finanziamento del progetto e il finanziamento istituzionale. Secondo il paragrafo 3 (5), tutti i settori culturali devono ricevere la dovuta considerazione nell'assegnazione dei fondi e la pubblicazione annuale delle misure e istituzioni sostenute. Il § 4 prevede gli organi e l'amministrazione delle aree culturali rurali. Gli organi delle aree culturali rurali sono la "Convenzione Culturale" (che svolge tutte le funzioni dell'area culturale[40]), il Presidente della Convenzione Culturale (che si occupa dell'amministrazione quotidiana e rappresenta l'area culturale), il Segretariato Culturale (per supportare sia il Presidente che il Consiglio Consultivo Culturale nella gestione dell'area culturale) e il Consiglio Consultivo Culturale (che prevede la nomina come membri

artistica e scientifica... La partecipazione alla cultura, nella sua diversità, e allo sport deve essere resa possibile per l'intero popolo. A tal fine, sono mantenuti musei, biblioteche, archivi, memoriali di accesso pubblico, teatri, impianti sportivi, istituzioni musicali e di altro tipo culturale, così come università, college, scuole e altre istituzioni educative aperte al grande pubblico".

[39] I criteri sono il "valore specifico, basato sulla storia" per la "tradizione della rispettiva regione"; il "significato speciale per i residenti e i visitatori della rispettiva regione"; il "carattere di modello per le forme aziendali di organizzazione"; il "carattere artistico-estetico speciale innovativo".

[40] I compiti della Convenzione Culturale includono l'adozione degli statuti dell'area culturale, la determinazione delle esigenze finanziarie annuali, la pianificazione finanziaria, la preparazione dell'elenco dei finanziamenti, la determinazione dell'importo annuale della tassa culturale, la distribuzione dei fondi e i bilanci annuali.

ISSN 2036-7821

di esperti in ambito culturale). Questo organo introdurrà proposte e consulenze non vincolanti[41]). La Convenzione Culturale coinvolgerà gli Amministratori e i Rappresentanti dei *Landkreise* e i Sindaci dei comuni. Secondo il paragrafo 8, l'Autorità di Sorveglianza Legale è il Ministero Statale della Scienza e delle Arti. Il § 6 prevede la «Condivisione del Carico Culturale Sassone» o «Bilanciamento del Carico Culturale Sassone» (*Sächsischer Kulturlastenausgleich*). A partire (almeno) dall'importo di EUR 94.700.000, gli enti territoriali sassoni devono prevedere una «perequazione annuale» degli oneri culturali, secondo la Legge sassone sul riequilibrio finanziario del 2013 e il bilancio statale annuale. L'allocazione dei fondi statali non può superare il 30 per cento della somma delle spese o delle spese finanziarie di tutte le istituzioni e misure sostenute dall'area culturale nel caso delle singole aree culturali (urbane), e non può essere superiore al doppio della tassa culturale nelle aree culturali rurali. Le aree culturali rurali co-finanzieranno la promozione della cultura, imponendo una tassa culturale nelle aree culturali rurali.

Già alcuni anni dopo l'entrata in vigore del *SächsKRG*, uno studio da un lato, rintracciava le origini e la logica della riforma nel contesto del fenomeno più generale della "regionalizzazione" dei compiti amministrativi tradizionalmente propri della competenza municipale generale e onnicomprensiva (*prinzipielle gemeindliche Allzuständigkeit*), a seguito della cessazione del sostegno finanziario federale straordinario post-unificazione; dall'altro, evidenziava alcuni effetti già in corso sulle politiche culturali pubbliche locali[42]. D'altra parte, la regionalizzazione specifica del finanziamento culturale ha rafforzato l'obiettivo di proteggere l'identità culturale sassone (*rectius*, delle identità culturali in Sassonia), dichiarata fattore integrativo e formatore di identità[43]. Inoltre, questa regionalizzazione introdusse strumenti giuridico-amministrativi obbligatori di cooperazione istituzionale, cambiando

[41] Viene previsto uno specifico obbligo di motivazione rispetto alle decisioni amministrative di finanziamento. La Convenzione Culturale non sarà vincolata dalle proposte decisionali del Consiglio Consultivo Culturale, ma le decisioni discrezionali che si discostano dalla proposta saranno notificate al Consiglio Consultivo Culturale, indicando le ragioni del dissenso. Il §4 prevede anche la consulenza sussidiaria dei gruppi di lavoro per singoli settori culturali, del Senato Culturale Sassone e della Fondazione Culturale dello Stato Libero di Sassonia.

[42] M. MICHEEL, *The Regionalization of Cultural Policy. The Saxon Cultural Space Act*. *Comparative*. 11.3, 2001, 86-102: «*In politics and planning, against the backdrop of changing modern statehood, which is accompanied by increasingly limited financial scope for public authorities and more differentiated tasks, regionalisation is increasingly being discussed as a problem-solving strategy for state tasks.*». «*The increasing importance of the regional level also applies to specialist policies such as cultural policy*».

[43] MICHEEL, *op.cit.*, 98: « *Wurde Kultur traditionell mit Stadt in Verbindung gebracht und als Ausdruck ausschließlich urbaner Daseinsformen verstanden, führt die Wiederentdeckung und Betonung eigener Stärken und regionalkultureller Besonderheiten zu einem neuen Verständnis von Regionalkultur. Längst gilt die regionale Kultur nicht mehr ausschließlich als die Kultur des ländlichen Raums, der – als „Heimat- oder Dorfkultur" bzw. „Kultur auf den Lande" bezeichnet – immer der Geruch des Provinziellen und Rückwärtsgewandten anhaftete. Die Fortführung und Wiederbelebung alter Traditionen wie auch die Entwicklung neuer Angebotsformen im kulturellen Sektor haben eine nicht unerhebliche Bedeutung im Selbstverständnis und in der Selbstdarstellung der Regionen gewonnen*».

ISSN 2036-7821

radicalmente il quadro giuridico del finanziamento culturale regionale[44]. Il meccanismo di rafforzamento delle identità culturali differenziate (e in particolare della minoranza linguistica soraba) venne identificato nella differenziazione tra aree culturali urbane (volte al finanziamento di istituzioni culturali tradizionali e più grandi, come i teatri) e aree culturali rurali (volte a finanziare identità e infrastrutture culturali "minori" e "remote", tradizionalmente escluse dal finanziamento culturale). Naturalmente, si osservava, questo scopo ridistributivo tra cultura urbana e rurale viene "messo da parte" se sono ampiamente utilizzati meccanismi di "concentrazione" delle risorse a favore delle aree culturali urbane e delle principali istituzioni culturali[45]. Nelle sue conclusioni, questa analisi ha sottolineato, in senso critico, che la necessità di finanziare grandi istituzioni culturali per garantirne la 'continuità operativa' si stava materializzando, pochi anni dopo l'entrata in vigore del *SächsKRG*, nella pratica di classificare iniziative e infrastrutture culturali in settori culturali diversi da teatri e orchestre come esclusivamente rilevanti (e di competenza) a livello locale[46].

Quindici anni dopo, un altro studio[47] propose una prospettiva di analisi diversa e più complessiva. Innanzitutto, sottolineava che originariamente il termine di dieci anni era stato previsto non solo per superare le complessità relative alla sua compatibilità giuridica con il principio di *kommunale Kulturhoheit* (era un modello completamente nuovo e senza precedenti di finanziamento pubblico della cultura nel sistema giuridico tedesco), ma piuttosto con l'obiettivo di concedere ai comuni il tempo necessario per ristrutturare le loro infrastrutture culturali, quando il flusso di fondi federali straordinari previsti per la successiva unificazione si era ridotto. Tuttavia, la capacità economica dei comuni e delle contee, dopo un decennio, si rivelò ancora insufficiente a sostenere finanziariamente le infrastrutture culturali. Per questo motivo furono approvate le leggi di proroga del 2002 e del 2007, fino all'eliminazione definitiva del termine di cessazione degli effetti con la legge del 20 giugno 2008. Inoltre, il decennio di efficacia operativa del *SächsKRG* aveva cambiato le caratteristiche del «paesaggio culturale sassone». Se in passato i contesti locali erano

[44] *Die regionale Finanzierung bezieht sich auf die Zusammenarbeit über bestehende politisch-administrative Grenzen hinweg (z.B. als Zusammenschluß von Gebietskörperschaften) oder auf die Kooperation bzw. Fusion einzelner, meist kostenintensiver Einrichtungen wie Theater, Orchester oder Museen.*

[45] MICHEEL, *op.cit.*, 100: «*Letztendlich führt das Kriterium der regionalen Bedeutung zu einer Konzentration der Fördermaßnahmen auf die größeren und kostenintensiveren Einrichtungen und Projekte. Diese beanspruchen weit über 50 Pro zent der Etats der jeweiligen Kulturräume… So fallen ganze Sparten aus der Förderung heraus, die in ihrer Gesamtheit durchaus Bedeutung für eine Region haben*».

[46] MICHEEL, *op.cit.*, 102: «*Das Ziel des Erhalts der Vielfalt und der Eigenständigkeit von Kultur in den Regionen verschiebt sich zugunsten der Überlebensfähigkeit von Hochkultureinrichtungen, insbes. der Theater und Orchester. Eine Landes förderung ausschließlich für Theater und Orchester - während die übrigen Kulturbereiche den Kommunen überlassen bleiben - würde zum Wegbrechen großer Teile der regionalen Kultur führen*».

[47] K. WINTERFELD, *Erst für den Übergang konzipiert und nun auf Dauer in Kraft: Das sächsische Kulturraumgesetz*, Jahrbuch für Kulturpolitik, 2016, 263-271.

ISSN 2036-7821

in primo piano, ora i riferimenti regionali alle istituzioni culturali erano stati rafforzati. Dopo un decennio, si potevano identificare *sette elementi fondamentali* del modello di governance culturale stabilito dal *SächsKRG*: 1) Il primo elemento è la nascita della *Kultur-Zweckverbänden* obbligatoria, con l'obiettivo di «*Finanziare congiuntamente offerte culturali in solidarietà*». Tutti i comuni e i distretti diventavano *membri obbligatori* delle *Kultur-Zweckverbände [associazioni culturali a scopo speciale*].[48] La solidarietà culturale assume la forma di un "obiettivo associativo speciale" e giustifica la natura obbligatoria dell'adesione per le aree rurali. Tuttavia, il principio di solidarietà non impedisce la differenziazione istituzionale delle aree urbane; 2) La spina dorsale finanziaria del modello è senza dubbio la parità finanziaria concessa dal *Land* della Sassonia insieme alla comunità delle autonomie locali, che ammonta a un contributo annuale di 91,7 milioni di euro per il settore culturale. Di questa somma, una quota minoritaria è destinata alle aree culturali rurali e la restante quota maggioritaria alle tre grandi città; 3) Di notevole importanza è la riscossione di una tassa culturale autodeterminata da parte dei distretti come dotazione finanziaria aggiuntiva rispetto a quella del *Land*, che è stata in grado di mobilitare risorse annuali di circa 25 milioni di euro. Il prerequisito per l'accesso ai sussidi statali è stato identificato nel cofinanziamento di almeno un terzo dei fondi delle aree culturali da parte dei distretti associati; 4) Analogamente, un altro pilastro del modello delle aree culturali è la partecipazione finanziaria appropriata dei comuni attraverso la cosiddetta "quota comunale" (*Sitzgemeindeanteil*). Le quote di cofinanziamento dei Comuni e dei distretti impediscono la cosiddetto "demunicipalizzazione" delle istituzioni culturali, cioè la de-responsabilizzazione delle istituzioni locali per il finanziamento della cultura; 5) Un altro elemento molto importante fu l'organizzazione istituzionale articolata ed equilibrata delle competenze attuata dal *SächsKRG.* Il successo del modello è dovuto anche al fatto che i poteri di "governance" sono articolati nei poteri di direzione, amministrazione e controllo, e sono attribuiti a diversi organismi, alcuni con una connotazione politica, altri con una connotazione burocratica, altri ancora con una connotazione tecnica. Questi includono Convenzioni Culturali, Consigli Consultivi Culturali, Gruppi di Lavoro specializzati nel settore e le Segreteria degli spazi culturali. Così, il potere politico di direzione può operare armoniosamente con l' *expertise* dei comitati di esperti e con la solida gestione burocratico-amministrativa dei Segretariati dell'area culturale; 6) Come ulteriore elemento fondamentale, viene sottolineato che un "mandato di sviluppo strutturale" sotto la competenza del *Land* è stato consolidato. Per molto tempo si dibatté certamente quali progetti culturali potessero essere classificati come di rilevanza regionale e quindi degni di finanziamento. Ora è emersa una pratica di finanziamento secondo la quale più o meno tutti i progetti e le istituzioni con una

[48] Cd. *Pflichtmitglieder* delle *Kultur-Zweckverbänden*

ISSN 2036-7821

designazione di target supra-locale sono classificati come rilevanti a livello regionale; 7) Inoltre, si nota che, grazie all'equilibrio istituzionale raggiunto nel *SächsKRG*, il consolidamento di un "mandato di sviluppo strutturale" ha reso le politiche culturali municipali sussidiarie ma non "opzionali" (rimangono un compito obbligatorio dei comuni). In definitiva, il *SächsKRG* è riuscito a garantire l'autonomia delle aree culturali per quanto riguarda il finanziamento dei progetti. Tuttavia, si sottolinea[49], uno degli svantaggi del modello dello spazio culturale sarebbe l'indebolimento di molte iniziative culturali che sono esclusivamente di importanza locale. Come si è visto, solo i progetti culturali considerati di importanza regionale possono essere finanziati nell'ambito del *SächsKRG.* I progetti più piccoli nelle aree culturali rurali hanno difficoltà a superare questa soglia. Così, secondo questa tesi, la prospettiva di finanziamenti puramente comunali sarebbe diminuita dopo l'entrata in vigore del *SächsKRG*, poiché i fondi limitati dei comuni sarebbero indirizzati solo nelle quote comunali delle aree culturali e poco sarebbe rimasto per il finanziamento di iniziative culturali esclusivamente locali.

Altra dottrina sottolinea l'eccezionalità del *SächsKRG* nella storia della legislazione culturale tedesca di finanziamenti misti strutturati tra *Land*, distretti e comuni[50]. Si sottolinea che nel 2015 il Ministero della Scienza e dell'Arte sassone ha presentato il primo rapporto di valutazione sugli effetti e i meccanismi della legge. Nel complesso, questa valutazione ha rivelato che il *SächsKRG* funzionava e che erano necessarie solo poche modifiche. Innanzitutto, è emerso un generale sottofinanziamento, già dopo dieci anni, che rischiava di compromettere l'equità e l'imparzialità di qualsiasi meccanismo di distribuzione delle risorse. Nella parte più interessante dell'analisi, la Legge sulle Aree Culturali Sassoni è stata confrontata con la *KulturfördergesetzesNRW*, la Legge sul Finanziamento Culturale del *Land* della Renania Settentrionale-Vestfalia[51]. Anche l'obiettivo principale della *KulturfördergesetzesNRW* era individuato nella definizione il quadro giuridico generale che consentisse ai comuni, nell'approvazione del bilancio, di definire finanziamenti per la cultura. Tuttavia, la *KulturfördergesetzesNRW* non prevedeva né un meccanismo di compensazione intermunicipale né fondi aggiuntivi del *Land*. La *KulturfördergesetzesNRW* prevedeva la semplificazione e razionalizzazione delle procedure di allocazione dei

[49] WINTERFELD, *op.cit.*, 270.

[50] O. ZIMMERMANN, *Zwei Wege, ein Ziel: Das Sächsische Kulturraumgesetz und das Kulturfördergesetz NRW*. Jahrbuch für Kulturpolitik 2015 16, 2016, 273: «*Es war daher wegweisend und bislang in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland einmalig, dass ein Gesetz mit dem Ziel auf den Weg gebracht wurde, durch eine strukturierte Mischfinanzierung von Land und Kommunen die Kulturfinanzierung zu sichern. Dabei ging es vor allem auch darum, auch jene Kommunen und Kreise an die Finanzierung der kulturellen Infrastruktur heranzuziehen, deren Einwohner sie zwar nutzen, aber traditionell zur Finanzierung nicht beitragen*».

[51] *Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen*, entrata in vigore il 24 dicembre 2014. Dal 1° gennaio 2022, è entrato in vigore il Codice Culturale della Renania Settentrionale-Vestfalia.

ISSN 2036-7821

finanziamenti, coinvolgendo i comuni, i distretti e le associazioni dei comuni. Anche la cooperazione intermunicipale, la cooperazione orizzontale tra infrastrutture culturali e le partnership pubblico-private erano menzionate e promosse in diversi paragrafi. L'analisi comparativa mostrava che si affermavano nei *Länder* nuove discipline normative, a partire dalla disciplina sassone, per introdurre strumenti volti ad integrare o compensare i finanziamenti comunali/distrettuali con finanziamenti dei *Länder* nel settore culturale, strumenti abbastanza differenziati[52]. Sia la Legge sulle Aree Culturali Sassoni che la Legge sulla Promozione Culturale NRW hanno sviluppato e adattato meccanismi per coinvolgere gli attori locali nelle politiche culturali, strutturando i finanziamenti culturali per integrare le competenze in materia di politica culturale. Tuttavia, per questa dottrina, a differenza della Legge sulla Promozione Culturale NRW, la Legge sulle Aree Culturali Sassoni si è mostrata più idonea costruire un quadro istituzionale-organizzativo e un modello di governance, le aree culturali, più «neutrale» rispetto a specifici obiettivi di finanziamento culturale di specifici settori rispetto ad altri[53]. Questa tesi sulla «neutralità dei contenuti» rispetto agli obiettivi e ai settori culturali del *SächsKRG* lascia, ad avviso di chi scrive, alcuni dubbi. Da un lato, si possono ricordare le osservazioni già menzionate di altra dottrina sullo scopo di proteggere il «pluralismo culturale» e le «identità e le espressioni culturali» delle comunità più piccole e remote (cioè, in conformità con il §2(3), che enuncia la definizione degli Statuti per le aree culturali considerando le loro "caratteristiche regionali"). D'altra parte, si può ricordare la menzione esplicita di alcuni scopi culturali specifici, come l'educazione culturale, in conformità con la sezione 3(1), o la protezione della lingua e della cultura del Popolo Sorabo, in conformità con la §4(4).

Per valutare l'impatto della Legge sulle Aree Culturali Sassoni dalla sua entrata in vigore e, in particolare, nell'ultimo decennio, è necessario ricordare i meccanismi di valutazione periodica previsti dal paragrafo 9 della Legge Sassone, dopo le ultime modifiche. Secondo il §9, ogni sette anni il Governo del *Land* esamina se la legge si sia dimostrata efficace sia in termini di conservazione che di promozione delle istituzioni culturali e delle misure di importanza regionale. Saranno esaminate l'adeguatezza delle strutture organizzative e dei meccanismi finanziari forniti, il numero e la disposizione geografica delle aree culturali, le procedure e i criteri per il

[52] «*In allen Ländern bestehen über Jahrzehnte gewachsene Ausgleichsmaßnahmen in der Kommunalfinanzierung, die die Kulturfinanzierung einschließen. Und es ist mitnichten so, als würde sich in anderen Ländern das Land nicht an der Finanzierung kommunaler Kulturausgaben beteiligen. Allein die Wege sind unterschiedlich*».

[53] ZIMMERMANN, *op.cit.*, 275: «*Wichtig erscheint mir, dass im Gegensatz zum Kulturfördergesetz NRW, bei dem eine Struktur geschaffen wurde, um inhaltliche Förderentscheidungen zu treffen, der Ausgangspunkt beim Sächsischen Kulturraumgesetz nicht die Inhalte, sondern die Strukturen sind. Das heißt, das Sächsische Kulturraumgesetz ist gegenüber den Förderinhalten eher neutral… Demgegenüber schafft das Kulturfördergesetz NRW in erster Linie den Mechanismus, um inhaltliche Kulturförderentscheidungen zu treffen, die teilweise im Gesetz bereits präjudiziert sind, wie beispielsweise die herausgehobene Position der Kulturellen Bildung.*»

ISSN 2036-7821

finanziamento delle aree culturali. Questo primo rapporto settennale deve essere inviato al Parlamento sassone entro il 31 dicembre 2025. Il § 10 prevede un meccanismo di valutazione sussidiaria a medio termine, il *Rapporto del Senato Culturale Sassone*. Secondo il § 10, ogni quattro anni (entro il 31 dicembre), il *Senato Culturale Sassone* (l'organo consultivo collegiale del Parlamento sassone sulla politica culturale) deve redigere un *Rapporto sull'attuazione* della Legge sulle Aree Culturali Sassoni, che contenga in particolare raccomandazioni per rafforzare la cooperazione tra il Territorio, le aree culturali, i comuni e le contee. Secondo il § 11, il primo rapporto del Senato Culturale Sassone è stato presentato per la prima volta nel dicembre 2021[54]. Nel Primo Rapporto del 2021, il Senato Culturale Sassone inizia sottolineando che nella Costituzione del *Land* del 1992 la promozione dell'arte e della cultura è definita come obiettivo territoriale e che, con il *SächsKRG* del 1994, la conservazione della cultura è stata definita come compito obbligatorio per i comuni e i distretti sassoni. La distinzione tra compiti culturali obbligatori e altri compiti volontari per i comuni ha dato un contributo decisivo alla conservazione del paesaggio culturale sassone. Le strutture create dal modello dello spazio culturale sono state sostenute da fondi statali per un massimo di due terzi della loro spesa. A differenza di altri strumenti di finanziamento delle politiche culturali, non solo i singoli progetti venivano sostenuti, ma l'infrastruttura culturale in tutte le regioni della Sassonia veniva promossa e garantita in modo sostenibile. Grazie ai meccanismi di finanziamento, a tutte le aree viene concesso lo stesso diritto alle infrastrutture culturali (in particolare alle aree rurali). Nel complesso, la Sassonia ha ottenuto un finanziamento culturale più stabile e consistente rispetto agli altri *Länder*. Una sfida chiave nella valutazione del *SächsKRG* è la diversa struttura delle aree culturali urbane e rurali. Il *Land* finanzia direttamente molti teatri statali (*Sächsische Staatskapelle*, *Opera di Stato Sassone [Comunemente conosciuta come la Semperoper]*, *Staatsschauspiel*) nelle aree culturali urbane e nelle grandi città si crea un vantaggio strutturale per le aree culturali urbane. Il rapporto sottolinea che una questione rilevante è quindi il finanziamento equilibrato delle aree culturali rurali rispetto alle aree urbane, in cui sono presenti le più grandi istituzioni culturali (come teatri, orchestre, musei, biblioteche o centri socio-culturali). Queste infrastrutture culturali, insieme alle scuole d'arte, danza e musica, devono garantire la "continuità culturale". L'interazione virtuosa tra il potere decisionale politico (Convenzione Culturale o Consiglio Comunale), l'*expertise* (consigli consultivi culturali e gruppi di lavoro specializzati) e l'amministrazione burocratica (Segreteria Culturale) è il nucleo dell'attuazione del *SächsKRG*. In termini di attuazione strutturale, il Rapporto osserva che le aree culturali rurali differiscono notevolmente dalle tre aree culturali urbane, in cui i poteri decisionali sono stati assegnati ai consigli comunali. Inoltre, si sono

[54] Primo rapporto del Senato Culturale Sassone sull'Applicazione della Legge Sassone sulle aree culturali, 2021

ISSN 2036-7821

sviluppate procedure molto diverse nelle singole aree culturali per la composizione dei comitati di esperti e il loro coinvolgimento nel finanziamento. Con la transizione dal finanziamento municipale al finanziamento delle aree culturali, il Rapporto sottolinea la diminuzione delle iniziative di finanziamento diretto autonomo da parte delle amministrazioni culturali municipali. In senso critico, il Rapporto osserva che anche le attività che dovrebbero rimanere nelle mani dei comuni (come le festività cittadine) vengono trasferite a istituzioni finanziate da aree culturali, anche se tali attività non dovrebbero ricevere finanziamenti da aree culturali.
In occasione del 30º anniversario dell'entrata in vigore del *SächsKRG*, è stata formulata una «posizione congiunta» delle aree culturali il 03.07.24, approvata dal Senato Culturale il 01.08.24. I rappresentanti delle aree culturali rurali e urbane hanno espresso al Governo e al Parlamento sassone la comune preoccupazione che fosse urgentemente necessario, da un lato, aumentare e, dall'altro, rendere più «dinamiche» le risorse finanziarie disponibili. Le risorse disponibili sono definite insufficienti considerando l'aumento dei costi, in particolare di personale ed energia. Un «indicizzazione periodica» dei fondi per le aree culturali è suggerito tramite strumenti di pianificazione finanziaria, vincolanti per le aree culturali, al fine di assorbire gli aumenti annuali dei costi in tutti i settori culturali. Inoltre, è criticata la sovrapposizione tra il cosiddetto «Patto Culturale» (un meccanismo di finanziamento diretto aggiuntivo per dieci teatri e orchestre da parte della SMWK, il Ministero della Cultura sassone) con il finanziamento ordinario delle aree culturali. Le aree culturali chiedono l'integrazione e l'armonizzazione di questi due percorsi di finanziamento all'interno del *SächsKRG*, invocando il principio della *kommunale Kulturhoheit*, più volte analizzato in questo documento, per garantire una distribuzione equilibrata dei fondi.
Come si può vedere, tutti questi studi mettono in rischio, con diverse sfumature, in senso tendenzialmente negativo, la differenziazione organizzativa e di governance tra aree culturali rurali e tre aree culturali urbane. Sottolineano che l'equilibrio istituzionale tra *Gemainden*, *Landkreise* e *Kultur-Zweckverbänden*, adeguatamente attuato nelle aree culturali rurali, manca nelle aree culturali urbane, dove gli organi comunali assumono il ruolo di indirizzo e amministrazione dei finanziamenti culturali, favorendo la concentrazione delle risorse a favore della continuità delle principali istituzioni culturali (teatri e orchestre). Sulla base di quanto analizzato nel primo paragrafo, ed in particolare la "demitizzazione" del *kommunale Kulturhoheit* e la sua "riconduzione" al *Kulturföderalismus*, (definizione ambigua sempre oscillante tra *federalismo cooperativo* e *federalismo competitivo*), si può notare che, nel modello giuridico del *SächsKRG*, la "solidarietà culturale" assume la forma di "scopo associativo speciale" e giustifica la natura obbligatoria dell'adesione per le aree rurali. Tuttavia, il principio di solidarietà non impedisce la differenziazione istituzionale

ISSN 2036-7821

delle aree urbane. Al contrario, quando la città diventa di medie-grandi dimensioni, il principio di solidarietà non riesce a superare il muro della «garanzia dell'autoamministrazione» (*Selbstverwaltungsgarantie*) e della «competenza municipale generale onnicomprensiva» (*prinzipielle gemeindliche Allzuständigkeit*).
Pochi anni dopo l'entrata in vigore del *SächsKRG*, possiamo riscontrare, nella letteratura su menzionata, anche una critica specifica alla mancanza di trasparenza nelle procedure amministrative delle gare d'appalto pubbliche e degli avvisi di finanziamento, da parte delle Segreteria delle aree culturali[55]. Tutavia, nella letteratura successiva e nel Rapporto del 2021 preparato dal Senato Culturale, queste criticità non sono emerse. Inoltre, per quanto sia stato possibile cercare per gli scopi di questo lavoro, nei trent'anni trascorsi dalla sua entrata in vigore il *SächsKRG* è stato presente solo raramente nella giurisprudenza dei tribunali federali costituzionale e amministrativo, nel *Bundesverfassungsgericht* o nel *Bundesverwaltungsgericht*, o in quella dei tribunali statali sassoni, nel *Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen* (*SächsVerfGH*) e nel *Sächsisches Oberverwaltungsgericht* (I tribunali superiori costituzionale e amministrativo della Sassonia).
Il *SächsKRG* è stato menzionato dal *Verfassungsgerichtshof sassone* nella sentenza del 26 giugno 2009 sulla Legge di riorganizzazione delle contee sassoni (*SächsKrGebNG)* e nella Legge sassone di riorganizzazione dell'amministrazione (*SächsVwNG*) del 2008. La sentenza affermava che le due riforme giuridiche menzionate erano conformi alla Costituzione sassone, soprattutto sulla base di un'analisi approfondita dell'art. 85 della Costituzione sassone. Nel determinare i confini delle contee, il legislatore si è orientato al criterio di non dividere, se possibile, il territorio dei distretti esistenti in nuovi distretti, per non disturbare le relazioni e le strutture storiche sorte dalla precedente riforma dei distretti. Per sottolineare la necessità di preservare i legami e le relazioni culturali, storiche e religiose, secondo il SächsKRG è stata quindi attribuita particolare rilevanza alle aree culturali. Gli organi municipali di autonomia locale non sono fondamentalmente minacciati da interventi che richiedono di essere giustificati rispetto alla riserva di autoamministrazione locale, a seguito del trasferimento dei compiti statali nell'ambito dell'articolo 85. Il trasferimento di compiti statali ai comuni o ai distretti dipende dalla idoneità e dall'adeguatezza rispetto all'adempimento del compito da parte degli enti locali. La caratteristica

[55] MICHEEL, *op.cit.*, 96: «*Seit 1995 haben sich die Förderstrukturen etabliert. Aufgrund der de facto abnehmenden Finanzmittel ist der Kreis der Geförderten rückläufig, so daß neue Anbieter zunehmend weniger Chancen zu haben scheinen, überhaupt in die Förderung zu gelangen, zumal sie häufig keine regionale Bedeutung nachweisen können. Auch läßt sich nicht von der Hand weisen, daß die Kultursekretäre, die meistens langjährige Angestellte eines der beteiligten Landkreise sind, Antragsteller aus dem eigenen Landkreis besser oder länger kennen. Die Informationen über Konvents- und Beiratssitzungen sind meist nur den bereits Beteiligten bekannt, da eine öffentliche Bekanntmachung nicht systematisch erfolgt.*»

ISSN 2036-7821

dell'idoneità si riferisce alla capacità di svolgimento da parte dell'ente locale conferitario del compito, che può essere valutata in base alla disponibilità del personale e alle risorse tecniche e finanziarie. L'adeguatezza riguarda la natura del compito da svolgere e richiede che sia adatto all'esecuzione in sussidiarietà. Insomma, l'articolo 85 non stabilisce una generale riserva giuridica di amministrazione locale che vincolerebbe il trasferimento dei compiti effettuato con legge, rispetto alla scelta di allocazione delle funzioni tra comuni e *Landkreise*/distretti, ma imporrebbe in concreto la verifica dei principi di idoneità e adeguatezza nelle scelte legislative.

La modifica §6 del *SächsKRG* tramite la Legge di Bilancio 2011/2012 (*Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012*) del 15 dicembre 2010 è stata analizzata dal *Verfassungsgerichtshof* sassone nella sentenza del 14 agosto 2012[56]. La riforma riduceva e rimodellava i fondi assegnati annualmente alle aree culturali sassoni e rinominava l'area culturale «*Elbtal - Sächsische Schweiz – Osterzgebirge*» in «*Meißen - Sächsische Schweiz – Osterzgebirge*». Innanzitutto, il *SächsVerfGH* riconosceva la "funzione di perequazione" alle origini del *SächsKRG*. Inoltre, il *SächsVerfGH* evidenziava i quattro punti chiave (*Kernpunkte*) del *SächsKRG*: 1) l'ancoraggio statutario della cura culturale come compito obbligatorio sia dei comuni che dei distretti: «*die gesetzliche Verankerung der Kulturpflege als Pflichtaufgabe*»; 2) la suddivisione della Sassonia in cinque aree culturali rurali (organizzate come associazioni a scopo speciale di comuni e distretti con una indipendente struttura associativa, con membri obbligatori e non obbligatori) e aree culturali urbane (le città libere di Chemnitz, Lipsia e Dresda); 3) la «*sächsische Kulturlastenausgleich*», la «Compensazione del carico culturale sassone», il finanziamento congiunto di istituzioni e misure di rilevanza regionale; 4) la «*Beteiligung der Fachöffentlichkeit*», il coinvolgimento di esperti nelle decisioni di finanziamento delle aree culturali tramite i consigli culturali. Con la riforma della Sezione 6 del *SächsKRG*, veniva disposta una nuova distribuzione dell'onere di perequazione culturale tra le aree culturali, a favore dei Teatri di Stato della Sassonia. Il giudizio fu promosso dalla città di Lipsia per contestare, soprattutto, questa nuova riserva di fondi a favore dei Teatri di Stato di Sassonia, che riduceva significativamente le risorse disponibili per i teatri municipali e le altre istituzioni culturali comunali. La città di Lipsia sosteneva che la riforma legislativa fosse incompatibile con gli articoli 82 e 85 del *SächsVerf*, il dovere statale di finanziare adeguatamente l'autonomia degli enti locali per il compito "obbligatorio" delle politiche culturali. Inoltre, la ricorrente sosteneva che la riforma legislativa fosse incompatibile con il *Rechtsstaatsprinzip*, con i principi di fiducia o di protezione delle aspettative legittime (*Vertrauensschutzprinzip*, *Verfassungsgrundsatz des Vertrauensschutzes*). Da un lato, si creava una disparità di trattamento tra i teatri

[56] SächsVerfGH, Decisione del 14 agosto 2012, Vf. 97-VIII-118.

ISSN 2036-7821

statali e le altre istituzioni culturali; dall'altro, la pianificazione pluriennale delle attività culturali subiva un pregiudizio inaspettato a causa della riforma, violando, per le istituzioni culturali definanziate, «*la loro legittima aspettativa nella continuazione della precedente situazione giuridica*»[57]. Il ricorso fu dichiarato inammissibile dal Tribunale. La Corte sottolineava che le due garanzie finanziarie distinte per l'autonomia locale previste dall'articolo 85, paragrafo 2, e dall'articolo 87[58] del *SächsVerf*, dovevano essere tenute strettamente distinte[59]. Solo il trasferimento iniziale di un compito agli enti locali di autoamministrazione rientra nell'ambito normativo dell'Articolo 85, paragrafo 2. Tutte le ulteriori questioni devono essere valutate esclusivamente secondo l'articolo 87 della Costituzione sassone. L'articolo 85, comma 1, frase 3 e comma 2 introduce una garanzia finanziaria indipendente per gli enti municipali di autoamministrazione, che differisce fondamentalmente dalla garanzia finanziaria comunale generale prevista dall'articolo 87. La riorganizzazione del trasferimento finanziario statale non rientra più nell'ambito normativo dell'Articolo 85, ma deve essere valutata solo secondo le disposizioni dell'Articolo 87, che in astratto consentiva una valutazione per una violazione del principio di protezione delle aspettative legittime; tuttavia, respingendo il ricorso, concludeva che la ricorrente «*Il ricorrente non avesse invocato una violazione del parametro costituzionale considerato esclusivamente in conformità all'art. 87 della Costituzione sassone*»[60].

Infine, il *SächsKRG* è stato menzionato dal *Sächsisches Oberverwaltungsgericht* nella sentenza del 12 febbraio 2013[61]. La sentenza analizza la corretta "partecipazione del comune d'origine" dell'istituzione culturale richiedente al finanziamento dell'istituzione da parte dell'area culturale, prevista dalla sezione 3(2) del *SächsKRG*, secondo cui l'entità di tale partecipazione è determinata da una risoluzione annuale della Convenzione culturale. Secondo la Corte, la decisione sulla concessione non fissa la quota del Comune. La predisposizione della quota del comune è un «prerequisito» per la concessione da parte del resistente e non ne fa parte, in modo che una pretesa del richiedente derivante dalla decisione sulla concessione relativa alla quota del comune esiste solo se essa è stata pagata all'area culturale dal comune in conformità con il §6(2.2) della Legge Sassone sulle aree culturali.

---

[57] «*Verletzung ihres schutzwürdigen Vertrauens in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage vor*».

[58] L'articolo 87 del *SächsVerf* stabilisce che «*(1) Lo Stato Libero di Sassonia garantirà che gli organi locali di autogoverno possano svolgere i loro compiti; (2) I comuni e i distretti hanno il diritto di imporre tasse e altre tasse proprie in conformità con la legge. (3) I comuni e i distretti rurali parteciperanno alle entrate fiscali di queste ultime, tenendo conto dei compiti dello Stato Libero nell'ambito della perequazione finanziaria supra-municipale. (4) I dettagli saranno determinati da una legge*».

[59] «*zwei strikt voneinander zu trennen de Finanzgarantien*».

[60] «*Eine Verletzung des danach als verfassungsrechtlicher Maßstab allein in Betracht kom menden Art. 87 SächsVerf hat die Antragstellerin nicht geltend gemacht*».

[61] *OVG Sachsen*, 12.02.2013, 1B7/13.

ISSN 2036-7821

Come già evidenziato, uno studio giuridico approfondito sul progetto di legge durante il processo di approvazione, al fine di verificare l'impatto della Legge sulle aree culturali sassoni e eventuali problemi di compatibilità con il *kommunale Kulturhoheit* e la *Selbstverwaltungsgarantie*, ha riassunto in modo ammirevole le questioni giuridiche più rilevanti riguardanti il diritto del patrimonio culturale sia nel sistema federale tedesco che nel diritto sassone. Secondo Ossenbühl[62], la crisi strutturale nella promozione della cultura in Sassonia, causata dalla cessazione dei finanziamenti straordinari a seguito del Trattato di Riunificazione, ha concesso al legislatore maggiore libertà d'azione riguardo alle misure previste dal *SächsKRG*, poiché le misure introdotte prevedevano un periodo limitato di efficacia, stabilendo un regime regolatorio transitorio di dieci anni. Così si raggiunse una riconciliazione tra due principi costituzionali contrastanti: da un lato, l'obbligo di promuovere la cultura ai sensi dell'art. 11 della Costituzione sassone, espressione del *Kulturhoheit der Länder*; dall'altro, la protezione della *Kulturhoheit* e la *Selbstverwaltungsgarantie* dei comuni e dei *Landkreise*, ai sensi dell'art. 28(2) della Costituzione sassone.
La disposizione di un sistema di aiuti statali per la cultura attraverso aree culturali, ai sensi del § 2 (3), non poteva quindi costituire una deroga al principio della *Selbstverwaltungsgarantie* da interpretare in modo rigoroso, capace di impedire l'esistenza di un "terzo livello di finanziamento", cioè il finanziamento diretto da parte di comuni e distretti di iniziative culturali di interesse esclusivo. Ai sensi dell'art. 28(2) della Costituzione sassone, i comuni e i distretti dovevano rimanere nella "disponibilità" dei poteri amministrativi per il finanziamento della cultura. In realtà, solo la situazione d'emergenza delle istituzioni culturali sassoni (che erano effettivamente minacciate nella loro esistenza a causa della mancanza di continuità di finanziamento) poteva giustificare la gestione amministrativa sussidiaria temporanea (decennale) del finanziamento culturale da parte delle aree culturali. Solo in questo modo, definendolo come un "modello organizzativo-amministrativo temporaneo", era finanziariamente ammissibile. In ogni caso, il compito di proteggere la cultura assunse un'importanza rafforzata, come da giustificare il nuovo livello straordinario e temporaneo di governo, anche alla luce dell'art. 35 del Trattato di Riunificazione, che richiamava espressamente il compito di proteggere la cultura. Il modello di formazione delle aree culturali ha stabilito un sistema di finanziamento congiunto con una base di entrate più ampia e un impegno simultaneo per una gestione concertata della spesa. Senza questa condivisione delle risorse finanziarie, il corretto adempimento del compito di finanziamento culturale da parte di istituzioni di importanza regionale non poteva essere garantito, tanto che la creazione obbligatoria di aree culturali era comunque richiesta per ragioni urgenti di interesse pubblico. La struttura interna delle aree culturali rurali come associazione a scopo speciale

[62] OSSENBÜHL, *op.cit.*

ISSN 2036-7821

garantiva che distretti e città indipendenti potessero partecipare direttamente alle decisioni tramite i propri rappresentanti. In questo modo, ricevevano un certo risarcimento per la perdita di autonomia. L'articolo 85 della Costituzione sassone doveva essere interpretato come una garanzia finanziaria uniforme. Ciò dipendeva da una configurazione concreta da parte del legislatore e non conteneva alcuna base costituzionale diretta per il rimborso delle spese. Ciò valeva anche agli obblighi speciali di promuovere la cultura ai sensi dell'art. 11, paragrafo 2 della Costituzione della Sassonia, e dell'art. 35 del Trattato di Riunificazione. Il finanziamento previsto dal *Land* di Sassonia rappresentava quindi una regolamentazione accettabile, che chiaramente rientrava nei limiti della discrezionalità del legislatore. La definizione e la delimitazione geografica basate su criteri come lingua, usanze e tradizioni avevano le loro radici nella convivenza e nella vita della popolazione e rappresentavano quindi una plausibile griglia decisionale per la divisione geografica delle aree culturali, che serviva proprio allo scopo di preservare l'identità culturale. Dal punto di vista costituzionale, era possibile delegare la delimitazione geografica a un atto successivo di regolamentazione. Tuttavia, i criteri di delimitazione dovevano essere stabiliti per legge, per garantire i requisiti minimi di trasparenza del quadro normativo. La formazione delle aree culturali come associazioni per scopi specifici presupponeva che fosse un'unione di diverse autorità locali per svolgere compiti comuni. Questa condizione era assente nel caso delle cosiddette aree culturali urbane, configurando una violazione delle prerogative costituzionali degli organi municipali delle grandi città. Le città di Chemnitz, Lipsia e Dresda dovevano quindi essere integrate nel concetto di aree culturali solo mantenendo la loro fisionomia istituzionale. Per quanto riguarda le procedure e i criteri per la distribuzione dei fondi per aree culturali, si è osservato che la libertà artistica non era in discussione. Il principio di uguaglianza e il divieto di decisioni amministrative discrezionali arbitrarie menzionate all'art. 3(1) (GG) richiedevano inoltre che la distribuzione dei fondi fosse effettuata secondo criteri oggettivi, problematici per quanto riguarda le valutazioni artistiche. La natura problematica dei poteri discrezionali amministrativi nel campo delle valutazioni artistiche richiedeva un'adeguata organizzazione e regole procedurali per garantire una procedura amministrativa equa. L'integrazione istituzionale degli esperti culturali doveva essere soggetta a una riserva legale riguardo alla nomina dei membri e ai metodi di selezione del personale. Inoltre, la composizione degli organi e il processo decisionale (in particolare i quorum decisionali) dovevano essere soggetti alla riserva della legge. Il principio del giusto procedimento richiedeva che la decisione della convenzione culturale in disaccordo con la valutazione degli esperti fosse collegata a un obbligo rafforzato di esporre le ragioni della decisione. L'imposizione di una tassa culturale per la rispettiva area culturale è stata analizzata come una delle competenze classiche delle associazioni a

ISSN 2036-7821

scopo speciale. La definizione e la raccolta del contributo, concludeva questa dettagliata analisi della proposta di legge, richiedevano la conformità al principio generale di uguaglianza.

Si può concludere questa disamina del *SächsKRG* con le riflessioni di Vogt, che ne ispirò l'idea e fu tra i protagonisti maggiori della sua concretizzazione[63]. La genesi del *SächsKRG* coinvolse effettivamente istituzioni regionali e locali sassoni, la società civile, la comunità artistica, distinguendosi come esperimento di *democrazia deliberativa*[64]. È stato così sottolineato che il *SächsKRG* era coerente con lo sviluppo storico della Sassonia e contraddiceva il parallelo processo di riforma dell'autogoverno locale e il piano di sviluppo statale, basato su una gerarchia verticale di città centrali, centri di medie dimensioni, centri inferiori e così via. Il piano di sviluppo statale era caratterizzato da significativi flussi di finanziamento competitivi tra le città (il *federalismo competitivo* ritorna di nuovo, come possiamo vedere). Al contrario, il concetto chiave delle aree culturali si basava sul «principio orizzontale» che sta alla base della formazione dei distretti (l'approccio diverso del *federalismo cooperativo*). La specificità del *SächsKRG* risiedeva anche nel fatto che le leggi sul finanziamento della cultura dei *Länder* della Germania Ovest non potevano essere prese come modello, ma era necessario delineare un nuovo modello adatto a un *Land* orientale dopo il Trattato di Riunificazione*: «L'idea che la Germania rimanesse indivisa come nazione culturale è errata. Sebbene la forma delle istituzioni culturali potesse essere simile, la loro funzione era, come dimostrato, diametralmente opposta. La lingua, le usanze e il comportamento dei cittadini erano stati soggetti a condizioni diverse per troppo tempo per essere uniti da un giorno all'altro da un trattato e dall'introduzione di una moneta comune. Ultimo ma non meno importante, esiste un enorme divario tra i due concetti di cultura: secondo sondaggi, i cittadini occidentali definiscono la cultura principalmente come Goethe, Kant e Beethoven, mentre per i cittadini orientali, tutto ciò che rende piacevole la vita quotidiana appartiene anch'esso al concetto di cultura.*»[65] Quando fu discusso il progetto di legge del *SächsKRG*, il presupposto principale del Trattato di Riunificazione per raggiungere un allineamento economico si rivelò un'illusione. Come ha sottolineato Vogt, i comuni sassoni «*erano caratterizzati dall'inconciliabile contraddizione tra la propria*

[63] VOGT, *op.cit.*,1996b, 22ss.

[64] «*Das Besondere an der Genese des Kulturraumkonzeptes war der sachsenweite Diskussionsprozeß. Blickt man zurück, so gibt es kaum einen politischen Verantwortungsträger, keinen Fachverband, kaum einen Künstler, der nicht mit Recht sagen darf, er oder sie habe das Seine zum Gelingen des Projektes beigetragen… Das Werden des Kulturraumgesetzes und anderer Vor haben ist pragmatisch für jene offene und sachorientierte Praxis von Demokratie, die die neuen Bundesländer von der verwaltungsorientierten Verbändeherrschaft der alten Bundesländer unterscheiden könnte*».

[65] «*Deutschland sei als Kulturnation ungeteilt geblieben, geht fehl. Mag die Form der Kultureinrichtungen auch ähnlich gewesen sein, ihre Funktion war, wie gezeigt, geradezu entgegengesetzt. Sprache, Sitten und Verhaltensweise der Bürger haben zu lange unterschiedlichen Verhältnissen gehorcht, um durch einen Vertrag und die Einführung ei ner gemeinsamen Währung über Nacht zusammenkommen zu können. Nicht zuletzt klafft der Kulturbegriff auseinander: definiert der West-Bürger Umfragen zufolge Kultur im wesentlichen als Goethe, Kant und Beethoven, so gehören für den Ost-Bürger auch das Tischgeschirr und was sonst noch den Alltag schön macht, zum Begriff der Kultur*».

ISSN 2036-7821

capacità fiscale e la pretesa di uguaglianza delle infrastrutture e del benessere sociale della popolazione, garantita dall'adozione del sistema giuridico e sociale della vecchia Repubblica Federale». Il *SächsKRG* propose quindi di non essere in antitesi, ma in armonia con tutti i sistemi di condivisione dei sostegni nel settore culturale che erano stati implementati dopo la riunificazione e che continuavano a mostrare i loro effetti. Il *SächsKRG* si collocava e contribuiva a costruire un sistema di cinque livelli di finanziamento culturale: 1) Il sostegno del Governo Federale a istituzioni di rilevanza nazionale; 2) Il finanziamento culturale diretto del governo del *Land*, oltre alle sue risorse destinate alla perequazione dell'onere culturale. 3) Il finanziamento delle aree culturali delle istituzioni e delle misure di rilevanza regionale; 4) Il finanziamento municipale e dei *Landkreise* per tutte le strutture e le misure a livello locale o di distretto; 5) Il finanziamento culturale dell'UE. Riguardo alla « *Kulturförderung als kommunale Pflichtaufgabe*», Vogt evidenzia, da un lato, l'art. 5 di GG e, dall'altro, gli art. 11 e 85 della Costituzione sassone. La riallocazione dei finanziamenti culturali da «compito volontario di autoamministrazione» a «compito amministrativo obbligatorio» veniva ancorata dai comuni sassoni all'Articolo 85, paragrafo 2 della Costituzione sassone, che prevedeva una corrispondente compensazione finanziaria statale. Secondo Ossenbühl e Vogt, e secondo la giurisprudenza successiva, l'art. 85 della Costituzione Sassone non poteva essere inteso come una base direttamente applicabile per le rivendicazioni costituzionali da parte di comuni e distretti. Grazie a questa interpretazione costituzionale, è stato possibile attuare il meccanismo di cofinanziamento, così l'area culturale poteva aver diritto a imporre una tassa culturale come strumento di perequazione dell'onere culturale complessivo, che compensasse il divario di copertura tra l'entità del sostegno finanziario complessivo da un lato e le allocazioni provenienti dal meccanismo di integrazione statale dall'altro. In conclusione, si può concordare che il *SächsKRG* dosse essere interpretato correttamente soprattutto come un'espressione dell'art. 5 di GG, ovvero come strumento di pluralismo culturale, in grado di contrastare ogni ricorrente caratterizzazione centralistica delle politiche culturali[66]. Ancora oggi, dopo trent'anni, si può in gran parte concordare con questa riflessione.

3. Osservazioni conclusive. Il modello italiano e tedesco a confronto. Lo spazio delle autonomie nelle politiche culturali contemporanee.

Come è noto, nel sistema italiano il riparto di competenze tra centro e periferia in materia di cultura si caratterizza - sia per la stratificazione storica degli

[66] *Die Kulturräume sind nicht mehr als ein flexibler Rahmen für eine innovative Entwicklung von Kultur in Sachsen, gebunden an demokratische Entscheidungsfindungeri und damit den politischen Wiliensbildungsprozeß an der Basis. Das Gesetz über die Kulturzweckverbände versteht sich als Begleithilfe beim schwierigen Übergang von einem zentralistisch aus Berlin dirigierten Staatskünstlertum zu einem freien Spiel der Kräfte im Sinne von Art. 5 des Grundgesetzes beim Prozeß der wirtschaftlichen Gesundung Sachsen*

ISSN 2036-7821

inquadramenti legislativi, sia per gli orientamenti assunti dalla giurisprudenza costituzionale - per l'accentuata centralizzazione delle funzioni, non sempre esaustivamente ancorata alla fondamentale distinzione tra compiti di *tutela* e di *valorizzazione*[67]. Come è stato acutamente osservato[68], all'interno del diritto italiano dei beni culturali «*La struttura delle fonti del diritto è asimmetrica, disorganizzata, con precettività variabile e graduata, caratterizzata da un elevato grado di complessità, settorialità e specialità, legata in parte al peculiare statuto costituzionale del patrimonio culturale, in parte al modo in cui le discipline si sono formate nel tempo, stratificati e sovrapposti, spesso dettati da esigenze contingenti, piuttosto che ispirati da un disegno unitario, funzionale a una migliore cura del patrimonio. La regolamentazione si articola su più livelli, spesso sovrapponibili e intrecciati, che non sempre rispondono all'ordine gerarchico tradizionale e riflettono il fenomeno più generale della crescente complessità delle fonti e della moltiplicazione dei centri di produzione normativa*». Il sistema delineato dal D.Lgs. del 31 marzo 1998 n. 112, agli articoli 150 e 152 - e confermato dal *Testo Unico*, il D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, all'art. 11 - stabiliva il mantenimento a livello nazionale delle funzioni di tutela e la condivisione con le Regioni e gli enti locali (secondo il principio della leale collaborazione) delle funzioni di gestione e di valorizzazione[69]. Come è stato spesso osservato[70], negli anni successivi le riforme della disciplina dei beni culturali hanno sostanzialmente «*ruotato attorno alla dialettica Stato-autonomie*», con il rilevante contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana.
La Corte costituzionale, nelle sue sentenze degli anni '80 e '90 del secolo scorso, sottolineava lo spazio ridotto riservato alla legge regionale dall'originario art. 117 della Costituzione. Tuttavia, iniziò ad ancorare all'art. 9 della Costituzione le

[67] Non è possibile, in questa sede, introdurre compiutamente l'analisi della disciplina della tutela dei beni culturali nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo alla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali. *Ex multis*, cfr. C. BARBATI, L. CASINI, M. CAMMELLI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017; A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Annali-Enciclopedia del diritto*, 6, Giuffrè, Milano, 2013, 93-132; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, Istituzioni del Federalismo, 3, 2017, 791-809; P. SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*. Le Regioni, 2018, 46.4, 645-674; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*. Diritto amministrativo, 27.4, 2019, 697-741; A. SAU, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello stato unitario,* in E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI, (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, VI, Firenze University Press, 2016, 355; ID., *Beni e attività culturali tra Stato e Regioni: ciò che resta della stagione della regionalizzazione. Guardando alla prossima*, Aedon, 1/2023. D. MONE, *Il sistema delle fonti dei beni culturali tra giurisprudenza e prospettive di riforma costituzionale con particolare riferimento alla disciplina dei musei*, Costituzionalismo.it, 3/2016, 59-87.

[68] CHIRULLI, *op.cit.*, 699.

[69] In tale ripartizione, veniva prevista la partecipazione regionale alle procedure di *identificazione* dei beni culturali (dichiarazione ministeriale di valore culturale, formazione di elenchi e cataloghi regionali); cooperazione nella vigilanza; cooperazione nella gestione del patrimonio librario; cooperazione nei rapporti con le confessioni per la gestione dei beni religiosi; conservazione e gestione degli archivi; cofinanziamento dei restauri; prestiti per mostre e esposizioni; esposizioni; organizzazione dei servizi di utilizzo; adozione di piani territoriali, paesaggistici e ambientali; autorizzazioni per interventi privati su beni paesaggistici.

[70] *Ex multis*, cfr. SAU, *op.cit.*, 364; MANFREDI, *op.cit.*, 796; SCARLATTI, *op.cit.*, 646ss.

ISSN 2036-7821

prospettive di partecipazione al settore dei beni culturali da parte delle autonomie territoriali, esortando il legislatore a realizzare una migliore delimitazione delle competenze statali e regionali[71] e a introdurre istituti di «leale collaborazione».[72] All'inizio del nuovo millennio, la revisione costituzionale del Titolo V recepiva e costituzionalizzava la distinzione tra *tutela* e *valorizzazione*[73], alla base del nuovo *Codice dei Beni Culturali*, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Allo Stato viene così riconosciuto un potere legislativo che va oltre la definizione dei principi generali della materia, qualora sia chiamato a disciplinare la funzione di valorizzazione del patrimonio culturale statale (art. 7, comma 1) e anche un potere normativo che non gli spetterebbe in materia in quanto titolare di un potere legislativo concorrente e non esclusivo. Per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni amministrative, si conferma che la funzione di tutela "per le esigenze dell'esercizio unitario" è attribuita al Ministero. Al netto dell'utilizzo degli strumenti di coordinamento e cooperazione interistituzionale (cfr. artt. 5, 6, 7, 112 del Codice) che rappresentano il modello per la ripartizione delle competenze amministrative tra Stato, Regione ed enti locali in materia di beni culturali, si evidenzia la difficoltà di definire con certezza, da un lato, i confini tra tutela e valorizzazione[74]; dall'altro, gli ambiti di competenza statale,

[71] Corte costituzionale, sentenza n. 278 del 12 giugno 1991.

[72] Come osserva MANFREDI, *op.cit.*, 800, con riferimento a Corte costituzionale, sentenza n. 921 del 1988.

[73] Sulle definizioni e ampiezza delle funzioni di tutela, cfr., *ex multis*, BARTOLINI, *op.cit.*, 94, e BARBATI, et al., *op.cit.*, 2017. Il termine "tutela" consiste essenzialmente nell'esercizio di poteri amministrativi finalizzati alla conservazione e alla salvaguardia del patrimonio culturale materiale (custodia, vigilanza, studio e ricerca, restauro. Ciò include i poteri amministrativi strumentali a tali attività, quali la possibilità di affidare lavori e servizi attraverso procedure di appalto, outsourcing, partnership), che consistono anche nel potere di conformazione e ablazione dei beni culturali privati, nonché nell'esercizio di poteri sanzionatori. È stato quindi proposto che la tutela comprenda "qualsiasi disciplina che abbia l'effetto di regolamentare, limitare, inibire, o comunque conformare o, se necessario, escludere del tutto la condotta di soggetti pubblici o privati in modo che non sia pregiudizievole [...] non solo per l'integrità fisica dei beni e la conservazione in senso stretto, ma più in generale per la garanzia di quel valore culturale che costituisce l'aspetto di interesse pubblico giuridicamente tutelato dall'ordinamento giuridico". Tra i poteri di conformazione, il più importante è quello di autorizzare interventi su beni privati vincolati ed è talmente penetrante da poter escludere qualsiasi modifica o nuova costruzione, ma possiamo citare anche i divieti di circolazione extranazionale, di esposizione di beni "fragili". Tra i poteri ablativi, il più importante è l'espropriazione dei beni culturali privati, ma possiamo citare anche la "temporanea occupazione" per motivi di studio e la ricerca della prelazione nel caso di vendite tra privati. Con il termine "valorizzazione" si intendono, in un primo senso, tutte le attività che sono connesse all'aumento della qualità economica del bene, "in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze". Secondo una diversa accezione, la valorizzazione dovrebbe piuttosto essere intesa come "regolamentazione delle attività volte a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni per la fruizione e la fruizione pubblica del patrimonio stesso", ivi compresa la promozione e il sostegno (economico) degli interventi di conservazione dei beni culturali. Sulla base della giurisprudenza costituzionale, è possibile definire un significato più o meno ampio di valorizzazione: la valorizzazione in senso lato avrebbe un ruolo residuale, coprendo tutto ciò che non è tutela; ciò in senso stretto includerebbe solo l'utilizzo e il finanziamento delle attività di gestione (protezione) dei beni.

[74] Come abbiamo visto, i confini tra l'uno e l'altro sono ricostruiti in modo diverso, sulla base del nome del Codice del 2004 e della giurisprudenza costituzionale. Secondo BARTOLINI, op.cit., 122, «a ben vedere, la giurisprudenza appena esaminata non è vacillante, ma riflette la natura ontologica e polimorfa dei beni culturali.

ISSN 2036-7821

regionale e locale. Il riferimento al principio di leale cooperazione, in particolare nell'art. 112 del Codice, è quindi inteso sia in senso "difensivo", come strumento di risoluzione dei conflitti tra i diversi livelli di governo, sia in senso "propulsivo", come strumento di promozione e valorizzazione economica del patrimonio culturale, anche e soprattutto a livello locale[75].

Dopo la riforma costituzionale, la Corte costituzionale ha anche reinterpretato il quadro delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali. Nelle sue prime pronunce successive alla riforma costituzionale, la Corte ha affermato la continuità tra la precedente normativa nazionale, il decreto n. 112/1998, e la riforma costituzionale: «*perché si può individuare una linea di continuità tra la normativa degli anni 1997-1998, relativa all'attribuzione di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001*»[76].

Parte dei casi ha riguardato la funzione di tutela, frammentando le tipologie di beni culturali tradizionali previste dal Testo Unico del 1999 prima, e dal Codice del 2004 poi, e giungendo a soluzioni non univoche in casi concreti in cui le funzioni di tutela e valorizzazione sono molto intrecciate. La Corte, pur interpretando in modo rigoroso il criterio costituzionale di attribuzione e difendendo l'ambito di competenza riservato allo Stato, ha talvolta operato un certo ampliamento dello spazio di intervento riconosciuto alle Regioni. Ad esempio, ha sviluppato la nozione di «bene di interesse culturale», che sarebbe distinta dai «beni tradizionali di interesse culturale tutelati per legge (dalla normativa nazionale)», e su cui le Regioni potrebbero prevedere sia forme di tutela che di valorizzazione[77]. In altre occasioni, la

---

Quando si tratta di beni culturali extracodice, la Corte costituzionale accoglie con favore un'ampia nozione di valorizzazione, tale da includere quasi la tutela, in quanto il legislatore statale non è interessato a tali beni, lasciando sostanzialmente libere le Regioni. Quando, invece, si fa riferimento ai beni culturali del Codice, la tutela si espande a tal punto da sconfinare anche nella valorizzazione, in quanto la normativa statale, sia attraverso il potere esclusivo che quello concorrente, limita fortemente il potere di intervento delle Regioni».

[75] SAU, *op.cit.*, 2013, 365.

[76] Corte costituzionale. Sentenze n. 94 del 28 marzo 2003, n. 9 del 13 gennaio 2004.

[77] Corte Costituzionale, Sentenza n. 94 del 28 marzo 2003. La Corte ha dovuto valutare la legge regionale del Lazio del 6 dicembre 2001, n. 31 in materia di "Tutela e valorizzazione dei locali storici". Secondo Sau, Antonella (2023), la Corte, dopo aver osservato che le funzioni inerenti ai beni culturali desumibili dalla normativa vigente non riguardano "altri beni che, ai fini della valorizzazione, possono essere riconosciuti come particolari valori storici o culturali dalla comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali", "risolto il conflitto di competenze al di fuori del binomio tutela/valorizzazione, ovvero spostando il focus dal "tipo" di intervento al "bene" attraverso la riproposizione della tesi di una nozione "aperta e variabile" di patrimonio culturale in relazione ai "regimi giuridici differenziati previsti dalle singole leggi che ne arricchiscono di volta in volta la tipologia. Ne consegue che la scelta del legislatore regionale di inserire in un apposito elenco regionale gli esercizi commerciali e artigianali aperti al pubblico che abbiano un valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisca testimonianza storica, culturale e tradizionale anche con riferimento agli antichi mestieri, al fine di accedere a fondi per la loro valorizzazione e per sostenere le spese connesse all'aumento dei canoni di locazione, non interferisce con la competenza dello Stato in materia di protezione che presuppone l'assoggettamento della proprietà a un regime vincolante che limita il diritto di proprietà". Cfr MANFREDI, *op.cit.*, 802.

ISSN 2036-7821

Corte ha sottolineato che le Regioni non potrebbero mai introdurre strumenti di protezione alternativi per i beni culturali tradizionali disciplinati dal Codice, potendo occuparsi solo di quei beni non tradizionali, ma che possono presentare "*seppur in via residuale, un interesse 'culturale' per una determinata collettività territoriale, prevedendo così un diverso e ulteriore regime di tutela*" [78]. Tuttavia, la distinzione tra beni culturali tradizionali e beni culturali "*con un diverso e ulteriore regime di tutela*" non ha sempre portato la Corte ad aprirsi alle Regioni, soprattutto nel caso di classificazioni molto generiche di "*beni culturali non tradizionali*". Alcune decisioni hanno sottolineato la necessità che «*allo Stato resti inequivocabilmente attribuita, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate all'identificazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro tutela e conservazione e, invece, anche alle regioni, ai fini [unicamente] della valorizzazione, la disciplina ed l'esercizio delle funzioni finalizzate alla migliore conoscenza e fruizione di tale patrimonio*», e ha dichiarato illegittima una legge regionale per l'individuazione dei «*manufatti e cimeli storici non compresi tra i beni culturali tutelati*», contestando il carattere generico della clausola con cui la normativa regionale intendeva evitare sovrapposizioni con la normativa nazionale[79]. D'altro canto, per quanto riguarda le funzioni amministrative in cui tutela e valorizzazione sono strettamente connesse, pur ribadendo in generale la competenza concorrente in materia di valorizzazione, la Corte ha legittimato fenomeni di "accentramento", ritenendo legittime le norme nazionali molto dettagliate (e le competenze statali molto preponderanti) di valorizzazione, purché riferite a beni di proprietà dello Stato[80]. Tuttavia, la Corte, seguendo un orientamento parzialmente diverso, in altre pronunce, pur mantenendo la distinzione tra tutela e valorizzazione, ha richiesto un accordo tra Stato e Regioni laddove la materia della tutela sia legata ad una competenza regionale, ma soprattutto ha affermato che la "contiguità ontologica e teleologica" esistente tra le funzioni di tutela e di valorizzazione comporta "una situazione di concreta concomitanza della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni". Ciò ha indotto la Corte a dichiarare incostituzionali le norme impugnate nella parte in cui esse non prevedevano l'accordo tra Stato e Regioni[81].

In altre pronunce, la Corte delimita i confini tra le attività di "valorizzazione del patrimonio culturale" e quelle di "promozione e organizzazione delle attività culturali", previste dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione[82]. La seconda categoria, più ampia, comprende "*tutte le attività riconducibili all'elaborazione e alla*

[78] Corte costituzionale, sentenza n. 232 del 16 giugno 2005. Scarlatti, Paolo (2018), 655. Manfredi, Giuseppe (2017), 803.

[79] Corte Costituzionale, Sentenza n. 194 del 03 luglio 2013.

[80] Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 20 gennaio 2004.

[81] Corte costituzionale, sentenza n. 140 del 9 giugno 2015.

[82] Corte costituzionale, sentenze 21 luglio 2004, n. 255 e 19 luglio 2005, n. 285.

ISSN 2036-7821

diffusione della cultura, senza che vi sia spazio per ritagliarsi singole partizioni come lo spettacolo" (sulla disciplina specifica delle arti performative, vedi sotto). Sulla distinzione tra tutela e valorizzazione, la Corte ha recentemente affermato che l'ambito della tutela comprende "la regolamentazione e l'amministrazione giuridica" dei beni culturali (con particolare attenzione alle misure di protezione e conservazione). La Valorizzazione ha il compito di regolamentare "l'attività antropica sul bene" ovvero la definizione "*del complesso delle attività di intervento integrative e di ulteriore miglioramento, volte a promuovere, sostenere la conoscenza, la fruizione e la conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni per la sua fruizione, anche da parte di persone con disabilità*".[83].

Come è stato osservato, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi vent'anni testimonia un «*lento processo di ricentralizzazione... con argomenti e meccanismi diversi (dai "compiti" intesi come "ambiti" alle competenze trasversali nazionali, dall'attrattiva in sussidiarietà al criterio della prevalenza) e la conseguente marginalizzazione del ruolo delle autonomie regionali.."ingabbiate" dal principio di leale collaborazione*» [84].

Come è noto, a partire dal 2014, i musei nazionali sono stati riformati garantendone maggiore autonomia gestionale rispetto alle articolazioni periferiche territoriali del Ministero della Cultura, a seguito della riforma avviata dal Decreto-Legge n. 66 del 24 aprile 2014, dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 29 agosto 2014 n. 171 e dal Decreto Ministeriale (DM) del 23 dicembre 2014. La riforma ha creato una "rete territoriale" di musei con una nuova autonomia. La riforma ha operato in doppia direzione: da un lato ha rafforzato la struttura centrale con l'istituzione della Direzione Generale dei Musei, dall'altro ha reso autonome le strutture periferiche, separando i "nuovi" Musei dalle Sovrintendenze. Come è stato osservato[85], la riforma ha cercato di ridefinire le relazioni tra Stato, regioni e autorità locali, superando non solo la prospettiva di separazione/opposizione tra i livelli di governo, ma anche quella di cooperazione/collaborazione, a favore di un approccio di integrazione. Il cuore di questa riorganizzazione è stato identificato nella creazione di un *Sistema Museale Nazionale*, che integra *i poli museali regionali* e i "*sistemi museali misti*", composto da musei statali, altre amministrazioni pubbliche regionali e locali, istituzioni museali non statali e private, con l'obiettivo di valorizzare i musei non statali già esistenti, come i musei civici. Infatti, oltre ai musei statali, tutti gli altri musei appartenenti al settore pubblico o privato, inclusi musei della scienza, musei universitari e musei demo-etno-antropologici, sono destinati a far parte del sistema museale nazionale, in conformità con gli standard previsti dal Decreto Ministeriale del 21 febbraio 2018 di "*Adozione di livelli minimi uniformi di qualità per musei e luoghi*

[83] Corte costituzionale, sentenza n. 138 del 6 luglio 2020.

[84] SAU, *op.cit.*(2023), 8.

[85] *Ex multis*, sulla riforma dei musei cfr. G. MORBIDELLI, *Musei civici italiani tra tradizione e innovazione*, *Aedon*, 1(2021), 45-53; G. PIPERATA, *Musei pubblici non statali*, Aedon, 1(2021), 54-61.

ISSN 2036-7821

culturali appartenenti al pubblico e attivazione del sistema museale nazionale" e D.M. 20 giugno 2018. I prossimi anni potranno indicare se la creazione del Sistema Museale Nazionale abbia identificato nuove forme di organizzazione delle competenze dello Stato, delle Regioni e delle autorità locali per la protezione e il miglioramento capaci di superare le dicotomie e le aporie ora consolidate nel sistema di riparto di competenze nel settore.

Come evidenziato in precedenza, le funzioni di tutela previste dal Codice del 2004 dei beni culturali tradizionali, quando sono «strettamente intrecciate» con l'utilizzazione e la valorizzazione, consentono al Ministero della Cultura, spesso attraverso le sue articolazioni locali, di limitare i poteri regionali di valorizzazione, di rafforzare la centralizzazione delle funzioni, di sfumare la necessità di istituire forme di leale collaborazione. L'amministrazione centrale attua ampiamente sia la protezione dei beni culturali sia la promozione delle politiche culturali, e gestisce le risorse più ampie, riducendo le politiche regionali e locali. L'art. 117 della Costituzione italiana, come interpretato dalla Corte Costituzionale italiana, riduce i poteri normativi delle Regioni nel campo delle politiche culturali, soprattutto nei settori in cui i confini tra protezione e valorizzazione sono sfumati.

Dopo la pandemia Covid-19, nell'ambito del quadro Next Gen UE, il Piano di Ripresa italiano rafforza il rapporto stretto tra le autorità locali e il Governo italiano su diversi temi, comprese le politiche culturali. L'implementazione italiana delle politiche dell'UNESCO e, recentemente, della Convenzione FARO sul patrimonio culturale, rafforzano anche il rapporto tra il Governo Nazionale e le singole autorità locali (comuni).

Nel quadro giuridico generale stabilito dal Codice del Patrimonio Culturale e del Paesaggio del 2004, autorità distrettuali subregionali (e supra-municipali) o enti pubblici simili governati da regioni non sono esplicitamente previsti dal sistema italiano delle politiche culturali. Alcuni modelli di governo sovra-comunale sono stati proposti dalla dottrina o attuati dalla legislazione regionale. In particolare, alcuni modelli di *distretti culturali* sono spesso analizzati e proposti da studiosi italiani e, in alcuni casi, sono stati introdotti dalle Regioni.

Negli ultimi anni, parte della dottrina [86] ha proposto modelli di *distretti* culturali, elaborati sulla base di una strategia di filiera volta a integrare le attività del settore culturale (intrattenimento dal vivo, produzione di arte contemporanea, fotografia, cinema, editoria, design, ecc.) con le attività di settori correlati, come il turismo, attraverso una specializzazione territoriale, intesa come la concentrazione nelle aree urbane delimitate di musei, teatri, gallerie d'arte e altre strutture. Il modello generale

[86] Sui distretti culturali nella letteratura economica italiana, vedi F. ALBERTI, e J. GIUSTI, *Alla ricerca dei distretti culturali: un'analisi critica della letteratura*. LIUC papers n. 229, series Management ed economia della cultura. 1; W. SANTAGATA, *Economia creativa e distretti culturali*. Economia della cultura, 2009, 2; P. VALENTINO, *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*. Sperling & Kupfer, 2003.

ISSN 2036-7821

del distretto culturale considera il settore culturale in senso ampio, che include il patrimonio culturale, l'intrattenimento dal vivo, la produzione di arte contemporanea, la fotografia, il cinema, l'industria televisiva e editoriale, l'industria multimediale, la moda, il design e i prodotti tipici locali. Altri studiosi hanno analizzato le leggi regionali che hanno istituito distretti culturali[87], sottolineando che, più di quindici anni dopo i primi studi in Italia sui distretti culturali, i modelli creati compongono un quadro estremamente diversificato, come conseguenza innanzitutto dell'assenza di una definizione giuridica inequivocabile. Nel sistema giuridico italiano, manca una definizione di distretto culturale a livello statale e una conseguente regolamentazione capace di attivare i relativi meccanismi di identificazione, legittimazione e istituzionalizzazione. Il riferimento ai distretti culturali appare solo nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2008, "Approvazione del programma statistico nazionale per il periodo triennale 2008-2010", che li definisce come «*sistemi territoriali caratterizzati da una forte concentrazione di beni, attività produttive, imprese e servizi, legati al settore culturale per fornire una rappresentazione adeguata della capacità e del potenziale di sviluppo collegati al economia culturale in termini di occupazione, fornitura di servizi, accessibilità alle aree, qualità dell'ambiente architettonico, urbano e paesaggistico, ricchezza dell'ambiente sociale e culturale, capacità imprenditoriale, ecc.*» e in alcune leggi regionali. Le esperienze avviate nel campo dei distretti culturali possono essere ricondotte a tre tipi principali: a) percorsi di iniziativa regionale (i più frequenti); b) percorsi su iniziativa della provincia e c) percorsi su iniziativa di fondazioni di origine bancaria. A questi tipi bisogna aggiungere casi spesso solo oggetto di studio o in fase di avvio, non attribuibili ai primi tre gruppi (ad esempio, i percorsi avviati da diversi ambiti, come università e istituti di ricerca, che hanno promosso o partecipato a progetti europei o studi di fattibilità relativi al tema del distretto culturale; a questi si aggiungono soggetti privati, in particolare società di consulenza, che hanno condotto, spesso su commissione delle amministrazioni pubbliche, studi di fattibilità per la creazione di distretti culturali).

Per i distretti con iniziativa regionale, è possibile distinguere: a) *Regioni che hanno emanato una legge e/o una o più misure specifiche sui distretti culturali;* b) *Regioni che hanno incluso la regolamentazione dei distretti culturali nelle leggi regionali e/o nei documenti urbanistici di natura più ampia;* c) *Regioni che hanno promosso distretti tecnologici e produttivi, includendo la valorizzazione del patrimonio culturale.* L'eterogeneità delle rotte si riflette anche nei nomi e nelle definizioni utilizzate. Sebbene i termini "distretto culturale" e "distretto culturale evoluto" siano i più

[87] M. CERQUETTI, C. FERRARA, *Distretti culturali: percorsi evolutivi e azioni di policy a confronto/Cultural districts: comparing evolutionary paths and policies*; A. HINNA, *Tipologie di distretti culturali a confronto: politiche, governo e gestione*. Entrambi in: Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural heritage. Supplement 03, 2015, 137-163.

ISSN 2036-7821

comuni, ci sono casi in cui l'espressione "distretto culturale" è accompagnata dall'attributo "turistico" oppure che "distretto turistico" sostituisca quello di "distretto culturale".

Per quanto riguarda gli strumenti giuridici che possono essere concretamente utilizzati per istituire e gestire un distretto culturale, la letteratura giuridica e le leggi regionali sembrano proporre principalmente l'identificazione della *fondazione partecipativa* come la migliore soluzione organizzativa. Tuttavia, la presenza di poteri di tutela del patrimonio culturale attribuito al livello statale e una proprietà in gran parte pubblica delbeni culturali tradizionali *potrebbero innescare fenomeni di dualismo decisionale*, nella misura in cui, nel processo di valorizzazione, le competenze di tutela siano riattratte ai livelli di governo tradizionali, secondo le dinamiche già evidenziate.

Lo strumento giuridico più appropriato per la creazione e la regolamentazione dei distretti culturali dovrebbe identificato, per questi casi, negli *accordi di valorizzazione* previsti dal Codice[88], piuttosto che nelle soluzioni definite di volta in volta dalle leggi regionali e nell'istituzione di fondazioni partecipative. Come è noto, il Codice del 2004, prevede all'art. 112, comma 4, che lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici locali possano stipulare accordi per definire strategie e obiettivi comuni, elaborare piani strategici per lo sviluppo culturale e programmi relativi al patrimonio culturale pubblico. Gli accordi possono essere stipulati su base regionale o subregionale, in relazione alle aree territoriali definite, e promuovono anche l'integrazione, nel processo di sviluppo concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi correlati. Gli accordi stessi possono anche riguardare beni di proprietà privata, salvo il consenso delle parti interessate. Questi accordi sono definiti dalla dottrina come *species* sia di *accordi tra amministrazioni* (con successiva adesione di privati) regolati dall'articolo 15 della Legge n. 241 del 1990, sia *di accordi di programma*, regolati dall'articolo 34 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000. Come è noto, a questi accordi si applica disciplina giuridica mista di diritto pubblico e privato, come previsto dall'art. 11 della Legge n. 241 del 1990. Questi tipi di accordi possono essere lo strumento giuridico più efficace per coordinare le varie competenze dei soggetti pubblici: atti di pianificazione con tempistiche definite, impegni di risorse finanziarie, atti esecutivi (pubblicazione di appalti, esecuzione delle procedure di gara, assegnazione dei fondi, controllo in itinere ed ex post), le procedure per superare i dissensi tra amministrazioni, le regole per la protezione e l'uso del patrimonio culturale. Tuttavia, l'analisi della legislazione regionale sembra suggerire che le Regioni stiano seguendo altre strade, con la previsione tramite leggi regionali di allocazioni finanziarie disponibili per i progetti da finanziare (con quota minima

[88] Sugli accordi di valorizzazione, cfr. S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2, 2016, 403.

ISSN 2036-7821

obbligatoria di partecipazione finanziaria da parte dei proponenti privati) a seguito di bandi regionali e procedure di di evidenza pubblica. L'accordo di partenariato viene inserito in una fase successiva, come metodo operativo di gestione concreta del finanziamento dei progetti vincitori dopo il bando, che consente l'adesione successiva di partner privati diversi dal promotore vincente della chiamata e definisce la divisione degli obblighi e delle competenze tra gli enti pubblici. In particolare, l'accordo a valle della chiamata consente la creazione di nuovi enti pubblici, assemblee deliberative e comitati operativi (composti da rappresentanti degli enti pubblici e degli enti privati coinvolti) per le funzioni di supervisione dell'attuazione delle attività e dei servizi culturali pianificati.

Il modello dei distretti culturali italiani, come emerge nella legislazione regionale italiana e negli studi degli studiosi, sembra quindi differire dalle aree culturali sassoni in tre aspetti: a) è un *modello più convenzionale* che *istituzionale*, basato molto su accordi, patti, contratti, convenzioni, partenariati, ecc. Non mira a creare organismi intermedi istituzionali per il governo della cultura stabili, capillari e distribuiti in tutto il territorio regionale diviso in partizioni territoriali ottimali, con *partecipazione locale obbligatoria*, come nella legge sassone. Anche quando si prevede la creazione di fondazioni partecipative, non viene definito un modello istituzionale stabile e uniforme; b) manca un *meccanismo stabile* e *obbligatorio* di cofinanziamento stato-locale tramite un *meccanismo di perequazione*, che potrebbe essere utile soprattutto in riferimento alle aree non urbane e alle attività culturali tradizionalmente privi di una pianificazione e distribuzione coerente, diffusa e duratura dei finanziamenti, come nel caso dell'intrattenimento, dei musei locali, delle biblioteche e dei centri culturali locali; c) Contrariamente alla legge sassone, Il prerequisito per l'istituzione dei distretti non è la riorganizzazione complessiva delle competenze regionali/municipali in una prospettiva di aree distrettuali stabili e uniformi per l'intero territorio regionale, ma la presenza in corso o l'intenzione di raggiungere una prospettiva di sviluppo economico della «catena di fornitura» culturale, con il collegamento tra attività culturali-attività turistiche-attività artigianali-attività strumentali per la tutela e la conservazione (restauro, ecc.).

Il modello giuridico delle autorità distrettuali obbligatorie, a seguito di accordi obbligatori o associazioni obbligatorie di comuni della Regione, non è presente nell'ordinamento giuridico italiano del patrimonio culturale. Come è noto, tuttavia, questo modello giuridico è ampiamente presente nell'ordinamento giuridico italiano in campi specifici, come il *diritto ambientale*[89]. La nozione di "ambito territoriale

[89] Sugli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) nel diritto ambientale italiano, *ex* multis, cfr. G. BAROZZI REGGIANI, *Public utility services, regulation and optimal territorial areas: the evolution of a model*. Law and Society: 3, 2018, 397-415; V. PARISIO, *The Integrated Water Service in the Italian Legal System Between Solidarity and Competition: An Overview*. In: Water Law, Policy and Economics in Italy: Between National Autonomy and EU Law Constraints,

ISSN 2036-7821

ottimale" fu codificata per la prima volta dalla Legge n. 319 del 1976, stabilendo che le Regioni avrebbero dovuto identificare gli "ambiti territoriali ottimali" per la gestione dei servizi pubblici di "acquedotto, fognature e purificazione". Successivamente, la Legge n. 36 del 1994 prevedeva che i Comuni e i Distretti organizzassero il *servizio idrico integrato* sulla base degli *ambiti territoriali ottimali*, delimitati dalle Regioni, che avrebbero garantito la *gestione unitaria del* servizio e il superamento delle. "frammentazione della gestione". Il Decreto Legislativo n. 22 del 1997 ha introdotto lo stesso quadro giuridico per *la gestione dei rifiuti*. Sia il servizio idrico integrato sia la gestione integrata dei rifiuti furono quindi oggetto di un nuova codoficazione con il Decreto Legislativo n. 152 del 2006, che confermò l'organizzazione di questi servizi a livello di ambito territoriale ottimale e prevedeva l'istituzione di *Autorità di Ambito*, enti autonomi, con partecipazione obbligatoria delle autorità locali. A loro furono assegnate le funzioni di organizzare il servizio, trasferendo quelle originariamente affidate alle autorità locali. Il Decreto Legislativo n. 152 del 2006 ha riformato definitivamente il quadro giuridico, passando dai modelli di cooperazione e di conseguente svolgimento delle funzioni tra autorità locali tramite convenzioni e accordi, all'istituzione di nuove autorità amministrative nell'area, enti pubblici "terzi" rispetto alle autorità locali presenti nell'area territoriale. Successivamente, l'organizzazione del servizio per ambiti territoriali ottimali e il modello degli "Organi di Governo degli ambiti", creati per il servizio idrico integrato e per il servizio dei rifiuti, sono stati estesi a tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica con alcune riforme legislative del 2011 e 2012, che hanno affidato alle Regioni il compito di definire il perimetro delle aree o bacini territoriali ottimali e omogenei e di istituire Organi di Governo di queste aree o bacini territoriali ottimali e omogenei, ai quali le autorità locali ("situate" nel territorio di riferimento) devono partecipare obbligatoriamente. Questi enti pubblici di area sono responsabili delle proprie funzioni di pianificazione (approvazione dei piani di area) e dell'organizzazione del servizio pubblico. Viene così superata l'organizzazione del servizio pubblico semplicemente in "forma associata"; nasce un modello di affidamento delle attività a un ente pubblico autonomo e distinto rispetto ai comuni; le autorità locali devono partecipare obbligatoriamente.

In conclusione di questo paragrafo, è possibile cercare di riassumere i principali problemi emersi nel sistema italiano in relazione alla divisione delle competenze tra Stato, Regioni e istituzioni locali nel campo del diritto del patrimonio culturale.

Il sostanziale, tradizionale, divieto alle autorità locali di intervenire regolando e svolgendo in modo indipendente funzioni di protezione è stato solo parzialmente attenuato grazie alle interpretazioni della Corte Costituzionale, che hanno sviluppato

2021, 309-326; M. PASSALACQUA, *The administrative regulation of the ATOs for the management of local public network services*, Federalismi.it, (2016) (1). 2-44.

ISSN 2036-7821

il concetto e gli "spazi" della cosiddetta *protezione aggiuntiva*, che opera quando la disciplina del patrimonio culturale è intrecciata con quella della *pianificazione* urbana (in relazione al cosiddetto "governo del territorio"), oppure quando la Regione assume la cura di *beni non tradizionali*, che possono presentare "seppur residuo, un qualche interesse "culturale" per una data comunità territoriale, fornendo così un regime di protezione diverso e aggiuntivo". Come è stato sottolineato, spesso si tratta di una protezione "debole", priva di tutti gli strumenti di diritto amministrativo tradizionalmente disponibili. D'altra parte, le principali misure amministrative autoritative sono di competenza esclusiva dell'amministrazione centrale. La protezione del patrimonio culturale tradizionale prevista dal Codice del 2004, quando è "strettamente intrecciata" con l'uso e la valorizzazione, consente alla Corte Costituzionale di limitare i poteri regionali di valorizzazione, rafforzando la centralizzazione delle funzioni del Ministero, e mitigando la necessità di istituire forme di leale.

Inoltre, il sistema giuridico italiano riconosce un ruolo molto ampio per le *fonti atipiche* di integrazione della legislazione ordinaria: regolamenti e decreti ministeriali, d.pc.m., ma anche atti di indirizzo, di regolamentazione e di organizzazione non legislativi, come linee guida, direttive, promemoria e schemi modello, emanati dal Ministero nella sua funzione di centro di coordinamento delle amministrazioni di settore e che esercitano la loro influenza e condizionano la normativa e poteri organizzativi delle Regioni. Tra le fonti di regolamentazione troviamo (e dovremmo trovare in misura maggiore) gli *accordi di collaborazione* tra il Ministero, la Regione e i Comuni che, oltre a regolamentare consensualmente i compiti di ciascuno, possono anche innovare o derogare regole giuridiche specifiche, quando previsto dal Codice (ad esempio, la disciplina delle autorizzazioni paesaggistiche). Questo doppio carattere, contrattuale e regolamentare, di questi accordi, sulla base di regole statutarie sporadiche, crea incertezze nel sistema.

L'art. 112 del Codice del 2004 prevede il dovere di cooperazione dello Stato, delle Regioni e di altri enti pubblici locali nell'adempimento del dovere di valorizzare del patrimonio culturale, in attuazione del principio generale di leale cooperazione, affermato nell'art. 7 del Codice. Sulla base del quarto comma dell'art. 112 del Codice, dovrebbe essere previsto un sistema di consultazione suddiviso in tre fasi: programmazione strategica e partecipata, pianificazione dettagliata, gestione. Lo stesso articolo, come si è visto, prevede l'istituto degli accordi di valorizzazione. Il sistema di cooperazione e consenso previsto dal paragrafo 4 dell'art. 112 ad oggi è in gran parte attuato, perché ha «*incontrato un sistema amministrativo che non è incline e disposto a procedere in questo modo, tanto che nell'esecuzione delle attività di valorizzazione in molti casi il criterio dominicale prevale* ancora»[90], innescando un sistema di

[90] Manfredi, Giuseppe (2017), 808.

ISSN 2036-7821

valorizzazione proprietaria dei beni (ogni ente pubblico valorizza i beni culturali di cui è proprietario, secondo le disposizioni del paragrafo 6 dell'art. 112), né ci sono grandi trasferimenti di beni a livello nazionale alle Regioni e alle autorità locali, sia perché il Ministero si è mostrato riluttante a cedere la proprietà dei beni, sia perché negli ultimi anni le autonomie dispongono di risorse finanziarie non particolarmente significative.

La Legge sulle Aree Culturali Sassoni è molto interessante dal punto di vista di un'attuazione italiana di autorità distrettuali per le politiche culturali come accordo obbligatorio delle autorità locali. Gli argomenti più rilevanti nella Legge sulle Aree Culturali della Sassonia sono: 1) La formazione obbligatoria di aree culturali come autorità distrettuali nate da accordo che coinvolge le autorità locali; 2) L'organizzazione, gli enti e la governance delle aree culturali; 3) Il finanziamento e la "perequazione" delle aree culturali.

Alla luce di tutte le analisi effettuate, è necessario verificare se sia possibile immaginare l'implementazione di un modello come quello sassone. Innanzitutto, si può ipotizzare se le Regioni possano, con la legge regionale, implementare un sistema simile a quello sassone delle aree culturali. Alla luce del quadro costituzionale italiano sull'autonomia comunale e delle esperienze regionali sui distretti culturali, non ci sono motivi per dare una risposta negativa. Sarebbe sempre necessario mantenere la distinzione tra due livelli di finanziamento: un livello di finanziamento distrettuale (attraverso risorse regionali e locali comuni o solo regionali) e un livello di finanziamento locale per iniziative di interesse esclusivamente locale. Il vero problema è che questo modello potrebbe assumere un numero limitato di compiti culturali, a causa della divisione delle competenze tra Stato e Regioni in termini di protezione e valorizzazione e nel quadro legislativo nazionale invariato stabilito dal Codice del 2004. Le competenze delle articolazioni territoriali ministeriali rimarrebbero invariate. Si potrebbe garantire una prospettiva diversa se la legge regionale prevedesse l'acquisizione necessaria di accordi di leale collaborazione (accordi di collaborazione ai sensi del Codice del 2004) tra i distretti culturali, le Regioni, il Ministero della Cultura e le sue articolazioni territoriali.

Si aprirebbe una prospettiva ancora diversa se la legge statale prevedesse, sul modello della regolamentazione degli ambiti territoriali in materia ambientale, la possibilità o l'obbligo per le Regioni e le autorità locali di aggregare competenze territoriali regionali e locali in materia culturale a favore di organismi distrettuali obbligatori, che potrebbero assumere la forma di associazioni tra enti territoriali, ma anche fondazioni di comunità. Sempre in questo caso, i problemi consisterebbero soprattutto nelle modalità per introdurre strumenti pattizi come gli accordi di valorizzazione e nella necessità eventuale di introdurre modifiche al Codice del 2004. Infine, i problemi riguarderebbero la tutela dei principi di differenziazione e

ISSN 2036-7821

sussidiarietà previsti dall'articolo 118 della Costituzione, almeno in due prospettive: 1) Garantire molteplici livelli di governo, salvaguardando compiti culturali di interesse esclusivamente locale per i Comuni; 2) Fornire modalità di differenziazione, come per le aree culturali urbane sassoni, per le grandi città.

Non è possibile, nell'economia di questo lavoro, andare oltre l'analisi e la prospettazione di modelli *de jure condendo*. Si può concludere sperando che la riflessione sulla Legge delle Aree Culturali Sassoni possa continuare a fornire un contributo significativo all'analisi in prospettiva comparata per la riforma del modello italiano e di altri modelli europei.

ISSN 2036-7821