

Francesco Rimoli

Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale

1. Di un tema così vasto e complesso cercherò di tracciare solo le linee di fondo, limitandomi a esaminare i tratti più specificamente costituzionalistici della disciplina del fenomeno culturale e, in quest'ambito, di una nozione di patrimonio culturale desumibile in via espansiva dalla Carta del 1948 certo più ampia di quella fatta propria dal legislatore ordinario italiano, considerando anche la più comprensiva accezione del concetto fatta propria dal diritto dell'Unione europea. Il continuo espandersi, nell'ambito dei beni culturali, di un diritto internazionale e transnazionale nonché di forme di autoregolazione globale (espressione forse del pur opinabile concetto di "costituzionalismo societario" di cui parla Gunther Teubner) non rendono meno importante la disciplina del fenomeno al livello nazionale, comunque connotata da meccanismi sanzionatori più concreti.

Guardando indietro per un momento, l'idea di *Kulturstaat*, peraltro assai complessa, variamente declinata e non priva di ambiguità se intesa in senso conformativo-autoritario, si rinviene soprattutto nella storia dei Paesi di lingua tedesca: già presente nei *Discorsi alla nazione tedesca* (1807-8) di Fichte, è in concreto adombrata fin dalla prima metà dell'Ottocento nello Stato prussiano. Nel secolo successivo sarà delineata nella Costituzione di Weimar, che garantisce libertà all'arte e alla scienza, nonché protezione e valorizzazione di monumenti, opere d'arte, bellezze della natura e paesaggio (artt.142, 150 e 158; le libertà di arte, scienza, ricerca e insegnamento sono ora garantite dall'art.5 co.3 del *Grundgesetz* del 1949), e poi ripresa, nel secondo dopoguerra, dalla dottrina tedesca con un noto studio di Ernst R. Huber della fine degli anni Cinquanta, per giungere fino alla più recente ed elaborata interpretazione di Peter Häberle, che sul concetto di cultura tenta di costruire dagli anni Ottanta in poi un vero e proprio *Kulturverfassungsrecht*. In Italia, dopo le legislazioni preunitarie, disorganiche e sporadiche, le prime discipline compiute compaiono agli inizi del '900 (legge 17 luglio 1904, n. 431 e legge 20 giugno 1909, n.364, nota come legge Rosadi), e trovano un punto di riferimento importante nel periodo fascista, con il *corpus* delle leggi del 1° giugno 1939, n.1089

e 29 giugno 1939, n.1497 (leggi Bottai), tecnicamente apprezzabili benché accompagnate dalla forte impronta autoritaria che il fascismo impose alla politica culturale. Il problema di una chiara riaffermazione di libertà in questo settore fu dunque sentito dai Costituenti, che intuirono le potenzialità della cultura e della sua promozione come luogo di identità e, insieme, di democrazia e di pluralismo, sebbene dai lavori preparatori non emerga, da alcuni interventi che addirittura ritenevano ‘superflua’ una norma costituzionale in materia, una consapevolezza sempre piena dell’importanza del tema. Comunque, la norma che sarebbe diventata l’art.9 del testo finale fu posta, programmaticamente e dinamicamente, quale apice di tutta la Costituzione culturale italiana: essa definisce i settori di promozione e tutela (cultura, ricerca, paesaggio, patrimonio storico-artistico), consentendo anche un’interpretazione estensiva verso direzioni (come la tutela dell’ambiente) che non furono inserite nella sua formulazione letterale. Ma la nostra “Costituzione culturale”, delineata, oltre che dall’art.9, dagli articoli 33, 34, 117 e 118, è altresì un prisma complesso, che ben esprime la funzione sistemica della cultura, intesa nelle sue molte forme, come fattore essenziale di integrazione politica e sociale entro il paradigma della democrazia pluralista.

Qui sta un primo punto di riflessione, che ci serve per inquadrare la reale portata di quanto poi dirò circa gli aspetti più concreti del nostro tema: il fenomeno culturale – è questo ormai poco più di un luogo comune – è anzitutto memoria e testimonianza acquisita del passato, ed è in questo senso ‘patrimonio’ e luogo ‘dell’identità’ di un popolo; ma deve essere, al contempo, ‘esperienza del presente’ e ‘genesì del futuro’ di una collettività. Di qui la necessità di rinvenire un equilibrio tra quel passato, questo presente e quel futuro, intendendo sempre – per venire al nostro tema specifico – la tutela, la valorizzazione e soprattutto la fruizione del patrimonio esistente come funzioni della promozione di un’entità sempre *in fieri*, ossia di un insieme di beni, e soprattutto di attività che sono, o si tradurranno, in un ulteriore arricchimento materiale e spirituale di quella collettività, e ben più ampiamente dell’intera umanità, almeno ove si attingano certi livelli qualitativi. In questa prospettiva, il patrimonio esistente è insieme fattore di ricchezza presente, ma soprattutto di ricchezza futura, poiché la sua conoscenza non si esaurisce in un mero godimento estetico attuale, ma incentiva e orienta alla creazione di nuova cultura, di nuova arte, e dunque di nuovo patrimonio, materiale e immateriale (mi pare dunque una felice sintesi la formula “ereditare il futuro” con cui Lorenzo Casini ha intitolato un suo recentissimo libro in materia). Inoltre,

il patrimonio materiale è davvero ‘ricchezza’ in senso stretto, come entità economica e potenziale fonte di entrate: il mercato dei beni culturali e delle cose d’arte muove interessi enormi, e ciò richiede estrema attenzione. Il profilo mercantile rischia certo di condizionare e infine snaturare il fenomeno, ma dev’essere considerato un elemento centrale del problema: c’è qui l’interesse dei singoli Stati, e specialmente delle cosiddette *source nations*, alla ritenzione dei beni e al controllo della loro circolazione: e c’è anche l’enorme problema della natura anfibia, pubblica e privata, del bene culturale, luogo di condensazione di categorie affatto diverse, cui si connette ora anche una sua più recente collocazione entro la peraltro incerta categoria dei ‘beni comuni’.

In una prospettiva più ampia, si rinvencono però alcuni problemi: un primo è quello – che ho già menzionato più volte ma che posso qui solo sfiorare – della connessione, in sé genetica, tra cultura e identità. In una fase storica difficile come quella attuale, tuttavia, la definizione del concetto di identità, cui molte disposizioni, anche nel Codice dei beni culturali e ambientali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.41 e succ.mod.) fanno riferimento, richiede notevole equilibrio da parte dello studioso e dell’interprete in genere, tanto più che il campo della cultura, nonché dei beni materiali e immateriali che da essa si esprimono, è, potrebbe dirsi, il distillato di quell’identità. E dunque proprio qui, più che altrove, non si può incorrere nell’errore di considerare l’identità come un fattore statico, legato solo alla nazionalità, a un *Volksgeist* esclusivo, e neanche, più ampiamente, alla singola civiltà: perché le grandi civiltà, e le culture e subculture che in esse si esprimono, si sono formate e si sono sempre rigenerate dall’ibridazione, dalla contaminazione reciproca, secondo un paradigma dinamico che è infine all’origine dei frutti più preziosi della storia umana. E d’altronde, il grande patrimonio culturale è ricchezza certo del singolo Paese, ma anche (e soprattutto) dell’umanità, secondo una prospettiva ormai acquisita dalla coscienza collettiva e dal diritto internazionale. In fondo, già la Convenzione Unesco del 1972 sul patrimonio mondiale, culturale e naturale dell’umanità, con l’elenco dei siti che ne sortisce, supera in breccia l’idea di una dimensione meramente nazionale dei beni, mentre sotto questo aspetto il richiamo che l’art.1 co.2 del nostro Codice dei beni culturali e ambientali, con riguardo alla funzione di tutela e valorizzazione, fa alla “memoria della comunità nazionale e del suo territorio” rischia di essere alquanto restrittivo. Queste non sono solo considerazioni astratte: poiché anche il valore estetico-culturale, elevato a valore costituzionale primario dalla nostra Corte costituzionale fin dalla metà degli anni Ottanta (sentenze

nn.151,152,153/86, e più di recente nn.182 e 183/06), dev'essere considerato, nei contenuti, secondo criteri di pluralismo e relatività assiologica, non strettamente dipendente cioè dall'evoluzione dei modelli estetici propri di una singola civiltà, essendo peraltro tutt'altro che oggettivo nella sua consistenza effettiva. Invero, il concetto di 'bello', al pari di quelli di 'buono' o di 'giusto' (o nel nostro contesto di "testimonianza culturalmente rilevante"), dipende essenzialmente dal soggetto che guarda e valuta, e che si pone comunque come necessariamente figlio della propria cultura. Ma se tale cultura, e l'ordinamento giuridico che se ne esprime, sono informati a principi di pluralismo, il soggetto, laddove sia investito di un potere pubblico, deve riconoscere la relatività del giudizio estetico (come di quello etico). Il 'bello', in altri termini, non ha in sé alcuna assolutezza, oggettività, né 'naturalità': è frutto di un *Werturteil* inscritto nel contesto dell'ideologia dell'osservatore, che all'interno di un fenomeno dinamico di 'precomprensione' interagisce ineludibilmente in forma circolare con l'oggetto osservato. E più ampiamente, lo stesso concetto di cultura (o di arte), e dunque anche di 'bene culturale', sono in sé *unbestimmte Begriffe* (che diventano poi *Rechtsbegriffe*), la cui *Konkretisierung* percorre l'intero processo di positivizzazione del diritto, che muove certamente anzitutto, entro un *continuum* di operazioni programmati e programmate (secondo il lessico di Luhmann), dalle (pre)valutazioni del Costituente e del legislatore ordinario, ma che si conclude infine nell'opera ermeneutica, esecutiva e/o applicativa, dell'interprete qualificato, funzionario dell'amministrazione o giudice, i quali a loro volta difficilmente potranno fare a meno dell'ausilio di esperti in discipline extragiuridiche (estetiche, storico-antropologiche, e così via). Ma anche la valutazione di questi ultimi resterà, sul piano cognitivo e critico, almeno per i giudizi sul valore estetico-culturale di un oggetto o di un'opera, comunque opinabile in quanto soggettiva. Non a caso, Giannini parlava, a proposito del bene culturale, di un concetto "liminale", che peraltro tende a qualificarsi altresì, potrebbe aggiungersi, in senso eurocentrico, a scapito delle altre concezioni di *cultural heritage*.

Ciò rende anche ragione del fatto che, in sede normativa, è relativamente più facile fare elenchi di beni culturali (cose), ossia dire quali siano i beni culturali (per generi), piuttosto che definire cosa sia un bene culturale. Così le definizioni fornite dalla Commissione Franceschini nel 1964 (secondo la quale beni culturali sono quelli d'interesse storico, archeologico, artistico, ambientale, archivistico librario e in generale qualsiasi altro bene "che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà"), e

soprattutto dalla Commissione Cheli nel 1997 (quest'ultima poi trasfusa nell'abrogato art.148 del d.lgs. n. 112 del 1998, che, elidendo opportunamente l'aggettivo 'materiale', definiva come beni culturali «quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demotnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà») sono certo apprezzabili, ma non risolvono del tutto il problema. Ora, l'art.2 co. 2 del Codice elenca come beni culturali le cose mobili e immobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico, nonché «le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà» (dunque, com'è ovvio, non solo i beni-cose esteticamente rilevanti, bensì quelli culturalmente apprezzabili in senso lato). Ma per ciascuna delle categorie elencate permane la soggettività di fondo della valutazione sulla qualificazione stessa dell'interesse culturale (artistico, storico, archeologico etc.) e dunque sull'effettiva inclusione del singolo bene entro le medesime: soccorrono qui gli articolati elenchi di cui agli artt.10 e 11 del Codice stesso (con la connessa verifica di cui all'art.12 e la successiva dichiarazione di cui all'art.13), nonché eventuali ulteriori elenchi formulate da altre leggi (anche regionali, se orientati alla valorizzazione). Ma il problema dell'attendibilità oggettiva della verifica di cui all'art.12 stesso resta fermo: e qui si apre in concreto, per il giurista – ma non posso trattarne in questa sede – lo scivoloso campo della discrezionalità tecnica dell'atto e dei suoi riflessi sul giudizio amministrativo.

Dal punto di vista del costituzionalista, però, il maggior problema sta nel fatto che il dettato dell'art.9, co.1 Cost., letto alla luce del complessivo modello pluralista della Carta, non ammette un approccio esclusivo: in altri termini, la cultura di cui l'art.9 impone alla Repubblica la promozione non può che essere declinata al plurale, come un insieme di culture, tra loro concorrenti e talora addirittura non compatibili, che pure contribuiscono a formare quell'identità in divenire che è sempre stata, particolarmente nell'Italia crocevia di popoli, la base di ogni sviluppo, sociale, artistico, scientifico. In altre parole, i poteri pubblici devono, ispirando il loro agire alla più ampia dimensione di neutralità attiva che compendia i tre cardini degli ordinamenti occidentali, ossia democrazia, pluralismo e laicità *lato sensu* intesa, apprestare il maggior numero possibile di strumenti di sostegno e luoghi di confronto per le diverse concezioni estetiche, storiche, e culturali *tout court*, promuovendone uno sviluppo libero e aiutando le forme più deboli senza però mai generare in alcun modo una "cultura di Stato".

Un appiglio in tal senso, come accennavo, è dato sul piano del diritto europeo dall'art.2 co.3 del TUE e dall'art.167 del TFUE: il primo impone il rispetto della «ricchezza della diversità culturale e linguistica» dei Paesi dell'Unione, il secondo pone come obiettivo dell'Unione il «pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune». Si tratta dunque di disposizioni che appaiono correttamente impostate, anche perché promuovono, accanto alla conservazione del patrimonio culturale di importanza europea, il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, gli scambi culturali non commerciali e, soprattutto, le attività creative nei vari settori (in tal senso l'art.167, co.2, TFUE). Ovviamente, ciò non dovrebbe limitarsi alle culture *stricto sensu* europee, dovendo essere inteso anche come presupposto di apertura alle culture «altre», extraeuropee, anche alla luce dei valori espressi nell'art.2 del TUE e negli articoli 11, 13 e soprattutto 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ora com'è noto dotata dello stesso valore giuridico dei Trattati (nell'art.22 della Carta si dice che l'Unione «rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica» *tout court*). Qui, peraltro, è assai rilevante anche l'insieme delle Convenzioni internazionali, cui posso appena far cenno: ricordo solo quelle dell'Unesco del 1954 e del 1999 sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati, del 2003 sul patrimonio culturale immateriale, del 2005 per la protezione e promozione delle diversità culturali, nonché la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, adottata a Faro nel 2005 e firmata dall'Italia nel 2013 (ma ancora da ratificare), sul valore del patrimonio culturale per la società.

Infine, esulando per un momento dalla più angusta prospettiva degli ordinamenti positivi, e muovendo dal più ampio punto di vista sistemico-funzionale, il sottosistema culturale opera rispetto al proprio ambiente, ossia rispetto agli *inputs* (secondo il lessico di Easton) prodotti dagli altri sottosistemi, come fattore di mediazione, trasformazione e integrazione, sociale e politica, fornendo tra i suoi *outputs* anche concetti di senso e comunicazione che sono in grado di generare infine un'autocomprensione (*Selbstverständnis*) simbolica dell'intera collettività, ed è in tal senso uno dei luoghi di interazione simbolica potenzialmente più comprensivi, inclusivi e dinamici dell'intero sistema sociale. Esso può essere davvero momento di incontro e non di scontro tra culture e civiltà; da qui deriva dunque la sua importanza primaria per l'intero paradigma delle democrazie pluraliste, tanto più in fasi di crisi sistemica come quella attuale.

2. Tornando però al piano normativo interno, possiamo dire che la “Costituzione culturale” italiana si articola in tre livelli:

a) il primo livello, il più comprensivo, è definito dai due commi dell’art.9, che non possono comunque essere separati (anche se si ha talora l’impressione che il secondo sia di fatto prevalso sul primo), ma devono essere letti unitariamente. L’art.9 Cost., come detto, delinea la centralità del fenomeno culturale e dell’attività di ricerca scientifica e tecnica nel contesto dei principi fondamentali della Carta, imponendone alla Repubblica, ossia allo Stato-ordinamento in ogni sua articolazione, nell’interpretazione ormai comunemente accolta (benché non del tutto univoca nei lavori preparatori), una promozione finalizzata allo sviluppo. Norma quindi anzitutto da intendere come rivolta al futuro, cui accede, quale necessario complemento e sostegno rivolto alla tradizione (in senso etimologico) del passato, il secondo comma, ove – con lungimiranza e sensibilità – il Costituente ha saputo tutelare il paesaggio e il “patrimonio storico e artistico della Nazione” (locuzione circoscritta che in sé, come dirò, non esaurisce il concetto di ‘patrimonio culturale’, potenzialmente assai più ampio): scelta, questa, doverosa in un Paese ricchissimo di cultura e di arte, eppure non così scontata in un clima come quello postbellico, ove la popolazione era afflitta piuttosto dall’urgente necessità di soddisfare bisogni ben più immediati.

b) il secondo livello consiste nelle disposizioni di cui agli articoli 33 e 34 Cost.: correttamente il primo comma dell’art.33 lega il fenomeno culturale a quelli, strettamente connessi, della creazione artistica e della ricerca scientifica (poste con altre come ‘materie privilegiate’, secondo la nota tesi di Sergio Fois, e dunque esenti dal limite del buon costume proprio delle manifestazioni di pensiero di cui all’art.21, co.6, Cost.), e definisce il profilo dell’attività come fattore genetico essenziale del bene culturale, in una dimensione affatto unitaria che non sempre è stata adeguatamente percepita dal legislatore ordinario. Ma non meno importanti sono i commi successivi, che, nel definire i principi fondamentali dell’attività di insegnamento a ogni livello (non posso qui dilungarmi in merito) pongono tuttavia in evidenza l’aspetto centrale della tradizione della cultura e della educazione alla cultura, nel quadro di quella complessiva *Bildung* del cittadino che, preparandone la capacità di fruizione mediante un affinamento di sensibilità, costituisce in realtà il presupposto più profondo di ogni tutela dei beni, esistenti e futuri.

Qui, per spiegarci, una breve considerazione: la cultura è anzitutto un agire comunicativo, una trasmissione di valori ideologicamente

connotati e, tra essi, di valori estetici che ne sono un'espressione specifica, e che tuttavia, in un assetto pluralista, non possono porsi come assoluti ma come relativi alle singole culture. Quale che sia il contesto, dunque, e salvi i problemi che rimangono nella coesistenza plurale di più prospettive assiologiche, la formazione del cittadino alla percezione della dimensione estetico-culturale come valore in sé è determinante per l'efficacia di ogni successiva attività dei poteri pubblici, dalla tutela alla valorizzazione alla fruizione: e queste ultime, in particolare, sono determinanti per la conoscenza del patrimonio culturale e per la sua funzione pedagogica. In altri termini, senza quella che, seppur in tutt'altro contesto, si definisce un'etica della cura, diffusa anzitutto a livello dei singoli e delle comunità locali, sarà assai difficile rendere effettive le misure di protezione dei beni, o promuovere le attività culturali. Pur ribadendo infatti il complesso profilo della relatività culturale dei contenuti e dei giudizi di valore in campo estetico, credo che l'ardita connessione che, in un bel libro di qualche anno fa, Luigi Zoja tracciava tra giustizia e bellezza, seppur opinabile per molti versi, non sia del tutto priva di fondamento, perché un popolo non avvezzo all'apprezzamento dei valori estetici sarà sovente poco incline all'equilibrio anche in campo etico (e la prova di ciò sta nella devastazione che i fondamentalismi religiosi di questi tempi stanno portando anche sul patrimonio culturale dell'umanità). Il nesso tra etica ed estetica, pur decisamente (e comprensibilmente) negato nella modernità, era però assai più stretto nel pensiero antico, nella prospettiva della *kalokagathìa*: «non c'è compressione e deformazione dell'estetica senza una corrispondente deformazione dell'etica» dice Zoja; «una società che ha rimosso esageratamente la polarità della bellezza, per mantenere questa unilateralità sarà più rigida e dogmatica di quanto un equilibrio tra i due poli richiederebbe» [Zoja 2007, p.84]: per quanto si possa discutere quest'affermazione, i distruttivi fondamentalismi odierni ne suonano come triste conferma. E dunque, in questa prospettiva, la stessa concezione idealistico-romantica che ispirava le leggi Bottai del 1939, pur certo in sé non più sostenibile come tale (se non altro perché poco incline a riconoscere la relatività del bello, o addirittura il valore estetico del brutto, concetto che già a metà dell'Ottocento Karl Rosenkranz esponeva in un suo studio), è comunque da considerare con rispetto, giacché il legame tra bellezza, giustizia e cultura induce un'armonia del vivere, individuale e collettivo, che è alla base anche del buon governo e della buona politica.

Ciò merita una riflessione anche tenendo ferma, come io intendo fare nel campo estetico come in quello etico, una prospettiva non cognitivista;

ma appunto a questo scopo è centrale la ricordata opera di educazione, di sensibilizzazione che deve essere svolta dalle istituzioni culturali sui singoli. Qui sta infatti il senso profondo dell'intima connessione tra le norme di cui agli articoli 9, 33 e 34 della Carta, la continuità dimensionale tra insegnamento e cultura (che trascende la diversa natura dei servizi corrispondenti), e il delicato compito che noi, in quanto studiosi e docenti (di qualunque disciplina) abbiamo rispetto alla formazione di coloro che – a ben vedere tutti, in quanto cittadini e in quanto parte dell'umanità che produce e gode della cultura e dei suoi frutti – dovranno essere, qualunque sia il loro ruolo sociale, custodi del patrimonio ereditato dalle generazioni precedenti e di quello che i loro contemporanei e le generazioni future potranno e sapranno produrre. L'attività di formazione, o in senso più lato di educazione e sensibilizzazione al valore estetico-culturale, svolta fin dall'infanzia, è infatti assolutamente centrale: per tutelare i beni, bisogna anzitutto formarne i potenziali fruitori, e a ciò si lega anche la funzione di valorizzazione del patrimonio, costituzionalizzata dal 2001 nel titolo V della seconda parte della Carta e ora definita dagli artt. 6 e 111 ss. del Codice, che la articola in modo complesso rispetto alla differente proprietà dei beni, in un quadro forse un po' troppo 'ecumenico' di sussidiarietà e collaborazione tra livelli di governo mediante accordi e tra potere pubblico e privati (sebbene qui appaia interessante la prospettiva di collaborazione con il Miur a fini di diffusione della conoscenza del patrimonio, prevista dall'art.119 del Codice). Al pari che per la formazione del *civis* come soggetto politico maturo nel paradigma democratico, l'educazione alla cultura, e qui in particolare alla cultura estetica e storica, è un presupposto affinché i veri tutori della ricchezza di cui disponiamo, ben prima dello Stato, delle soprintendenze, delle Regioni o degli enti locali, siano i cittadini stessi, resi adeguatamente capaci di apprezzare il patrimonio. Ogni misura di tutela o valorizzazione infine fallisce, se non c'è anzitutto – ed è questo il *punctum dolens* – la percezione chiara, da parte del singolo, del dato estetico-storico-culturale come valore in sé, ossia per quanto possibile distinto da ogni dimensione etico-ideologica identitaria della singola cultura, e da ogni pretesa esclusiva di un monopolio estetico di questa, in una prospettiva potenzialmente iconoclasta. Tale percezione dev'essere allora promossa da una formazione aperta, inclusiva, plurale, che tenda a sviluppare nella consapevolezza del singolo quel senso di 'cura' già richiamato che, nel modo più spontaneo e convinto possibile, dovrebbe animare la sua azione. A ciò dunque devono prima di tutto tendere le istituzioni culturali, la scuola primaria e secondaria (laddove l'offerta di istruzione di

base è per di più, ovviamente, un obbligo per i poteri pubblici, connesso agli stessi «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all'art.117 co.2 lett.m Cost.), le università e le accademie. In ciò si ravvisa, ancora una volta, la stretta interrelazione tra promozione della cultura (o meglio, delle culture) ed educazione dei singoli e delle comunità da un lato, e tutela, protezione e fruizione del patrimonio culturale, inteso nella sua duplice consistenza di insieme di beni e di attività in un rapporto complesso tra materialità e immaterialità, dall'altro.

c) il terzo livello della "Costituzione culturale" italiana è quello organizzativo, inerente alla distribuzione delle competenze in materia culturale: e qui lascio il campo relativo all'istruzione, limitandomi invece a ciò che concerne la protezione, in senso lato, del patrimonio inteso come insieme materiale di beni. Gli articoli 117 e 118 Cost. furono toccati dall'assai poco perspicua riforma costituzionale del 2001, e lo sono di nuovo da quella ora sottoposta a referendum. Nel testo vigente, la tutela dei beni culturali (associata a quella dell'ambiente e dell'ecosistema) è attribuita in via esclusiva allo Stato (art.117, co.2, lett.s), mentre alla potestà concorrente sono affidate la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» nonché la «promozione e organizzazione di attività culturali»(art.117, co.3); l'art.118 co.3 prevede poi «forme di intesa e coordinamento» nella materia della tutela dei beni culturali, secondo un principio di leale collaborazione che si traduce in principio di sussidiarietà. Al livello della legislazione ordinaria recente, importante mi pare peraltro l'inclusione, in attuazione dell'art.9 Cost., di tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali tra i «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all'art.117, co.2, lett.m, operata dal d.l. 146 del 2015 (conv. nella legge n.182 del 2015) ai fini dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore. La 'concorrenza' di Stato, Regioni ed enti locali nella funzione di conservazione dei beni, già disposta dall'art.149 co.2 del d.lgs. 112/98 (ancora in vigore) nel quadro della definizione delle funzioni statali di tutela, è recepita anche dal Codice, che all'art.1 co.3 pone in capo a tutti gli enti territoriali il compito di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale materiale, a fini di fruizione, e agli artt.4 e 5 definisce i compiti di tutela statali, nonché i modi in cui il loro esercizio è conferibile alle Regioni con intese e coordinamenti, nel quadro di una cooperazione complessiva tra Stato, Regioni ed enti locali. Peraltro, un obbligo di conservazione dei beni culturali spetta anche ai privati possessori (artt.30 co.3 del Codice), e l'attività di valorizzazione a iniziativa privata è riconosciuta come attività socialmente utile, che può altresì, previo accordo, beneficiare del sostegno di Stato, regioni ed enti

pubblici territoriali in relazione a beni dei privati stessi (artt. 111 co.4 e 113 del Codice).

Non mi posso qui soffermare troppo sul modo in cui la riforma del 2001 ha tradotto l'idea di 'Repubblica' intesa come Stato-ordinamento posta dall'art.9; certo è che non sempre Regioni ed enti locali, per gli ambiti di loro competenza, sono stati all'altezza del compito, e talora non sono stati immuni da operazioni discutibili di impiego di fondi pubblici, con scelte operative opinabili e programmazioni caotiche o estemporanee, talora legate a dinamiche di vero e proprio clientelismo. In effetti, a voler rileggere i lavori della Costituente sul futuro art.9, proprio il profilo della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni pare essere stato il tema centrale del (non approfondito) dibattito, e la scelta che poi fu fatta con il testo originario dell'art.117 (che affidava solo «musei e biblioteche di enti locali» alla potestà concorrente delle Regioni), faceva propendere piuttosto per un'interpretazione restrittiva di quella 'Repubblica' di cui l'art.9 parla, limitata alla potestà statale. Ma la territorialità del bene è un dato di fatto che non può essere trascurato, e la valorizzazione (ancor prima che la promozione) non può non passare anche per le autonomie (benché non sia questa, come dirò, l'unica prospettiva da assumere); in tal senso la riforma del titolo V operata nel 2001, difetti a parte, è stata un passo rilevante per il superamento di un eccessivo centralismo.

È nondimeno la riforma Renzi-Boschi tende, qui come altrove, a una parziale ricentralizzazione delle competenze: nel testo approvato in via definitiva il 12 aprile scorso e ora sottoposto a referendum popolare *ex* art.138 Cost., il nuovo art.117, co.2, lett.s), abolendo la potestà concorrente, attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato sia la tutela che la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, e dà alle Regioni (co.3) la «disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici», nonché di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo. Il nuovo art.118, poi, in relazione alle intese, aggiunge alla tutela dei beni culturali quella dei beni paesaggistici. Ora, qui sorge subito l'osservazione, un po' prosaica ma concreta, per cui ritoccare ancora il titolo V dopo che la Corte costituzionale ha passato gli ultimi quindici anni a sistemare le confusioni della precedente riforma significherebbe, in senso più ampio, dover ricominciare da capo e aprire un nuovo, pesante contenzioso davanti al giudice costituzionale. In generale, ciò vorrà dire rivedere l'intera giurisprudenza specifica sul riparto effettivo di competenze (alquanto consistente anche nella materia qui affrontata: basti ricordare, sul riparto relativo ai beni, la

sent.n.26/04, o, tra le recenti, la n.194/13). In più c'è da dire che la scelta di riportare al centro buona parte delle funzioni, seppur giustificata in parte dalla scadente prova di sé che l'intera classe politica regionale (peraltro nella riforma del bicameralismo ampiamente gratificata – con contraddizione non da poco – dalla configurazione del nuovo Senato) ha dato, non mi pare del tutto in linea con la prospettiva indicata dall'art.9 Cost., che pone come suo soggetto principale, come detto, una Repubblica comunemente intesa ormai come comprensiva di tutte le sue articolazioni (e a proposito della riforma, c'è anche da notare che l'abolizione – o meglio 'decostituzionalizzazione' – delle Province, di fatto sostituite con gli "enti di area vasta", già adombrati indirettamente dall'art.1 co.3 della legge n.56 del 2014 e ora menzionati espressamente dall'art.40 co.4 della legge di revisione, contribuisce a complicare ulteriormente il quadro).

Qui pongo solo una breve considerazione: il legislatore da un lato, la giurisprudenza costituzionale e quasi tutto il dibattito dottrinale dall'altro sembrano essersi concentrati quasi esclusivamente su un pluralismo di tipo istituzionale-territoriale, ossia su una visione in cui gli equilibri sono ricercati – oggi – alla luce di un principio di sussidiarietà verticale (o di leale cooperazione) tra Stato, Regioni e autonomie locali, con una distribuzione di competenze che peraltro varia, restando ferma per ovvi motivi la funzione di tutela di beni in capo allo Stato, e oscillando le altre (valorizzazione, promozione delle attività) tra Regioni, enti locali e Stato medesimo, e, in piccola parte, di sussidiarietà orizzontale, con la responsabilizzazione, ad esempio, dei privati proprietari di beni culturali nella tutela, ma anche con il favore per la partecipazione degli stessi alla valorizzazione (in tal senso l'art. 6 co.3 del Codice). Ma il pluralismo della cultura non può esaurirsi nella distribuzione tra i livelli di governo, ove peraltro ciò che prevale sono infine le dimensioni politiche (non di rado localistiche) delle scelte. In realtà, la misura territoriale della gestione della politica culturale dovrebbe essere affiancata da strumenti di rappresentanza del maggior numero possibile di istanze culturali, posti anche al livello centrale, creati a fini di sostegno e promozione delle culture più deboli (non necessariamente localizzate), in un'applicazione del principio di eguaglianza sostanziale che deve tener conto di una realtà in cui le espressioni più forti, ossia quelle che siano in grado di ottenere maggior riscontro di popolarità, e muovano dunque, direttamente o indirettamente, più denaro, finiscono inevitabilmente con il soffocare quelle più deboli, che sono tali non solo allorché siano frutto di subculture locali, ma anche quando siano fondate su codici espressivi troppo elaborati e complessi per ottenere un riscontro immediato (si pensi

a un certo cinema d'autore, al teatro d'avanguardia, ad alcune correnti della musica contemporanea). Ciò vale anche per i meccanismi di sponsorizzazione e di agevolazione fiscale disciplinati dagli artt.120 ss. del Codice e dalla legge n.512 del 1982, come per quelli tesi a incentivare il mecenatismo delle erogazioni liberali, come il d.l. n.83 del 2014 (c.d. Art Bonus), che per loro stessa natura attirano finanziamenti soprattutto verso quegli eventi (spettacoli, mostre e simili), o quegli interventi (restauri, recuperi), che assicurano un buon ritorno d'immagine; in più, essendo formate sul modello della *tax expenditure*, esse sono efficaci ma di fatto allocano quote di fondi pubblici con scelte operate da privati, il che lascia sempre qualche perplessità. Si tratta di strumenti comunque utili, perché alleviano da attività necessarie ma costose le istituzioni pubbliche; e tuttavia ciò vuol dire che queste dovrebbero poi investire i soldi così risparmiati nel sostegno a quei fenomeni che sono invece, per loro natura 'fuori mercato'. Certo, qui si pone, di nuovo, il problema della scelta (chi sostenere, tra molti aspiranti?...), e il rischio di ulteriore esclusione, in un ambito in cui il compito dei poteri pubblici di una democrazia pluralista dovrebbe invece comportare anche (e forse soprattutto) il riconoscimento e la promozione di culture 'altre' ed espressioni 'nuove', magari oppostive di quella egemone, verso le quali chi governa avrebbe invece tutto l'interesse all'emarginazione. Di qui la necessità di organismi che, ai vari livelli, consentano piuttosto l'espressione di istanze a ciò orientate, e che siano composti almeno in parte da rappresentanti di associazioni e fondazioni culturali, artisti, esperti di varie tendenze. Invece, la riduzione drastica di tali luoghi di confronto (un esempio, seppur in altro contesto specifico, è il netto taglio del numero dei componenti del Consiglio dei beni culturali, operato già con il d.lgs. n.368 del 1998) non pare andare in questo senso, concentrando piuttosto nell'Esecutivo, ossia nelle forze politicamente dominanti, i poteri di designazione del maggior numero dei componenti degli organi consultivi, posti a sostegno e legittimazione degli organi decidenti. Anche così si genera il rischio di quella "politica culturale" che, già stigmatizzata da Bobbio in un noto studio degli anni Cinquanta in opposizione a una buona "politica della cultura", è tipica dei regimi autoritari. In questa prospettiva, dedico solo qualche parola all'organizzazione del settore: le numerose (e un po' convulse) riforme strutturali che hanno interessato il Ministero e gli organi di settore negli ultimi vent'anni non sempre hanno considerato l'aspetto che ho ora menzionato. Il regolamento di organizzazione di cui al d.P.C.M. n.171 del 29 agosto 2014, ora modificato dal d.m. 23 gennaio 2016, n.44 (emanato in base

all'art.1, co.327, della legge n.208 del 2015, legge di stabilità per il 2016), si preoccupa ovviamente, alla luce di una sostanziale riduzione dei costi, di creare una relativamente compatta ma efficiente struttura ministeriale, che qui certo non posso esaminare. Per il nostro discorso, però, basta rilevare che nell'organigramma attuale la rappresentanza del mondo della cultura proveniente dalla 'società civile', in sede consultiva, resta in pratica affidata agli 8 componenti (su 15 o 18 totali, secondo i casi) del Consiglio superiore "Beni culturali e paesaggistici": personalità certo 'eminenti', ma scelte come tali dal Ministro (3 su designazione della Conferenza unificata), ai quali si affiancano i 7 presidenti dei Comitati tecnico-scientifici (art.25 co.1 del d.P.C.M. n.171/14). Questi ultimi sono organi consultivi, opportunamente ripristinati dopo la soppressione operata dal d.l. n.9 del 2012, in cui sono presenti due esperti di chiara fama (ma sempre scelti dal Ministro), nonché un professore universitario di materie attinenti alla competenza del Comitato, designato dal Cun sentite le Consulte o Società scientifiche nazionali del settore (forse l'unico proveniente 'dal basso', ossia fuori dalla logica *top-down*). Infine, merita menzione, pur avendo una mera funzione consultiva e una natura prevalentemente rappresentativa di interessi, anche la Consulta per lo spettacolo, attualmente divisa in 5 sezioni (musica, teatro, danza, cinema, attività circensi), con 7 componenti per ogni sezione, in rappresentanza delle categorie operanti nel medesimo. Nell'insieme, però, mi sembra un po' poco, soprattutto per rappresentare le culture "altre" (senza parlare di quelle 'antagoniste'). Capisco bene le esigenze (vere o strumentali) della *spending review*, e anche le obiezioni di utopismo che possono essere mosse a un ipotetico apparato che contenga una sorta di "Parlamento della cultura", secondo un'ispirazione che era forse presente nel primo Ministero, istituito nel 1975: ma la democrazia pluralista è anzitutto una sfida, e in campo culturale lo è ancora di più. Dunque, una maggior apertura non guasterebbe, e sarebbe assai più consona allo spirito dell'art.9 Cost.

3. Questo, approssimato in brevissimi cenni, è il quadro normativo al livello costituzionale. Tra le molte possibili considerazioni che se ne possono trarre, mi limito a svolgerne solo alcune. La prima riprende quanto ho già accennato all'inizio. L'art.9 Cost. consente – o meglio impone – definizioni di cultura e di patrimonio culturale assai più ampie di quelle fatte proprie dal legislatore ordinario: sia per il contenuto, che dovrebbe essere ispirato in massimo grado al pluralismo ideologico (ovvero, per ciò

che ci riguarda, estetico-culturale), sia per l'oggetto, che dovrebbe concernere certamente i beni materiali, ma anche quelli immateriali e le attività, troppo spesso relegate in secondo piano. Certo, l'idea centrale della tutela dei beni culturali intesi come *res* risente dell'origine della nozione: la già citata Convenzione Unesco del 1954 (seguita da una Risoluzione del 1994 e da una nuova Convenzione del 1999) nasceva anzitutto per proteggere i beni-cose dalle distruzioni belliche, e probabilmente un intento *lato sensu* protettivo ha animato il legislatore (non solo quello italiano) nell'intero settore. Ma l'idea di un bene culturale-attività, già adombrata da Sabino Cassese alla metà degli anni Settanta dello scorso secolo riprendendo un'intuizione di Giannini, è come dicevo intrinsecamente connessa al concetto in esame, rappresentandone il sostrato ontologico: sia perché è l'attività che produce beni (e, potrebbe dirsi, la stessa attività di tutela, valorizzazione e promozione è in sé attività culturale, ovvero bene essa stessa); sia perché la stessa natura di bene culturale attribuita alla singola *res* altro non è che il frutto di un'attività di qualificazione – ossia di un giudizio estetico-storico-assiologico – operata dalla collettività su quel bene entro una determinata cultura. Dunque una dimensione di immaterialità inerisce necessariamente al concetto di bene (e di patrimonio) culturale, estendendosi, in una sostanziale omogeneità cognitiva, a tutte le fasi del processo culturale, che dev'essere inteso come un *continuum*, agito in modi e fasi diverse ma in sé unitario: creazione, tutela, gestione (peraltro quasi scomparsa dalle norme), valorizzazione, promozione e – infine, quale obiettivo – fruizione collettiva. Questa è infine la reale capacità espansiva dell'art.9 Cost., che ne connota la grande intensione concettuale. E dunque, un Codice basato solo sulle *res quae tangi possunt*, tanto da preoccuparsi, con la novella di cui all'art.7-*bis*, di limitare l'applicazione della citata Convenzione Unesco sui beni immateriali del 2003 (ratificata dall'Italia nel 2007) alle sole 'testimonianze materiali', con ciò reintroducendo quell'aggettivo della vecchia formula della Commissione Franceschini che era stato, come detto, accertamente eliminato dalla Commissione Cheli (con scelta recepita dall'art.148 del d.lgs.n.112/98, e poi ripresa nell'art.2 co.2 del Codice del 2004), non sembra rispondere appieno alle ben più inclusive concezioni della norma costituzionale, della quale appare alquanto riduttivo. C'è da sperare che in prospettiva il legislatore voglia tornare sul punto, riconsiderandone i profili.

Ovviamente, l'immaterialità si esplica in almeno due profili: la prima ipotesi è più strettamente legata al bene culturale-cosa, e al cosiddetto "sinolo" (concetto aristotelico di fusione tra forma e sostanza) che lo

caratterizza, ossia a quel 'valore aggiunto' che deriva al bene dalla sua immagine (quasi, forse, un'eco dell'aura che Walter Benjamin riteneva propria dell'opera d'arte, destinata però a perdersi nella riproduzione tecnica dell'originale), e che si ritiene debba essere tutelato in quanto tale dalle strumentalizzazioni manipolative, soprattutto quelle proprie del *marketing*. Dunque, l'immaterialità che, accanto alla materialità, Giannini riferiva in senso ontologico ai beni culturali si lega al valore culturale espresso dal bene-cosa, e come tale va protetta: perché anche se il bene è materiale, il suo valore culturale è comunque in sé immateriale. Il che è condivisibile, sebbene qui poi si entri un territorio assai scivoloso, giacché l'immagine del David di Michelangelo con il mitragliatore usata a fini pubblicitari qualche anno fa da un produttore di armi è certo lesiva della dignità dell'opera perché brutalmente impiegata con intenti commerciali: ma la Gioconda baffuta di Duchamp, o in ipotesi anche un David con mitragliatore elaborato a fini strettamente artistici e provocatori, sono a loro volta leciti e tutelabili in quanto frutti di attività creativa artisticamente orientata. Certo, in tali casi il problema della valutazione sull'effettivo carattere artistico dell'opera rimane: e rilevano qui, come tentavo di dire molti anni fa sulla scorta delle teorie di Luigi Pareyson, l'intenzionamento formativo dell'autore e il livello tecnico relativo (ossia misurato rispetto ai codici utilizzati) dell'opera, piuttosto che il grado della sua qualità estetica, difficilmente definibile in termini obiettivi: non posso però andare oltre sul punto.

Poi, esistono beni immateriali in sé, come la musica, che restano privi di tutela una volta scaduta la protezione del diritto d'autore: della sinfonia della Gazza Ladra io tutelo il manoscritto della partitura, in quanto *res*: ma come faccio a evitare che quel brano sia usato, come purtroppo è accaduto, in uno *spot* televisivo che reclamizza certi sughi in barattolo. Rossini – come genio musicale, e ancor più, io credo, come impenitente buongustaio – inorridirebbe, come sono inorriditi musicisti e musicofili. E anche qui una disciplina, adeguata appunto all'immaterialità del bene, sarebbe affatto auspicabile.

Ma un'altra ipotesi di bene immateriale con valenza culturale, più complessa e rilevante, è quella inerente all'attività creativa in senso stretto, tutelata espressamente dall'art.33 co.1 Cost. (ma anche dall'art.9), nonché alle attività di spettacolo. In effetti, la nozione di attività culturale si affaccia in Italia a livello normativo con il d.p.r. n.616/77, in relazione al trasferimento di funzioni amministrative, e finisce col riferirsi per lo più ad attività sostanzialmente inerenti allo spettacolo dal vivo, con scelta

di cui Regioni ed enti locali hanno fatto tesoro, sviluppando formazioni specifiche e incrementando il settore (seppur, come ho detto, con qualche eccesso o qualche scelta un po' opinabile). La nozione, rielaborata dalla Commissione Cheli, era poi stata precisata dall'art.148 lett.f del d.lgs. n.112/98, non più in vigore, che definiva attività culturali «quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte», collegandovi un'attività di promozione «diretta a suscitare e sostenere le attività culturali» (art.148 lett.g). Il Codice ha abrogato queste disposizioni, ma non ha poi riconsiderato questo ambito, cosicché la disciplina delle attività è ora affidata soprattutto al residuo art.156 del d.lgs. 112/98, che definisce i compiti dello Stato in materia di spettacolo, ad alcune pronunce della Corte costituzionale (sentenze nn.255 e 256/04, 285/05), che riconducono lo spettacolo alla potestà concorrente, come «promozione e organizzazione di attività culturali» *ex* art.117 co.3 Cost., nonché ad alcune normative primarie di settore (come quella sul cinema, d.lgs. n.28 del 2004, o quella sugli enti lirici, l.n.367 del 1996) e a una miriade di interventi a pioggia: ma forse ci vorrebbe qualcosa in più.

Nella riforma Renzi-Boschi, le attività culturali vanno (con una soluzione che sembra far rientrare dalla finestra la potestà legislativa concorrente cacciata dalla porta) allo Stato per le “disposizioni generali e comuni”, insieme al turismo (opinabile assimilazione, peraltro già presente al livello del Ministero dal 2013), e alle Regioni “per quanto di interesse regionale”. Ma qui, più che di disciplina in senso lato, si pone un problema di modalità di promozione, cui posso solo far cenno, e che si scontra con i soliti problemi finanziari, oltre che di scelta concreta: per lo spettacolo i finanziamenti del Fondo unico di cui alla legge n.163/85 sono sempre insufficienti, e per sostenere la creazione artistica resta solo qualche vecchia (seppur ritoccata) legge promozionale, come la n.717 del 1949 (c.d. legge del 2%, in parte aggiornata); ma il tutto è lasciato di fatto, in una prospettiva un po' troppo romantica, o più prosaicamente negligente, al talento e all'intraprendenza individuali nella ricerca di committenza, ossia soprattutto al mercato o al mecenatismo privato, con esiti però per quanto detto non prevedibili e soprattutto non funzionali alla tutela e alla promozione delle espressioni deboli. Per la produzione artistica, peraltro, la presenza in sede ministeriale, secondo il d.p.c.m. 171/14, di una Direzione generale educazione e ricerca, nonché di una Direzione generale per l'arte e architettura contemporanee e periferie urbane pare essere utile a perseguire la direzione indicata, purché l'orientamento concreto sia sufficientemente lungimirante da non considerare solo i beni già

creati, ma anzitutto la promozione delle attività creative e della conseguente produzione di nuove opere d'arte.

Ora, il governo Renzi ci parla ogni giorno di investire sulla cultura, e in effetti qualche segnale di ripresa c'è (più fondi e assunzioni, l'esperimento Grande Pompei, il decreto "valore cultura", n. 91 del 2013, convertito nella legge n.112 del 2013, il decreto Art Bonus già citato, ora il "miliardo per la cultura" assegnato dal Cipe al Mibact per un "Piano cultura e turismo", nell'ambito del Fondo per lo sviluppo e per la coesione 2014-20); il che però non può significare solo uno sfruttamento intensivo dei siti culturali come attrazioni turistiche, ma deve essere anche una scommessa sulle capacità creative e innovative degli artisti viventi di un Paese che in quest'ambito ha sempre saputo meravigliare il mondo: dunque approvo la linea attuale, ma aspetto conferme dai fatti.

Poi, c'è una seconda, breve osservazione: una maggiore attenzione ai beni immateriali consentirebbe anche una più puntuale tutela della lingua italiana, che è fattore primario ed essenziale per la cultura di un popolo, e che oggi più che mai avrebbe necessità di essere protetta dalla pervadente egemonia alloglotta (soprattutto anglofona), secondo quanto è stato ben rilevato in un convegno svoltosi sul tema della politica linguistica presso il Cnr nel febbraio del 2014. Senza scivolare in becchi nazionalismi di triste memoria, e senza negare l'importanza di una "lingua veicolare" comune come l'inglese (comunque da conoscere e praticare), mi pare però apprezzabile quella proposta, già formulata qualche anno fa da un gruppo di lavoro operante presso l'Isle, relativa all'introduzione, ovviamente con una legge di revisione costituzionale, di una previsione specifica in materia all'interno dello stesso art.9 Cost., assunto come sede più idonea per una protezione della lingua come parte eminente di una cultura nazionale.

Un'ultima considerazione attiene poi alla fruizione, e in particolare alla fruizione collettiva: qui mi sento di condividere la scelta del Codice, che all'art.3 co.1 pone la "pubblica fruizione" come fine ultimo di tutte le attività inerenti ai beni, peraltro dopo aver specificato (art.2, co.4) che la fruizione della collettività di beni di appartenenza pubblica è assicurata salvo che non vi ostino l'uso istituzionale e ragioni di tutela. So bene che valorizzazione e fruizione sono sovente in conflitto con la tutela, e che questa è prioritaria, ma i beni culturali, tanto più se intesi come 'comuni' devono infine essere fruiti dalla collettività, e non solo da pochi privilegiati, né lasciati all'incuria. Qui dirò qualcosa con cui molti – e soprattutto i soprintendenti – non concorderanno: nella difficile opera di bilanciamento di interessi alla quale spesso gli organi competenti sono chiamati

nelle decisioni in materia di tutela di beni-cose, laddove di questi non sia possibile – né ora né, presumibilmente, in futuro – una effettiva fruizione collettiva, non pare potersi ammettere la recessività di ogni altro interesse (o ‘valore’) rispetto a quello della conservazione (almeno della conservazione *in loco*) del bene stesso. Se, in altri termini, tale conservazione, non traducibile per ragioni oggettive nella suddetta fruizione, impedisce la realizzazione di altre opere la cui funzione è quella di realizzare altri interessi costituzionalmente tutelati (per esempio la protezione dell’ambiente e della salute collettiva, perseguita facilitando la mobilità e riducendo i percorsi veicolari e il conseguente inquinamento con infrastrutture stradali adeguate), le scelte dovrebbero, secondo me, privilegiare questi ultimi. Altrimenti ragionando, il volere (talora il privilegio) di pochi finisce con il prevaricare sulle libertà di tutti, in una sorta di concezione ‘paraproprietaria’ dei beni cui talora certe soprintendenze (forse comprensibilmente sul piano umano, assai meno su quello funzionale) indulgono.

4. Infine – è la mia ultima considerazione – il tema del bilanciamento ci porta a un ambito che posso solo sfiorare, pur essendo di grande importanza per il nostro contesto, non a caso posto in apertura del secondo comma dell’art.9 Cost.: il paesaggio e la sua tutela.

In realtà, il concetto di paesaggio è forse il più arduo e intensivo di tutta la materia in oggetto: esso investe il più profondo rapporto tra l’uomo e il suo agire da un lato, e la natura dall’altro. Cultura e natura sono spesso contrapposte, e l’intervento dell’uomo sull’ambiente e sulla natura in senso lato è da sempre oggetto di dispute infinite, dall’architettura all’urbanistica (per il nostro discorso) fino alla bioetica e all’ingegneria genetica (per volgersi a tutt’altro settore). Io parto dall’idea di fondo che l’uomo operante è comunque parte della natura, e non ne esce mai, qualunque sia il suo agire: e dunque, in campo etico ma non solo, non può essere in alcun caso usato come argomento oppositivo contro certe scelte quello di essere ‘contro natura’. Per tornare al nostro ambito, però, è palese che il concetto di paesaggio in origine assunto dal legislatore del 1939 è un paradigma estetizzante, che assume il dato della “non comune bellezza” (invece così comune in Italia!) come presupposto per la tutela: e anche l’art.9 Cost., in fondo rispecchia questa visione. Certo la prospettiva, delineata già da Predieri, di un paesaggio come “forma del Paese” derivante dall’azione dell’uomo sul contesto naturale, è più proficua, e collima con le potenzialità espansive dell’art.9: l’idea del paesaggio come espressione

di un valore estetico-culturale primario ha qui le sue radici, e si definisce ulteriormente con la legge Galasso (n.431 del 1985), cui seguono la sent. n.39/86 della Corte costituzionale, che ben afferma essere il paesaggio nozione comprensiva «di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma del territorio», e le già citate sentenze nn.151,152,153/86 dello stesso giudice, che come detto fanno assurgere il valore estetico-culturale a valore primario. Inoltre, la Convenzione europea del paesaggio, adottata nel 2000 e ratificata in Italia nel 2006, e il Codice, che assume (art.2) i “beni paesaggistici” elencati nell’art.134 come elemento formante del patrimonio culturale insieme ai “beni culturali”, compiono un disegno che merita in sé di essere apprezzato. C’è qui forse, ma non posso entrare più di tanto nel tema, una tendenza a confondere eccessivamente – in virtù di un’affinità lessicale che tuttavia cela oggetti affatto diversi – le nozioni di paesaggio e di ambiente, favorita anche dalla riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito allo Stato (117, co.2, lett.s) «la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», laddove l’art.117 co.3 affida alla potestà concorrente la «valorizzazione dei beni ambientali» (seguirà poi qui la sent. n.367/07 della Corte costituzionale, che parla di tutela “ambientale e paesaggistica”); né la riforma Renzi-Boschi segue linee troppo diverse sul punto, giacché affida allo Stato (117, co.2 lett.s) «ambiente ed ecosistema», e alle Regioni (co.3) la «promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici». La distinzione invero esiste nell’ordinamento, poiché beni paesaggistici e beni ambientali sono categorie diverse, entrambe precisate dal Codice: la prima è definita dall’art.134, e la seconda, già introdotta dal d.p.r. n.616/77, poi precisata dall’art.148 del d.lgs. 112/98 (ora abrogato), che li definiva come «beni individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell’ambiente nei suoi valori naturali e culturali», nonché dall’art. 138 del d.lgs. n.490/99, pure abrogato, è ora disciplinata all’art.142 del Codice, che include tra i beni “di interesse paesaggistico” beni ambientali come ad esempio aree costiere, fiumi, laghi, montagne, vulcani e foreste (già tutelati dalla legge Galasso), ma anche le “aree di interesse archeologico”. In altri termini, se il bene naturale assume valenza anche culturale o è dotato di straordinaria bellezza (laghi, cime montane, etc.) dovrebbe assurgere al rango di bene ambientale (c’è qui l’eco della visione estetizzante della legge del 1939): disciplina apprezzabile, che mi pare però mantenere un rilevante margine di ambiguità interpretativa. A mio parere, le due nozioni (“beni paesaggistici” e “beni ambientali” in senso naturalistico), pur logicamente collegate, dovrebbero però mantenere una maggior distinzione, legandosi a profili

e problematiche diverse, scivolando non di rado i secondi piuttosto verso il (diverso) ambito dell'ambiente inteso come ecosistema (la cui cura è affidata peraltro a un dicastero apposito, ben distinto dal Mibact), sebbene il collegamento della tutela dei beni paesaggistici con l'ambiente abbia consentito talora un (opportuno) rafforzamento della tutela statale. In effetti, l'art.131 del Codice (riformato dalla legge n.63/2008), qui ben si esprime definendo (co.1) il paesaggio come «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalla loro interazione», e stabilendo che (co.4) la sua tutela «è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime». Dunque, una dimensione ampia, che definisce (ed è definita dal) l'identità del territorio: è qui da ricordare qui la citata sentenza della Corte costituzionale n.367/07, ove si afferma che la morfologia del territorio, per i contenuti ambientali e culturali, è per sé un valore costituzionale. Ma se si accetta l'idea di un'identità complessiva (ossia dei popoli e delle loro manifestazioni, ivi incluso il rapporto con il proprio *habitat*) intesa come dimensione del divenire, entità dinamica e non statica, secondo quanto già detto, lo stesso paesaggio non può aprioristicamente chiudersi alle trasformazioni urbanistiche della modernità: ossia, al di là dei profili legati alle singole competenze amministrative, piani paesaggistici e strumenti urbanistici troppo rigidi, valutazioni di impatto ambientale troppo preclusive rischiano a mio parere di porsi in contrasto con lo spirito progressivo dell'art.9 Cost., oltre che con le disposizioni della Carta che promuovono lo sviluppo economico del Paese. L'obiettivo dev'essere piuttosto quello, in fondo proprio di tutta la dimensione politica e dello stesso diritto nella sua funzione sistemica, di perseguire al contempo la stabilità e il mutamento, l'identità come conservazione e l'identità come metamorfosi: ed è questa un'altra delle sfide di cui parlavo. D'altronde, e mi si passi la piccola provocazione finale, molte delle opere architettoniche che oggi giustamente contempliamo e tuteliamo come beni culturali – pensiamo solo a qualche esempio tra tanti, come la rocca di S.Leo, il Castello di Miramare (ove oggi opera anche un Museo) o l'abbazia di S.Fruttuoso – ben si sarebbero potuti considerare, al loro tempo, come 'eco-mostri'!

Finalmente, concludo: la "Costituzione culturale" italiana è uno dei frutti migliori della stagione costituente del dopoguerra, dei più lungimiranti, e spero dei più longevi. Le potenzialità dell'art.9 Cost. meritano di essere sviluppate appieno, mediante una lettura e un'attuazione rivolta al futuro non meno (anzi, ancor più) che al passato. L'Italia ha una percentuale altissima del patrimonio culturale dell'umanità, e dunque ha una grande fortuna (meritata, perché è un patrimonio che non si è

fatto da sé, ma è stato costruito dall'ingegno e dal talento dei popoli che hanno abitato la penisola), in un paesaggio dotato di qualità estetiche altrettanto alte (e qui il merito è della natura, ma anche degli uomini che in essa hanno operato). A questa fortuna corrisponde però, ovviamente, anche una grande responsabilità, e alla responsabilità deve corrispondere una solida educazione e un grande impegno a mantenere per noi e per le future generazioni tanta ricchezza: perché forse non è vero che la bellezza salverà il mondo, come invece sosteneva (ma con realistico rimpianto e nostalgia) il principe Myškin di Dostojevskij, ma certo può renderlo assai più sopportabile.

Si indicano qui alcune delle opere di riferimento del settore, nonché quelle menzionate nel testo:

- AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991;
- AINIS M.- FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Giuffrè, Milano, 2015;
- ALIBRANDI T. – FERRI P.G., *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2001;
- BENJAMIN W., *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica* (1936), tr.it. Einaudi, Torino, 2014;
- BOBBIO N., *Politica e cultura*, Einaudi, Torino, 1955;
- CABIDDU M.A., (a cura di), Dossier *Uso della lingua italiana e valori costituzionali*, in www.osservatorioaic.it, n.1/2014 (contenente gli atti del Convegno *Il potere della lingua. Politiche linguistiche e valori costituzionali*, svoltosi a Roma, Aula Magna del C.N.R., il 19 febbraio 2014);
- CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna 2016;
- CASINI L., “Noli me tangere”: *i beni culturali tra materialità e immaterialità*, in www.aedon.it, n.1/2014;
- CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini* (1975), in ID., *L'Amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1976, 152 ss.
- CHIARELLI R., *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2010;
- DEGRASSI L., (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2008;

- EASTON D., *L'analisi sistemica della politica* (II ed., 1979), trad .it. Marietti, Casale Monferrato, 1984;
- FANTINI S., *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*, in www.aedon.it, n.1/2014;
- FICHTE J.G., *Discorsi alla nazione tedesca* (1807-08), tr.it. a cura di G.Rametta, Laterza, Roma-Bari, 2005;
- FIDONE G., *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in www.aedon.it, n.1-2/2012;
- GASPARINI L., *Il patrimonio culturale immateriale. Riflessioni per un rinnovamento della teoria e della pratica sui beni culturali*, Vita e Pensiero, Milano, 2014;
- GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1976, 3 ss.;
- GUALDANI A., *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in www.aedon.it, n.1/2014;
- HÄBERLE P., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, 1982;
- HÄBERLE P., *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, Braumuller, Wien, 1980;
- HÄBERLE P., *Costituzione e identità culturale: tra Europa e Stati nazionali*, Quaderni per la ricerca/ISSIRFA-Cnr, Giuffrè, Milano, 2006;
- HÄBERLE P., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Giuffrè, Milano, 2003;
- HUBER E.R., *Zur Problematik des Kulturstaats*, Mohr, Tübingen, 1958;
- MARINI F.S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2002;
- MERUSI F., *art.9*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G.Branca, vol.1, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 434 ss.;
- MORBIDELLI G. - BARTOLINI A. (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016;
- PAREYSON L., *Estetica*, Bompiani, Milano, 1988;
- PASTORI G., *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, in www.aedon.it, n.1/2015;
- PRANDINI R. – TEUBNER G., (a cura di), *Costituzioni societarie: politica e diritto oltre lo Stato*, numero monografico della rivista *Sociologia e politiche sociali*, vol.14, 2-2011;
- PREDIERI A., voce *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 503 ss.;
- RIMOLI F., *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1992;

- ROSENKRANZ, K., *Aesthetik des Hässlichen* (Bornträger, Königsberg, 1853), Reclam, Leipzig, 1990;
- SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Giuffrè, Milano 2012;
- SETTIS S., *Italia S.p.A.. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002;
- SEVERINI G., *Immaterialità dei beni culturali?*, in www.aedon.it, n.1/2014;
- SPAGNA MUSSO E., *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961;
- TUMICELLI A., *L'immagine del bene culturale*, in www.aedon.it, n.1/2014;
- VOLPE G., *Manuale di diritto dei beni culturali. Storia e attualità*, III ed., Cedam, Padova, 2013;
- ZOJA L., *Giustizia e bellezza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007.