

*Resoconto del V seminario del ciclo di incontri*

### **“Le parole della Costituzione”**

*promossi e coordinati dalla Prof.ssa Carmela De Caro  
Bari*

a cura di Sarah Gentile (dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'Economia dell'Università degli Studi di Bari)

**21 novembre 2006 – *Cultura e patrimonio artistico* – prof. Salvatore Settis – (Professore ordinario di Storia dell'arte e dell'archeologia classica)**

Dopo una breve presentazione della Prof. De Caro, coordinatrice del ciclo di incontri, il prof. Settis introduce la propria relazione, principalmente incentrata sulla disamina del secondo comma dell'art. 9 Cost., citando in via preliminare il discorso tenuto dal Presidente C.A. Ciampi il 5 maggio 2003 al Quirinale<sup>1</sup>, al fine di indagare, attraverso la ricostruzione dei precedenti ideali, storici, giuridici ai quali l'art. 9 Cost. deve farsi risalire, sul perché, come dice il Presidente Ciampi, il suddetto articolo debba essere considerato “il più originale della nostra Costituzione repubblicana”.

Riprendendo il concetto di “stato costituzionale” così come ricostruito da P. Häberle, stato che incentra la propria natura e la propria coscienza di sé sulla Costituzione, e riflettendo sui grandi e irrinunciabili principi di fondo che permeano le tradizioni costituzionali comuni, come ad esempio la dignità dell'uomo e la sovranità popolare, e sulle variazioni che, frutto di uno specifico contesto socio culturale, caratterizzano le tradizioni costituzionali di ciascun paese, il relatore osserva infatti che “il ruolo del patrimonio culturale e della sua difesa assume nella tradizione costituzionale italiana un rilievo del tutto particolare, è una componente essenziale. Ben pochi paesi hanno questo tema nelle loro costituzioni e tanto meno nei principi fondamentali della costituzione.”

La distribuzione del patrimonio culturale sul suolo italiano è, come in nessun altro paese al mondo, caratterizzata da speciale densità e intensità ed è proprio questa diffusione capillare che fa il carattere speciale del patrimonio culturale italiano e dà vita a quello che il relatore definisce il “modello Italia della conservazione contestuale”: tutto deve essere conservato, sia il tal monumento in se sia il contesto cui questo monumento appartiene.

Il relatore prosegue, pertanto, richiamando una serie ininterrotta di norme pubbliche a tutela del patrimonio culturale italiano emanate sin dai tempi antichi a dimostrazione del fatto che, “anche senza nessun tipo di trattato o patto interstatale, gli stati italiani preunitari agirono tutti come fossero in concerto tra loro”. Ciò consente di dare una prima risposta a quella che il relatore ritiene “una domanda storico istituzionale importante” e cioè che “la lingua culturale comune degli italiani era la

---

<sup>1</sup> “Forse l'articolo più originale della nostra Costituzione repubblicana è proprio quell'articolo 9 che, infatti, trova poche analogie nelle costituzioni di tutto il mondo: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*. La Costituzione ha espresso come principio giuridico quello che è scolpito nella coscienza di ogni italiano. La stessa connessione tra i due commi dell'articolo 9 è un tratto peculiare: sviluppo, ricerca, cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile. Anche la tutela, dunque, deve essere concepita non in senso di passiva protezione, ma in senso attivo, e cioè in funzione della cultura dei cittadini, deve rendere questo patrimonio fruibile da tutti. Se ci riflettiamo più a fondo, la presenza dell'articolo 9 tra i *“principi fondamentali”* della nostra comunità offre una indicazione importante sulla *“missione”* della nostra Patria, su un modo di pensare e di vivere al quale vogliamo, dobbiamo essere fedeli.”

difesa del patrimonio”, una cultura civile e giuridica comune a tutta l’Italia<sup>2</sup>. Questa cultura, che affonda le proprie radici in ragioni di tipo storico culturale ha anche, osserva il relatore, una radice propriamente giuridica, ovvero l’antico principio del diritto romano del *legatum ad patriam*, proteggere il patrimonio culturale significa non solo proteggere solo quello che è pubblico, ma anche proteggere quello che è privato se ciò ha un valore culturale<sup>3</sup>.

Dopo l’unità d’Italia, sottolinea il Prof. Settis, era logico, ma non fu affatto facile, intraprendere il cammino affinché le norme di tutela degli stati italiani preunitari divenissero una legge nazionale. Alcune cause delle fortissime resistenze che incontrò l’idea di una legge nazionale di tutela vengono rintracciate nella debolissima tradizione di tutela che caratterizzava il regno di Sardegna, e quindi il Re d’Italia e l’alta burocrazia del parlamento e del governo di origine piemontese e sabauda, e nella “causa di sempre, il mercato, la lezione del mercato per potersi appropriare di quante più possibili opere d’arte italiane da vendere all’estero”. Per oltre quarant’anni mancò una legge nazionale di tutela, e vennero rimesse in vigore le leggi di tutela dei singoli stati preunitari inoltre, dimostra il relatore, se si guardano le date di accesso di moltissime opere d’arte italiane ai più importanti musei del mondo, si scopre che esse coincidono con quei 40 anni che vanno dal 1860 al principio del 1900.

La prima legge di tutela dell’Italia unita, prosegue il relatore, fu presentata al Parlamento nel 1872, venne approvata il 12 giugno del 1902 e seguita dalla legge più organica del 1909 poi estesa alla tutela del paesaggio con la legge del 1912, queste leggi culminarono nelle leggi del 1939 proposte dall’allora Ministro della pubblica Istruzione sotto cui ricadevano ciò che oggi si chiamano beni culturali, una sui beni culturali, n. 1089, e una sul paesaggio, n.1497. “Queste leggi seppero riassumere in se il meglio della tradizione italiana di tutela grazie ai consiglieri di cui l’allora Ministro Bottai si circondò, sul versante giuridico prof. Santi Romano e su quello storico artistico Giulio Carlo Argana, grande storico dell’arte allora giovanissimo. La qualità ed il senso delle leggi Bottai furono tali che ad esse fecero chiaro riferimento i membri della costituente quando nella Costituzione della Repubblica, nata dai disastri del fascismo e della guerra, inserirono fra i principi fondamentali l’art. 9 Cost. il quale si riferisce chiaramente a quelle leggi. Esso costituisce il punto

---

<sup>2</sup> A partire dalle norme più antiche (si pensi alle norme degli statuti cittadini di Siena e Verona del 1200, norme di tutela emanate dai Papi a partire dal 1400) sino all’unità d’Italia si dipana nei secoli una serie ininterrotta di norme per la tutela del patrimonio culturale, e soprattutto l’idea che la protezione del patrimonio culturale non debba essere causale o affidata alla buona volontà dei singoli proprietari ma debba essere regolata da norme e leggi pubbliche “È da questa tradizione, e non dal nulla, che nascono le leggi di tutela del patrimonio d’Italia e poi quelle della Repubblica. A questo proposito il relatore richiama il primo editto a protezione delle antichità emanato nel regno di Napoli nel 1755 da re Carlo VII ove si sottolineava in premessa il profondo rammarico del re per le eccessive “estrazioni di antichità dal regno e la necessità di porvi rimedio” La nascita dell’idea della conservazione contestuale degli oggetti culturali archeologici viene esemplificata dal relatore anche attraverso il richiamo ad un aneddoto vero, Durante gli scavi di Ercolano, cominciati proprio sotto il regno di Carlo III, emerse un anello d’oro romano, gli scavatori lo donarono al re il quale dal quel momento in poi lo portò al dito. Nel 1759 Carlo III diventava re di Spagna lasciando il regno di Napoli al figlio Ferdinando. Al momento di passare le consegne al figlio, Carlo III si tolse l’anello e lo dette al figlio Ferdinando con queste parole, “questo anello è del re di Napoli, non del re di Spagna”, l’anello è ancora a Napoli, la storia italiana è questa, quella per cui l’anello del re di Napoli non è quella del re di Spagna”. Il relatore richiama altresì le norme di tutela degli stati pontifici, in particolare gli editti del cardinale Camerlengo Albano del 1733, che includevano la nozione di “pubblica utilità”, chiamata con l’editto del cardinale Camerlengo Pacca del 1734 il “vantaggio generale dei cittadini”, per ricordare che non è un caso che l’evoluzione della nozione di pubblica utilità del patrimonio culturale avvenisse a Roma, ove già nel 1734 il Museo Capitolino, primo in Europa, era stato aperto al pubblico.

<sup>3</sup> Il relatore a tal proposito ricorda che nella civilissima Inghilterra più di 2000 ville private sono state distrutte dopo la seconda guerra mondiale perché in Inghilterra non c’era, e non c’è tutt’ora, nessuna legge che lo vietava dato che lì la proprietà privata è intangibile. In Italia la tradizione giuridica del diritto romano include il *legatum ad patria*, cioè secondo questo principio, quanto venga posto anche da un privato in luogo pubblico ricade in parte almeno nella condizione giuridica di *res populi romana* e perciò può esser soggetto a leggi dello stato.

di approdo di un percorso secolare che ha fatto della tutela del patrimonio un principio costitutivo della storia dell'identità italiana.”

Fra i principi dell'art. 9 Cost. il relatore individua le “due coordinate essenziali di una cultura della conservazione profondamente penetrate nella coscienza civile prima che nella normativa giuridica e nella prassi amministrativa”; prima, “il patrimonio artistico pubblico appartiene ai cittadini in quanto titolari della sovranità popolare ereditata dalle antiche dinastie della repubblica”; seconda, “lo stato ha il dovere di tutelare il patrimonio culturale pubblico e privato nella sua interezza promuovendone una sempre miglior conoscenza mediante la ricerca”, pertanto “la nostra società civile, il codice genetico che ci fa quello che siamo, e che speriamo saremo ancora, non è possibile senza questa cultura della conservazione.”

Che il principio di tutelare il patrimonio ed il paesaggio prenda posto nella Costituzione, mette in evidenza il relatore, non è per nulla ovvio. Il solo precedente alla Costituzione italiana che si rintraccia è l'art. 45 - titolo III “diritti e doveri degli spagnoli” - non dunque fra i principi fondamentali, della Costituzione repubblicana della Spagna del 1931, peraltro di durata assai breve, poi stato ripreso nell'art. 46 della Costituzione spagnola del 1978. Più recentemente altri paesi hanno adottato principi di tutela nelle Costituzioni in Europa, oltre all'Italia ed alla Spagna soltanto Malta nella costituzione del 1964 traduce letteralmente l'art. 9 Cost. italiana, sempre all'art. 9 per l'appunto, così il Portogallo nel 1989 traduce, con qualche variante, nel suo art. 9 tra le “responsabilità fondamentali dello stato” l'art. 9 della nostra Costituzione. In Europa nessun altro Stato accoglie questo principio, che invece si rintraccia in una serie di paesi dell'America latina che si sono chiaramente ispirati alla nostra Costituzione<sup>4</sup>. Rispetto ai quasi 200 paesi dell'ONU sono pertanto una ventina i paesi che hanno inserito questo principio nella loro Costituzione e sostanzialmente, a parte il precedente spagnolo, tutti a partire dalla Costituzione italiana.

Il relatore richiama la lettura che il prof. Fabio Merusi dà dell'art. 9 Cost. nel Commentario Branca alla Costituzione - “ *tale norma è intesa ad imporre una valenza culturale all'intero sviluppo economico sociale tanto che lo sviluppo economico dovrebbe ispirarsi attraverso opere ispirate non solo a criteri economici ma anche a valori culturali*” - per ricordare come questa lettura è stata poi consacrata da due importanti sentenze della Corte Costituzionale, una prima n.151 del 1986 - “*la primarietà del valore estetico culturale deve essere capace di influire profondamente sull'ordine economico e sociale*”, una seconda n.269 del 1995 - “*il regime giuridico fissato per le cose di interesse storico artistico, trovando nell'art. 9 il suo fondamento si giustifica nella sua specificità in relazione all'esigenza di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari della vita culturale del paese. L'esigenza di conservare e garantire la fruizione da parte della collettività delle cose di interesse storico artistico giustifica l'adozione di particolari misure di tutela da parte dell'amministrazione*”. A tal proposito il relatore osserva che “la tutela non è soltanto un principio astratto ma si traduce in azione amministrativa, dunque legittima e fonda il lavoro che è, e dovrebbe essere molto di più di quello che è, il lavoro delle soprintendenze”. A parere del relatore il punto cardinale della ultima sentenza citata, che lega in modo indissolubile la tutela e la fruizione - “la tutela non è un'azione passiva di sorveglianza non è un'azione di polizia ma è un'azione attiva, un'azione di conoscenza dei cittadini” - va tenuto presente, e non sempre lo è stato, nell'azione legislativa; “il principio contenuto nell'art. 9 Cost. presuppone anzi impone che il patrimonio culturale abbia proprie norme di tutela e che tali norme siano salvaguardate mediante apposite strutture pubbliche. La tutela di cui all'art. 9 non è un pio desiderio, non è un principio astratto, si incarna in norme ed in strutture dello Stato. La funzionalità della pubblica amministrazione della tutela deve essere garantita dallo Stato perché è prescritta dalla

---

<sup>4</sup> Il relatore cita elencativamente Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Perù, Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Brasile, Paraguay, Cuba.

Costituzione”, ed ancora “avere interrotto durante tutta la scorsa legislatura l’assunzione di nuovi funzionari nelle sovrintendenze a fronte del pensionamento di 2000 unità è una violazione della Costituzione”.

Il relatore conclude portando all’attenzione della platea alcune preoccupazioni che provengono dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che, come noto, “ha diviso la funzione di tutela, di competenza dello stato, dalla funzione di valorizzazione, di competenza delle regioni creando un ingorgo interpretativo che non può essere risolto in nessun modo, il fatto che la tutela possa essere disgiunta dalla valorizzazione non ha nessunissimo fondamento, è una affermazione incompetente e poco chiara che segmenta in modo praticamente inattuabile quello che in tutti il mondo è, e non può esser altrimenti, un processo unico ovvero conoscenza – tutela - gestione – valorizzazione – fruizione.” Trattasi, per il relatore, di un “processo unico che ha senso solo se alimentato e ispirato da un’istanza unificante strettamente indispensabile cioè la ricerca conoscitiva” ( a tal proposito chiede provocatoriamente come debba essere considerata la catalogazione, tutela o valorizzazione, se sia possibile valorizzare senza catalogo e a chi compete farlo) “il fatto che la funzione di tutela sia rimasta allo stato non è sufficiente perché è stata impoverita e svuotata di funzionalità e contenuti dunque anche della necessaria progettualità, se manca la visione d’insieme e la piena assunzione delle responsabilità manca la capacità di controllare la qualità dei progetti e la loro implementazione.” In secondo luogo il relatore si sofferma sul concetto “ambiguo” di valorizzazione, interpretato prima come valorizzazione prettamente economica e poi “fortunatamente”, con la riforma con i d.lgs n. 156 e 157/2006 dell’art. 6 – valorizzazione del patrimonio culturale” - codice dei beni culturali e del paesaggio – finalizzata alla promozione della cultura, augurandosi che vengano finalmente “arginate le idee perverse che provengono da entrambi gli opposti schieramenti politici secondo cui i beni culturali null’altro sarebbero che il prodotto che il turismo ha da offrire”, i beni culturali, al contrario, sono una cosa primaria.

Sempre per quanto riguarda le modifiche del codice in materia di tutela del paesaggio, il relatore osserva come la riforma abbia, per un verso, introdotto una definizione di paesaggio che riflette fedelmente la formulazione del paesaggio europea, per l’altro, indebolito la pianificazione paesaggistica in particolare “ha fatto perdere alle sovrintendenze il potere di annullare a valle le autorizzazione edilizie concesse dalle amministrazioni locali mentre le sovrintendenze, a monte, dovrebbero partecipare ma volontaristicamente alla redazione dei piani paesaggistici. Sarebbe una buona idea se non fosse che la collaborazione delle sovrintendenze viene lasciata alla buona volontà delle regioni che possono, secondo il codice, e non devono, come dovrebbe essere, stipulare accordi per la lavorazione d’intesa dei piani paesaggistici.”

Il relatore chiude il suo intervento, richiamando alcuni clamorosi casi di scempio ambientale denunciati sui maggiori quotidiani di recente<sup>5</sup>, sottolineando che “in entrambi gli schieramenti politici vi è la volontà di togliere ad un ente autonomo e tecnico come è e dovrebbe essere la sovrintendenza il potere di un giudizio del tutto indipendente dal potere politico locale, si vuole invece trasferire questo potere al potere politico locale perché in quasi tutte le situazioni qualsiasi assessore preferisce distruggere un chilometro di costa se gli procura venti voti. Ed è questa una delle ragioni per cui la tutela deve essere dello Stato.”

---

<sup>5</sup> Oltre al “disastro epocale che non sto qui a raccontare” che sta avvenendo in Sicilia ove la tutela è interamente devoluta alle Regioni, il relatore ricorda quanto denunciato da Alberto Asor Rosa in un articolo pubblicato quest'estate sul quotidiano La Repubblica, per la costruzione di un complesso residenziale a ridosso del paesino Monticchiello in provincia di Siena, che e' protetto dall'Unesco insieme a tutta la Val d'Orcia senese come "patrimonio dell'umanita'" e quanto il 12 ottobre 2006 è stato denunciato da Francesco Ermani sempre su La Repubblica nell’articolo “Quanto cemento intorno a Mantova”.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

**Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare**