

**STUDI PER UN NUOVO DIRITTO AMMINISTRATIVO**

*Collana diretta da*

**S. Cagnetti, A. Contieri, S. Licciardello, M. Nettesheim, S. Perongini, A. Zito**

*Nuova serie*

**Marco Gaetano Pulvirenti**

# **Patrimonio culturale e ordinamento pluralista**



**G. Giappichelli Editore**

## *Premessa*

Della consistenza quantitativa e qualitativa del patrimonio culturale ne è stato consapevole il Costituente, che volle dedicare particolare attenzione al fenomeno culturale (artt. 9 e 33), da cui è derivato il coinvolgimento delle regioni e degli enti territoriali minori, per essere attribuite alla Repubblica le funzioni di promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica nonché della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

Si è pertanto scelto, nella presente trattazione, di considerare il pluralismo dell'ordinamento non solo, tuttavia, nell'accezione "verticale" del principio di sussidiarietà ma anche in quella "orizzontale" dell'iniziativa dei cittadini.

Del resto, il pluralismo istituzionale, riflesso del pluralismo sociale (artt. 2 e 3 Cost.) che contribuisce allo sviluppo della persona, riverbera i suoi effetti sulla cultura, da intendersi più correttamente come "culture", frutto della sedimentazione storica di popolazioni differenti (nello spazio e nel tempo) sul territorio italiano, che contribuiscono a formare l'identità nazionale che è sempre in divenire e che costituisce la base di ogni sviluppo, sociale, artistico e scientifico. In altri termini, il pluralismo istituzionale determina e dà sostanza al pluralismo culturale. In tal senso sono emblematici i richiami alle «culture» (e non alla "cultura") contenuti nell'art. 2, comma 3 del TUE e nell'art. 167 del TFUE. Il primo prevede il rispetto della «ricchezza della diversità culturale e linguistica» dei Paesi dell'Unione mentre 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».

Nella presente trattazione si è preferito analizzare il "patrimonio culturale" non limitandosi ai soli "beni culturali" seguendo l'opzione normati-

va vigente. In particolare, l'art. 2 comma 1 del Codice accomuna i beni culturali e i beni paesaggistici («gli immobili e le aree indicati all'art. 134 costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge») come componenti del patrimonio culturale. Del resto, va rilevata la intitolazione del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 come “Codice dei beni culturali e *del paesaggio*”, inteso quale «*territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*» (art. 131) e quindi come più ampio dei più circoscritti “beni paesaggistici”.

## Capitolo Primo

### *Profili ricostruttivi*

SOMMARIO: 1. Origine ed evoluzione storica dell'organizzazione della cultura. – 2. Il modello dell'art. 9 Cost. – 3. Paesaggio e patrimonio storico ed artistico nel testo originario della Costituzione. – 4. Applicazioni risalenti dell'art. 9 Cost. – 5. Musei e biblioteche di enti locali. – 6. Le riforme degli anni Novanta del secolo scorso. – 7. Tutela e valorizzazione dei beni culturali nell'esperienza del d.lgs. n. 112 del 1998. – 8. I beni culturali nel nuovo assetto organizzativo della Costituzione. – 9. Le competenze sul patrimonio culturale nel Codice. – 10. Applicazioni della legge Delrio. – 11. Tutela, valorizzazione e gestione nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 12. Patrimonio culturale e Regioni e Province ad autonomia speciale. – 13. Cultura e comunità internazionale. – 14. Beni culturali e paesaggio come valori dell'ordinamento. – 15. Paesaggio, ambiente, urbanistica, estetica.

### **1. Origine ed evoluzione storica dell'organizzazione della cultura**

La nozione di quelli che oggi noi definiamo beni culturali, oltre ad essere relativamente recente, ha vissuto una genesi travagliata che ha determinato plurime evoluzioni di prospettiva del suo contenuto nonché della sua disciplina. Alcuni degli interventi più risalenti si riferivano alla catalogazione degli oggetti d'arte (si pensi al “Catalogo in cui a luogo per luogo stanno descritti li quadri” del Consiglio dei Dieci della Repubblica Veneziana del 20 aprile 1773 o al catalogo curato da G.B. Cavalcaselle sul patrimonio ecclesiastico delle Marche e dell'Umbria del 1862<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Entrambi gli esempi sono riportati da M. AINIS, *Introduzione*, in V. SGARBI, *Il tesoro d'Italia. La lunga avventura dell'arte*, 2, Milano, 2013. L'attività di Cavalcaselle è ampiamente illustrata in A. GIOLI, *Monumenti e oggetti d'arte nel Regno d'Italia. Il pa-*

In realtà, già la legge del Granducato di Toscana del 30 maggio 1571 aveva proibito ai proprietari di edifici «*di rimuovere, estinguere o violare le [...] Armi et memorie de' costruttori o fondatori*». La Pragmatica LVII di Carlo di Borbone del 24 luglio 1755 aveva poi l'obiettivo di salvaguardare gli scavi di Pompei, Ercolano, Stabia e tutto ciò che si trovasse nel sottosuolo del Regno di Napoli<sup>2</sup>. Poco prima in Sicilia fu emanato nel 1745 l'Ordine del Real Patrimonio di Sicilia che tutelava le antichità di Taormina e i boschi ai piedi dell'Etna, primo esempio al mondo di una norma che proteggesse contemporaneamente una porzione di paesaggio e un bene archeologico. Nel 1778 venne poi istituita la Regia Custodia delle Antichità di Sicilia, antenata delle odierne Soprintendenze, con una particolare attenzione normativa per i ritrovamenti archeologici nel territorio di Noto. Sempre nel 1745, in Lombardia il governatore Lobkowitz aveva introdotto un provvedimento di divieto di esportazione di opere d'arte.

A sua volta, l'editto<sup>3</sup> del Cardinale<sup>4</sup> Camerlengo Bartolomeo Pac-

---

*trimonio artistico degli enti religiosi soppressi tra riuso, tutela e dispersione. Inventario dei «Beni delle corporazioni religiose» 1860-1890*, Roma, 1997.

<sup>2</sup> A. MORRONE, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2014, 7.

<sup>3</sup> L'Editto Pacca superò la frammentarietà della legislazione pre-unitaria, e costituì di fatto il primo provvedimento di salvaguardia dei beni culturali (vd. A. EMILIANI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei Beni Artistici e Culturali negli antichi Stati italiani 1571-1860*, Bologna, 1996, 8). Si tratta di un intervento che condensò e sviluppò «con larghezza di visione, sicura valutazione giuridica e praticità di istituzioni, quale non si era avuta sino ad allora» (così P. GROSSI, *Appunti per un corso sulla tutela giuridica dei beni culturali*, Roma, 2008, 141) il sistema di tutela fino a quel momento presente nella legislazione preunitaria. In particolare, l'editto introdusse una rigida regolamentazione degli scavi e subordinò ad autorizzazione ogni tipo di intervento sugli edifici antichi; prevede una zona di rispetto intorno ai monumenti, impose la redazione di inventari degli oggetti d'arte preziosi situati nelle chiese e negli edifici antichi e introdusse regole sulla responsabilità dei proprietari dei terreni in caso di degrado dei monumenti ivi presenti. Prevede poi un diritto di prelazione su quadri, statue ed oggetti d'arte posti in vendita ed introdusse, per le opere ritenute di «sommo riguardo», un divieto di esportazione dalla città di Roma anche all'interno dello stesso Stato pontificio, mentre per le altre, fissò una tassa doganale pari al 20%.

<sup>4</sup> Nello Stato pontificio le prime disposizioni legislative erano state la bolla *Etsi de cuctarum* del 1425, promulgata da Martino V, con l'obiettivo della tutela e della valorizzazione degli edifici classici di Roma; la bolla *Cum almam nostram urbaem* del 1462, di Pio II, che proibiva la demolizione e la spoliazione dei ruderi e la bolla *Cum provida Sanctorum Patrum decreta* del 1474, di Sisto IV, con cui si proibiva l'alienazione delle opere custodite nelle chiese. Ad esse avevano poi fatto seguito nel 1574 la bolla *Quae*

ca<sup>5</sup> “Sopra le antichità e scavi” del 7 aprile 1820 (anticipato dal Chirografo di Pio VII del 1802<sup>6</sup> e dall’Editto Doria<sup>7</sup>) fissava regole a tutela delle cose d’arte e divenne un riferimento per tutta la successiva legislazione degli stati preunitari (nel 1822 a Napoli, nel 1854 in Toscana, nel 1850 in Lombardia, ecc.) e del Regno<sup>8</sup>, con l’obiettivo di limitare la circolazione delle opere d’arte, soprattutto verso paesi stranieri, e di procedere ad una conoscenza del patrimonio storico attraverso un’attività di catalogazione.

Tutti gli interventi normativi che si sono succeduti negli Stati preunitari e poi nei primi anni del Regno si preoccupavano essenzialmente di evitare la spoliazione del patrimonio<sup>9</sup>. Avevano cioè come obiettivo impedire il depauperamento delle bellezze artistiche, prassi notevolmente diffusa<sup>10</sup>, come testimoniato dalla nota considerazione di Montesquieu

---

*publicae utilia* di Gregorio XIII, che limitava l’appropriazione privata dei beni culturali, nel 1646 un editto del cardinale Sforza che si occupava del divieto di esportazione di opere d’arte e nel 1733 l’Editto del cardinale Alessandro Albani per tutelare le opere d’arte presenti a Roma. Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008, 1 ss.

<sup>5</sup> Ricorda M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d’arte*, Roma, 1952, 24, che la legislazione del Regno pontificio in materia di opere d’arte era improntata in senso repressivo degli abusi e di rigida difesa dei beni. Sulla figura del Cardinale Pacca, cfr. P.G. CARON, *Pacca Bartolomeo (Cardinale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XII, Torino, 1965, 298 ss.

<sup>6</sup> G. VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Padova, 2013, 42 ss.

<sup>7</sup> Il c.d. Editto Doria fu emanato dal Cardinale Camerlengo Giuseppe Doria Pamphilj l’1 ottobre 1802. Vanno altresì ricordati gli Editti Spinola del 1704 e Valenti-Gonzaga del 1750, che intesero «promuovere la stima della magnificenza e splendore di Roma appresso le nazioni straniere».

<sup>8</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 1451.

<sup>9</sup> Anche nel concetto stesso di ciò che rientra o meno nei beni culturali va evidenziata una evoluzione storica: se inizialmente assume centralità l’ideale estetico che porterà alla realizzazione di collezioni appartenenti alle famiglie nobili del Rinascimento italiano e che prevarrà fino a tutto il XIX secolo, subentrerà poi l’idea del bene culturale come testimonianza storica, indipendente dal valore estetico, e che servirà a tutelare sia le opere di grandi artisti come pure modesti oggetti.

<sup>10</sup> Va ricordato che tuttora il rischio della spoliazione è avvertito, come testimoniato da due interventi normativi comunitari: il regolamento n. 3911/92/CEE con il quale sono stati uniformati i controlli sulle esportazioni di beni culturali alle frontiere esterne della Comunità (prevedendosi la licenza di esportazione, con validità in tutta la Comunità) e la direttiva n. 93/7/CEE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di quello Stato membro o del regolamento sopra indicato. La direttiva è stata recepita in Italia con la legge 30 marzo 1998, n. 88.

(«gli inglesi si portano via tutto»)<sup>11</sup>. Non vi era alcun interesse per la conservazione dei beni<sup>12</sup>, in quanto per l'ideologia liberale dominante il bene doveva essere lasciato nella disponibilità piena del proprietario<sup>13</sup>, tant'è che subito dopo l'Unità vennero eliminati i vincoli fedecommissari, i quali avevano di fatto garantito la conservazione del patrimonio culturale familiare.

Allorquando si iniziò a costruire una organizzazione del settore che avesse l'obiettivo della conservazione dei monumenti e delle altre cose d'arte, la struttura amministrativa venne delineata come fortemente accentrata, ritenendo che così si potessero meglio soddisfare le esigenze di uniformità scientifica ed amministrativa del territorio nazionale<sup>14</sup>. In particolare, vennero costituite varie strutture nel corso del tempo tutte a livello centrale, con la previsione di uffici ministeriali decentrati a livello provinciale. Sotto certi profili si trattava comunque dell'adattamento dell'applicazione nazionale del modello burocratico sardo<sup>15</sup> al settore dei beni culturali, sebbene le modifiche e i ripensamenti organizzativi hanno determinato a lungo una situazione particolarmente confusa e nebulosa dell'organizzazione amministrativa del settore. Soprattutto, è stata lungamente assente qualsiasi forma di previsione di interazione con la società civile.

I primi tentativi si hanno nel 1870, allorquando il direttore delle Gallerie di Firenze Gamurrini propose al Ministro dell'istruzione Correnti di creare in ogni Regione una Commissione per la conservazione dei monumenti. La proposta venne ripresa solo in parte e nel 1872 venne istituita la Giunta consultiva di storia, archeologia e paleografia, collegata a

---

<sup>11</sup> C. DE MONTESQUIEU, *Viaggio in Italia (1738)*, Roma-Bari, 1990, 128.

<sup>12</sup> L'unica eccezione era, almeno in parte, la legge del Granducato di Toscana citata nel testo.

<sup>13</sup> G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, in *Aedon*, 2016, n. 3.

<sup>14</sup> Vd. R. BORIO DI TIGLIOLE, *La legislazione italiana dei beni culturali*, Milano, 2018, 13.

<sup>15</sup> In generale sull'utilizzo del modello sardo per l'organizzazione dello Stato unitario vd. S. LICCIARDELLO, *La formazione del sistema di diritto amministrativo*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 9 ss.; S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 89 ss.; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 330 ss.; G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Milano, 2000, 89 ss.

una prima rete di commissioni provinciali, con l'attribuzione di compiti periferici al prefetto su vigilanza, inventario del patrimonio e notizie periodiche al Ministero.

Nel 1875 venne poi istituita la Direzione centrale degli scavi e dei musei (r.d. 28 marzo 1875, n. 2440), con commissari periferici nelle Province, come organi tecnici dai quali sono poi derivate le attuali Soprintendenze. Essa nel 1881 venne mutata in Direzione Generale delle Belle Arti.

Nel 1881 venne trasformata la Direzione Generale degli Scavi e dei Musei in Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti e venne sostituita la Giunta di Archeologia e Belle Arti con la Commissione Permanente delle Belle Arti. Furono poi istituiti su base regionale dodici Commissari per le Antichità e le Belle Arti coadiuvati da altrettanti consigli tecnici. Successivamente venne ripristinata la Giunta di Archeologia e Belle Arti mentre venne sostituita la Direzione Generale con un Ispettorato tecnico. Nel 1894 fu ripristinata la Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti ed il sistema di coordinamento e controllo dei commissari regionali venne affidato a livello centrale.

Nel frattempo, negli anni tra il 1874 e il 1876 vennero istituite le Prefetture delle Commissioni Conservatrici dei Monumenti ed Oggetti d'arte e Antichità. Tra il 1875 e il 1880 si ebbe l'istituzione dell'Ispettorato agli Scavi ed ai Monumenti. Il d.m. 27 novembre 1884 introdusse le Delegazioni Regionali per i Monumenti Nazionali, mentre tra il 1891 e il 1907 vennero istituiti gli Uffici Regionali per la Conservazione. Nel 1907 vennero istituite le Soprintendenze ai Monumenti e nel 1923 vennero istituite le Soprintendenze dell'Arte Medioevale e Moderna (r.d. 31 dicembre 1923, n. 3164), cui seguì nel 1939 la nascita della Soprintendenza Speciale per l'Arte Moderna e Contemporanea. Sostanzialmente, a partire dal 1907 gli uffici locali attivi sul territorio presero il nome e la struttura di Soprintendenze<sup>16</sup>.

Sebbene quella che oggi noi consideriamo l'organizzazione dei beni culturali fosse essenzialmente posta all'interno del Ministero della pubblica istruzione<sup>17</sup>, divenuto Ministero dell'educazione nazionale durante

---

<sup>16</sup> Così G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, cit.

<sup>17</sup> Come si sa, il Ministero per i beni culturali e per l'ambiente sarà istituito solo nel 1974 (con il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito dalla legge 29 gennaio 1975, n. 5),



il fascismo<sup>18</sup>, è significativo che gli archivi di stato dipendessero dal Ministero degli interni.

Nel 1939 videro la luce le due celebri leggi Bottai<sup>19</sup> (legge 1° giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico e legge 29 giugno 1939 n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali)<sup>20</sup>, precedute dalle leggi Casati (legge 25 giugno 1865, n. 2359), Nasi (legge 12 giugno 1902, n. 185)<sup>21</sup>, e Rosadi (legge 20 giugno 1909, n. 364)<sup>22</sup>. La

---

poi divenuto Ministero per i beni e le attività culturali nel 1998 (d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368), successivamente denominato Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (legge 24 dicembre 2013, n. 71), nuovamente Ministero per i beni e le attività culturali (d.l. 12 luglio 2018, n. 86 convertito dalla legge 09 agosto 2018, n. 97) ed ancora Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (d.l. 21 settembre 2019, n. 104 convertito dalla legge 18 novembre 2019, n. 132) e adesso Ministero della cultura (d.l. 1 marzo 2021, n. 22 convertito dalla legge 22 aprile 2021, n. 5).

<sup>18</sup> Giuseppe Bottai, dopo aver organizzato la struttura corporativa dello Stato fascista, si preoccupò di dare una organizzazione alla cultura di esso tramite il Ministero dell'educazione nazionale; vd. sul contributo di Bottai alla costruzione dello Stato corporativo S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, 2010, 103 ss.; G.C. SPATTINI, *Corporativismo e diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2010, 1021 ss.

<sup>19</sup> Sebbene si tratti di leggi approvate durante il ventennio fascista, esse costituiscono un lascito della tradizione liberale, essendo fortemente legati alla filosofia crociana. Esse resisterono al mutato contesto politico-sociale soprattutto in virtù del loro carattere scientifico, per via della loro gestazione e redazione da parte di esperti di chiara fama (si pensi, tra gli altri, a Santi Romano e Giulio Carlo Argan). Vd. M. SERIO, *La relazione di Santi Romano a Bottai sul progetto di legge per la tutela delle cose d'interesse artistico e storico (1984)*, in Id., *Istituzioni e politiche per i beni culturali*, cit., 65 ss. Come notato da G. DE GIORGI CEZZI, *Lo statuto dei beni culturali*, in *Aedon*, 2001, n. 3, la legge Bottai rappresentò un significativo rafforzamento dei poteri dello Stato e degli interessi della collettività, finendo per incentivare la protezione dei beni culturali: si pensi all'esclusiva appartenenza allo Stato delle cose oggetto di nuovi ritrovamenti, o alla disciplina della visita pubblica.

<sup>20</sup> S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in Id., *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, 153 ss.; F. MERUSI, *Le leggi Bottai sui beni culturali e sul paesaggio*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *La cultura negli anni '30*, Firenze, 2014, 53 ss. La legge Bottai sulle bellezze naturali era stata preceduta dalla legge 11 giugno 1922, n. 778 che estese la protezione prevista dalla legge Rosadi alle bellezze panoramiche e reintrodusse il concetto di *bello in natura* di gentiliana memoria.

<sup>21</sup> Con la legge Nasi era stata per la prima volta introdotta una disciplina unitaria benché incompleta e disorganica.

<sup>22</sup> M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., 41 ss., è particolarmente critico sulla legge Rosadi, evidenziando l'insieme di «draconiani interventi statali e di grandi insufficienze».

legge Bottai sulle cose d'arte<sup>23</sup> aveva due capisaldi, l'istituzione di un unico Consiglio nazionale dell'educazione della scienza e delle arti, nonché il riordino e la modernizzazione delle Soprintendenze<sup>24</sup>, con affidamento di poteri più incisivi.

La legge sulle bellezze naturali creò un'apposita commissione provinciale alla quale attribuì i compiti di elaborare il provvedimento di notifica (introdotto quale strumento ritenuto più efficace rispetto alla previsione di elenchi), di esercitare le azioni di tutela da parte dello Stato e di irrogare sanzioni ai privati inadempienti. Alla commissione provinciale per la protezione delle bellezze naturali venne invece affidato il compito di valutare le condizioni dettate dalla normativa. Nel contempo alle Soprintendenze fu accordato il nullaosta su ogni modificazione del territorio.

Dopo l'introduzione del nuovo codice civile tuttora vigente<sup>25</sup>, la nascita della Costituzione repubblicana segnò un nuovo corso anche per i beni culturali. Solamente a partire degli anni Novanta del secolo scorso si è poi presa effettivamente coscienza della necessità dell'apertura nei confronti della società civile e delle potenzialità della "leale collaborazione" istituzionale tra centro e periferia, tenuto conto che ogni intervento diretto ad aumentare la fruizione dei beni culturali ha un impatto sui territori locali<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Questa legge puntualizzò sin dall'art. 1 che il bene posto sotto tutela non era più quello di predominante interesse artistico, ma quello rilevante anche sotto il profilo storico, archeologico ed etnografico.

<sup>24</sup> Il numero delle Soprintendenze venne elevato da 28 a 58 e suddivise sul territorio sulla base delle acclamate "vocazioni" territoriali mentre i settori di attività vennero stabiliti in ordine verticale in modo da essere diretti gerarchicamente dai competenti uffici ministeriali. Come notato da F. MERUSI, *Le leggi Bottai sul paesaggio e sui beni culturali*, cit., 55, si trattò di un ritocco dell'organizzazione gerarchica già impressa nel 1935 da De Vecchi di Val Cismon sulla base di criteri recepiti dall'organizzazione militare (accentramento delle decisioni e gerarchia). Sugli interventi in materia di arte di De Vecchi di Val Cismon vd. M. SERIO, *Il riordinamento delle strutture centrali periferiche*, in V. CAZZATO (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, Roma, 2001, 616 ss.

<sup>25</sup> Si sa che il codice civile nel prevedere il demanio e il patrimonio pubblico vi ha ricompreso «gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche» (art. 822), nonché «le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo» nonché «i beni costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica» e «gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi» (art. 826).

<sup>26</sup> Vd. S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, 2016, 18 ss.

## 2. Il modello dell'art. 9 Cost.

In base ai primi due commi dell'art. 9 Cost., la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Si tratta di una disposizione che si inseriva nella tradizione del costituzionalismo democratico-sociale prendendo spunto dagli artt. 142 (il cui contenuto è molto simile all'art. 33 Cost.) e 150 della Costituzione di Weimar<sup>27</sup>, con i quali si attribuiva allo Stato il compito di proteggere la libertà dell'arte e della scienza contribuendone allo sviluppo<sup>28</sup>, assicurando inoltre protezione dell'autorità pubblica per i monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze naturali e il paesaggio<sup>29</sup>. Segnava del resto una novità rispetto alle previsioni dello Statuto albertino, in cui mancava qualunque disposizione in materia ed anzi il riconoscimento esplicito dell'inviolabilità di «tutte le proprietà» (art. 29) sembrava escludere l'ammissibilità di vincoli di natura amministrativa in relazione alla tutela del patrimonio culturale<sup>30</sup>. Del resto, la libertà di espressione artistica era già rinvenibile nel patrimonio costituzionale in quanto richiamata nelle carte fondamentali di fine Settecento, si pensi all'art. 355 della costituzione francese del 5 Fruttidoro dell'Anno Terzo del 22 agosto 1795 («*Il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté de la presse, du commerce, et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce. Toute loi prohibitive en ce genre, quand les circonstances la rendent nécessaire, est essentiellement provisoire, et n'a d'effet que pendant un an au plus, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée*») o all'art. 1, sezione 8 della Costituzione statunitense del 1787 («[The Congress shall have power] *To promote the progress of science and useful arts, by securing for limited times to authors and inventors the exclusive right to their respective writings and discoveries*»).

<sup>27</sup> G. REPETTO, *Art. 9*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, 65.

<sup>28</sup> Art. 142: «Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil».

<sup>29</sup> Art. 150: «Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates».

<sup>30</sup> F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, 5.

Particolarmente felice è stata soprattutto la formulazione del secondo comma, nel quale in sede di Assemblea costituente si affidò alla Repubblica il compito della «tutela» del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, così affidando una funzione potenzialmente più ampia della regolazione e della protezione e conservazione dei beni<sup>31</sup>.

L'art. 9<sup>32</sup> è stato ritenuto per lungo tempo una norma meramente programmatica e pertanto non immediatamente precettiva<sup>33</sup>, soprattutto tramite una lettura che favoriva la separazione tra tutela (comma 2) e promozione (comma 1). Da tempo è però avvertita la opportunità di una lettura unitaria delle due disposizioni<sup>34</sup>, con il conseguente superamento della divisione tra la logica “dinamica” della funzione promozionale cui la Repubblica sarebbe impegnata per sviluppare cultura e ricerca e la logica “statica” della funzione conservativa volta a preservare l'integrità del paesaggio e del patrimonio storico e artistico<sup>35</sup>. In particolare, è stato evidenziato il «valore estetico culturale» in cui si manifesta l'esigenza di assicurare il progresso culturale della persona umana e della intera comunità civile<sup>36</sup>,

---

<sup>31</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2008, 218 ss. Va in questa sede valorizzata l'opinione espressa dall'onorevole Codignola nella seduta del 30 aprile 1947 dell'Assemblea costituente, per il quale «lo Stato non protegge ma tutela».

<sup>32</sup> Per una lettura unitaria dei due commi dell'art. 9 Cost. nel senso di una costituzionalizzazione della «funzione culturale» cui naturalmente assolvono i beni di interesse culturale», vd. G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, 1987, 62.

<sup>33</sup> Il riferimento è essenzialmente a V. CRISAFULLI e al suo saggio *Costituzione e disposizioni di principio* nell'edizione del 1948, il quale sottolineò l'eccessiva indeterminazione della formulazione e l'irrilevanza giuridica dell'oggetto. Come ricorda F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Roma, 1975, 434, spesso viene ignorato che Crisafulli mutò poi opinione al momento della riunione dei vari saggi in un volume (*La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 36). A loro volta ritennero superflua la disposizione E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955, 146 e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 31, mentre per L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Articolo 9*, in G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949, 37, sarebbe stata più opportuna una diversa collocazione della norma.

<sup>34</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 218 ss.

<sup>35</sup> La distinzione tra le due logiche è ben evidenziata da S. MERLINI, *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXII, Padova, 1990, 394 ss.

<sup>36</sup> Vd. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 10; parla di “traiettoria circolare” per intendere il rapporto tra i due commi dell'art. 9 M. FIORILLO,

ripreso dalla giurisprudenza costituzionale quale «valore primario» e «principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale»<sup>37</sup>. È in questo contesto che matura sempre più la consapevolezza che l'art. 9 non è norma programmatica ma immediatamente precettiva<sup>38</sup>.

A differenza del comma 1 dell'art. 33, che fissa un diritto soggettivo di libertà di arte e scienza e del loro insegnamento (similmente al ricordato art. 142 della Costituzione di Weimar)<sup>39</sup>, l'art. 9 introduce una regola organizzativa. Come si vedrà, il riferimento alla «Repubblica» va infatti inteso a quello che tradizionalmente viene definito lo Stato apparato, e cioè la ripartizione in livelli di governo (Stato, Regioni, Province, Comuni e, a partire dal 2001, Città metropolitane).

Durante i lavori preparatori fu oggetto di discussione essenzialmente il contenuto dell'attuale secondo comma dell'art. 9. La prima versione dell'attuale primo comma venne elaborata solo alla fine della discussione in Assemblea plenaria e fu approvata senza alcun dibattito mentre subì rilevanti emende in sede di coordinamento della redazionale finale. Soprattutto il dibattito si incentrò sulla opportunità di una disposizione in materia di cultura e sin dall'inizio la giustificazione della sua inclusione fu indicata nella individuazione dei profili organizzativi<sup>40</sup>.

Sin dalla seduta del 29 ottobre 1946 venne sollevato il problema della inclusione nella Costituzione di un articolo che riguardasse i monumenti artistici, storici e naturali<sup>41</sup>. Il presidente Umberto Tupini infatti rilevò

---

*Le attività culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015, 171.

<sup>37</sup> Si vedano tra le altre le sentenze della Corte cost. 20 dicembre 1982, n. 239; 18 dicembre 1985, n. 359; 24 giugno 1986 n. 151, 152 e 153; 8 luglio 1988, n. 921; 28 maggio 1993, n. 277; 14 giugno 1995, n. 269; 12 luglio 2000, n. 378.

<sup>38</sup> Si rinvia a quanto rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza 24 giugno 1986, n. 151.

<sup>39</sup> Anche nell'art. 33 è prevista una disposizione a carattere organizzativo, essendo previsto che la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi (comma 2); inoltre, in base al comma 4, le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

<sup>40</sup> Anche l'art. 33 Cost. ebbe una elaborazione travagliata e le sue vicende spesso si intrecciarono con quelle dell'art. 9.

<sup>41</sup> Si tratta dell'art. 7 dello schema di articolato predisposto dagli onorevoli Marchesi e Moro e adottato dalla I Sottocommissione come testo base per la discussione sui "prin-

che non ci fosse motivo, a suo parere, di dire che tali monumenti costituissero patrimonio nazionale e fossero sotto la protezione dello Stato, né c'era un motivo che costringesse a prendere in considerazione questa speciale situazione. Il relatore Concetto Marchesi replicò che la prospettata autonomia regionale da inserire in Costituzione giustificasse l'attenzione alla «protezione dello Stato» al fine di impedire l'eventualità che le Regioni potessero disporre liberamente dei propri monumenti.

La questione fu poi riproposta da Edoardo Clerici nella seduta del 30 aprile 1947, per il quale la norma era superflua, inutile ed alquanto ridicola perché riguardava questioni pacifiche e già oggetto di tutela da parte di leggi specifiche<sup>42</sup>. Ancora una volta, fu replicato che occorreva garantire allo Stato che il patrimonio artistico del Paese fosse sotto la sua tute-

---

cipi dei rapporti sociali (culturali)”, così formulato: «I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato», poi divenuto art. 29 del Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione, con l'aggiunta: «Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio». Va detto che nella seduta del 30 aprile 1947 venne proposto anche un art. 29-bis, in base al quale «La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo». Come notato da F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 438, su detta proposta non ci fu, in realtà, un vero dibattito per via delle modalità non ortodosse e retoriche della sua illustrazione da parte dell'on. Firrao.

<sup>42</sup> «Mi pare che l'articolo sia superfluo, inutile ed alquanto ridicolo, tale da essere annoverato fra quelli che non danno prestigio alla Costituente ed a questa nostra fatica. È incompleto anzitutto, perché vi si trascurano tutte le cose artistiche che non sono immobili, come le statue, i quadri, i mobili, le oreficerie, i libri, cose che costituiscono una ingentissima massa artistica; sembra che la Repubblica tuteli soltanto i monumenti. È anche infelice nella dizione, perché non comprendo come vi possano essere dei monumenti che non siano né artistici né storici. È inutile, perché vivaddio la Costituzione afferma cose che possono essere controverse, ma che è necessario politicamente affermare come una novità, come una conquista; non cose che sono pacifiche. Altrimenti, se dovessimo mettere nella Costituzione tutto ciò che è evidente e pacifico, per quale ragione non dovremmo dire che la lingua che usiamo è la lingua italiana, e che usiamo le lettere latine e le cifre arabe? Io ritengo che sia inutile questa disposizione, perché vi sono delle leggi speciali assai specifiche e concrete che tutelano tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio [...] Mi pare inutile questa disposizione, perché è inutile dare disposizioni su quello che è il patrimonio artistico e storico già acquisito a tutte le legislazioni moderne. Già nella legislazione pontificia l'editto Pacca era diretto alla tutela delle opere d'arte, di tutte le opere d'arte, e segnò quasi 150 anni or sono l'esempio a tutta la legislazione moderna. Ritengo le disposizioni in questione superflue ed inutili e che comunque la loro ubicazione sia completamente errata. Mi chiedo: siamo nei rapporti etico-sociali, nella parte che riguarda i doveri e i diritti dei cittadini; ed allora, che cosa c'entra con tutto ciò la tutela dei monumenti artistici e del paesaggio?».

la<sup>43</sup> e che non si potesse consentire che interessi locali potessero minacciare il prezioso patrimonio nazionale<sup>44</sup>.

Nella medesima seduta fu evidente che i profili organizzativi costituissero la vicenda centrale della protezione del patrimonio artistico e storico della Nazione, proprio per il paventato rischio di trasferimento delle relative competenze alle autonomie regionali. A tal proposito venne esposto l'intendimento dell'Accademia Nazionale dei Lincei e dell'Accademia di San Luca di Roma affinché fossero «conservati alla Nazione i massimi musei e gallerie d'Italia» e non fossero «sottratti al controllo nazionale i grandi centri di scavo e di restauro ai monumenti». L'onorevole Giuseppe Micheli fece presente che i timori di un depotenziamento di tutela dei monumenti per effetto dell'autonomia regionale non fossero fondati, per via degli investimenti di risorse da parte delle Regioni per la maggiore facilità di controllo<sup>45</sup>. Alla fine si accolse la proposta di Emilio Lussu (dichiaratamente regionalista) di sostituire la parola «Stato» con «Repubblica» per lasciare impregiudicata la questione, sebbene fosse intendimento comune che così si volesse indicare lo Stato in senso stretto<sup>46</sup>. D'altronde mentre nei lavori della I Sottocommissione si era manifestata la netta preferenza per l'affidamento allo Stato delle competenze legislative ed amministrative sulla protezione dei «monumenti», nei lavori della II Sottocommissione (che si occupava delle autonomie regionali) si era affermata una scelta decisa per l'attribuzione alle Regioni di una competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio e di una compe-

---

<sup>43</sup> Si veda l'intervento di Tristano Codignola.

<sup>44</sup> Così Concetto Marchesi, il quale aggiunse: «È bene che ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale e come tale va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale». Analogamente si esprime l'on. Di Fausto per il quale «Occorre che la tutela di queste opere sia fatta al centro, con criteri unitari».

<sup>45</sup> «Creda pure che essi saranno tutelati tanto di più, in quanto affidati localmente al nostro popolo, che ne ha sempre tratto tante artistiche ispirazioni. Essi sono sparsi in tutte le parti d'Italia, ed invero cospicui sono quelli della Sicilia, ma nella Emilia e nelle altre parti d'Italia ve ne sono in quantità innumerevole. Noi ne avremo da vicino il governo ed andremo orgogliosi di poterne seguire le vicende, stabilirne la manutenzione con mezzi che spesso lo Stato non ha, con maggiore facilità di controllo, da parte di tutti gli studiosi, dei criteri che emanano ora dagli uffici centrali».

<sup>46</sup> Cfr. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari-Roma, 2018, 63.

tenza legislativa concorrente in materia di antichità e belle arti<sup>47</sup>. In sede di Comitato di Redazione del Progetto di Costituzione, nella parte sull'autonomia legislativa regionale veniva riconosciuta soltanto una potestà di integrazione ed attuazione delle leggi statali in materia di antichità e belle arti (art. 111).

### **3. Paesaggio e patrimonio storico ed artistico nel testo originario della Costituzione**

La formulazione originaria dell'art. 117 Cost. limitava la potestà legislativa concorrente delle Regioni, tra l'altro, a «musei e biblioteche di enti locali». Pertanto, per via del principio del c.d. parallelismo di cui all'originario art. 118, comma 1, Cost. («Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali») sembrava che la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica nonché la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione fossero comunque rimaste in capo allo Stato, salvo il caso della delega alle Regioni (comma 2). Al contrario, l'eventuale individuazione di competenze in materia delle Regioni avrebbe a sua volta favorito il loro esercizio da parte dei livelli di governo di minor estensione dal momento che le Regioni avrebbero dovuto esercitare normalmente le loro funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici (comma 3).

In realtà, è noto che nel tempo sono stati rivalutati i tentativi di estendere la competenza legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria per via di letture avanzate della materia «urbanistica» o della individuazione del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione come valori vincolanti per tutti i livelli di governo.

Invero, l'orientamento tradizionale deponeva nel senso che il paesaggio fosse da intendere sotto il profilo dei quadri naturali che i valori pae-

---

<sup>47</sup> Si vedano le sedute del 20 e del 21 novembre 1946. Cfr. A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, 152 ss.



sistici realizzano, accostandosi così alle «bellezze naturali» individuate dalla legge Bottai n. 1497 del 1939. Si sarebbe trattato cioè del «panorama romanticamente inteso, come insieme di oggetti naturali aventi valore estetico in una pura percezione a distanza»<sup>48</sup>. In questo senso il legislatore avrebbe conservato un margine di scelta in ordine ai vari beni da inserire nelle categorie soggette a protezione. Non vi rientravano comunque la natura in quanto tale, la flora e la fauna oggetto di attrazione turistica, che erano tutelati con mezzi diversi. Per quanto concerne la tutela invece, veniva esclusa la valorizzazione e ritenuto più adeguato l'utilizzo di strumenti di diritto pubblico da parte dei pubblici poteri, dove i beni considerati tutelabili fossero stati in pericolo; di conseguenza, l'amministrazione avrebbe potuto discrezionalmente decidere se esercitare la tutela o meno. I pubblici poteri, poi, non sarebbero stati esonerati dall'osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio, salva l'emersione di interessi preminenti costituzionalmente rilevanti che non avrebbero potuto essere soddisfatti diversamente.

Sarebbero allora mancati strumenti idonei da impiegare per la tutela dei beni oggetto del paesaggio, dal momento che l'ordinamento si proponeva di proteggerli, ma senza fornire opportuni strumenti allo scopo. Pertanto, era il legislatore stesso ad utilizzare gli strumenti più adeguati, tra i quali quelli ablatori, efficaci perché «nel nostro ordinamento i beni immobili sono prevalentemente di proprietà privata e [...] l'aspetto paesistico deve perciò essere difeso prima di tutto nei confronti dei privati proprietari»<sup>49</sup>, nonché la dichiarazione di notevole interesse pubblico, l'inserimento in appositi elenchi di località, l'autorizzazione<sup>50</sup>.

In base a questa impostazione allora il paesaggio non sarebbe rientrato tra le materie di competenza regionale e pertanto la sua tutela sarebbe stata di competenza statale. Analogamente, il patrimonio storico ed artistico sarebbe rimasta materia di competenza statale, soprattutto tenuto conto

---

<sup>48</sup> Si veda A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967, 81 ss. Così pure M. GRISOLIA, *Bellezze naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1959, 80 ss.; M. CANTUCCI, *Bellezze naturali*, in *Novissimo Digesto italiano*, II, Torino, 1958, 295 ss.; G. PASINI, *La tutela delle bellezze naturali*, Morano, 1967, 25 ss.; G. CORREALE, *Paesaggio e turismo nel diritto pubblico vigente*, in *Foro amministrativo*, 1968, 50 ss.

<sup>49</sup> A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, cit., 81 ss.

<sup>50</sup> A.M. SANDULLI, *op. loc. ult. cit.*

dell'espressa limitazione ai soli "musei e biblioteche degli enti locali" della competenza legislativa concorrente.

Un orientamento più avanzato invece ha costruito il paesaggio in senso dinamico quale forma del territorio<sup>51</sup> creata dalla comunità insediata-vivi, come continua interazione della natura e dell'uomo, dell'ambiente modificato dall'uomo<sup>52</sup>. In altri termini, il paesaggio sarebbe «l'insieme delle fattezze di una località», cioè di quella «forma del paese» creata dalla comunità umana che vi si è insediata nel tempo, agendo sul suolo per potersi sviluppare e rappresenterebbe, per i componenti della società, «l'immagine dell'ambiente in cui essi vivono»<sup>53</sup>. Si tratta di una concezione elaborata in due direzioni: al paesaggio «come forma sensibile dell'ambiente», che riguarderebbe le bellezze in senso estetico e ogni preesistenza naturale sull'intero territorio, comprese la flora e la fauna, andrebbe assommato il paesaggio «come forma del Paese, plasmata dall'azione della comunità, [che] investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto»<sup>54</sup>. In questo modo la tutela costituzionale può essere estesa a tutte le parti del territorio che presentano o «per conformazione naturale e/o per azione dell'uomo, forme di particolare significatività»<sup>55</sup>. È appena il caso di segnalare che questa concezione ben poteva essere estesa anche al patrimonio storico ed artistico, nel senso di considerare i beni che lo compongono come strumenti di sviluppo della cultura (i beni mobili) e come beni che riguardano il rapporto tra l'uomo e l'ambiente circostante, come indicato dal complemento di specificazione «della Nazione» presente nel secondo comma dell'art. 9 Cost.<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Parla di "lettura territorialistica" del patrimonio culturale R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010, 171.

<sup>52</sup> A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, 381 ss.

<sup>53</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, 506 ss.

<sup>54</sup> A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., 384.

<sup>55</sup> S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010, 16.

<sup>56</sup> F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 446. Come ricorda S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2002, 3 ss., il concetto di bene culturale è un *genus della species* patrimonio storico ed artistico ed è comprensivo delle manifestazioni di interesse storico o artistico e

Il paesaggio resterebbe allora materia di competenza statale, ma vi sarebbero varie materie, come l'urbanistica, che costituirebbero submaterie con le quali si tutelerebbero i medesimi valori.

In realtà, muovendo dalla teoria del paesaggio appena sopra ricordata è stato sostenuto anche che l'urbanistica dovrebbe intendersi quale assetto globale del territorio, ed è attraverso l'assetto del territorio che si realizzerebbe la tutela del paesaggio e del patrimonio (immobiliare) storico ed artistico della Nazione. Così ragionando si è pervenuti a sostenere che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico sarebbe prevalentemente di competenza regionale<sup>57</sup>.

Per un ulteriore autorevole orientamento paesaggio e patrimonio artistico e storico non sarebbero materie ma valori, che tutti i soggetti dell'ordinamento (quindi anche lo Stato e le Regioni), nel rispetto delle diverse competenze, hanno il compito di realizzare<sup>58</sup>.

#### 4. Applicazioni risalenti dell'art. 9 Cost.

Come visto sopra, il testo dell'art. 9 Cost. fu elaborato nei termini licenziati dall'Assemblea Costituente con il malcelato scopo di sottrarre alle Regioni compiti che potessero riguardare la materia culturale e a tal fine si decise per l'utilizzo dell'espressione «Repubblica». Quest'ultima scelta invece, consentì alle Regioni ad autonomia ordinaria di rivendicare per sé compiti di gestione e di promozione culturale, ben al di là dei limiti fissati dall'art. 9 Cost.

Emblematici di questa tendenza furono in particolare alcuni statuti regionali adottati negli anni Settanta del secolo scorso. Innanzitutto quello abruzzese<sup>59</sup>, in base al quale (art. 3) la Regione operava per il pieno sviluppo della persona umana e per il progresso economico, civile e culturale

---

delle opere del pensiero scientifico mentre sono invece escluse da questa nozione il paesaggio, i beni paesaggistici, le attività culturali, i beni immateriali e i beni individuabili dalle Regioni o dagli enti locali.

<sup>57</sup> G. BERTI, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale*, in *Rivista amministrativa*, 1970, 617.

<sup>58</sup> G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio fra Stato e Regioni*, Milano, 1974, 154.

<sup>59</sup> Legge 22 luglio 1971, n. 480.

della comunità abruzzese, disposizione emblematicamente inserita tra gli obiettivi preminenti della Regione. Si pensi anche allo Statuto della Regione Marche (art. 5)<sup>60</sup> in cui non solo era indicato come compito regionale la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico, dei centri storici, della natura e del paesaggio, garantendone il godimento da parte della collettività (considerati come beni culturali), ma era prevista l'agevolazione della creazione di organismi e istituti culturali, ricreativi e sportivi come strumenti di autonoma vita associativa e di formazione dei cittadini e in particolare dei giovani. Per la Puglia<sup>61</sup>, lo Statuto prevedeva la garanzia di partecipazione democratica («la più ampia partecipazione») dei cittadini, degli enti locali e delle formazioni sociali, economiche e culturali alla determinazione della politica regionale (art. 1), assicurando anche alle associazioni culturali la determinazione del programma di sviluppo regionale, rimuovendo gli squilibri interni della Regione (art. 3). Lo Statuto umbro<sup>62</sup> attribuiva a sua volta competenze alla Regione in materia di ricerca scientifica (art. 16), mentre quello calabro<sup>63</sup> prevedeva l'intervento regionale nel campo della cultura quale strumento di riscatto dell'arretratezza della popolazione regionale (art. 3).

Meno evoluti erano invece gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome, spesso perché più risalenti nel tempo (addirittura in un caso, quello della Sicilia<sup>64</sup>, precedente al testo della Costituzione), i quali (peraltro solo in taluni isolati casi) mostravano pochi cenni alle funzioni di incentivazione culturale<sup>65</sup>, come per la materia dei pubblici spettacoli (si consideri l'art. 4 dello Statuto della Sardegna<sup>66</sup>: «la Regione emana norme legislative sulle seguenti materie [...] pubblici spettacoli» nonché l'art. 9 di quello del Trentino-Alto Adige<sup>67</sup>: «Le Province emanano norme legislative nelle seguenti materie [...] spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza») o alle attribuzioni

---

<sup>60</sup> Legge 22 maggio 1971, n. 345.

<sup>61</sup> Legge 22 maggio 1971, n. 349.

<sup>62</sup> Legge 22 maggio 1971, n. 344.

<sup>63</sup> Legge 28 luglio 1971, n. 519.

<sup>64</sup> R.d.l. 15 maggio 1946, n. 455.

<sup>65</sup> Cfr. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2015, 89.

<sup>66</sup> Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3.

<sup>67</sup> D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

sul patrimonio storico, artistico e popolare e sulle manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, affidate alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Anche la Corte costituzionale comincerà ad utilizzare l'art. 9 Cost. al fine di pronunciare la declaratoria di incostituzionalità di norme di legge ordinaria solo a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso. Si tratta della sentenza 2 febbraio 1978 n. 20<sup>68</sup> sulla brevettabilità dei farmaci (il divieto era contemplato dall'art. 14, comma 1 del r.d. n. 1127 del 1939), nella quale viene richiamato il parametro della promozione della ricerca (a sua volta indicato nell'art. 9 Cost.), per cui dal conferimento dei diritti patrimoniali derivanti dalla brevettazione deriva l'incentivo alla ricerca al fine di coprire innanzitutto le ingenti spese che comporta la sua organizzazione ed il suo svolgimento.

Per la verità la Corte costituzionale aveva già affrontato alcuni anni prima questioni relative al rapporto tra le competenze legislative dello Stato e delle Regioni nella materia dell'urbanistica. Con la sentenza 6 luglio 1972 n. 141 la Corte ritenne che la materia urbanistica riguardasse solo l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati. In particolare era stato precisato che «solo a causa della inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali, sono state trasferite alle Regioni le funzioni ed attribuzioni relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici, e perché, in quanto non rientranti nell'urbanistica, non sono state trasferite le (altre) funzioni attinenti alla tutela delle bellezze naturali d'insieme». Ne conseguiva che apparve consentita la separazione dell'urbanistica in senso proprio, dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme e cioè di quelle località il cui caratteristico aspetto avesse valo-

---

<sup>68</sup> Sulla sentenza vd. C. CHIOLA, *La brevettabilità dei medicinali: dagli speciali alle multinazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 677 ss.; J. DE BENEDETTI, *Brevettabilità dei prodotti farmaceutici in Italia*, in *Rivista di diritto industriale*, 1978, II, 256 ss.; F. DI SABATO, *Sulla brevettazione dei medicinali*, *ivi*, I, 261 ss.; A. GRISOLI, *La secolare ed incompiuta vicenda della brevettabilità dei farmaci*, *ivi*, 1981, I, 281 ss.; ID., *Il lungo ed arduo cammino verso la brevettabilità dei farmaci*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, 1981, 113 ss.; R. PARDOLESI, *Sul divieto di brevettazione dei farmaci*, in *Il Foro italiano*, 1978, I, 809 ss.; G. PONZANELLI, *Sulla brevettabilità dei farmaci: la pronuncia della corte costituzionale italiana e il caso argentino*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1979, 1616 ss.; G. SENA, *Impresa farmaceutica e brevettabilità dei farmaci*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1978, II, 618 ss.

re estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si godeva lo spettacolo di quelle bellezze<sup>69</sup>.

L'anno successivo, con la sentenza 6 febbraio 1973, n. 9 relativa alla legittimità costituzionale della legge 29 novembre 1971, n. 1097 sulla tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei, la Corte ritenne che il paesaggio non fosse compreso nelle materie di competenza regionale quindi lo Stato poteva tutelarlo sovrapponendosi a materie di competenza regionale<sup>70</sup>. A dire della Corte, invero, la tutela di bellezze naturali formanti paesaggio è inclusa dall'art. 9 tra i principi fondamentali della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità nazionale. Pertanto, né nell'elenco dell'art. 117 Cost. né nella legge delega 16 maggio 1970, n. 281, sul trasferimento delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario, la materia in esame risultava compresa; peraltro l'art. 7 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 sul trasferimento delle funzioni in materia di cave aveva espressamente fatto salve le attribuzioni degli organi statali in relazione ad attività che, pur collegate con quelle trasferite, riguardassero materie non comprese nell'art. 117 Cost.

La Corte costituzionale ebbe modo, poi, di affermare la competenza dello Stato riguardo alla tutela e alla conservazione degli edifici di interesse storico ed artistico, a prescrivere le opere di restauro o di manutenzione straordinaria o a provvedere direttamente ad esse, quando fossero necessarie per assicurare la conservazione ed impedire il deterioramento degli immobili di rilevante interesse artistico e storico, tanto più se chi

---

<sup>69</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Il ruolo delle regioni nella giurisprudenza costituzionale sui decreti delegati di trasferimento delle funzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 843 ss.; A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, *ivi*, 2011 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, *ivi*, 2868 ss.; A. MASULLO, *Competenza delle regioni di diritto comune in materia di tutela paesaggistica*, in *Il Foro amministrativo*, 1974, II, 129 ss.

<sup>70</sup> M.P. CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Il Foro italiano*, 1973, I, 972 ss.; L. PALADIN, *Carattere non espropriativo di vincoli paesistici (tutela delle bellezze naturali ed ambientali dei colli euganei)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 39 ss.; ID., *In tema di tutela del paesaggio*, in *Le Regioni*, 1973, 697 ss.; M. SALAZAR, *In tema di tutela delle bellezze naturali*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1973, 618 ss.

avrebbe potuto provvedervi, o vi fosse altrimenti tenuto, non avesse adempiuto (sentenza 1 marzo 1995, n. 70 sul regolamento concernente il procedimento di programmazione ed esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria su edifici di interesse storico-artistico, adottato con d.P.R. 22 aprile 1994, n. 368). Né vi era contrasto con le competenze regionali, che non venivano diminuite in materia urbanistica e per gli interventi diretti al recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente, anche mediante opere di manutenzione straordinaria degli immobili. Le competenze statali e regionali erano infatti differenziate in considerazione della cura di interessi pubblici diversi e complementari.

Peraltro, ancora negli anni Novanta del secolo scorso la Corte ribadiva che in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali, erano riservati allo Stato i poteri inerenti al patrimonio storico ed artistico della Nazione. Questo comunque non escludeva che, estendendosi l'area dei beni protetti sino a comprendere quelli che erano manifestazione significativa di valori culturali legati alla comunità locale, senza tuttavia attingere il livello dell'interesse nazionale, potesse essere prefigurato l'esercizio di una immediata competenza regionale per la loro protezione e valorizzazione (sentenza 25 luglio 1994, n. 339)<sup>71</sup>.

## **5. Musei e biblioteche di enti locali**

Si è già detto che la materia “musei e biblioteche degli enti locali” veniva ricompresa originariamente tra quelle (poche) rientranti nella potestà legislativa concorrente.

La materia dei “musei e biblioteche di enti locali” ha avuto nella Costituzione (art. 117) e nella legislazione successiva una diretta ed esclusiva inerenza regionale. Invero, la c.d. legge Scelba (10 febbraio 1953, n. 62) regolava, come è noto, le condizioni per l'esercizio della potestà legislativa nelle materie attribuite alla Regione dall'art. 117 Cost., rinviando tale esercizio alla preventiva emanazione delle leggi della Repubblica contenenti, per le singole materie, “i principi fondamentali cui deve atte-

---

<sup>71</sup>F. PETRONCELLI HUBLER, *Legislazione regionale e tutela dei beni culturali*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995, 135 ss.