

**queste istituzioni**

---

**La nuova denominazione  
del Ministero della cultura**

**Alessia-Ottavia Cozzi**

**Numero 3/2021**  
**30 settembre 2021**

---

# La nuova denominazione del Ministero della cultura

di Alessia-Ottavia Cozzi\*

## Sommario

1. La nuova denominazione del Ministero della cultura. – 2. Nomi e funzioni del ministero, un excursus. – 3. Sulla parola «cultura»: andamenti. – 4. Cultura e Costituzione oggi. – 5. Alla ricerca del significato normativo di «cultura» nell'art. 9 Cost. – 6. (segue) un significato aperto, ma giuridicamente connotato. – 7. Dall'inizio: sulla denominazione del Ministero della cultura.

## Sintesi

Il presente contributo ha ad oggetto la nuova denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, divenuto con d.l. n. 22 del 2021, conv. in l. n. 55 del 2021, «Ministero della cultura». Scopo del contributo è proporre alcune riflessioni sul rapporto tra il nuovo nome del Ministero, le funzioni ad esso già attribuite *prima* del cambiamento di denominazione, e l'art. 9 Cost., nei suoi due commi, in cui la parola «cultura» è contenuta espressamente nel primo. Il contributo prende le mosse da due andamenti tipici del settore dei beni culturali: l'anticipazione sul piano dell'organizzazione amministrativa di innovazioni che hanno tardato ad emergere nella legislazione; l'accentramento in capo ad un unico apparato amministrativo di funzioni riferite a leggi di settore distinte, ma tutte unitariamente riconducibili al concetto di cultura di cui all'art. 9 Cost. Dopo aver sintetizzato l'evoluzione delle attribuzioni del ministero, ci si sofferma sulla parola «cultura», per ripercorrere come sia stato ricostruito nel tempo il suo significato tecnico-giuridico. Si propone una sintesi dell'evoluzione della dottrina in tre atteggiamenti riferiti ad epoche storiche diverse: un primo atteggiamento è di rinuncia, prescindendo da qualsivoglia tentativo di definizione; un secondo atteggiamento ha due volti, una rivendicazione dell'autonomia della disposizione costituzionale dalla legislazione ordinaria esistente e, insieme, l'adesione e ripresa consapevole di concetti maturati in altre scienze umane, a partire dall'antropologia; il terzo è la ricerca di una nozione giuridicamente autonoma, che delle altre scienze trattiene solo alcuni punti. Il contributo si chiude tornando al punto di partenza, la nuova denominazione di Ministero della cultura, mostrando come essa sia in grado di riassumere con un termine unitario le diverse attribuzioni del ministero, trovando un referente diretto e immediato nell'art. 9 Cost. Tuttavia, perplessità vengono espresse sul nuovo nome sia perché evoca i cattivi ricordi di una cultura totalitaria di Stato, contraddicendo il principio del pluralismo culturale come carattere fondante dello Stato sociale costituzionale, sia per la diversa portata del linguaggio nella Costituzione e in riferimento agli apparati amministrativi che, in virtù del principio di legalità, agiscono nei limiti delle funzioni e dei poteri assegnati dalle leggi di settore. Il solo mutamento del nome, perciò, benché assonante con la Costituzione, nulla dice sulla tipologia di funzioni attribuite e sulla qualità degli strumenti per il loro esercizio.

---

\* Ricercatrice rtd b) in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli studi di Udine.

## Abstract

This article relates to the new name of the Ministry of Culture, introduced by Decree-Law No. 22 of 2021, converted into Law No. 55 of 2021. It first analyses the ministry's tasks and powers, as they have evolved over time. Secondly, some reflections are proposed on the word «culture» in Art. 9.1 Italian Constitution, to understand how its technical-legal meaning has developed over time. Legal scholarship has been divided into three attitudes: renouncing an autonomous definition; claiming the autonomy and normativity of the constitutional provision and opening up to non-legal sciences, such as anthropology; constructing an autonomous meaning that retains only certain aspects of the other sciences. The last part of the contribution goes back to the initial subject, the new name of the Ministry of culture. This name synthesises in the single term culture the different attributions of the ministry and finds a unitary and direct reference in Art. 9 of the Constitution. However, the new name can be criticised for two reasons. It evokes bad memories of the totalitarian state. It does not take into account the different effect of language in the constitutional provisions and in the ordinary rules referring to the administration. By virtue of the principle of legality, the administration acts only on the basis of the powers conferred by law, so the new name says nothing about the quality of the functions conferred in the various sectoral laws and the ways in which they are exercised.

## Parole chiave

Governo; Ministero della cultura; Costituzione

### 1. La nuova denominazione del Ministero della cultura

Con decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni in l. 22 aprile 2021, n. 55, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha cambiato nuovamente denominazione, divenendo «Ministero della cultura», acronimo Mic. Le attribuzioni in materia di turismo sono state scorporate e trasferite in un autonomo Ministero con portafoglio. Si è voluto, così, dare un segnale di attenzione al comparto turistico, uno dei più colpiti dalla crisi pandemica, attraverso l'istituzione di un autonomo apparato amministrativo statale<sup>1</sup>. Il

---

<sup>1</sup>Si tratta del d.l. 1 marzo 2021, n. 22, in Gazz. Uff., 1° marzo 2021, n. 51, adottato dal neoinsediato Governo Draghi e convertito, con modificazioni, in l. 22 aprile 2021, n. 55, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*, che è intervenuto, come spesso accaduto per le modifiche ai ministeri, sulla disciplina del d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, art. 2, c. 1, recante l'elenco dei Ministeri: «3) il numero 13) è sostituito dal seguente: «13) Ministero della cultura;», con modifica in senso analogo della rubrica del Capo XII del Titolo IV. Il presente contributo non si occupa del trasferimento delle competenze ad un autonomo Ministero del turismo. Tuttavia, per completezza, l'art. 11, c. 2, d.l. n. 22 del 2001 ha previsto che a tale istituzione «si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», specificando all'Allegato 1 Tabella A il Contingente numerico del personale assegnato. Sempre per completezza, il medesimo d.l. n. 22 del 2021 ha modificato la denominazione del precedente Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero per la transizione ecologica e quella di Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, portando il numero attuale dei Ministeri a quindici in luogo dei precedenti quattordici. Infine, il d.l. n. 22 del 2021 ha istituito due nuovi comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale. Osserva D. DE LUNGO, *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, 41, in *forumcostituzionale.it*, *Rassegna* n. 2 del 2021, che il d.l. si muove nel solco delineato dalla prassi sotto tre aspetti: lo spaccettamento di funzioni tra ministeri e il passaggio delle relative dotazioni finanziarie e di organico; l'avvalimento degli uffici in via transitoria tra struttura entrante e struttura uscente; il rinvio al d.p.c.m., come già in passato, per la disciplina attuativa

presente contributo non si occupa dello strumento utilizzato per la ridefinizione dei ministeri e la loro riorganizzazione, rispettivamente con il decreto-legge e d.p.c.m., né del merito delle modifiche relative alle attribuzioni<sup>2</sup>. Scopo del presente lavoro, invece, è proporre alcune riflessioni sul rapporto tra il nuovo nome del Ministero, Ministero della cultura, le funzioni ad esso già attribuite *prima* del cambiamento di denominazione, e l'art. 9 Cost., nei suoi due commi. La parola «cultura», infatti, come noto, compare espressamente nel primo comma della disposizione, ove si stabilisce che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», mentre il secondo comma recita: «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»<sup>3</sup>.

Nello sviluppare queste considerazioni, si terranno a mente due andamenti che hanno rappresentato una costante nel settore dei beni culturali. In primo luogo, l'anticipazione sul piano dell'organizzazione amministrativa di innovazioni che hanno tardato ad emergere nella legislazione di settore<sup>4</sup>. In secondo luogo, la tendenza ad accentrare in capo ad un unico

---

dell'organizzazione, essendo quest'ultimo uno degli aspetti più controversi, segnalato anche dal Comitato per la legislazione nel parere del 10 marzo 2021. Sull'organizzazione del governo e i relativi atti, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia Editrice Pisana, 2017; G. TARLI BARBIERI, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri: c'è qualcosa da ripensare?*, in *federalismi.it.*, 12 ottobre 2020.

<sup>2</sup> Sul merito, M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, editoriale, eL. CASINI, *Il ministero della Cultura di fronte al PNRR*, entrambi in *aedon.mulino.it*, n. 2 del 2021.

<sup>3</sup> È acquisito in dottrina che indirizzi certi sull'interpretazione dell'art. 9 Cost. non si possano ricavare dai lavori preparatori in Assemblea costituente, perché il termine fu inserito in sede di coordinamento, associando due articoli originariamente distinti, l'art. 29, relativo al paesaggio e al patrimonio storico artistico, presente già nel progetto di costituzione redatto dalla commissione dei settantacinque, e l'art. 29 *bis*, approvato dall'Assemblea costituente nella seduta del 30 aprile 1947. Per completezza, l'art. 29, da cui l'attuale secondo comma dell'art. 9 Cost., fu il frutto di personalità diverse per età, formazione e cultura politica, quali Concetto Marchesi, nato nel 1878, illustre latinista eletto con il PCI, e Aldo Moro, trentunenne, libero docente in diritto penale, esponente della DC. La disposizione fu oggetto di un ampio dibattito, specie in riferimento alla posizione delle costituenti Regioni rispetto ai compiti di tutela del patrimonio storico-artistico. L'art. 29 bis, invece, ora art. 9, comma 1, Cost., nacque da un emendamento neppure discusso, ma solo illustrato, proposto da un gruppo di ingegneri, on. Giuseppe Firrao, ingegnere napoletano, Gustavo Colonnetti, componente dell'Accademia dei Lincei e all'epoca Presidente del CNR, e Umberto Nobile, noto esploratore e generale del Corpo del Genio Aeronautico, come segue: «La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo», con l'idea, in sede di illustrazione dell'emendamento, di dare risalto al rapporto tra ricerca, progresso scientifico e industria, nella convinzione che «la distinzione tra ricerca fondamentale e applicata risulta artificiosa e sicuramente contingente»: la ricerca può essere solo di buona o cattiva qualità mentre «di nessuna ricerca scientifica, anche la più astratta in apparenza, può a priori affermarsi che essa non avrà nel tempo alcun riflesso sull'economia e sulla produzione». Per un'accurata analisi dei lavori preparatori, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 217-241, spec. 218-220. Sulla novità dell'art. 9 Cost. rispetto all'ordinamento italiano previgente e il suo legame, piuttosto, con la tradizione del costituzionalismo democratico-sociale espressa nell'art. 142 della Costituzione di Weimar, G. REPETTO, *Art. 9*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, 65-70, spec. 65.

<sup>4</sup> Si tratta di una considerazione condivisa in dottrina. S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, nn.1, 2, 3, gennaio-dicembre 1975, 116-142, constatava come con l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali l'espressione beni culturali – risalente alla Commissione Franceschini, su cui *infra* – entrava nella legislazione, e pure «colpisce la circostanza che, nonostante l'ampio dibattito culturale e politico svoltosi tra il 1948 e il 1975, la legislazione che regola l'uso dei beni culturali privati e pubblici e le potestà

apparato amministrativo funzioni riferite a legislazioni di settore distinte, ma tutte unitariamente riconducibili al concetto di cultura di cui all'art. 9 Cost. Già all'epoca della nascita del ministero nel 1974/1975 si parlò, infatti, di «beni definiti in maniera unitaria, ma non unitariamente disciplinati» per far emergere la contraddizione tra la eterogeneità dei beni culturali e delle rispettive leggi di settore e l'unità dello «involucro» amministrativo<sup>5</sup>.

## 2. Nomi e funzioni del ministero, *un excursus*

L'attuale Ministero della cultura ha subito più volte cambiamenti nella denominazione. Un primo cambiamento del nome si ebbe sin dalla nascita del Ministero. Istituito con d.l. 14 dicembre 1974, n. 657 come «Ministero per i beni culturali e per l'ambiente», con portafoglio, per iniziativa di Giovanni Spadolini, Ministro senza portafoglio con delega per i beni culturali e l'ambiente dell'esecutivo Moro-La Malfa, divenne in sede di conversione «Ministero per i beni culturali e ambientali»<sup>6</sup>. Alcuni cambiamenti di denominazione andarono di pari passo con

---

amministrative che li riguardano è pur sempre quella precedente (del 1939 e del 1963)». Sul perché di un'amministrazione nuova con funzioni vecchie, senza modifica delle leggi ordinarie di settore, il mutamento dell'«involucro» poteva essere segno di vitalità della legislazione vecchia o di debolezza delle critiche ad essa: «Va fatto risalire alle deficienze delle proposte del secondo dopoguerra oppure alle difficoltà di tradurle in legge a petto della relativa facilità di creare una nuova struttura (si ripeterebbe, cioè, l'esperienza dell'istituzione di un altro ministero del dopoguerra, dopo quello delle partecipazioni statali, con il quale si trasferivano i poteri precedentemente spettanti ad altri uffici ad un unico organo, senza però regolare in modo diverso tali poteri, creando così – come si disse – una «scatola vuota?»). Per le critiche formulate dalle sinistre in sede di conversione del decreto-legge istitutivo del ministero relative proprio al solo spostamento di uffici, in assenza di indirizzi politici di riforma della legislazione di tutela, ivi, 133. Negli anni recenti, sulla tendenza ad operare in via amministrativa, con d.m. e d.p.c.m., consumando tutti gli spazi disponibili all'amministrazione ed evitando il più possibile modifiche al *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, d.lgs n. 42 del 2004, M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit., che riflette sulle due anime esistenti nel ministero dopo la stagione di riforme del 2014-2015, l'una fondata su strutture e saperi nuovi legati a educazione, creatività, digitale, a progetti speciali e iniziative volte al coinvolgimento dei privati, l'altra rappresentata dalla riorganizzazione degli apparati tradizionali centrali e periferici, DG Archeologia, belle arti e paesaggio e soprintendenze unitarie, in cui giocano i tratti genetici profondi dell'apparato amministrativo nell'esperienza italiana.

<sup>5</sup> S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 116, chiedendosi: «Perché, in una parola, è stato costituito un organismo unitario, chiamato a gestire poteri diversi con riguardo a beni definiti in maniera unitaria, ma non unitariamente disciplinati?». Il riferimento era all'epoca ai beni culturali e ambientali, disciplinari rispettivamente dalle leggi Bottai, legge 1° giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse storico e artistico*, e legge 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*, e alla disciplina di archivi e biblioteche. Le leggi Bottai riflettevano i postulati della filosofia idealistica tedesca, che distingueva il bello prodotto dall'uomo e la bellezza per natura, secondo una concezione marcatamente estetizzante, in M. AINIS, M. FIORILLO, *Beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Tomo Secondo, II Ed., Giuffrè, Milano, 2003, 1449-1511, spec. 1455.

<sup>6</sup> Così il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, in l. 29 gennaio 1975, n. 5. Sull'origine del Ministero, per tutti C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto per il patrimonio culturale*, II ed., Bologna, IIMulino, 2020, 73-140, spec. 87. Al Ministero vennero devolute le competenze già assegnate al Ministero della Pubblica Istruzione, competente per le Antichità e le Belle Arti, le Accademie e le Biblioteche, le competenze in materia di Archivi di Stato incardinate nel Ministero dell'Interno e le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri relative alla Discoteca di Stato, all'Editoria libraria e alla diffusione della cultura. Merita ricordare che G. SPADOLINI, *Una politica per i beni culturali. Discorsi alla Camera e al Senato della Repubblica per la conversione del decreto istitutivo del Ministero*, Firenze, Casa editrice Colombo, 1975, 11, ravvisava tra le ragioni dell'accorpamento in capo ad un unico apparato

significative modifiche delle attribuzioni, mentre altri furono soltanto di dettaglio. In particolare, nella conformazione più vicina all'attuale, su cui si sono innestate le successive riforme, il Ministero ha origine con il d.lgs 20 ottobre 1998, n. 368, uno dei decreti legislativi di attuazione della cosiddetta riforma Bassanini, a norma dell'art. 11, c.1, lett. a), l. 15 marzo 1997, n. 59. All'epoca, il Ministero venne denominato «Ministero per i beni e le attività culturali». Alle funzioni relative ai beni culturali e ambientali vennero accorpate le funzioni allora esercitate dal Dipartimento dello Spettacolo e dall'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>7</sup>. Questo nucleo originario di funzioni non fu mai in seguito contratto, rimanendo il d.lgs n. 368 del 1998 la fonte legislativa di riferimento anche per le successive modifiche. Ai nostri fini, rileva che fin dal 1998 il Ministero attraeva in sé competenze relative al patrimonio immateriale intangibile, andando al di là dei beni storico artistico e del paesaggio in senso stretto.

Questa evoluzione è evidente se si confrontano il primo regolamento di organizzazione del Ministero, d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805 e le funzioni attribuite al Ministero nel d.lgs n. 368 del 1998<sup>8</sup>. L'art. 1 del regolamento del 1975 assegnava al ministero la tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, specificati in beni archeologici, storici, artistici, archivistici e librari. In corrispondenza all'oggetto della tutela, il ministero si articolava in tre uffici centrali: un ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici; un ufficio per i beni archivistici e un ufficio per i beni librari e gli istituti culturali. Le funzioni degli uffici centrali e degli organi consultivi, Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali e comitati tecnico-scientifici di settore, rappresentavano, pertanto, nel 1975 il nucleo tradizionale del

---

delle funzioni preesistenti in seno al Ministero della Pubblica istruzione e alla Presidenza del Consiglio la necessità di avere un unico interlocutore del Parlamento, promotore di una iniziativa culturale unitaria e politica.

<sup>7</sup> Nota C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, cit., 88, che le deleghe della legge Bassanini miravano, in linea generale, ad alleggerire l'amministrazione statale, nell'ottica dei conferimenti di funzioni amministrative alle Regioni e alle autonomie locali, ma l'organizzazione dei beni culturali si discostò da questo percorso, per un verso rimanendo limitati i conferimenti di funzioni di cui al d.lgs n. 112 del 1998. Per altro verso, a livello di apparato statale, la delega di cui all'art. 11 l. n. 59 del 1997 venne esercitata prima e indipendentemente dalla più complessiva riforma operata con d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, di cui al testo, che nell'originario art. 52 confermava il d.lgs n. 368 del 1998.

<sup>8</sup> Dall'istituzione del ministero si sono succeduti sette regolamenti di organizzazione. Colpisce che il primo regolamento, di cui al testo, d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805, sia rimasto in vigore più di vent'anni, mentre sei successivi regolamenti si sono succeduti dalla nuova conformazione del ministero con d.lgs n. 368 del 1998. Si sono avuti il d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, modificato dal d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173; il d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, modificato dal d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91; il d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, abrogato e sostituito per una brevissima parentesi dal d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76, a sua volta abrogato e sostituito dal d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, ora modificato con d.p.c.m. 24 giugno 2021, tra l'altro, per adeguare la struttura del Mic al PNRR. Per una analisi dettagliata e riferimenti bibliografici relativi ai singoli regolamenti di organizzazione, C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, cit., 89. Sul d.p.c.m. di giugno 2021, L. CASINI, *Il ministero della Cultura di fronte al PNRR*, cit. Con riferimento specifico all'utilizzo del d.p.c.m. per l'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, D. GIROTTO, *L'Organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, in *aedon.ilmulino.it*, n. 2 del 2016.

patrimonio storico-artistico, disciplinato ancora all'epoca dalle leggi Bottai, da cui originò l'art. 9, comma 2, Cost., e dalla legge in materia di archivi del 1963.

Di fronte a questo assetto originario, il d.lgs n. 368 del 1998 determinò un vero e proprio salto di qualità. Accanto ai beni culturali in senso tradizionale, si affiancarono funzioni in materia di promozione delle attività culturali. Il termine “promozione” riprende l'art. 9, comma 1, Cost., che recita «promuove lo sviluppo della cultura». Le attività «in tutte le loro manifestazioni» sono esemplificate nelle «attività teatrali, musicali, cinematografiche, [ne]lla danza e ... altre forme di spettacolo», inclusi testualmente i circhi e gli spettacoli viaggianti, la fotografia, le arti plastiche e figurative, il design industriale. Diventarono, inoltre, competenza del ministero le funzioni in materia di promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali di elevato valore culturale; la promozione della cultura urbanistica e architettonica e la diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero<sup>9</sup>. In sintesi, pertanto, dal 1998 il ministero esercita le funzioni amministrative statali relative ai beni culturali e ambientali, ma anche allo spettacolo, al cinema, all'audiovisivo, tanto da far osservare in dottrina, ben prima dell'adozione dell'ultima denominazione Ministero della cultura, che «non vi sia settore riconducibile alla cultura, in tutte le sue espressioni, estraneo al governo e all'amministrazione» del ministero<sup>10</sup>.

I successivi mutamenti di denominazione tennero ferme le espressioni «beni» e «attività culturali» e dipesero dall'ingresso o dalla fuoriuscita delle competenze in materia di turismo, ma su questo aspetto il presente contributo non si intrattiene<sup>11</sup>.

### 3. Sulla parola «cultura»: andamenti

Si è visto che le attribuzioni del ministero si sono estese dal nucleo storico originario dell'archeologia, belle arti, archivi e biblioteche a attività immateriali, cogliendo sul piano organizzativo la considerazione in un quadro unitario di beni, attività e interessi che sono oggi ascrivibili tutti al concetto di «cultura» di cui all'art. 9 Cost. Nell'ottica della assonanza tra

---

<sup>9</sup> Così l'art. 2, c. 2, d.lgs n. 368 del 1998.

<sup>10</sup> Così C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, cit., 90.

<sup>11</sup> Con d.l. 26 aprile 2013, n. 43, conv. in l. 24 giugno 2013, n. 71, il ministero diventava «Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», assorbendo le funzioni in materia di turismo esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Per una breve parentesi di quindici mesi, con il Governo Conte I, il turismo viene assegnato al Ministero delle politiche agricole con d.l. 12 luglio 2018, n. 86, conv. in l. 9 agosto 2018, n. 97, con conseguente denominazione «Ministero per i beni e le attività culturali», per poi ritornare ad essere Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo con d.l. 21 settembre 2019, n. 104, conv. in l. 18 novembre 2019, n. 104. Su quest'ultima vicenda G. MENEGUS, *La riorganizzazione dei ministeri nel decreto-legge n. 104/2009 (con particolare riferimento alle funzioni in materia di turismo)*, in *osservatorioaic.it*, n. 1 del 2020, 4 febbraio 2020. Per cambiamenti di dettaglio nella denominazione, di cui al testo, ci si riferisce a «dei» beni e attività o «per» i beni e le attività culturali.

funzione del ministero e formula costituzionale, si vuole qui tentare un breve *excursus* su come sia maturato nel tempo il significato tecnico-giuridico della parola «cultura» in Costituzione.

È necessario qui premettere che il termine «cultura» non possiede una specifica accezione nel campo delle scienze giuridiche ed è anzi una parola poliseno nello stesso linguaggio ordinario. Per queste ragioni il termine, contenuto nel primo comma dell'art. 9 Cost., è stato nel tempo oggetto di un ampio dibattito, scontrandosi con le difficoltà di una ricostruzione che affonda le proprie fondamenta «nelle sabbie mobili d'un dettato normativo fluido e indeterminato»<sup>12</sup>. L'indeterminatezza della disposizione è stata associata per un verso alla fisiologica genericità delle disposizioni costituzionali, che ne rappresenta non un limite, bensì una risorsa per la capacità di accogliere fenomeni nuovi e di durare nel tempo; e, prima ancora, alla indeterminatezza che il diritto trae inevitabilmente dal linguaggio, essendo esso stesso un insieme di proposizioni linguistiche<sup>13</sup>.

Date queste premesse, gli studi di cui si darà conto sono del tutto parziali rispetto alla ricchissima letteratura, ma costituiscono uno spaccato della evoluzione della stessa scienza giuridica. Conviene innanzitutto anticipare che il concetto di cultura è stato esplorato da punti di vista diversi a seconda dei contesti di analisi. Esso ha coinvolto innanzitutto gli *oggetti* e, in specie negli studi amministrativistici di settore, la nozione di beni/patrimonio culturale<sup>14</sup>. In

---

<sup>12</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 33.

<sup>13</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., rispettivamente 40 ss. e 45, sull'indeterminatezza come carattere tipico dei testi costituzionali, e 42 ss., sul rapporto tra diritto e linguaggio, cui si rinvia per l'ampia bibliografia. «Cultura» è per l'A. un termine fattuale di tipo immateriale, designando in questo modo entità non determinate dal diritto, ma ad esso preesistenti, al pari di «salute», «lavoro», «arte», «scienza», «insegnamento», «paesaggio», termini che «traggono alimento da porzioni del reale estranee al mondo del diritto, e quindi non possiedono un'accezione tecnica precisa». L'A. condivide, d'altronde, la posizione di G. SILVESTRI, *Linguaggio della costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 1989, 254 ss., per cui, a differenza di ciò che accade per l'interpretazione della legge, in cui prevale la ricerca del significato tecnico-giuridico delle parole, nell'interpretazione delle norme costituzionali l'uso del linguaggio comune dovrebbe sempre prevalere su quello tecnico. A proposito dell'indeterminatezza dell'espressione «cultura» dell'art. 9 Cost., M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 70-80, spec. 71, ritiene insufficiente un'esegesi del testo costituzionale legata dai testi normativi che vi hanno dato attuazione e dal rapporto con i casi concreti, poiché l'espressione è un concetto valutativo i cui criteri applicativi consistono in parametri di giudizio riferiti a valori-etico sociali mutevoli, richiamando la «vaghezza socialmente tipica» di C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1990, 302 ss.

<sup>14</sup> Per esempio T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2001, 9, in cui l'art. 9 Cost. nel suo complesso è presentato nel quadro della storia della legislazione dei beni culturali, dopo le leggi Bottai, come massima dignità riconosciuta al paesaggio e al patrimonio storico e artistico nella Costituzione repubblicana; ivi, 38, la validità giuridica del concetto di bene culturale è fatta dipendere dalla concetto stesso di cultura, come concetto aperto il cui contenuto è dato da altre scienze, traslando così, sull'espressione «cultura», le riflessioni di M.S. Giannini in merito alla nozione liminale di bene culturale, su cui *infra.*, Il problema per gli AA. consiste, tuttavia, nella necessità di graduazione dell'intensità dell'interesse da cui dipende la connotazione culturale del bene, affinché la categoria non si identifichi con la totalità delle cose. Vi si rileva che la l. n. 1089 del 1939 e la il d.p.r. n. 1409 del 1963 davano una risposta, graduando l'interesse per «la particolare importanza» o «l'eccezionale interesse» [n.d.r. espressioni oggi riprese nell'art. 10, comma 3, d.lgs n. 42 del 2004]. Se è vero che queste espressioni possono apparire ambigue dal punto di vista giuridico, specie quali presupposti per la costituzione di obblighi a carico del privato, tuttavia, esse hanno un rilievo pratico e operativo, implicando una diversa articolazione dell'attività della pubblica amministrazione, specie nell'attività istruttoria. Con riferimento al



senso più ampio, si è detto che «diritto di cultura» è quella parte del diritto amministrativo che disciplina le attività svolte dai pubblici poteri, sia per favorire l'educazione artistica e scientifica dei cittadini, sia per disciplinare le attività dei privati che rientrano in questo settore dell'attività della persona e che sono generalmente considerate esercizio di corrispondenti libertà, quali la libertà dell'arte, la libertà della scienza, la libertà dell'insegnamento<sup>15</sup>. Inoltre, di cosa sia cultura si è dibattuto in chiave di politica del diritto, riflettendo sui fini e i limiti del potere pubblico<sup>16</sup>.

Sempre in via preliminare, appare opportuno chiarire alcune coordinate di carattere storico. In primo luogo, l'appartenenza ad un *genus* unico dei fatti di cultura, come la dottrina ha compiutamente dimostrato, era già ben presente nel tardo fascismo, ove le già menzionate leggi sulle cose dell'arte e le bellezze naturali erano state accompagnate, nello stesso arco di tempo, 1938-1939, da leggi recanti sovvenzioni alle stagioni liriche e concertistiche, alle compagnie drammatiche, di operetta e di riviste, da norme sul credito agevolato edilizio teatrale, dalla normativa corporativa per l'esercizio delle imprese di spettacoli viaggianti, da leggi nel campo cinematografico sul monopolio per l'acquisito, importazione e distribuzione di film stranieri, sulla disciplina delle attività di produzione dei film e sull'introduzione di premi di

---

d.lgs n. 112 del 1998, gli AA. commentano l'ansia del legislatore dell'epoca a generalizzare il concetto di bene culturale ad ogni manifestazione della vita associata, dimenticando la graduazione dell'interesse e smarrendo nozioni elementari della fondazione della categoria, come la materialità, per concludere che: «A questo punto dell'evoluzione del concetto occorre ammettere che i beni culturali sono qualcosa di molto diverso da quelle cose d'arte e bellezze naturali di cui si parlava sessant'anni fa».

<sup>15</sup> Così A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2020, 317-331, che prosegue considerando importanti componenti del diritto della cultura il «diritto dei beni culturali», legato ad un particolare regime degli oggetti, e l'ordinamento scolastico. Il saggio è dedicato in particolare al pluralismo radiotelevisivo e alla tutela delle minoranze linguistiche, quali ulteriori aspetti del diritto della cultura. Con «costituzione culturale», invece, in un'accezione più ampia, al pari di espressioni come «costituzione politica», «costituzione economica», l'A. intende l'insieme dei principi che descrivono i connotati fondamentali del tipo di società che i redattori della Costituzione vorrebbero veder realizzata, comprendendo principi quali la libertà personale, la libertà di coscienza, la libertà dal bisogno, l'ambiente. Per la ricostruzione di un diritto alla cultura come diritto soggettivo, G. REPETTO, *Il diritto alla cultura*, in V. BALDINI (a cura di), *Che cos'è un diritto fondamentale?*, *Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Cassino, 10-11 giugno 2016, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, e in *gruppodipisa.it*, n. 2 del 2016.

<sup>16</sup> Si inserisce nel quadro della politica del diritto l'importante studio di T. DE MAURO, *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, in *Il comune democratico*, n. 10, 1978, 15-22, spec. 16, per cui la definizione del concetto di cultura è una necessità teorica, richiamando A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, ed. critica a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 1975, 706-708, sulla continuità tra cultura del lavoro e cultura della riflessione, ma anche pratica e politica, rinviando a L. WITTGENSTEIN, *Philosophische Untersuchungen*, I ed., Blackwell, Londra, 1953, trad. ed. italiana, *Ricerche filosofiche*, a cura di M. Trinchero, I ed., Einaudi, Torino, 1967, sul carattere operativo e vitale di ogni elaborazione conoscitiva e intellettuale.

Numerosi studi prendono le mosse dai contributi di N. BOBBIO, *Cultura e politica* (1955), Einaudi, Torino, ristampa 1974, 32 ss., in cui si distingue tra politica di cultura, come politica degli uomini di cultura in difesa delle condizioni insopprimibili di esistenza autonoma e di sviluppo della cultura nella vita sociale, e politica culturale, ossia pianificazione della cultura secondo precisi indirizzi politici. Anche A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, cit., 320, riprende la contrapposizione per osservare come, se è facile condannare le politiche culturali totalitariste di Goebbels e Zdanov, meno facile è definire il punto di equilibrio tra libertà di ogni gruppo etnico, linguistico o religioso di sviluppare la propria identità e politiche volte a preservare queste identità complesse e insieme ad assumere i connotati di identità nazionale.

produzione; lo stesso per la produzione libraria, la disciplina delle biblioteche nazionali, il riordino della discoteca di Stato, la legge sul diritto d'autore, quest'ultima del 1941, e pure la legge urbanistica del 1942. Inoltre, in epoca fascista alle riforme sostanziali corrisposero importanti modificazioni organizzative, sia centrali che periferiche. Solo per un cenno, le soprintendenze furono portate da ventotto a cinquantotto. L'insieme di queste riforme ha portato a concludere che la normativa del tardo fascismo rappresentò un autentico complessivo programma di politica della cultura, estendendosi in maniera organica dai beni tradizionali, quali cose dell'arte, bellezze naturali, archivi, libri, dischi, film, a beni-attività quali il teatro, la lirica, gli spettacoli viaggianti<sup>17</sup>. In conclusione, il fatto che la «cultura» o «beni della cultura» o «patrimonio culturale» fosse un universo unitario, ma composito, fatto di entità che chiamavano in causa, per il loro modo d'essere, diverse tipologie di potestà pubbliche, risultava già all'epoca della scrittura della Costituzione ampiamente acquisito.

Tuttavia, all'epoca della redazione della Costituzione e nella letteratura successiva, diremo fino agli anni sessanta, il nucleo normativo centrale dell'art. 9 Cost. era ritenuto solo il secondo comma, riferito al «paesaggio» e al «patrimonio storico e artistico della Nazione», per il preciso referente normativo costituito dalle leggi Bottai di cui si è detto. Il primo comma, invece, risultò svalutato, ritenendolo per la sua genericità una disposizione priva di forza normativa<sup>18</sup>. L'evoluzione della scienza giuridica e della legislazione ordinaria ha condotto, tuttavia, ad una rilettura dell'art. 9 Cost., in cui il termine «cultura» del primo comma è risultato il formante centrale per assorbire nuovi significati maturati nel tempo. In particolare, il patrimonio culturale è stato esteso a elementi immateriali<sup>19</sup>, per effetto da un lato del diritto internazionale, con le convenzioni internazionali dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa<sup>20</sup>, dall'altro dei

---

<sup>17</sup> S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 123 ss., e 137, con un dettagliato riferimento a ciascuna delle leggi citate. Una interessante antologia delle norme adottate nel tardo fascismo commentate con scritti dell'epoca e saggi recenti si può rinvenire nei due volumi pubblicati nella collana Quaderni del Ministero per i beni e le attività culturali-Ufficio studi, V. CAZZATO (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 2001.

<sup>18</sup> Così F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali. Artt. 1-12*, Vol. I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 434-460, spec. 435, per cui il comma che all'epoca aveva maggiore fortuna era senz'altro il secondo, per il motivo che il primo, come si dirà *infra*, si riteneva coincidente con gli artt. 33 e 34 Cost.

<sup>19</sup> Per i diversi significati di immaterialità, G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in A. BARTOLINI, D. BRUNELLI, G. CAFORIO (a cura di), *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Jovene, Napoli, 2014, 171-188.

<sup>20</sup> Il riferimento è al rapporto del prof. Geoges Berlia al termine della riunione di esperti convocata dall'UNESCO a Parigi tra il 17 e il 21 ottobre 1949, alla Convenzione dell'Aja del 1954 sulla salvaguardia dei beni culturali dai rischi della guerra, alle Convenzioni UNESCO di Parigi del 1970 sulla illecita esportazione e del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale e, più recentemente, del 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e del 2005 sulla diversità delle espressioni culturali; inoltre, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio del 2000, resa esecutiva in Italia con l. n. 14 del 2006. Può aggiungersi ora la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sul valore del patrimonio culturale per la società, cosiddetta Convenzione di Faro, entrata in vigore nel 2011, resa esecutiva in Italia con l. n. 133 del 2020, su cui A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la Convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in

contributi dottrinali, e di seguito della stessa legislazione, inizialmente non relativa ai settori materiali dei beni culturali e paesaggistici, ma nel contesto del decentramento delle funzioni amministrative, a partire dal d.p.r.n. 616 del 1977 e più marcatamente con il d.lgs n. 112 del 1998. Sono comparse così nel tessuto normativo le attività culturali, la prosa, la musica, il cinema. I poteri pubblici sono stati conformati a nuovi compiti non solo limitativi della sfera giuridica privata, ma di incentivazione e sostegno attivo. Seguendo questo percorso, l'ancoraggio costituzionale delle acquisizioni dottrinali e normative maturate nel tempo che le formule del secondo comma dell'art. 9 Cost., «paesaggio» e «patrimonio storico e artistico della nazione», non riuscivano a contenere è stato rinvenuto nel più ampia espressione «cultura» del primo comma dell'art. 9<sup>21</sup>. Questo andamento ha consentito di ricondurre al testo costituzionale funzioni emergenti in materia di beni culturali che oggi risultano tipiche e costitutive della materia, ma che sono il frutto di una evoluzione, come la valorizzazione, ritrovandone la radice costituzionale nel verbo «promuove»<sup>22</sup>. L'andamento, perciò, è stato tipicamente ascendente, dalla legislazione ordinaria alla Costituzione. Tuttavia, sin dagli anni settanta gli studiosi si sono impegnati a individuare un significato tecnico-giuridico autonomo degli enunciati costituzionali, proprio per emanciparsi da una lettura riduttiva che trasformasse in precetto costituzionale i portati della legislazione ordinaria preesistente, all'epoca invariata. Gli studi si sono così concentrati sull'art. 9 Cost., individuandone i soggetti, il contenuto, i limiti, gli effetti in termini di fonti e di organizzazione, di vincolo e indirizzo ai pubblici poteri e di applicazione giudiziale. Alla maturazione del significato costituzionale del termine è dedicato il prossimo paragrafo.

---

*aedon.mulino.it*, n. 3 del 2020. Sul riconoscimento in trattati internazionali di un diritto soggettivo individuale alla cultura, M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 236, in relazione all'art. 22 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, all'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Oggi, l'art. 4 della Convenzione di Faro stabilisce che chiunque, da solo o collettivamente, ha diritto a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento.

<sup>21</sup> Sul fatto che le attività culturali, e più in generale il patrimonio immateriale, trovino fondamento nell'art. 9, comma 1, Cost., e non nel comma 2, con chiarezza M.A. CABIDDU, *Patrimonio culturale e paesaggio: il bello dell'Italia*, in M.A. CABIDDU, N. GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Giappichelli, Torino, 2021, 11, così come trovano fondamento nel comma 1 dell'art. 9 Cost. e nella libertà di arte e scienza dell'art. 33, comma 1, Cost. la protezione dei diritti dell'autore e inventore.

<sup>22</sup> D'altra parte, proprio la funzione di valorizzazione costituisce l'esempio di come il transito di significati dalla legislazione ordinaria al testo costituzionale abbia interessato non solo la Costituzione nel suo testo originario, ma anche le modifiche successivamente introdotte. Comparso, come noto, prima nella legislazione ordinaria relativa al decentramento amministrativo, di seguito è stato introdotto, con la legge costituzionale n. 3 del 2001 nell'art. 117 Cost., ove si legge oggi che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» [art. 117, comma 2, lett. s)], mentre le Regioni hanno competenza concorrente in tema di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». Sulla valorizzazione per tutti L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto per il patrimonio culturale*, cit., 195- 247.

#### 4. Cultura e Costituzione oggi

A fronte della accennata tendenza a comprendere nell'art. 9 Cost. i transiti di significati maturati nel diritto internazionale e sopranazionale, nella scienza giuridica e nella legislazione ordinaria, si vuole concentrare ora l'attenzione su come si sia sviluppata la ricerca di un significato autonomo della parola «cultura» in Costituzione.

Conviene partire da quello che può definirsi il punto di approdo. Dell'art. 9 si tende a dare oggi una lettura unitaria. Comune ai due commi della disposizione è l'introduzione tra i fini-valori della Carta costituzionale del valore estetico-culturale<sup>23</sup>. Il termine cultura costituisce così il genere, mentre ricerca scientifica e tecnica, patrimonio storico e artistico della Nazione e paesaggio sono specie, sicché i verbi «promuovere» e «tutelare» operano indistintamente sui contenuti di entrambi i commi della disposizione<sup>24</sup>. A questo risultato ha contribuito certamente la giurisprudenza costituzionale, su cui, tuttavia, il presente lavoro non si sofferma. Ci si limita qui a ricordare che il valore estetico-culturale è stato assunto come valore primario e principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale<sup>25</sup>. Ancora, interessa qui osservare che, attraverso l'interpretazione sistematica dell'art. 9 Cost. con altre disposizioni costituzionali, sono stati identificati il contenuto e i limiti dell'obbligo costituzionale di intervento dei poteri pubblici<sup>26</sup>. La garanzia di incomprimibili spazi di libertà dell'arte e della scienza di cui all'art. 33, primo

---

<sup>23</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *Beni culturali*, cit., 1460, valore diverso e conflittuale rispetto ai valori dell'industria e del profitto dominanti nelle società contemporanee, sicché l'art. 9 Cost. è un cuneo attraverso il quale irrompe l'esigenza di assicurare il progresso culturale della comunità civile e l'impegno dei pubblici poteri di impulso alla creazione e distribuzione dei fatti culturali.

<sup>24</sup> In F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 434-460, l'analisi del primo e del secondo comma dell'art. 9 Cost. è nettamente separata, come due disposti autonomi con distinte implicazioni organizzative e istituzionali; solo in un inciso, a pag. 446, si suggeriva una lettura unitaria dell'intero articolo, in cui il secondo comma era definito «accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura». Ad anni di distanza, optano, invece, chiaramente per una lettura unitaria M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 221, e M. BETZU, *Art. 9*, cit., 71. M. CECCHETTI insiste particolarmente sulla «traiettorie circolare» di significanze nella quale il secondo comma è illuminato dal primo e viceversa, richiamando M. FIORILLO, *Le attività culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2003, 171, e citando un discorso del Presidente Ciampi del 5.5.2003, in [www.quirinale.it/Discorsi](http://www.quirinale.it/Discorsi), per cui «sviluppo, ricerca cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile». L'effetto dell'interpretazione unitaria è che la divisione in parte statica (tutela) e parte dinamica (promozione) riferita ai soli oggetti dei rispettivi commi risulta errata, agendo i verbi su tutti e quattro gli oggetti della disposizione. Per questo, l'esame della disposizione non è svolto dall'A. per commi, ma per tre profili comuni a entrambi: gli oggetti affidati ai poteri pubblici; i poteri; i soggetti (la Repubblica e le sue articolazioni). M. BETZU, oltre che nel dato testuale, per cui «Repubblica» è soggetto di entrambi i commi, riconduce l'interpretazione unitaria, prevalente in dottrina, «all'evoluzione sociale e legislativa che ha caratterizzato la materia, accompagnata dalla lenta, ma ininterrotta maturazione di una consapevolezza culturale tale da consentire una rappresentazione astratta unitaria dei quattro ambiti materiali indicati dall'articolo». Che il comma 2 dell'art. 9 fosse un riflesso settoriale del comma 1, giuridicamente dotato di maggior rilievo, già E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano Editore, Napoli, 1961, 74.

<sup>25</sup> M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 221, nota 28, con rinvio a Corte cost. 239 del 1082, 359 del 1985; 151, 152 e 153 del 1986; 921 del 1988; 277 del 1993; 378 del 2000.

<sup>26</sup> Per una critica al *laissez-faire* come scelta di politica di cultura e la doverosità di politiche premiali, con l'avvertenza delle insidie che possono nascondersi dietro alle forme di incentivazione indiretta per sostenere opzioni ideologiche affini alle forze di governo, in una forma di censura informale e sotterranea, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 18-31, spec. 26; in quest'ultimo senso già F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 440.

comma, Cost. costituisce anche il limite all'intervento pubblico, impedendo una politica culturale centralizzata e autoritaria e traducendosi nell'obbligo di garantire forme e modi per l'effettivo esercizio di quelle libertà. Il principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e l'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. indicano che il fine delle politiche pubbliche è costituito dal libero sviluppo della personalità, per consentire la piena partecipazione di ogni individuo alla vita democratica<sup>27</sup>. L'art. 3, comma 2, esprime inoltre, l'impegno a sostenere i fatti culturali deboli o minoritari, che rischiano di essere annichiliti da culture dominanti o prevalenti nel mercato<sup>28</sup>. L'art. 4 Cost. implica un obbligo di prevedere strumenti affinché sia riconosciuta una giusta remunerazione e tutela del lavoro intellettuale e creativo<sup>29</sup>, specie nei confronti di quelle esperienze prive di utilità pratica e quindi di mercato. L'art. 6 Cost. indirizza l'azione pubblica nei confronti delle minoranze linguistiche. Di fondo, costituisce parametro generale e limite dell'intervento pubblico il principio pluralista, indirizzando l'intervento pubblico verso la garanzia della molteplicità delle espressioni culturali. Il pluralismo culturale costituisce, in definitiva, il vero nucleo di valore dell'art. 9 Cost.<sup>30</sup>. Questo pluralismo si rinviene anche sotto il profilo istituzionale. «Repubblica» nell'art. 9 Cost., già prima della riforma costituzionale del 2001 e ancor di più oggi alla luce dell'art. 114 Cost., è stata intesa come riferita all'articolazione su tutti i livelli di governo delle politiche della cultura, nelle rispettive competenze, costituendo questa stessa articolazione un antidoto a una cultura monopolistica e una garanzia delle istanze minoritarie<sup>31</sup>. L'art. 118, quarto comma, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, apre all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, iniziativa che certamente la galassia di associazioni

---

<sup>27</sup> Per G. REPETTO, *Art. 9*, cit., 70, la novità dell'art. 9 Cost. non sta tanto nell'aver incluso cultura, ricerca, paesaggio e patrimonio storico-artistico come beni costituzionalmente meritevoli di promozione e di tutela, poiché, riprendendo M.S. Giannini, una qualche forma di politica culturale e di protezione dell'ambiente e del paesaggio è sempre esistita nello Stato moderno, ma nell'aver reso questa azione funzionale al più pieno dispiegamento dei diritti individuali e al consolidamento dei percorsi di costruzione dell'identità nazionale.

<sup>28</sup> Propone uno schema affine alla neutralità attiva propria del principio di laicità F. RIMOLI, *L'Arte*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Tomo Secondo, II Ed., Giuffrè, Milano, 2003, 1513-1553, spec. 1521, 1524, 1547, in quanto solo i poteri pubblici possono giocare un ruolo di riequilibrio a vantaggio delle espressioni artistiche deboli escluse dalle logiche e dagli interessi del mercato, specie nel contesto italiano in cui prevale un oligopolio economico e manca la piccola e media donazione privata tipica degli Stati Uniti. M. BETZU, *Art. 9*, cit., 72, in merito all'interpretazione sistematica dell'art. 9, comma 2, Cost. con l'art. 3, comma 2 per il sostegno a culture subalterne o addirittura osteggiate, riconduce gli obblighi dell'azione pubblica alla promozione della «mitezza culturale», da G. ZAGREBLESKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, spec. 11 ss., quale particolare declinazione del carattere essenziale dei moderni Stati costituzionali.

<sup>29</sup> Sull'origine del diritto d'autore nell'Europa continentale dell'800 come misura di contenimento della subalternità socioeconomica degli autori di opere artistiche e letterarie nei confronti dell'emergente industria dell'editoria, le belle pagine di R. ROMANO, P. SPADA, *Parte generale*, in P. AUTERI, G. FLORIDIA, V. MANGINI, G. OLIVIERI, M. RICOLFI, R. ROMANO, P. SPADA, *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, V ed., Giappichelli, Torino, 2016, 3-60, spec. 4-7.

<sup>30</sup> Per questa ricostruzione, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 115 ss.

<sup>31</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 136-137, e M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 232. In questo senso, pur nelle limitate attribuzioni regionali dell'epoca, già E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, cit., 110-111.

dedicate alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale e dell'ambiente rende particolarmente viva<sup>32</sup>.

Questo, si è detto, può essere sintetizzato come un punto di approdo. Ma ai nostri fini è interessante ragionare sul come, partendo dall'incertezza intorno al termine «cultura» dell'art. 9 Cost., si sia giunti a questo risultato. Scontando una inevitabile semplificazione, possono distinguersi negli studi giuridici tre atteggiamenti, riferiti ad epoche storiche diverse: un primo atteggiamento è di rinuncia, prescindendo da qualsivoglia tentativo di definizione; un secondo atteggiamento ha due volti: una rivendicazione dell'autonomia della disposizione costituzionale dalla legislazione ordinaria esistente e, insieme, l'adesione e ripresa consapevole di concetti maturati in altre scienze umane; il terzo è la ricerca di una nozione giuridicamente autonoma, che delle altre scienze trattiene solo alcuni punti.

##### **5. Alla ricerca del significato normativo di «cultura» nell'art. 9 Cost.**

Al primo atteggiamento della dottrina ora prospettato – rinuncia ad una autonoma definizione di «cultura» nell'art. 9 Cost. – è possibile ascrivere uno dei primi studi monografici sul tema, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana* di Enrico Spagna Musso, del 1961. Il volume è dedicato alla libertà di insegnamento e al diritto all'istruzione, ma la scuola è considerata parte della cultura, insieme all'arte e alla scienza, sicché l'indagine investe l'intero rapporto del potere pubblico rispetto alla cultura. Nelle premesse l'Autore imposta la ricerca come analisi dei principi costituzionali in materia di cultura nel contesto del rinnovato Stato democratico costituzionale, quale tratto caratteristico della forma di Stato. Interrogandosi sull'analisi del rapporto tra Stato e cultura dal punto di vista metodologico, l'Autore avverte che: «Se per lo studioso di discipline filosofiche o letterarie il rapporto va individuato mediante l'approfondimento della problematica inerente al concetto di cultura, partendo dal secondo termine del rapporto [n.d.r. cultura] per arrivare al primo [n.d.r. Stato], l'itinerario del giurista deve essere opposto: in definitiva, deve rinvenire direttamente nel modo d'essere dello Stato le ragioni del suo atteggiamento». Sicché l'analisi si sofferma sul rapporto tra potere pubblico e cultura, senza tuttavia darne alcuna definizione, o meglio presupponendo implicitamente una

---

<sup>32</sup> In una delle sue declinazioni, la sussidiarietà orizzontale è stata una delle ragioni alla base del dibattito sui beni comuni, tra cui anche i beni del patrimonio storico artistico e del paesaggio. Per una sistematizzazione delle dottrine sui beni comuni, distinguendone presupposti e fini, F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza-Università degli Studi di Trento, 2016, 37-61. Oggi, la nozione di «comunità di cultura» o «comunità patrimoniale» introdotta dalla Convenzione di Faro è ricondotta al principio di sussidiarietà orizzontale, per esempio in A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la Convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, cit.

definizione ampia e atecnica di ogni e più ampia manifestazione culturale, senza ulteriori specificazioni<sup>33</sup>.

Il secondo atteggiamento, maturato negli anni settanta, si distingue innanzitutto per la rivendicazione di autonomia della disposizione costituzionale dalla legislazione ordinaria preesistente. Si legge chiaramente nel commento di Fabio Merusi all'art. 9 Cost., del 1975, che «non è più possibile considerare il II comma dell'articolo una “sublimazione” della legislazione ordinaria del 1939 [...]. La norma costituzionale non può dunque che essere considerata per quello che può valere oggi, in relazione ai problemi di oggi: come possibile progetto per il futuro, anziché come legittimazione del presente»<sup>34</sup>. A questo assunto metodologico segue il ricorso a nozioni extragiuridiche. Di fronte al problema di interpretare espressioni il cui significato non è esplicitato dalla Carta costituzionale in successivi articoli, né ricostruibile con criteri di ermeneutica normativa applicati alle sole norme costituzionali, l'unico metodo praticabile, si sostiene, è «far ricorso al significato attuale che a determinate espressioni costituzionali danno scienze non giuridiche»<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup>E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, cit., 41. Questa monografia è stata duramente criticata da F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 441, per il rinvio dell'espressione Stato di cultura allo Stato totalitario, espressione ricondotta a una cattiva traduzione e a cattive letture della dottrina tedesca, e in ogni caso inutile a fini pratici e operativi. In realtà, nella prospettazione di E. SPAGNA MUSSO l'espressione rinvia alla Costituzione di Weimar, per indicare come il rapporto tra Stato e cultura nella Costituzione italiana vada letto nel rinnovato contesto degli obblighi di intervento pubblico tipici dello Stato sociale costituzionale, volti a rimuovere le disuguaglianze materiali che si oppongono alla libera partecipazione dei cittadini alla vita democratica, di cui all'art. 3, comma 2; compito dello Stato, perciò, non sarebbe solo rimuovere ostacoli di ordine socio-economico, ma anche socio-culturale, con il fine di garantire la formazione di una libertà di giudizio che è coesistente alla stessa sopravvivenza dei caratteri sostanziali dello Stato democratico, ivi, 47, 51. È nitido, quindi, in più punti del volume, l'impedimento costituzionale a una cultura accentrata e autoritaria, così come la subordinazione della cultura e della formazione scolastica ad un indirizzo politico, ivi, 57, 61, 74, 156, pena la lesione delle libertà costituzionali che definiscono gli spazi e i limiti dell'intervento statale, art. 33, art. 34 Cost., e per l'A. anche l'art. 30 Cost., sul diritto e dovere dei genitori di mantenere ed educare i figli. Proprio la lettura congiunta degli art. 9, 33 e 34 Cost. porta l'A. a dire che l'art. 9 Cost. non è una norma priva di valore giuridico, essendo solo in apparenza indeterminata, mentre il suo contenuto è dato esattamente dal principio della libertà della cultura espresso dalle richiamate disposizioni costituzionali, origine di autonome posizioni giuridiche soggettive, ivi, 98. Ancora, vi si enuclea la protezione qualificata dell'arte rispetto ad altre forme di manifestazione del pensiero, per cui in virtù dell'art. 33, comma 1, Cost., non si applica alle manifestazioni artistiche il limite del buon costume di cui all'art. 21 Cost, ivi, 183. Vero è che, in termini che suscitano perplessità, l'A. utilizza proprio per le libertà culturali dell'arte, della scienza e dell'insegnamento la qualificazione di diritti pubblici soggettivi, senza discuterla, e per il diritto all'istruzione la categoria degli *status civitatis*, ivi, 182, concludendo che non esiste un obbligo costituzionale di garantire l'istruzione elementare agli stranieri, ma una mera facoltà disponibile al legislatore. Pur ricorrendo a queste categorie, l'A. nega che le libertà culturali siano funzionalmente preordinate alla soddisfazione di interessi imputabili allo Stato, ivi, 71, dichiarando di condividere la contraddizione tra affermazione di libertà e sua funzionalizzazione messa in luce da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, 6. La ricostruzione di Spagna Musso, per l'origine dello Stato di cultura dalla Costituzione di Weimar, è ripresa da A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, cit., 317-318, chiedendosi se i principi che regolano l'azione dello Stato in relazione alle attività artistiche, e l'espressione Stato di cultura, non possano essere ricondotti, più che allo Stato sociale, allo Stato di diritto: come quest'ultima espressione riassume in sé i principi che gli ordinamenti costituzionali moderni adottano in materia giudiziaria e processuale, così la formula Stato di cultura potrebbe valere come sintesi dei principi in materia di istruzione e di cultura.

<sup>34</sup> F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 444.

<sup>35</sup> F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 445.

Merusi si riferiva in particolare alla nozione di «paesaggio»<sup>36</sup>. Ma appartiene certamente agli anni settanta una generale tendenza all'apertura consapevole alle definizioni extragiuridiche, in specie all'antropologia. Un noto saggio di Tullio De Mauro del 1975 è particolarmente significativo ai nostri fini. L'ottica adottata era quella, di politica del diritto, di una severa critica ad una politica della cultura ancorata a capolavori tangibili esteticamente connotati, aristocratica per soggetti che la definivano e per destinatari, lasciando fuori «memorie, suoni, gesti, parole»<sup>37</sup>. Alla ricerca delle origini della parola, l'autorevole studioso individuava due significati di cultura nel linguaggio ordinario, l'uno riferito, in senso valutativo, recante un giudizio, alle attività superiori, intellettualmente qualificate, non esecutive<sup>38</sup>, e ai relativi prodotti, come la cultura di Dante o la cultura greca; il secondo, dal latino, legato al senso operativo del termine, dunque al lavoro agricolo e a ogni intervento manipolativo sulla natura. Per uscire dalle angustie di una cultura elitaria, l'Autore apriva al significato descrittivo di cultura maturato nelle scienze antropologiche, nella zoologia e nell'etologia secondo le rispettive procedure scientifiche di analisi<sup>39</sup>. In prima approssimazione, è cultura in questo senso «qualunque forma di vita che non sia prevista come obbligatoria dal patrimonio genetico di una specie», giungendo ad affermare, per questa via, che sono cultura l'invenzione della ruota, come un dipinto di Masaccio, l'utilizzazione della forza vapore e la scoperta del calcolo infinitesimale, il rozzo modo di cucinare un cibo, come una sinfonia di Beethoven<sup>40</sup>. Ma così esteso il concetto, il pericolo rilevato è quello del panculturalismo, o del relativismo culturale, mentre appare

---

<sup>36</sup> Il rinvio è alla definizione di paesaggio di A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amm.*, 1970, III, 360, che riprende e sintetizza ID, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, 3, intendendo il paesaggio non limitato alle bellezze naturali e alla loro conservazione statica, ma comprendente le interazioni tra uomo e natura e la loro considerazione dinamica.

<sup>37</sup> T. DE MAURO, *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, cit., 15.

<sup>38</sup> È questo il significato che M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 59, rinvia in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Giuffrè, Milano, 1985, 164, come riferita alle concezioni di cui fanno portatrici le élites intellettuali in un dato momento storico. Questo significato appare inadeguato alla luce del fine di sviluppo e emancipazione della persona dell'art. 3, comma 2, Cost., a prescindere dalle condizioni personali e sociali.

<sup>39</sup> Sui diversi significati di cultura nell'antropologia, tutti riconducibili alla dimensione descrittiva, v. le ricche pagine di M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 62-71, che chiarisce che cultura è l'oggetto stesso dell'antropologia. Solo per un cenno, l'A. cita il volume di C. KLUCKHOHN, A.L. KROEBER, *Il concetto di cultura*, 1952, trad. it., a cura di E. Calzavara, Il Mulino, Bologna, 1972, 83 ss., in cui si contano circa trecento definizioni di cultura e se ne discutono centosessantasei.

<sup>40</sup> Quest'ultima affermazione, rimasta famosa, è tratta da N. ABBAGNANO, *Dizionario di filosofia*, II ed., Utet, Torino, 1971, 207. Nello specifico, l'A. individua almeno tre diverse capacità vitali nel senso antropologico di cultura, che consentono di distinguere le manifestazioni culturali in gradi di complessità: la capacità di imitazione e ripetizione di segmenti di esperienza, la capacità di loro utilizzazione combinata e la capacità, tipica dell'uso delle lingue e dei dialetti, di cambiare, di introdurre e capire parole e regole nuove, ossia una capacità di invenzione, sicché: «possiamo chiamare cultura tutte le forme di adattamento delle cose a noi e di noi alle cose, forme cui noi ricorriamo o (I) per imitazione, cioè conservazione e memoria, oppure (II) per combinazione di elementi già dati, oppure ancora (III) per via di creatività, manipolando e forzando gli elementi dati, inventando elementi nuovi e nuove regole di raggruppamento combinatorio (18-19).



necessario definire e costruire un modello di politica della cultura che sia in grado di ordinare le manifestazioni della cultura stessa. Di qui l'affermazione dell'unità dello spazio culturale, in grado di comprendere e ordinare manifestazioni elementari dell'azione umana insieme a Guernica o all'Ulisse di Joyce. Lo scopo è affermare la possibilità di movimento entro quello spazio, cioè la «restituzione ad ogni individuo (oltre le parcellizzazioni e le gabbie create dalla divisione dei popoli, del lavoro e delle classi) delle capacità di muoversi liberamente, elettivamente, entro lo spazio culturale, vivendo in prima persona l'unità ordinata dello spazio culturale». Una proposta di politica del diritto, dunque, che è definita espressamente obiettivo politico generale, in attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost. e del compito di rimozione degli ostacoli che si oppongono alla piena partecipazione alla vita democratica.

Emerge in questo saggio nitidamente il ricorso alle acquisizioni dell'antropologia per definire l'oggetto e i fini dell'azione dei poteri pubblici. La stessa consapevole apertura a concetti extragiuridici era presente negli studi di diritto amministrativo per ciò che attiene alla legislazione ordinaria. Massimo Severo Giannini, in un famoso saggio sui beni culturali del 1976, si interrogava sul significato della dichiarazione I «Patrimonio culturale della Nazione» della Commissione parlamentare d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio<sup>41</sup>, cosiddetta Commissione Franceschini, di cui dieci anni prima egli stesso era stato componente. Punto di partenza era l'interrogativo se l'espressione «beni culturali», entrata nell'uso comune dopo i lavori della Commissione, avesse valenza tecnico-giuridica, poiché «il comune convincimento circa l'esistenza di una categoria non esime il giurista dal verificare se essa sia accettabile anche giuridicamente». La dichiarazione I era divisa in due periodi. Nel primo si affermava: «Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i Beni aventi riferimento alla storia della civiltà». Nel secondo: «Sono assoggettati alla legge i Beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà»<sup>42</sup>. Massimo Severo Giannini riteneva che il criterio «avente riferimento alla storia della civiltà» della prima parte della dichiarazione utilizzasse una connotazione non giuridica. La

---

<sup>41</sup> Si tratta della Commissione istituita con l. 26 aprile 1964, n. 310, che operò sino al 1966 e concluse i lavori con 84 dichiarazioni, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Vol. I, Roma, Casa editrice Colombo, 1967, 22. La relazione conclusiva e le dichiarazioni sono pubblicate anche in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1966, 119 ss.

<sup>42</sup> Nel commento redatto dalla stessa Commissione alla prima parte della dichiarazione si legge che questo primo enunciato si riferisce a tutti i Beni culturali (maiuscolo nel testo), «quindi anche a quelli che o per natura – come i Beni immateriali (per esempio proprietà letteraria, diritti d'invenzione) – o per ragioni storico-giuridiche – come i beni adibiti alla ricerca scientifica – non sono assoggettati alle disposizioni della legge [n.d.r. si intende legge sui beni culturali in senso stretto], ma sono regolati da altre leggi». Tra i beni qui indicati M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1976, 3-38, spec. 2, 33-34, comprendeva anche le opere del pensiero filosofico e scientifico, della letteratura, della musica, dello spettacolo, dell'invenzione, come beni anch'essi culturali, ma regolati da altre leggi di settore rispetto alle leggi Bottai.

seconda parte della dichiarazione, invece, ossia l'assoggettamento alla legge dei beni indicati e di ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà, introduceva un criterio giuridicamente valido<sup>43</sup>. Risiede qui, nella nota ricostruzione di Giannini, la definizione dei beni culturali come nozione «liminale», ossia «a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto, una propria definizione per altri tratti giuridicamente conchiusi, bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche», osservando che il numero delle nozioni giuridicamente liminali era crescente negli ordinamenti contemporanei, onde sotto tale aspetto non vi erano neppure da rilevare particolarità<sup>44</sup>.

Ancora, sempre sul versante degli studi amministrativistici, nel momento in cui i giuristi interiorizzavano e facevano propria l'estensione della nozione di cultura ai concetti elaborati dalla scienza antropologica, rilevavano tutte le difficoltà di questo cambio di paradigma per la definizione dell'oggetto e dei contenuti dell'azione pubblica. Scriveva Sabino Cassese nel 1975 che, se oggetto della tutela non è più un bene che abbia un supporto materiale, «tutto lo strumentario della proprietà e degli interventi pubblici diretti a limitarla, sono inservibili»<sup>45</sup>. A

---

<sup>43</sup> M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., 2, 33-34; dal punto di vista giuridico, la differenza tra i beni di cui alla prima parte della dichiarazione I, ossia le opere della letteratura, della musica, del teatro, regolate da altre leggi di settore, e i beni culturali in senso stretto consiste nel rilievo della «cosa»: tutti i beni culturali nel senso ampio sono immateriali per il valore immateriale che recano in sé, ma nelle opere letterarie, musicali, teatrali, la cosa è solo strumento di riproduzione finalizzato alla circolazione fisica del bene, cosicché se si perde la cosa, il bene non scompare, ma continua a circolare in altre riproduzioni e formati, mentre per i beni culturali in senso stretto la cosa fisica compendia in sé un bene immateriale e un bene materiale, ed in relazione a quella materialità si pongono le ragioni pratiche di tutela pubblica. Così, le Rime del Petrarca appartengono al patrimonio letterario del mondo, le tante edizioni ne consentono la diffusione e conoscenza, ma non sono beni librari, bensì mero supporto documentale; i manoscritti delle Rime, invece, sono bene culturale in quanto contengono gli enunciati originali della creazione letteraria e, dunque, sono testimonianza avente valore di civiltà.

<sup>44</sup> M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, ivi, 8. Il bene culturale è, dunque, cosa su cui insistono più beni giuridici: un bene patrimoniale oggetto della proprietà, pubblica o privata, o di altri diritti reali o di godimento sulla cosa; un bene immateriale, l'interesse culturale, non patrimoniale, relativo alla conservazione della cultura e alla fruibilità nell'universo culturale, definito interesse di natura immateriale e pubblica e oggetto di situazioni giuridiche soggettive di cui è titolare lo Stato, distinte dalla cosa come supporto materiale e dal suo regime giuridico. In conclusione, il bene culturale è sempre pubblico non per appartenenza ma per fruizione, con rinvio esplicito alla teoria generale di S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, Giuffrè, Milano, 1962, sulla coesistenza sulle cose di una pluralità di beni giuridici. Per ciò che attiene al termine «civiltà», l'A. indica che nei lavori della Commissione Franceschini è stato inteso «ne l'accezione comunemente diffusa nelle scienze dell'uomo, di insieme dei modi di pensare sentire e vivere dei gruppi sociali nel tempo e nello spazio», precisando che sia da escludere che esso sia stato riferito al grado di evoluzione di una civiltà, più o meno evoluta, o al «dibattito che si svolge da un secolo, tra filosofi, sociologi, antropologi, sulla fine struttura della civiltà o della cultura», poiché «anche le cose testimonianze materiali di culture primitive, di culture subalterne, di culture di gruppi attardati, ecc..., sono beni culturali». In senso critico sulla nozione di civiltà utilizzata dalla Commissione Franceschini, perché fonte di travisamento, in quanto semanticamente riferibile a cultura progredita, mentre chiaramente la Commissione aveva adottato un criterio storico aperto ad ogni forma materiale di manifestazione di una comunità, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 87.

<sup>45</sup> S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 137, che prende le mosse dal dibattito antropologico svoltosi negli anni tra '30 e '50 del novecento sul concetto di cultura e richiama gli studi compiuti a partire dal 1871, con la pubblicazione da parte di Taylor di *Primitive culture*, che aveva dimostrato come della cultura facessero parte i modi di vestire e di adornarsi, gli oggetti di culto, i mezzi di trasporto, un bastone da scavo, una canoa, i comportamenti religiosi, gli usi giuridici, i comportamenti cerimoniali, le tecniche di lavoro, per concludere che: «È difficile – per il giurista, non per l'antropologo – comprendere come del patrimonio culturale

conclusione di queste poche righe, dunque, emerge certamente negli anni settanta nella dottrina giuridica non solo la consapevolezza, ma anzi la necessità di rivolgersi a nozioni extragiuridiche, interrogandosi sugli effetti che questa estensione aveva in termini di definizione dei soggetti e dei poteri pubblici.

#### 6. (segue) un significato aperto, ma giuridicamente connotato.

Se si ritorna al commento all'art. 9 di Fabio Merusi, da cui si sono prese le mosse, ci si avvede che il riferimento all'indeterminatezza dei concetti giuridici, all'epoca, non era rivolto al termine «cultura» del primo comma, bensì alle nozioni di «paesaggio» e «patrimonio storico e artistico della Nazione» del secondo comma<sup>46</sup>. In effetti, del primo comma l'Autore percepiva e rivendicava la valenza normativa, come principio generale, ma senza attribuirvi un contenuto proprio, poiché esso doveva ritenersi «quasi interamente esplicitato nei successivi artt. 33 e 34»<sup>47</sup>. Per i concetti di paesaggio e patrimonio storico e artistico, invece, l'indeterminatezza e insieme l'apertura ad altre scienze giuridiche conduceva l'Autore, dal punto di vista metodologico, ad utilizzare la nozione di «concetti giuridici indeterminati» per comprendere se, in assenza di uno sviluppo legislativo, dalla sola disposizione costituzionale potesse trarsi uno «statuto minimo» dei beni culturali suscettibile di dar luogo a situazioni giudizialmente azionabili. Il contesto, dunque, era quello di una inerzia legislativa che si intendeva superare, traendo significati operativi direttamente dal testo costituzionale<sup>48</sup>.

---

facciano parte non solo gli artefatti e il corredo materiale dell'uomo, ma anche i costumi, il sistema di valori, le credenze, le regole di comportamento, il linguaggio, le abitudini corporee o intellettuali», citando la nozione di «ambiente secondario» di B. Malinovski, in P. ROSSI (a cura di), *Il concetto di cultura*, Einaudi, Torino, 1970, 162.

<sup>46</sup> F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 449.

<sup>47</sup> F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 435. Dal primo comma, l'A. ricava essenzialmente tre elementi: la negazione del monismo ideologico-culturale proprio dello Stato totalitario fascista; la necessità di perseguire un punto di equilibrio tra pubblici poteri e libertà culturali, artistiche e scientifiche, di cui all'art. 33 Cost., punto che sarebbe già razionalizzato in Costituzione solo per la scuola, nei commi successivi al primo dell'art. 33 Cost., ma non per le restanti libertà del primo comma, tanto che gli stessi scritti di N. Bobbio su cultura e politica, citati *supra* e richiamati anche da questo A., sono definiti «solo una delle possibili forme di tale rapporto, priva, come tale, di rilievo costituzionale». Infine, l'A. ne ricava alcune implicazioni di carattere organizzativo: il richiamo alla Repubblica come Stato-ordinamento, senza che, tuttavia, vi fosse all'epoca, se si eccettuano le limitate competenze legislative regionali in materia, alcuna distribuzione costituzionalmente vincolata delle funzioni culturali e di ricerca scientifica tra le figure soggettive pubbliche – mentre oggi il ragionamento è più complesso alla luce degli artt. 117 e 118 Cost. riformati nel 2001, su cui iM. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 232-234; infine la possibilità dei soggetti pubblici di agire direttamente per promuovere la cultura e ricerca scientifica, oppure indirettamente attraverso la concessione di incentivi a soggetti privati, interrogandosi sulla azionabilità in giudizio di tali pretese. Preavvertiva l'A. già all'epoca che: «È soprattutto attraverso l'azione di incentivazione che si palesa il pericolo della manipolazione della cultura e della ricerca secondo le “tendenze” ideologiche del potere politico», concludendo che l'art. 3 Cost., come principio di eguaglianza, fornisce una garanzia solo parziale, perché difficilmente azionabile di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi e di fronte al giudice amministrativo nel giudizio su provvedimenti amministrativi. Pare di poter dire che la realtà ha smentito questa cautela.

<sup>48</sup> F. MERUSI, *Art. 9 Cost.*, cit., 448. Esempio di azionabilità giudiziale è l'art. 734 c.p., recante una contravvenzione per la distruzione o alternazione di bellezze naturali, per cui il giudice penale è da solo autorizzato a trarre dall'art. 9, comma 2, Cost., inteso come concetto giuridico indeterminato, l'identificazione di una bellezza

Il dibattito intorno alla categoria dei concetti giuridici indeterminati ritorna a vent'anni di distanza nel terzo, e ultimo, atteggiamento della dottrina intorno al termine «cultura» che si vuole qui analizzare. Si è detto che questo atteggiamento consiste nell'accettare, in quanto ineliminabile, il significato offerto da altre scienze, ma insieme limitarlo, per precisare il significato normativo dell'art. 9 Cost. Il presupposto è che una fattispecie del tutto aperta a nozioni offerte da altre scienze determini di fatto la rinuncia a una definizione. Se per Fabio Merusi nel 1975 concetti giuridici indeterminati erano, dunque, quelli del secondo comma dell'art. 9 Cost., in uno degli studi più approfonditi sul tema della cultura dal punto di vista costituzionale, nel 1991 Michele Ainis si interrogava sull'utilizzabilità della stessa categoria, cara alla dottrina amministrativistica tedesca e italiana, per il primo comma. Il rischio, tuttavia, osservava lo stesso Ainis, era una decostituzionalizzazione di fatto della materia regolata dall'art. 9 Cost., se inteso come una sorta di delega in bianco ai centri di produzione normativa<sup>49</sup>. Colpisce, dunque, che la medesima, discussa, categoria dei concetti giuridici indeterminati<sup>50</sup> sia stata testata nel 1975 per il secondo comma dell'art. 9 Cost., che all'epoca

---

naturale e di un danno, a prescindere dalla sua contestazione da parte della pubblica amministrazione. L'art. 9, comma 2, Cost. e l'art. 734 c.p. legittimano, dunque, per l'A. una «tutela giurisdizionale diffusa» delle bellezze naturali, «che può essere utilizzata per supplire, sia alle carenze della legislazione vigente, sia all'inerzia delle autorità amministrative preposte alla tutela del paesaggio», realizzando in via immediata e diretta la tutela richiesta dalla costituzione. Sempre dall'art. 9, comma 2, Cost. deriverebbe l'obbligo di sanzionare alcuni reati con la *restitutio in integrum* e non solo con pena pecuniaria. Ancora, dall'art. 9, comma 2, Cost. deriverebbero indicazioni sull'indennizzo per vincoli non formalmente, ma sostanzialmente espropriativi derivanti al proprietario di un bene dichiarato di interesse paesaggistico. Sul piano dei soggetti, inoltre, la disposizione, con il termine «Repubblica», pretende «moduli organizzativi e procedurali di "partecipazione"» tra Stato, Regioni e autonomie locali, e, già allora, in assenza di una seconda camera rappresentativa degli interessi politici locali, l'A. discute di diversi modelli di consultazione e codecisione tra livelli di governo. Per riportare il discorso all'oggi, l'esigenza di rafforzamento delle sedi orizzontali di coordinamento sia interorganico, entro lo stesso apparato statale, sia intersoggettivo, tra i livelli di governo e le rispettive amministrazioni è ancora marcata. Sulla fragilità delle sedi a vocazione orizzontale del Ministero della cultura (segretariato generale a livello centrale, segretariati regionali e direzioni regionali musei a livello periferico) come punto di ricaduta di tutte le tensioni derivanti da un modello ancora improntato a una organizzazione verticale per linee di separazione, M. CAMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit.

<sup>49</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 34, con ampia bibliografia, richiamando H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della costituzione* (La giustizia costituzionale) (1928), in *La giustizia costituzionale*, trad. it., a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1981, 188 ss., per la diffidenza verso concetti che diminuiscono l'autorità della legge fondamentale, conferendo troppo estesi poteri agli organi di attuazione. Ancora, l'A. richiama la teoria circolare del diritto di Alf Ross, per cui gli scambi di significati tra livello dell'ordinamento si muovono sia dall'alto al basso, ma anche nella direzione opposta, cosicché la normazione secondaria finisce per riempire di contenuto le norme costituzionali.

<sup>50</sup> L'origine e la funzione dei concetti giuridici indeterminati è analizzata ampiamente da M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, 87 ss., per concludere per la loro attuale non utilità. Il tema della indeterminatezza o determinatezza è lì discusso nell'ottica del soggetto chiamato ad attuare i fini costituzionali, legislatore o giudice. La tesi è che la distinzione strutturale tra precetto indeterminato o determinato sia insufficiente per desumere il soggetto incaricato dell'attuazione, poiché i concetti-valvola non si distinguono tra loro per struttura, ma per caratteristiche intrinseche. L'A. confronta così utilità sociale e buon costume, per concludere che tutti e due possono essere maneggiati dal giudice comune, che per entrambi ricorre a dati extratestuali, con la differenza che, nel caso del buon costume, si tratta di valori già in atto, che devono essere percepiti e indagati per come sono nella collettività sociale, mentre nel caso dell'utilità sociale si tratta di valori sociali che fanno parte di un progetto a venire la cui definizione spetta al legislatore. In sintesi,

risultava il più pregnante dal punto di vista dei precetti normativi, e di seguito per il primo, come a dire che l'indeterminatezza del concetto, e il ricorso a dottrine che la teorizzano e svolgono, operano quando l'oggetto di analisi ha acquisito un certo grado di densità normativa, nella scienza giuridica e nel diritto positivo. In altre parole, il primo comma dell'art. 9 Cost. nel 1975 per Fabio Merusi era certamente norma giuridica, e se ne traevano precise implicazioni organizzative, ma la gamma dei contenuti e delle potenzialità operative che le si ascrivevano era più povera, per lo meno troppo povera per richiedere una concettualizzazione quale quella dei concetti giuridici indeterminati, sicché occorre attendere anni perché quella stessa consistenza normativa, tale da suscitare maggiori necessità teorico-ricostruttive, venisse riconosciuta all'art. 9, comma 1, Cost.

Volendo concludere, ad oggi si ritiene che la parola «cultura» nel primo comma Cost. abbia due possibili interpretazioni. L'una, più ampia, che non distingue tra i fatti culturali identificati come tali da altre scienze<sup>51</sup>; l'altra, più selettiva, che di quei fatti, e delle risultanze descrittive dell'antropologia, tende a dare una connotazione, limitando alla «cultura» di cui all'art. 9 Cost. solo alcuni di essi. In questa seconda versione, la selezione tra le più svariate forme di manifestazione della vita umana che conducono a «cultura» è operata facendo coincidere il concetto di cultura di cui all'art. 9 Cost. con l'arte e la scienza di cui all'art. 33 Cost., per cui sono protette le manifestazioni che abbiano un contenuto artistico o scientifico, con alcune precisazioni. Restano estranei all'art. 9 Cost. i sistemi economici adottati da una società o la religione, poiché, pur essendo certamente componenti della cultura in senso antropologico, trovano altri referenti costituzionali specifici, da un lato l'art. 41 Cost. e le norme della Costituzione economica, dall'altro gli artt. 7 e 8 Cost. Ancora, come si è detto, espressioni di arte e di scienza non sono solo le manifestazioni superiori dell'intelletto umano, i capolavori o le scoperte, ma anche espressioni di culture deboli, marginali e minoritarie, di cui il peso della cultura dominante rischia di provocare l'estinzione<sup>52</sup>. In questo senso, si potrebbe aggiungere, l'art. 9 Cost. e l'intervento promozionale dello Stato ha un chiaro significato antimaggioritario. Infine, se l'art. 9 Cost. non comporta l'obbligo di promuovere tutte le più diverse forme di vita

---

dunque, nel caso della diretta applicabilità si discute di un profilo di interpretazione; nel caso dell'utilità sociale di un progetto espressione di un indirizzo politico.

<sup>51</sup> Così M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 223; M. BETZU, *Art. 9*, cit., 73, entrambi con riferimento a S. MERLINI, *La «politica culturale» della Repubblica e i principi della Costituzione*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003, 507 ss., spec. 515-519, per cui la cultura dell'art. 9 Cost. nasce dal libero sviluppo della personalità dell'uomo, dalla sua libertà di scelta dei propri processi formativi, dalla libera formazione del suo sistema di valori, cosicché il significato costituzionale di cultura finisce per coincidere con l'intero processo di formazione intellettuale della persona umana.

<sup>52</sup> Per chiarire, rivestono interesse culturale ai sensi dell'art. 9 Cost., per M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., l'organizzazione di un festival di ballate popolari, o una raccolta di proverbi regionali e di antichi utensili contadini, in quanto espressioni di scienza. Certamente, osserva l'A., il carattere artistico di una manifestazione meno altisonante della vita di una comunità viene definito dall'esterno, e non in sede di ermeneutica giuridica, ma l'art. 9 Cost. così inteso ha il pregio di segnalare il carattere intrinsecamente culturale.

collettiva, certamente comprende l'impegno a incentivarne la conoscenza scientifica. Da un lato, dunque, l'art. 9 Cost., in chiave soggettiva, mira alla formazione dell'individuo, ponendolo in condizione di avere memoria del passato e di valutare criticamente il presente; dall'altro, ammette un ventaglio di manifestazioni culturali che superino un livello "minimo" di espressione artistica o scientifica, venendo così a coincidere con il raggio d'azione dell'art. 33 Cost.<sup>53</sup>.

## 7. Dall'inizio: sulla denominazione del Ministero della cultura

La breve e certamente incompleta disamina che si è svolta su come abbia preso corpo un significato tecnico-giuridico del termine cultura è servita per mostrare che l'attuale denominazione del ministero – Ministero della cultura – riflette il complesso di attribuzioni già in essere e da tempo riferite non solo ai beni culturali in senso tradizionale, storici, artistici, archeologici, demoetnoantropologici, archivistici, librari, ma al cinema, allo spettacolo, all'arte contemporanea, come pure all'educazione, alla diffusione della cultura e ora allo spazio e alle tecniche digitali<sup>54</sup>. Questa denominazione trova un referente diretto nell'art. 9, comma 1, Cost. Si sono così assunte e sintetizzate in una sola parola, il cui significato giuridico è maturato nel tempo, funzioni relative a beni, attività e interessi su cui già insistevano le funzioni amministrative esistenti, trovando nell'art. 9 Cost. un referente unitario e richiamando, con quel referente, i compiti sia di promozione, dunque di valorizzazione, che di tutela che quel referente porta con sé.

Questo richiamo diretto all'art. 9 Cost., tuttavia, non può essere di per sé sufficiente per esprimere un incondizionato favore per la nuova denominazione. Sul versante dei difetti della denominazione, se ne possono enunciare essenzialmente due. L'espressione Ministero della cultura evoca i cattivi ricordi di *una* cultura, una soltanto, cultura totalitaria. La denominazione contraddice, dunque, il pluralismo culturale come carattere proprio e tipico dello Stato sociale costituzionale<sup>55</sup>. Tornando a Spadolini, egli rifiutò che il nascente ministero fosse

---

<sup>53</sup> M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., 76.

<sup>54</sup> Nel tempo in cui viviamo, la nuova denominazione può essere derivata anche da una esigenza di semplificazione e immediatezza del nuovo nome, e dell'acronimo Mic, rispetto al precedente Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, acronimo Mibact, immediatezza utile alla comunicazione istituzionale, all'identificazione sui social che richiedono acronimi facilmente individuabili (si pensi a twitter @MiC\_Italia) e allo svolgimento di campagne promozionali.

<sup>55</sup> In un inciso M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit., solleva questa obiezione nel quadro di una critica al modello ministeriale italiano e ai suoi riflessi funzionali, l'estensione dell'area dell'unilateralità autoritativa, la chiusura ai rapporti esterni e – quale tratto tipico di questo ministero e premessa largamente diffusa tra gli altri apparati ministeriali e dintorni – la ferrea sovraordinazione della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio su ogni altro interesse pubblico e privato, in virtù dell'investitura operata dalla Costituzione allo Stato, e per lo Stato al ministero. Nel sottolineare l'erroneità di questi presupposti e delle loro implicazioni operative, si riferisce alla recente denominazione del Ministero: «come ammettere infatti, con queste premesse e nel pluralismo del nostro ordinamento democratico, un ministero della Cultura?».

chiamato della cultura, perché l'espressione era contraria ai caratteri dello Stato democratico, che «non è possessore di una cultura», né «deve gestire esso stesso, e cioè strumentalizzare, la cultura»<sup>56</sup>. A tutto concedere, dunque, più che di Ministero della cultura, potrebbe parlarsi di Ministero per la cultura.

Una ultima considerazione, inoltre, attiene al diverso ruolo che le parole assumono nel testo costituzionale e in riferimento agli apparati organizzativi alla luce del principio di legalità, evitando che le assonanze provochino fascinazioni non solo fallaci, ma pericolose. Il punto consente di tornare ad uno degli andamenti con cui si è aperto il presente contributo, ossi la tendenza ad anticipare nell'organizzazione amministrativa innovazioni che dovrebbero toccare la legislazione di settore. Valgono qui le avvertenze già espresse da autorevole dottrina sempre nel 1975, all'indomani dell'istituzione del ministero nella sua forma originaria. A fronte di una legislazione di settore rimasta divisa – all'epoca tra beni culturali e bellezze paesistiche, archivi e biblioteche, e ancora oggi per molti ambiti della cultura immateriale (cinema, spettacolo, diritto d'autore e opere dell'ingegno, solo per citare alcuni esempi) – ci si chiedeva se fosse sufficiente una comune organizzazione amministrativa per identificare nei beni culturali una categoria giuridica unitaria. La risposta era negativa, in quanto, pur a fronte dell'unità dell'apparato, la potestà pubblica non può che esercitarsi, in forza del principio di legalità, secondo le prescrizioni che le singole leggi di settore prevedono per il singolo bene. Si disse in sintesi che «il significato unitario, solo dall'esterno e in negativo, di bene culturale non autorizza il «trasporto» di poteri dell'una categoria all'altra»<sup>57</sup>. Se, dunque, la riorganizzazione appariva utile spunto per la rielaborazione e la sistemazione di concetti, l'intervento organizzativo non colmava problemi che richiedevano un intervento legislativo sulla disciplina sostanziale, né era in grado di assegnare al potere pubblico nuove funzioni non previste dalla disciplina di settore o modificare quelle esistenti per garantirne un migliore esercizio. Sicché, sebbene il presente contributo si sia concentrato sui nomi e sulle parole, occorre sempre rifuggire dalla tentazione di costruire un nominalismo che non trova fondamento nella sostanza delle cose<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> G. SPADOLINI, *Una politica per i beni culturali*, cit., 34, «[...] questo ministero non è stato chiamato il “ministero della cultura” e non deve essere il ministero della cultura (ha ragione l'onorevole Bardotti) né tanto meno, il ministero della cultura popolare; ma in genere di nessun'altra cultura, perché lo Stato democratico non è possessore di una cultura. Lo Stato democratico è difensore di un patrimonio culturale, che è patrimonio di tutti, ma non deve gestire, e cioè strumentalizzare, la cultura».

<sup>57</sup> S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 138.

<sup>58</sup> S. CASSESE, *ivi*, 135, lamentando all'epoca la notevole distanza nella disciplina dei beni culturali e paesistici da un lato, regolati da leggi diverse ma con tratti comuni incentrati sullo strumento giuridico dell'autorizzazione, e dall'altro degli archivi e biblioteche. Oggi, M. CAMMELLI, *Ministero della Cultura: le due riforme*, cit., insiste sulla necessità di porre mano a correzioni, integrazioni e aggiornamenti del Codice «la cui impostazione iniziale, già dichiaratamente difensiva, appare dopo quasi vent'anni superata in più aspetti, dalle dinamiche tecnologiche (v. digitalizzazione) e quelle istituzionali (v. Convenzione di Faro) che sono seguite. Ma questo metterebbe in discussione quella che appare una delle scelte fondanti dell'attuale stagione e cioè l'operare il più possibile in via amministrativa guardandosi bene da modifiche se non marginali al Codice».