

Andrea Ragusa



I giardini delle muse

Il patrimonio culturale
ed ambientale in Italia
dalla Costituente all'istituzione
del Ministero (1946-1975)

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Collana della Fondazione di studi storici Filippo Turati

La collana di storia della Fondazione di studi storici «Filippo Turati» vuole essere una palestra di libero dibattito storiografico, nel solco della tradizione ideale e culturale democratica e socialista. Aperta alla collaborazione tanto di giovani studiosi quanto di storici affermati, italiani e stranieri, si propone di contribuire al rinnovamento della storiografia italiana dando particolare attenzione alle metodologie nuove e più sensibili al rapporto con la cultura europea e internazionale.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Andrea Ragusa

I giardini delle muse

Il patrimonio culturale
ed ambientale in Italia
dalla Costituente all'istituzione
del Ministero (1946-1975)

FrancoAngeli

In copertina: Gustave Moreau, Apollo e le nove Muse, 1856 (particolare).

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Nota introduttiva	pag. 11
1. La riflessione intorno ai beni culturali dopo il 1945: cenni al dibattito giuridico	» 17
1. Una difficile concettualizzazione	» 17
2. I riferimenti alla tutela giuridica internazionale	» 26
3. L'elaborazione di un diritto internazionale per la tutela del patrimonio in tempo di guerra: le Convenzioni dell'Aja (1899-1954)	» 37
4. Il regime di tutela in Italia dopo il 1945: l'ancoraggio alle leggi Bottai	» 42
5. Tra pubblico e privato: il rinnovamento del diritto am- ministrativo verso una concezione moderna del bene culturale	» 52
2. Paesaggio ed ambiente: una materia "comprendente"	» 61
1. Il problema della ricostruzione delle città bombardate	» 61
2. La battaglia a difesa del bello: cultura tecnica e riviste di cultura	» 69
3. Il nuovo contro l'antico: lo sventramento della Via Ap- pia e la nascita di "Italia Nostra"	» 82
4. Associazionismo organizzato: la nascita di "Italia Nostra"	» 90
5. I primi provvedimenti di tutela	» 100
3. L'emergere del dibattito in sede parlamentare	» 110
1. La crescita del dibattito in sede parlamentare: i bilanci delle Belle Arti	» 110
2. La Commissione Mista del 1956-'57	» 117

3. Il dibattito politico e culturale sul problema della tutela tra anni Cinquanta e Sessanta: il nuovo contro l'antico	pag. 128
4. I settori della conservazione: le biblioteche	» 138
5. Conservare la conservazione: il problema degli Archivi	» 153
6. Conservare ed esporre: la battaglia per i musei vivi	» 167
4. Le trasformazioni del paesaggio italiano: un nuovo terreno di riflessione	» 174
1. Natura e civiltà	» 174
2. Il dibattito intorno alla gestione del territorio urbano nella scienza giuridica	» 179
3. Il Convegno dell'Accademia dei Lincei del 1964	» 188
4. Il patrimonio sotto attacco: le emergenze ambientali e la crescita di attenzione al problema della tutela	» 196
5. Verso l'ampliamento concettuale del bene culturale: i lavori della Commissione Franceschini	» 202
1. L'istituzione della Commissione d'indagine: l'iter parlamentare	» 202
2. Il "gruppo": la composizione della Commissione Franceschini	» 216
3. I lavori dei gruppi di studio	» 225
4. La funzione educativa del patrimonio	» 235
5. La tutela del patrimonio ambientale	» 241
6. I risultati della Commissione d'indagine: il bene culturale "testimonianza materiale di civiltà"	» 248
6. Nel cuore della tutela: struttura amministrativa ed organizzazione tecnico-scientifica delle Belle Arti	» 254
1. Al vertice della tutela: la Direzione Generale Antichità e Belle Arti	» 254
2. L'amministrazione sul territorio: la rete delle Soprintendenze	» 259
3. Gli uomini della tutela: una generazione alla prova	» 274
4. La conservazione del sapere: le biblioteche e gli archivi	» 281
7. La gestione del patrimonio culturale ed ambientale tra centro e periferia: l'esperienza regionale	» 299
1. Il peso delle Regioni nelle politiche di gestione dei beni culturali ed ambientali: orientamenti della scienza giuridica italiana	» 299

2. La riflessione sul decentramento ed un nuovo concetto di bene culturale ed ambientale: politica regionale e tecnica legislativa	pag. 307
3. Giuristi e politici: alla prova del “cantiere Regione”	» 315
4. Il prevalente interesse della Regione alla gestione del territorio come materia “comprensiva”	» 324
5. I precedenti dell’opzione regionalista	» 338
6. I beni culturali ed ambientali nelle due fasi del regionalismo	» 347
8. L’istituzione del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali: il ritorno ad una opzione centralistica della tutela?	» 352
1. L’istituzione del Ministero: il ruolo di Giovanni Spadolini	» 352
2. Verso l’istituzione del Ministero: i lavori preparatori	» 357
3. Modelli e precedenti di un Ministero per i Beni Culturali	» 364
4. L’istituzione del Ministero: il Decreto Legge n° 657 14 dicembre 1974	» 374
5. La conversione in legge ed i decreti delegati: il dibattito parlamentare	» 384
9. L’ordinamento del Ministero: la Commissione Giannini ed i Decreti Delegati	» 394
1. L’ordinamento del Ministero: la Commissione Giannini per l’attuazione dei Decreti Delegati	» 394
2. Gli emendamenti ai Decreti Delegati	» 413
3. Gli operatori della cultura: le osservazioni delle organizzazioni sindacali	» 422
4. I pareri e le obiezioni delle Regioni	» 433
5. I lavori della Commissione parlamentare mista	» 451
6. Verso l’orizzonte europeo	» 457
Indice dei nomi	» 461

a Maurizio Degl'Innocenti

*che mi ha insegnato ad amare la Storia
per guardare con coraggio alla Vita*

Nota introduttiva

Che una idea del bello appartenga all'uomo sin dai tempi più remoti della sua storia, e che esso rivesta un'importanza centrale nella crescita dell'individuo e della società, è dato incontestabile e su cui le scienze umane, e tra esse soprattutto quelle più legate all'investigazione dei meccanismi psicologici e comportamentali, hanno dato ormai conferme innumerevoli e dalla solida argomentazione. Progressivamente, il bello è stato oggetto di un utilizzo diversificato che ne ha del resto testimoniato l'importanza e la centralità. Dal riutilizzo a fini edificativi dei materiali di monumenti passati, all'acquisizione di una funzione espositivo-celebrativa strumentale alla rappresentazione del potere, la storicizzazione del bello ha costituito un passaggio fondamentale in quel processo di distacco da una visione universalistica ed immanente del tempo – dominato dalla cattolicità e dall'attesa della fine dei tempi – ad una visione progressiva dello sviluppo e del futuro, che ha caratterizzato, tra gli altri elementi, l'entrata dell'uomo nella modernità. Dopo la Rivoluzione Francese, la costruzione dello stato nazionale moderno ha individuato nel culto, nella conservazione e nella promozione del bello un obiettivo essenziale della costruzione della propria presenza: sia all'interno, sul territorio, e verso i propri cittadini; sia all'esterno, nei riguardi degli altri stati e delle altre culture nazionali. Quando poi quella stessa modernità che aveva alla base del proprio sviluppo anche la storicizzazione del patrimonio artistico e culturale ha cominciato ad evidenziare i rischi insiti nella necessità di superare il passato verso direzioni future sempre nuove, essa ha finito per divenire rapidamente una sorta di “nemico”, dalla minaccia del quale occorreva difendere proprio un patrimonio del quale nello stesso tempo sempre più si avvertiva l'importanza. La nascita di un movimento protezionista, di un associazionismo che dalla dimensione locale cresceva verso uno scenario sempre più ampio, e che pur rimanendo per lungo tempo legato alla sensibilità di gruppi assai ristretti quando non di singole personalità si dimostrava estremamente combattivo e già capace di esercitare un'azione di pressione non priva di efficacia su governi e parlamenti, ne era una delle prime e più

evidenti conferme. Come, per altroverso, ne era conferma l'azione vigorosa dello Stato nel mettere in piedi – all'interno della poderosa macchina dell'amministrazione pubblica – anche uffici, dipartimenti, strutture, specificamente deputate alla cura di questo settore. Strutture ed uffici che si infittivano di uomini, di funzionari, di servitori dello Stato, spesso di grande competenza e la cui dedizione rappresentava uno degli esempi più felici del nuovo rapporto che le classi sociali emergenti, e segnatamente la borghesia delle professioni e degli impieghi, costruivano con lo Stato nazionale. Con il passaggio delle due guerre mondiali – della prima, ed ancor più della seconda – il problema del bello e della sua gestione acquisì poi una centralità nuova in relazione alla questione dei danneggiamenti arrecati ad opere d'arte e siti monumentali dalle nuove armi – soprattutto dall'arma aerea – che segnalavano i nuovi rischi di una nuova ed ancor più minacciosa modernità. Una modernità che, superate le difficoltà della ricostruzione, assumeva le forme non meno invasive dello sviluppo economico, tanto grande da determinare una crescita demografica, e fenomeni di urbanizzazione e di trasformazione che si osservavano con preoccupazione proprio per la loro aggressività. Lo scontro tra “antico e nuovo”, che tanto impegnava intellettuali e tecnici intorno al problema della conservazione dei centri storici delle città in crescente espansione, metteva però in luce, anche, le non meno rilevanti possibilità di sfruttamento economico, di un nuovo rapporto tra economia materiale e patrimonio economico immateriale, e le fruttuose occasioni di crescita che un utilizzo razionale del patrimonio culturale avrebbero offerto.

È abbastanza sorprendente, pertanto, che a fronte di questa importanza crescente e continua, della centralità che il problema del patrimonio ha acquisito nel dibattito politico e culturale del paese, l'attenzione prestata in sede scientifica risulti ancora non si vuol dire scarsa, ma perlomeno settoriale, e che a fronte di una notevole quantità di studi in materia giuridica, oltrechè naturalmente dell'interesse naturale dimostrato dalle discipline più direttamente legate allo studio dell'arte, ancora rari, e privi di sistematicità, siano gli studi relativi alla questione dei beni culturali in sede storica, e specificamente dedicati all'evoluzione che una politica di gestione del patrimonio culturale ed ambientale ha avuto nel corso del tempo¹. Difficile è anche tentare una spiegazione di questa debolezza che non vada oltre alcune ipotesi che proviamo a formulare introducendo questo studio, e che soprattutto si volgono ad osservare rischi di carattere metodologico e definizionale implicati dalla materia stessa, e non meno i rapporti della scienza storica proprio con le altre scienze umane e sociali.

¹ Rilevante da ultimo il recentissimo volume di S. Verde, *Cultura senza capitale. Storia e tradimento di un'idea italiana*, Marsilio, Venezia, 2014.

È difficile definire esattamente cosa si intenda per patrimonio culturale ed ambientale, e non solo perchè esso rappresenta un concetto talmente complesso ed ampio da portare lo studioso verso due opposti pericoli di eccesso: quello di limitare l'indagine alla considerazione delle sole "bellezze artistiche e storiche", ovvero di quello che in maniera più immediata si considera patrimonio – dal quadro alla scultura, dalla collezione museale al monumento, alla chiesa o al palazzo storico – con il che già ci si avvia peraltro ad un ampliamento concettuale esso stesso non privo di rischi; quello, al contrario, di rivolgere la propria attenzione – seguendo le indicazioni del più recente dibattito e della più recente codificazione normativa – ad ogni elemento che in quanto testimonianza dell'agire umano possa rappresentarne aspetti caratterizzanti la storia, l'evoluzione, la presenza stessa. Tale è del resto l'indicazione della più recente dottrina giuridica, che, pur attenendosi alla disposizione dell'articolo 2 del recente Codice emanato nel 2004 – «considerare beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà» – non manca peraltro di osservare come quello dei beni culturali appaia per sua natura, e soprattutto in prospettiva comparata «concetto poliedrico, ricco di sfaccettature ed indubbiamente complesso»².

Non meno difficile è superare quella separazione, ancora presente nell'impostazione degli studi italiani, tra una scienza storica ove forte pesa a tutt'oggi l'impostazione etico-politica del crocianesimo non meno di un ideologismo che ha robustamente impregnato il rinnovamento degli studi nella seconda parte del Novecento; e discipline che molto possono offrire alla storia ove se ne sappiano utilizzare – con la cautela e l'attenzione dovute – alcuni degli strumenti. In questo senso questo studio – ben lungi dal pretendere di offrire proposte di radicale rinnovamento metodologico – ambisce a collocarsi in quell'ormai ampio percorso di approfondimento, di sviluppo e di ampliamento del metodo, che già numerosi studiosi hanno avviato aprendo filoni di studio – questi sì – assai innovativi. E basti in questo senso ricordare gli studi di storia dell'ambiente, il vasto filone della storia urbana, ma anche – non meno – temi sin qui non frequentati con l'attenzione che avrebbero meritato, e cui invece negli ultimi anni soprattutto studiosi di generazione più giovane, ma anche, in molti casi, alcuni dei più autorevoli Maestri, hanno prestato un interesse crescente: un'interpretazione storica del ruolo dei beni di consumo di massa nei meccanismi di modernizzazione, in

² Cfr. D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011, e G. Alpa-G. Conte-V. Di Gregorio-A. Fusaro-U. Perfetti (a cura di), *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*, ESI, Napoli, 2010.

taluni casi – come l’automobile o la televisione – divenuti veri e propri cardini della “trasformazione italiana”, per fare solo un esempio tra gli altri.

La risposta che si è tentato di dare, sul piano del metodo, a questo doppio ordine di difficoltà, è stata così quella di una ricostruzione storica del dibattito culturale e dell’azione legislativa in tema di beni culturali nella duplice convinzione che cercare di definire il concetto di bene culturale non possa in fondo corrispondere che a scrivere la storia dell’evoluzione che questo concetto ha avuto: così mutevole nel corso del tempo, legato alle trasformazioni in corso a livello sociale, economico, politico, e così profondamente immerso in esse da offrirne una interessante rappresentazione; e che per altro verso una possibile sutura della distanza tra la storia e scienze sociali più proiettate verso l’analisi del presente, potesse essere lo studio, in chiave storica, dell’evoluzione di una di quelle che appunto gli scienziati della politica definiscono “mesopolitica”, ovvero di una politica “di settore” o forse sarebbe meglio dire “di problema”, cercando di applicare sulla “questione beni culturali” il modello offerto dai già importanti risultati ottenuti ad esempio sul tema dello stato sociale, delle politiche sanitarie o della casa, per non citarne che alcuni. Questo ha consentito di osservare parallelamente, e vederne i progressivi accostamenti, tanto il dibattito politico e culturale – così ampio ed impegnato sin dalla fine dell’Ottocento, e costante nel corso del secolo successivo tanto per quantità quanto per qualità – all’azione legislativa, per molto tempo, invece, assai più rarefatta. Non a torto Sabino Cassese ha osservato già in un articolo risalente come il secondo dopoguerra sia caratterizzato – per quel che riguarda il problema dei beni culturali – dal paradossale rovesciamento della tendenza che lo aveva caratterizzato nella prima parte del Novecento: ove alle importanti leggi approvate nel periodo 1909-1939, avrebbe corrisposto, nel trentennio 1945-1975, una crescita costante del dibattito ma assai poco numerose misure in sede parlamentare³.

Vero è tuttavia che le poche leggi approvate a partire dagli anni Cinquanta, e di cui in questo studio si ricostruisce l’*iter* parlamentare spesso complesso e tortuoso, rappresentarono frutti di non trascurabile valore ed il segno di una attenzione che legava ormai intellettuali e tecnici ai gruppi ed alle personalità più sensibili del mondo politico. Semmai evidenziando un altro apparente paradosso della vicenda italiana: quello per cui – all’assai scarsa attenzione che per lungo tempo le grandi forze politiche organizzate hanno dimostrato nei riguardi di questo tema – ha corrisposto un impegno che è stato in grado di superarne la spesso mastodontica e lenta elaborazione:

³ S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, “Rassegna degli Archivi di Stato”, n° 1/1975, pagg. 116 e seguenti.

facendo giungere rapidamente le richieste che provenivano da un associazionismo assai vitale, legato ad interessi prevalentemente locali e cittadini ma assai rilevanti anche a livello nazionale, ed attraverso i rappresentanti locali nelle sedi istituzionali (dai Comuni alle province, al Parlamento), verso l'arena parlamentare: in maniera diretta, spesso assai rapida ed estremamente efficace.

Così, il risultato dell'istituzione di Commissioni d'inchiesta che dopo la prima – a metà degli anni Cinquanta – approdarono al livello altissimo di quella presieduta da Francesco Franceschini nel 1964, non fu soltanto legato alla vivacità delle prese di posizione – spesso anche duramente polemiche – di intellettuali e tecnici; nè soltanto la presa d'atto di una situazione emergenziale in cui il patrimonio italiano versava. Esso fu anche l'esito di un progressivo allargamento delle questioni e della loro diffusione a livello di territorio, di enti locali, di organizzazioni private e pubbliche. Anche per questo ci pare di poter dire che lo studio delle politiche di gestione del patrimonio culturale – come del resto già alcuni pregevoli studi di taglio comparato hanno evidenziato – può contribuire a superare quel paradigma “eccezionalista” cui spesso, forse con disinvoltura eccessiva, il dibattito scientifico italiano, e quello storiografico in particolare, si è aggrappato. La vicenda italiana è in realtà quella di un percorso problematico e non certo privo di difficoltà, ma in linea con quanto – perlomeno su questo tema (ma saremmo indotti a chiederci quanto questo valga anche per altri temi, e per quali) – accadeva in altri paesi europei ed extraeuropei.

Per queste ragioni, sarà opportuno precisare consci anche di alcuni limiti che potranno essere evidenziati da un lettore particolarmente attento, lo studio che si presenta sovrappone il livello del dibattito culturale a quello del dibattito politico e fa uso prevalentemente, oltre che delle fonti a stampa, delle fonti istituzionali, e segnatamente degli atti parlamentari. Certamente, altre piste di ricerca potranno ed anzi dovranno essere percorse in futuro, per allargare, completare, in taluni casi – come non mancherà di accadere – persino correggere taluni punti di vista o chiavi interpretative che si propongono in questo studio. E per esempio, a volerne indicare almeno alcune, cogliendo tutta la possibile ricchezza di informazioni che potrà offrire un censimento analitico della stampa di partito (che in questo volume si è considerata attraverso una sorta di campionamento su singole questioni), o addirittura degli archivi; per non dire poi di tutto il complesso e decisivo aspetto del funzionamento concreto della macchina amministrativa, così efficacemente rappresentato dai materiali raccolti ed archiviati nei fondi della Direzione Generale Antichità e Belle Arti, delle Soprintendenze, degli uffici persino, che consentiranno di ricostruire – sulla scorta di alcuni già pregevoli studi avviati

dai cultori della storia dell'amministrazione pubblica – quello che, parafrasando la storiografia francese, si può definire il “reale istituzionale”.

Consci di queste enormi ulteriori possibilità, ci aggrappiamo del resto – con l'umiltà che è sempre dovuta dallo storico nei confronti di una cosa “grande e terribile” come la storia – all'indicazione che Henri-Irenée Marrou dava proprio sessant'anni orsono pubblicando la sua *Conoscenza storica*, ovvero che l'unica certezza dello storico può essere quella di aprire problemi nuovi e nuove domande.

Desidero ringraziare il personale della Biblioteca del Circolo Giuridico dell'Università di Siena, che con la consueta perizia e pazienza ha agevolato la fase di preparazione della ricerca e la consultazione degli Atti Parlamentari. Del pari il personale della Fondazione di Studi Storici “Filippo Turati” che ha accompagnato la fase di studio e di prima elaborazione dello scritto. Al Presidente della “Fondazione Spadolini-Nuova Antologia”, Professor Cosimo Cecuti, ed al personale della stessa – nelle persone della Dottoressa Piccarda Ceri, della Dottoressa Elisabetta Esposito, della Dottoressa Donata Spadolini – va il grato ricordo di un periodo di studio intenso non meno che piacevole, e delle bellissime mattinate trascorse nella Villa di Pian dei Giullari.

1. La riflessione intorno ai beni culturali dopo il 1945: cenni al dibattito giuridico

1. Una difficile concettualizzazione

La Costituzione repubblicana, promulgata il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, fu la cornice entro la quale prese forma il dibattito intorno alla ricostruzione, materiale e morale, dell'Italia distrutta dalla guerra. Il recupero del patrimonio artistico, duramente colpito dai bombardamenti aerei e dal passaggio del fronte¹, fu il terreno su cui si declinò un confronto che, a tutti i livelli, testimoniava una consapevolezza da tempo raggiunta, ma anche l'impegno nuovo che allo Stato imponevano i drammatici eventi del biennio 1943-'45.

L'articolo 9 della Costituzione introduceva la funzione culturale nell'ordinamento italiano, ed in particolare determinava una nuova considerazione della materia, imponendo la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione «senza riferimenti al pregio estetico che, pur essendo rilevante ed espressamente contemplato dalla legge, non (era) più il requisito essenziale per l'assoggettamento a tutela»². Sulla base di tale norma, infatti, una larga parte della dottrina giuspubblicistica italiana avrebbe, nei decenni successivi, desunto un'intenzione, propria dei Costituenti, a fare dello Stato italiano uno «Stato di cultura»: non nel senso della formazione e sviluppo di orientamenti culturali determinati dall'alto, ma al contrario di sviluppo e formazione culturale libera del cittadino.

¹ G.P. Treccani, *Danni di guerra, restauro e centri storici*, in Id. (a cura di), *Monumenti alla guerra. Città, danni bellici e ricostruzione nel secondo dopoguerra*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pagg. 5-12.

² N. Assini-G. Cordini, *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato ed internazionale*, Cedam, Padova, 2006, pag. 22.

Il contenuto precettivo dell'articolo 9 era alla base di una disciplina di settore che rappresentava, secondo l'osservazione della dottrina riassunta nelle parole di Giuseppe Severini, «per sua propria natura una deroga al principio della libera proprietà, perché (incideva) sulla facoltà di godere e disporre delle cose»³. Una *eccezione*, dunque, che sottolineava la primazia del contenuto precettivo della norma anche rispetto agli interessi pubblici, come emerse da una successiva prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale. Basti ricordare, in questo senso, la sentenza con cui, nel 1982, la Corte avrebbe respinto l'eccezione di costituzionalità sollevata nei riguardi di norme regionali da parte di una serie di preture calabresi, facendo riferimento alle differenti competenze di Stato e Regioni in materia di tutela e ribadendo come l'articolo 9, II° comma, dettasse il proprio *precetto*

ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all'elevazione intellettuale della collettività⁴.

Nel 1985, poi, la stessa Corte Costituzionale avrebbe dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato da un gruppo di regioni contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di tutela del paesaggio, sostenendo che la disciplina costituzionale del paesaggio stabilita all'articolo 9, erigendo il valore estetico-culturale relativo anche alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, duplicasse l'impegno di Stato e regioni alla tutela, ma anche il diritto dello Stato ad acquisire le informazioni relative necessarie⁵. Analoga posizione lo stesso giudice avrebbe espresso dichiarando infondate le eccezioni sollevate in relazione alla normativa sul vincolo paesistico, sottolineando il coordinamento strutturale delle disposizioni statali e regionali, per il raggiungimento dei “fini essenziali della tutela”⁶. E così, ancora nel 1988 in una sentenza relativa a leggi edilizie di sanatoria di opere abusive⁷.

Tuttavia, val bene notare, l'acquisizione del carattere precettivo della norma dell'articolo 9 – norma, ricordiamo, *programmatica* e non *precettiva* – all'interno del più ampio riconoscimento del valore precettivo delle norme

³ G. Severini, *Il concetto di “bene culturale” nel Testo Unico*, in P.G. Ferri-M. Pacini (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Lavis, Milano, 2001, pag. 25.

⁴ “Il Foro Italiano”, Vol. CVI/1983, pag. 6. Corte Costituzionale, sentenza 29 dicembre 1982, n° 239.

⁵ “Il Foro Italiano”, Vol. CIX/1986, pag. 1198. Corte Costituzionale, sentenza 21 dicembre 1985, n° 359.

⁶ “Il Foro Italiano”, Vol. CXI/1986, pag. 2708. Corte Costituzionale, sentenza 27 giugno 1986, n° 151.

⁷ “Il Foro Italiano”, Vol. CXI/1988, pag. 1017. Corte Costituzionale, sentenza 10 marzo 1988, n° 302.

costituzionali, fu una conquista nè rapida nè tantomeno priva di difficoltà. Chè anzi proprio su di essa, e sul complesso delle norme programmatiche nella carta fondativa, si era cristallizzata, in sede di Assemblea Costituente, la divaricazione interpretativa tra la vecchia tradizione del liberalismo ottocentesco degli Orlando e dei Romano, e la visione nuova dello Stato contemporaneo dei Mortati e dei Crisafulli.

Quest'ultimo poteva affermare già nel 1951-'52 che:

il riconoscimento dell'efficacia normativa anche delle disposizioni costituzionali esclusivamente programmatiche, le quali enunciano vere norme giuridiche, che sono perciò precettive non meno delle altre, sebbene rivolte originariamente e direttamente ai *soli* organi dello Stato, ed anzitutto, con certezza, almeno agli organi legislativi;

fosse ormai da ritenere un punto fermo⁸. A significare come con la Costituzione del 1948 si fosse voluto superare «il limite positivistico ottocentesco della costituzione come norma regolante esclusivamente le manifestazioni di sovranità dello Stato-persona e dei suoi organi, e le relazioni fondamentali di questi con i cittadini», in favore di una «regolazione della società stessa con i suoi equilibri»⁹. E tuttavia appena pochi anni prima, e proprio in una seduta dell'Assemblea Costituente dedicata alla norma in tema di tutela del patrimonio, lo scontro tra Mortati ed Orlando era stato netto: scontro tra due teorie l'una delle quali – quella di Mortati e Crisafulli – tendeva a storicizzare lo Stato di diritto svuotandone la connotazione universale ed assoluta e facendone una forma istituzionale da implementare in senso democratico e sociale¹⁰.

⁸ V. Crisafulli, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *Studi di Diritto Costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, pag. 62.

⁹ M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. Schiavone, *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Bari-Roma, 1990, pag. 76.

¹⁰ *Ivi*, pagg. 76-77. «Chi – scrive l'Autore – come Orlando, considerava il fascismo come una sorta di parentesi apertasi lungo il cammino dello Stato di diritto, non poteva non ripresentare quello Stato in chiave di 'limite' naturale e necessario da porre all'avanzata dell'opera costituente; e chi, come Romano, aveva dedicato tutta la sua opera di giurista durante il ventennio alla conservazione del medesimo Stato di diritto non poteva non pensare, in modo non molto dissimile, alla Costituente nei termini prevalenti di una rinnovata minaccia alla certezza del diritto incorporata nello Stato-persona e nella sua amministrazione. Al contrario chi, come Mortati e Crisafulli, già nel corso degli anni Trenta e dei primi anni Quaranta aveva intuito la profondità della grande trasformazione che stava attraversando i sistemi politici contemporanei post-liberali poteva ora muovere, nell'interpretazione della Costituzione del 1948, proprio dalla sua parte programmatica, nella quale più evidente appariva la consapevolezza dell'esistenza, in parte attuale ed in parte da promuovere, di una forma di Stato democratica e sociale, comunque diversa dallo Stato di diritto ottocentesco».