

CULTURA E COSTITUZIONE

di Omar Chessa

Nel diritto costituzionale non c'è una definizione di museo; non troviamo neanche una definizione precisa di cosa debba intendersi per partecipazione.

A seguito della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione approvata nel 2001 abbiamo qualche riferimento in più rispetto al passato.

Prima il punto di riferimento privilegiato era l'articolo 9 della Costituzione, il quale come tutti sappiamo ci dice che è compito della Repubblica promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca tecnica e scientifica, ed è sempre compito della Repubblica tutelare il paesaggio e il patrimonio artistico, storico della nazione. All'articolo 33 della Costituzione si dice che l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento; queste erano le direttrici costituzionali. L'articolo 9 della Costituzione nelle sue prime interpretazioni non ebbe grande fortuna: infatti queste furono fortemente svalutative. I primi anni dell'attuazione costituzionale erano anni nei quali si teorizzava e sosteneva la tesi secondo cui c'erano e ci sono disposizioni costituzionali che per la loro struttura erano inidonee a produrre precetti giuridici nel senso vero e proprio del termine. E a proposito dell'articolo 9 della Costituzione, si diceva che questo era una dichiarazione di tipo etico-politico, quindi di per sé inidonea a produrre norme giuridiche vincolanti. Verso gli anni '70, avviene un'evoluzione interpretativa: il paradigma costituzionale (come lo chiamava Ferrajoli) penetra nella cultura giuridica ed attrae e struttura la mentalità delle nuove generazioni, facendo sì che si affermino nuovi metodi interpretativi, uno di questi è l'interpretazione per valori. Le letture, originariamente svalutative dell'articolo 9 della Costituzione, mutano di segno: infatti la dottrina dominante adesso ci dice che l'articolo 9 della Costituzione va letto come espressivo di un valore e di un principio estetico e culturale che ha valenza strumentale rispetto allo sviluppo della persona umana, rispetto allo sviluppo della comunità civile e, alla luce di questo valore estetico e culturale, vengono letti anche i due profili contenuti nell'articolo 9 della Costituzione, cioè sia il profilo statico che dinamico ossia il profilo promozionale e quello conservativo.

Passiamo ora alle questioni di fondo: la prima questione è stata evocata poc'anzi: l'articolo 9 della Costituzione ci dice che è compito della Repubblica promuovere lo sviluppo culturale. Allora il problema che è stato evocato prima dal Prof. D'Orsogna è il seguente: che cosa può fare la Repubblica? Anzi, punto primo, cosa deve intendersi per Repubblica? Quali sono i soggetti cui sono imputati e affidati i compiti di cui parla l'articolo 9 della Costituzione? Secondo problema: quali sono i limiti dell'intervento dei pubblici poteri? Noi dobbiamo sempre fare i conti con l'articolo 33 della Costituzione, il quale ci dice che l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La libertà della ricerca scientifica e della produzione artistica è una libertà individuale e deve essere intesa nel senso tradizionale e liberale del termine.

Sino a che punto la Repubblica può promuovere lo sviluppo culturale senza ledere la libertà dell'arte e della scienza? Il problema è trovare un punto di bilanciamento ragionevole fra l'interventismo dei pubblici poteri e il godimento dei diritti individuali. Il problema è il rapporto fra autorità e libertà e dove passi questa linea di confine. Ovviamente non sta a me sciogliere questo nodo interpretativo, infatti qui mi limito semplicemente a porre dei problemi, anche perché questi vengono affrontati sul piano della legislazione, sul piano degli orientamenti giurisprudenziali. Dico solo che sul punto possiamo provare a tratteggiare alcune concezioni di fondo. Abbiamo anzitutto le concezioni estreme. La prima concezione che possiamo definire neoliberale o neoliberista che in qualche modo si coniuga con la lettura svalutativa dell'articolo 9 della Costituzione di cui accennavo prima. Secondo questa concezione i poteri pubblici devono fare poco, anzi nulla, perché il fenomeno culturale è un fenomeno che deve prodursi e svilupparsi spontaneamente e i poteri pubblici devono fare un passo indietro: questa è la concezione liberista classica. Dico che forse, questa nei fatti, è la concezione dominante, perché come ricordava anche Pier Luigi Sacco, manca una strategia nazionale per l'industria culturale, manca una politica culturale e si potrebbe anche dire che l'assenza di una politica culturale è una politica culturale perché comunque esprime un ordine di priorità nella scala di valori. La situazione attuale è appunto l'assenza, perlomeno a livello nazionale, ma poi vedremo anche a livello locale che le cose non sono poi così diverse. L'estremo opposto è rappresentato dal dirigismo, cioè dalla pervasività dei poteri pubblici: è il caso degli Stati totalitari che hanno delle politiche culturali forti, monoliticamente orientate verso un credo ideologico che appunto, attraverso gli strumenti autoritativi viene propagandato in funzione dell'integrazione ideologica delle masse. Ovviamente anche questo estremo non fa parte o non farebbe parte della visione corretta dei valori costituzionali. Qua non stiamo parlando di produzione artistica alta o bassa, perché anche la produzione artistica di un regime totalitario può raggiungere livelli di eccellenza: per esempio si pensi alla cinematografia nazista di Leni Riefenstahl con *Il trionfo della volontà*, nel quale l'occasione era la celebrazione della gioventù ariana ed è un capolavoro della cinematografia di tutti i tempi; si pensi anche alla cinematografia sovietica, in particolare alla produzione sinfonica di Sostakovic. Quindi anche nei regimi totalitari si possono raggiungere livelli di eccellenza artistica. Il punto è che però la nostra Costituzione ci parla della libertà dell'arte e della scienza da una parte e ci dice che è compito della Repubblica promuovere lo sviluppo culturale, escludendo da una parte l'ipotesi neoliberista e dall'altra parte anche quella neodirigista.

Rimangono in piedi due alternative. La prima alternativa stabilisce che è compito della Repubblica creare i presupposti, garantire le condizioni di esercizio delle libertà individuali ma

anche collettive legate alla produzione artistica e scientifica. Anche questa è una visione liberale anche se non estrema. La seconda concezione stabilisce che nel gioco del bilanciamento dei valori costituzionali e quindi nell'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione deve entrare in gioco anche l'articolo 3, comma 2 della Costituzione. Ricordo per chi non ha studi giuridici che l'articolo 3, comma 2 della Costituzione fissa il principio dell'uguaglianza sostanziale, il quale dispone che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, che impediscono e sono di ostacolo alla piena partecipazione all'organizzazione sociale ed economica del Paese e direi anche culturale. Ecco che il termine partecipazione è espressamente evocato dall'articolo 3 della Costituzione. Ora, cosa significa leggere l'articolo 9 della Costituzione, l'articolo 33 della Costituzione alla luce dell'articolo 3, comma 2 della Costituzione, e quindi dell'uguaglianza sostanziale? Anche qui sono possibili altre due opzioni. Prima opzione: secondo la lettura tradizionale, è compito della Repubblica non soltanto garantire i presupposti e le condizioni di esercizio delle libertà, ma anche intervenire a sostegno delle espressioni culturali deboli sotto il profilo economico-finanziario. Questo perché magari non sono adeguatamente sostenute dal capitale privato, oppure deboli nel senso di marginali. È una lettura molto tradizionale che, come dire, si riferisce alla problematica della tutela dei beni culturali e alle problematiche classiche dello Stato sociale contemporaneo. Oggi si è affacciata, però, una lettura alternativa che è quella che è stata proposta poc'anzi da Pier Luigi Sacco e Domenico D'Orsogna, e che secondo me rappresenta una linea di indagine che meriterebbe di essere esplorata: è la linea che possiamo chiamare welfare della cultura. Secondo questa teoria, è scientificamente dimostrato e dimostrabile che la partecipazione culturale cresce in maniera proporzionale con il benessere psicofisico della persona. Politica culturale e politica di welfare possono convergere. Questa potrebbe essere una lettura interessante, una lettura nuova, dei valori costituzionali. I testi costituzionali non hanno dei significati pietrificati nel tempo, ma evolvono con l'evoluzione sociale. Vengo all'ultima questione ossia al riparto di competenze fra i soggetti che sono chiamati ai compiti pubblici di cui parla l'articolo 9 della Costituzione. L'articolo 9 della Costituzione parla di Repubblica e in origine per Repubblica si intendeva lo Stato; ora per Repubblica si intende un'entità più complessa, cioè quella rappresentata dall'insieme degli enti territoriali di cui ci parla l'articolo 114 della Costituzione: quindi non soltanto lo Stato ma anche le Regioni, le Province e i Comuni. La Repubblica è la sintesi, la somma di tutti gli enti territoriali e il problema è capire come si ripartiscano i compiti fra questi soggetti. Alcune indicazioni le ricaviamo dall'articolo 117 della Costituzione, nella nuova formulazione che ha ricevuto a seguito della riforma del Titolo V. L'articolo

117 della Costituzione immagina un sistema di questo tipo: allo Stato compete una potestà concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, di promozione e organizzazione di attività culturali in linea con le competenze regionali. Tuttavia, queste funzioni sono esercitate verso l'alto dallo Stato se ciò è richiesto da esigenze di esercizio unitario. Se le funzioni amministrative riguardano la tutela dei beni culturali queste si possono attrarre verso l'alto, cioè anche sino a livello statale. Comunque occorrono delle forme di intesa e di coordinamento con la Regione e con gli enti locali. Ora, che ne è di questo testo costituzionale entrato in vigore nel 2001, che tanto faceva sperare? La risposta è purtroppo che di questo testo non è rimasto un granché, in quanto prima la legislazione, ma soprattutto la giurisprudenza costituzionale, ha avallato letture fortemente svalutative: prendiamo per esempio la distinzione tra tutela e valorizzazione. La valorizzazione dovrebbe essere compito concorrente che spetta allo Stato e alle Regioni insieme, ciò significa che le funzioni amministrative dovrebbero essere regionali ed eventualmente a cascata provinciali e comunali. Noi sappiamo invece che il legislatore statale può attrarre a livello dell'amministrazione statale anche le funzioni amministrative in materia di valorizzazione, cioè può esercitare quella che la Corte chiama sussidiarietà legislativa e di fatto così è successo. Sta di fatto che come il diritto regionale italiano non gode di buona salute è inevitabile che questo poi si ripercuota anche sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Si parla tantissimo di federalismo fiscale, di evoluzione federale dell'ordinamento italiano. Mai come in questa fase della nostra storia repubblicana abbiamo conosciuto momenti di acuto centralismo: questa è probabilmente la fase più centralistica che la storia repubblicana abbia conosciuto sino ad ora. Il governo impugna sistematicamente tutte le leggi delle Regioni; impedisce l'espansione delle competenze regionali; il Parlamento legifera come se le competenze legislative delle Regioni non ci fossero; lo Stato trattiene a sé quasi tutte le competenze e poi adesso taglia i trasferimenti. E allora la domanda che poneva Pier Luigi Sacco, ossia è possibile, a fronte di una carente strategia nazionale per l'industria culturale, una strategia che muova dal basso? La risposta è forse no, perché è impensabile che ad un centro vizioso e difettoso corrisponda una periferia virtuosa, tutto si tiene insieme, anche perché è il centro che distribuisce le carte; è il centro che determina ormai unilateralmente il regime di finanziamento delle competenze che vengono esercitate a livello regionale e locale. Ormai si sta verificando una situazione paradossale: le regioni ormai rinunciano a impugnare le leggi statali, che per esempio limitano fortemente le competenze della periferia sulla tutela dei beni culturali; e rinunciano a farlo perché comunque hanno rinunciato ad esercitare quelle competenze; e hanno rinunciato perché hanno dovuto scegliere in quanto il taglio dei trasferimenti impone delle scelte doverose.

Omar Chessa

Professore ordinario di Diritto costituzionale nella
Università degli Studi di Sassari