

## **CULTURA E PATRIMONIO CULTURALE: I PROFILI COSTITUZIONALI**

**di Giovanni Cordini**

### *1. Il rilievo giuridico della nozione di cultura*

La parola “cultura” può assumere vari significati<sup>1</sup>. Due configurazioni interessano gli studi giuridici ed entrambe superano il puro signifi-

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università di Pavia.

In questo saggio prendo in considerazione una tematica giuridica relativa ai beni culturali che è stata già affrontata in precedenti lavori. Si veda G. CORDINI, *La protezione dei beni culturali e ambientali. Dimensione sopranazionale e profili di diritto costituzionale comparato*, in G. CORDINI e A. POSTIGLIONE (a cura), “Ambiente e cultura”, Atti della VII International Conference dell’ICEF, ESI, Napoli, 1999, p. 193 sgg.; G. CORDINI, *La protezione dei beni culturali e ambientali. Profili di diritto costituzionale comparato e dimensione sopranazionale*, in N. ASSINI, P. FRANCALACCI (a cura), “Manuale dei beni culturali”, Padova, CEDAM, 2000, p. 21 sgg.; G. CORDINI, *Il patrimonio culturale negli ordinamenti giuridici contemporanei*, in “Diritto e gestione dell’ambiente”, n. 1, 2001, pagg. 87-134; N. ASSINI, G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici: diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova, CEDAM, 2006.

<sup>1</sup> Michele Ainis nell’introduzione predisposta come presentazione di un’estesa ed accurata ricerca che lo stesso A. ha dedicato all’esame delle molteplici e complesse relazioni tra cultura e politica avvertiva che l’attenzione nei confronti di una tali rapporti sembra trovare una naturale collocazione ed un ampio spazio negli studi di area politologica, sociologica e storica, mentre il giurista che ha affrontato le stesse problematiche si trova a dover risolvere delle notevoli, se pure non insormontabili, difficoltà al fine di adattare una materia “magmatica e sfuggibile” ai propri schemi logici. Cfr.: M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, CEDAM, 1991, pag. 1. Si veda anche pag. 34 dove l’A. rileva l’alto “tasso di ambiguità semantica che contrassegna la nozione di cultura”, nonché p. 57 sgg. Cfr. poi D. GALLIANI, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, Roma, Aracne, 2010. La considerazione che il concetto di “cultura” riesce problematico trova conferma nella vasta classificazione presa in esame da C. KLUCKHOHN, A. KROEBER, *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1952 (trad. it. *Il concetto di cultura*, Bologna, il Mulino, 1972).

cato semantico del lemma: la prima è quella che, riferita ad ogni essere umano (identità culturale di un soggetto di diritto) consente di riassumere le conoscenze e le esperienze che formano la personalità di ciascuno e contribuiscono a definire la sfera soggettiva di tutela che il diritto della persona deve assicurare e garantire<sup>2</sup>; la seconda è quella che denota, in senso più generale, l'identità di un popolo mediante i caratteri storici, artistici religiosi e spirituali che lo contraddistinguono e che storicamente sono stati accorpati nel concetto di "Nazione"<sup>3</sup>. L'articolo 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 sembra riferirsi alla condizione soggettiva ove afferma: «Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, a godere delle arti e a partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici». La partecipazione del singolo alla vita comunitaria, in effetti, riesce libera e non solo formalmente bensì anche attualmente garantita soltanto qualora ogni formazione sociale possa vedere riconosciuti e tutelati i valori culturali che la contraddistinguono. Il costituzionalismo liberale e democratico ha messo in relazione queste due condizioni, quella dell'individuo e quella della collettività, riconoscendo da un lato la libertà dell'arte e della scienza e impegnando, dall'altro lato, i pubblici poteri a farsi carico della tutela dei beni culturali, della valorizzazione e della promozione culturale<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Carl Schmitt ha scritto che la cultura è una "qualità personale" atta ad essere utilizzata nel sistema di una rappresentanza e, perciò, dal punto di vista teorico costituzionale assumerebbe importanza soprattutto nella costituzione dello Stato borghese di diritto. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, (ed. orig. 1928), ed. ital. a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, pagg. 409-410.

<sup>3</sup> È stato Rudolf Smend a fornire un solido e convincente inquadramento dei processi d'integrazione culturale che aggregano il gruppo sociale e consolidano l'unità politica del popolo. Cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, introduzione di G. ZAGREBELSKI, trad. it. di F. FIORE e J. LUTHER, Milano, Giuffrè, 1988, spec. p. 271 sgg.

<sup>4</sup> Giuseppe De Vergottini nell'introduzione al volume collettivo a cura di L. MEZZETTI, *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, CEDAM, 1995, pag. XV, mette in evidenza la tendenza dei pubblici poteri a passare dalla semplice protezione dei beni culturali alla tutela "dinamica" che consente e incoraggia la loro valorizzazione da parte dei cittadini e delle comunità di cittadini. Per gli svolgimenti relativi all'ordinamento italiano si veda nello stesso testo C. CATURANI, *La disciplina giuridica dei beni culturali in Italia: strumenti dinamici di tutela e valorizzazione*, p. 41 sgg., nonché per un primo orientamento: N. GRECO, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, IREL, 1981; T. ALIBRANDI, P. G. FERRI, *Il diritto dei beni culturali: la protezione del patrimonio storico-artistico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, Jovene, 2004; M.A. CABIDDU, N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2007; E. FOL-

Se il rispetto della libertà individuale e la garanzia offerta al singolo soggetto derivano in modo più immediato dall'ideologia liberale e trovano un primo organico assetto negli ordinamenti dello Stato di diritto, l'incentivazione della partecipazione di varie formazioni sociali alla definizione degli indirizzi della politica culturale, l'intervento pubblico a sostegno di questa politica, l'attribuzione a Enti governativi di pubbliche funzioni nei campi dell'arte e della scienza, la valorizzazione delle caratteristiche culturali e ambientali comuni a determinati gruppi sociali, in particolare se minoritari rispetto alla maggioranza della popolazione, tutto ciò<sup>5</sup>, contribuisce a declinare i contenuti da collegare al principio della "libertà culturale" e allo svolgimento della nozione di "pluralismo culturale", nozioni che appartengono all'ideologia democratica e contrassegnano le moderne democrazie costituzionali<sup>6</sup>.

Gli Stati nazionali si sono formati anche facendo leva su di uno dei fattori culturali più significativi, l'unità linguistica degli individui<sup>7</sup>. Ciò nondimeno riesce utile tenere distinti lo Stato-Nazione, che si fonda su di una predominante comunità nazionale dalla "nazione culturale" che designa "un'identità in forme d'organizzazioni statali diverse"<sup>8</sup>. In quest'ultimo caso l'unità si consegue proprio promuovendo e

LIERI (a cura), *I beni culturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005; C. BARBATI, M. CAMELLI, G. SCIULLO (a cura), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, il Mulino, 2006; A. FERRETTI, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, Ed. Giuridiche Simone, 2010; F. LEMME, *Compendio di diritto dei beni culturali*, Padova, CEDAM, 2013.

<sup>5</sup> Cfr. E. ALBONI, *Modelli culturali ed istituzionali del pluralismo politico, vincoli di omogeneità statale e spazi per nuove forme giuridiche*, in "Jus", 1985, p. 187 sgg., ove l'intervento pubblico rispondente ai diversi modelli culturali presenti in una società democratica è riferito, in particolare, al ruolo svolto dalle autonomie territoriali.

<sup>6</sup> Il "pluralismo culturale" è un concetto controverso e discusso. Qui è riferito all'intervento pubblico nel campo dell'arte e della scienza. Per altre considerazioni si può rinviare a M. AINIS, *Cultura e politica*, cit., p. 132 sgg. La Corte Costituzionale italiana, nella sentenza 12 aprile 1989, n. 203 ha fatto riferimento all'espressione "pluralismo confessionale e culturale" per affermare che la laicità dello Stato non implica "indifferenza dello Stato nei confronti delle religioni", bensì la salvaguardia della libertà di religione in un ambito pluralista. Il "sentimento religioso", a giudizio della Corte, è costituzionalmente protetto, al pari d'altri valori costituzionali, sul fondamento dei soli caratteri storici e culturali del fenomeno religioso, senza alcun richiamo alla trascendenza della relazione uomo-Dio. Si veda anche A. VIGNUDELLI (a cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto: multiculturalismo comunicazione federalismo*, Torino, Giappichelli, 2005.

<sup>7</sup> Cfr. M. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pag. 53.

<sup>8</sup> Queste espressioni sono state usate da Heinrich Scholler in riferimento alla posizione di pensiero espressa da Rüdiger Bubner, in H. SCHOLLER, *Dallo Stato all'Europa attraverso la nazione*, in "Behemoth", 1994, pag. 48.

valorizzando le diversità che formano l'ambiente culturale comune. Nel senso più generale con il termine "cultura" si designa anche il grado di civilizzazione conseguito da un popolo, in un dato momento della sua storia. In questa accezione si rinviene un elemento di "valore" che associa i fattori culturali alla civiltà e considera il patrimonio culturale importante come "memoria" e "testimonianza di civiltà". In una nozione così ampia si possono comprendere tanto le diverse modalità attraverso le quali si forma un "patrimonio culturale" quanto le differenti forme culturali: dall'arte, lo spettacolo, la letteratura fino alle più diffuse manifestazioni del folklore e della cultura popolare. Tutte queste componenti, siano esse da ritenersi "alte" in quanto risultato di un percorso accreditato da esperti e storicamente compiuto, siano esse appartenenti a più modeste e meno accreditate espressioni del sapere e dello spettacolo sono riassumibili in un concetto generico di cultura mentre non sempre le medesime componenti possono essere considerate quali fattori esemplificativi di un processo storico di civilizzazione. Un secondo significato generale risponde all'esigenza descrittiva di configurare l'insieme delle informazioni e delle conoscenze che costituiscono il bagaglio cognitivo di una collettività e di un soggetto. L'istruzione, l'educazione l'informazione e il complesso dei mezzi per la loro organizzazione e diffusione rientrano in questo secondo significato. Sono peraltro evidenti tanto la connessione dei due significati quanto la dipendenza dell'uno dall'altro. Quando, in una disposizione della legge positiva, il riferimento alla "cultura" è posto in termini generici l'interprete tenderà a prestare attenzione al contesto nel quale il concetto si trova inserito, facendo ricorso ai tradizionali canoni ermeneutici che sono di ausilio nell'applicazione delle norme giuridiche, soprattutto quanto queste risultano poco determinate nei loro contenuti espressivi<sup>9</sup>. La vasta legislazione adottata dagli Stati contemporanei in tema di arte, d'istruzione e di scienza può fornire all'interprete un vasto materiale su cui esercitarsi al fine di prestare attenzione ai diversi significati giuridici che, nel corso del tempo, sono stati concretamente attribuiti all'espressione "cultura"<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in "Scritti giuridici in onore di Santi Romano", I, Padova, CEDAM, 1939, p. 670 sgg.; E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 91 sgg.

<sup>10</sup> Da differenti prospettive si possono confrontare: R. TREVES, *Diritto e cultura*, Torino, Giappichelli, 1947; G. DEL VECCHIO, *Moralità, diritto e cultura*, Brescia, Morcelliana, 1967; G. PERA, *Diritto e cultura*, Pisa, Pacini, 1973; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura, diritto e territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1994.

L'attenzione che l'ordinamento giuridico riserva alla "cultura" non è una prerogativa esclusiva del costituzionalismo liberale e democratico posto che altre forme di Stato (ad esempio lo Stato socialista, gli ordinamenti a base religiosa e lo stesso Stato autoritario) hanno considerato la dimensione culturale decisiva per rafforzare il "regime" politico e per attuare i principi sui quali fondare il Governo. L'Illuminismo ha indotto molti a pensare che la politica culturale riuscisse essenziale all'acquisizione del consenso di massa. Di conseguenza, la rivoluzione francese ha considerato la "civilisation", che in quel contesto storico era concepita in chiave prettamente eurocentrica, come un bene assoluto atto a divenire patrimonio di tutta l'umanità. La cultura, secondo questa concezione, doveva farsi strumento utile a fondare e garantire l'eguaglianza dei consociati. Venne proclamata, così, quell'ideologia egualitaria che postulava l'utopica fine di ogni ceti e poi anche di ogni consorteria (qui il significato deve essere inteso come neutro e non a designare un circolo chiuso e oscuro di soggetti) e l'avvento della "cultura di massa". Il costituzionalismo liberale, in contrapposizione rispetto alla configurazione unilaterale della "cultura nazionale" ha posto un'esigenza di libertà del pensiero, delle arti, dell'insegnamento che si può ben riassumere nei termini di "libertà culturale", facendo ricorso ad un principio che postula valori potenzialmente universali, pur senza rinunciare alla manifestazione d'interesse da parte di ciascun ordinamento giuridico in termini di diritto positivo.

## 2. *Gli enunciati costituzionali*

Primi formali riconoscimenti dell'interesse costituzionale per la "cultura" nelle sue varie manifestazioni si rinvennero già nei testi che furono il frutto più consistente ed apprezzabile del costituzionalismo razionalizzato affermatosi nel primo dopoguerra. È noto che la Costituzione di Weimar del 1919, tracciando una fitta trama dell'ordito sociale che la caratterizzava, ricomprese nell'articolo 142 anche l'arte e la scienza: «L'arte, la scienza ed i loro rispettivi insegnamenti sono liberi. Lo Stato ne protegge la libera esplicazione e contribuisce al loro sviluppo» e nell'articolo 150 disponeva: «I monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze della natura ed il paesaggio godono della tutela e cura dello Stato. È compito del Reich impedire l'esportazione all'estero del patrimonio artistico tedesco». In quel testo si affermava la libertà nelle arti e nelle scienze, garantendola anche nell'insegnamento e si af-

fidava ai pubblici poteri il compito di assicurare la tutela del patrimonio culturale dello Stato. Il costituente weimariano riconosceva la funzione pubblica e sociale della cultura ed impegnava lo Stato ad assicurare all'arte e alla scienza sostegno e tutela. Da quelle disposizioni costituzionali hanno tratto spunto molte costituzioni del primo e del secondo dopoguerra, quando nei Paesi usciti dal conflitto vennero a proporsi profonde trasformazioni dei modelli costituzionali, secondo tendenze di razionalizzazione del potere. Per lo studio della promozione ambientale e culturale, che il costituzionalismo ha delineato nei testi fondamentali, può riuscire utile l'esempio che si può trarre dall'ordinamento italiano. A sostegno della tesi favorevole ad inserire nel testo costituzionale un riferimento al paesaggio e ai beni storici e artistici della Nazione la dottrina giuspubblicistica ha osservato che il principio costituzionale era coerente con la configurazione della Repubblica quale "Stato di cultura" e rendeva bene l'idea dei fini quali il perfezionamento della personalità di tutti i consociati e il progresso materiale e spirituale della società nella sua integrità<sup>11</sup>. In quel principio si è rinvenuto, addirittura, uno dei caratteri propri del regime politico democratico. Il Presidente della commissione per la Costituzione all'Assemblea Costituente, l'on. Meuccio Ruini, a proposito dell'inserimento nel testo costituzionale dell'articolo 9 ebbe a ritenere che fosse giustificato, soprattutto per l'Italia, il richiamo ad «uno Stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza». Retaggio storico e simbolismo estetico, del resto, trovano sovente espressione nei testi costituzionali.

La tutela costituzionale dell'ambiente è anch'essa collegata con lo sviluppo della cultura, cui sarebbe connaturata l'opera di difesa dei valori ambientali, oltre che dei beni che formano il patrimonio storico ed artistico della nazione italiana. Di conseguenza, la protezione dell'ambiente viene considerata anche come principio fondamentale della "costituzione culturale". Quest'ultima nozione, peraltro, appare generica, dato che viene definita come un complesso di regole generali tendenti a creare "una situazione ambientale che renda quanto più possibile agevole l'esercizio delle libertà individuali." La tutela dell'ambiente in cui l'uomo vive, perciò, si collega alle più specifiche garanzie assicurate alla persona e alle sue pertinenze. Merita di essere citata anche un'au-

<sup>11</sup> Per la nozione di "Stato di cultura" si veda E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1961; U. CERRONI, *Regole e valori nella democrazia: Stato di diritto, Stato sociale, Stato di cultura*, Roma, Editori Riuniti, 1989.

torevole opinione contraria<sup>12</sup> per la quale l'eccessiva indeterminazione della disposizione dell'art. 9 Cost. e la non rilevanza dell'oggetto, dal punto di vista giuridico, se non come motivazione autentica di altre disposizioni costituzionali, avrebbero dovuto indurre l'interprete ad attribuire alla norma costituzionale in esame un significato eminentemente programmatico. Questi dubbi possono, in parte, spiegare il ritardo con il quale il legislatore ordinario italiano ha introdotto la denominazione di "bene culturale" nel linguaggio giuridico, mutuando questa terminologia da atti internazionali sulla protezione del patrimonio culturale nel corso dei conflitti armati (l'espressione si trova già nella convenzione dell'Aja del 1954) e, poi, dalle convenzioni internazionali promosse dall'Unesco nei primi anni '70<sup>13</sup>.

Nel senso più generale si è indicato come "cultura" il grado di civilizzazione conseguito da un popolo, in un dato momento della sua storia. In questa accezione si rinviene un elemento di "valore" che associa i fattori culturali alla civiltà e considera il patrimonio culturale importante come "memoria" e "testimonianza di civiltà". In una nozione così ampia si possono ritenere varie espressioni culturali: dall'arte, lo spettacolo, la letteratura fino alle più diffuse manifestazioni del folklore e della cultura popolare. Tutte queste componenti, siano esse "alte", siano esse appartenenti anche alle più modeste condizioni umane sono riassumibili nel concetto di cultura come contrassegno di una civilizzazione. Il Preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali rende bene questa distinzione ove si riferisce alle «diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei». Un secondo significato generale risponde all'esigenza descrittiva di configurare l'insieme delle cognizioni che costituiscono il bagaglio informativo di una collettività e di un soggetto. L'istruzione, l'educazione l'informazione e il complesso dei mezzi per la loro organizzazione e diffusione rientrano in questo secondo signifi-

<sup>12</sup> V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 36 sgg.

<sup>13</sup> La legge 20 febbraio 2006, n. 77 ha riconosciuto il valore, per il nostro Paese, della lista dei beni che l'UNESCO classifica come "patrimonio dell'umanità": Art. 1. Valore simbolico dei siti italiani UNESCO 1. I siti italiani inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», sulla base delle tipologie individuate dalla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale firmata a Parigi il 16 novembre 1972, dai Paesi aderenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), di seguito denominati «siti italiani UNESCO», sono, per la loro unicità, punte di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale.

cato. Riescono, peraltro, evidenti la connessione dei due sensi e la stretta dipendenza dell'uno dall'altro. Quando, in una disposizione della legge positiva, il riferimento alla cultura è generico il giurista ha la necessità di prestare attenzione al contesto nel quale il concetto viene inserito, facendo ricorso ai consolidati canoni ermeneutici che sono di ausilio nell'applicazione delle norme giuridiche poco determinate nei loro contenuti espressivi. La vasta legislazione adottata dagli Stati contemporanei in tema di arte, scuola e scienza può consentire all'interprete di prestare attenzione ai diversi significati giuridici che sono stati concretamente attribuiti all'espressione "cultura".

### 3. *Il regime costituzionale del patrimonio culturale*

Il regime costituzionale del patrimonio culturale deve essere visto in ragione del momento storico nel quale sono stati redatti i testi costituzionali nei diversi Paesi. Di conseguenza, nei documenti costituzionali, sono state utilizzate espressioni differenti. Indipendentemente dalle formule impiegate, tuttavia, l'interpretazione costituzionale ha prodotto una notevole uniformità nella configurazione e nella gestione del patrimonio culturale. Il costituzionalismo moderno, nei principi che dettano orientamenti generali, segue un'impostazione uniforme ove postula la libertà dell'arte e della scienza e ove stabilisce che la conservazione dei beni culturali e ambientali trova fondamento nel contesto di un'attiva promozione culturale, la quale può contribuire ad assicurare all'uomo contemporaneo una più elevata qualità della vita in condizioni di benessere, apprestando gli strumenti appropriati per realizzare, in vari campi, degli scopi socialmente utili. Il principio costituzionale della libera manifestazione del pensiero postula il riconoscimento della più ampia e garantita autonomia istituzionale per gli Enti di promozione culturale e gli Istituti di alta cultura, cui sono attribuiti dei compiti rilevanti a salvaguardia del patrimonio nazionale e per lo sviluppo delle conoscenze. In questo senso si nota una continuità di fondo tra il pensiero liberale classico, che aveva contraddistinto i testi costituzionali dell'800, nei quali già erano inserite delle disposizioni di principio sulla libertà dell'insegnamento e il costituzionalismo contemporaneo<sup>14</sup>. Quest'ultimo a quelle originarie libertà ne ha aggiunte

<sup>14</sup> Cfr: A. VENTURI, *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati. Profili teorici e ricostruttivi*, Roma, Aracne, 2012, specialmente p. 82 sgg.



altre, d'impronta sociale, senza mutare il contesto. La novità, semmai, è rappresentata dall'esigenza di un impegno dinamico da parte dei pubblici poteri e dai compiti assegnati all'amministrazione. Un'evoluzione più marcata si è manifestata di recente mediante il riconoscimento del ruolo attivo che può essere svolto dai privati cittadini, nelle forme della partecipazione, della fruizione, della diretta assunzione di responsabilità in ordine alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio culturale (anche attraverso la sponsorizzazione, intesa come finanziamento a scopo d'immagine) e per la sua salvaguardia. Una diversa e non meno preminente questione è stata proposta e discussa da quanti ritengono che il benessere materiale e le iniziative a sostegno di una migliore qualità della vita non possano mai essere disgiunti dalla considerazione del fondamento di legittimazione dell'essere, in quanto uomo, per cui tali scopi si ritengono meritevoli di promozione e positivi, soltanto, ove si riscontra che gli stessi sono rispondenti alla natura della persona umana e sono veramente indirizzati al comune bene del gruppo sociale<sup>15</sup>.

Secondo i principî comuni del costituzionalismo non si giustifica affatto la propensione per una visione statica del patrimonio culturale di una comunità, secondo cui la funzione di tali beni, in via primaria, dovrebbe essere circoscritta alla contemplazione estetica. Seguendo questo indirizzo si propende per un impianto normativo vincolistico e per un assetto organizzativo gerarchico e burocratico. Se pure i beni culturali sono sempre una preziosa "testimonianza di civiltà" si deve sottolineare che gli stessi costituiscono anche un fattore importante per la promozione umana. La concezione prettamente passiva, di regola, si risolve nell'affermazione di una prioritaria, se non esclusiva, tutela conservativa del patrimonio culturale. Per converso la promozione culturale assegna ai pubblici poteri un ruolo attivo e li impegna ad operare a favore della piena valorizzazione dei patrimoni nazionali. Del pari si concedono ai soggetti privati agevolazioni e sostegni, imponendo il rispetto di altrettanti doveri (di corretto uso, di conservazione, di catalogazione ecc.) che incidono sul godimento dei beni culturali che sono di loro proprietà. Si fa, perciò riferimento ad un principio di responsabilità che investe tanto la gestione pubblica quanto quella dei privati. Al cittadino può essere imposto non solo un dovere di conser-

<sup>15</sup> Cfr.: D. CASTELLANO, *La razionalità della politica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993; D. CASTELLANO, *La verità della politica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002.

vazione e tutela ma anche un onere (nell'ambito dei doveri fiscali) per la salvaguardia del patrimonio culturale pubblico. L'idea della promozione culturale, tuttavia, non giustifica l'affermarsi di una concezione esclusivamente mercantile del patrimonio culturale e non consente di subordinare l'impegno pubblico all'esclusivo rendimento del bene, senza tenere in considerazione il contesto nel quale si realizza il godimento e i caratteri specifici di ogni fruizione, cioè di tutti i fattori che incidono sulla qualità di un patrimonio che è affidato solo temporaneamente alla custodia dei contemporanei e deve essere preservato anche per le generazioni a venire. Il bene culturale, ben si può materializzare assumendo valore patrimoniale, misurabile in denaro secondo parametri di mercato, nondimeno, è sempre intrinseco all'oggetto il riferimento ai valori che esso testimonia e tramanda, per cui la componente "immateriale" non può essere scissa dalle altre.

#### 4. *Il ruolo dell'UNESCO a tutela del "patrimonio culturale mondiale"*

Nell'anno 1970, per iniziativa e sotto l'egida dell'UNESCO si tenne a Venezia una conferenza intergovernativa sugli aspetti istituzionali, amministrativi e finanziari delle politiche culturali. In quella sede furono adottate diverse risoluzioni e raccomandazioni concernenti la promozione e l'organizzazione dello sviluppo culturale da parte dei pubblici poteri, la ricerca sulle politiche culturali, la cooperazione internazionale e lo stesso rafforzamento del ruolo dell'UNESCO, in tema di politica culturale. La Convenzione di Parigi del 1970, adottata per impulso dell'UNESCO, impegnava le parti contraenti ad approvare delle misure intese a vietare il trasferimento illecito dei beni culturali<sup>16</sup>. L'atto prendeva in esame i problemi posti dall'importazione e dall'esportazione illecite di beni culturali e dal trasferimento di proprietà dei medesimi<sup>17</sup>. Gli Stati dovevano istituire un "certificato di esportazio-

<sup>16</sup> Cfr. M. FRIGO, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1986; A. LO MONACO, *Sulla restituzione dei beni culturali rubati all'estero secondo la convenzione dell'Unesco*, in "Rivista di Diritto internazionale", 1988, p. 842 sgg.; A. LANCIOTTI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996; M. MAZZOLENI, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Venezia, Cafoscarina, 2005; G. COFRANCESCO, *I beni culturali: profili di diritto internazionale comparato*, Genova, ECIG, 2012

<sup>17</sup> La giurisdizione statunitense, nel caso di un antico oggetto d'arte (un'ampolla d'oro risalente al 400 A.C. illecitamente esportata dall'Italia) ha riconosciuto legittima la con-

ne” e adottare le misure necessarie per recuperare e restituire, dietro richiesta, i beni culturali illecitamente importati dopo l’entrata in vigore della Convenzione. Le parti contraenti potevano richiedere all’UNESCO pareri di assistenza tecnica. Nel 1972 a Parigi l’UNESCO approvava la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale. In quel testo erano definiti con l’espressione “patrimonio culturale”: a) i monumenti che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista storico, artistico e scientifico”; b) i complessi (gruppi di costruzioni isolate e raggruppate) che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista storico, artistico e scientifico; c) i luoghi (opere dell’uomo o opere congiuntamente dell’uomo e della natura, come le zone che comprendono luoghi archeologici) che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista storico, estetico, etnologico-antropologico (Art. 1). Come “patrimonio naturale”

fisca, da parte del Governo americano, di un bene d’interesse culturale illegalmente importato, in quanto uscito dal Paese d’origine in violazione delle norme ivi applicate, a protezione del patrimonio culturale nazionale. S’intendono importati illegalmente quei beni per i quali sia stato falsificato il certificato d’importazione, o che risultano essere stati trafugati. Cfr. U.S. DISTRICT COURT, SOUTHERN DISTRICT OF NEW YORK, Sentenza del 14 novembre 1997, *United States of America v. An Antique Platter of Gold, known as a Gold Phiale Mesomphalos, C. 400 B.C.*, in “Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale”, 1998, p. 473 sgg. Altri casi giurisprudenziali relativi ad illeciti trasferimenti all’estero di beni culturali sono commentati da A. CANNONE, *Recenti sviluppi in materia di protezione internazionale di beni culturali: in particolare il trasferimento illecito di beni culturali e la loro restituzione*, in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 335 sgg., spec. p. 346 sgg. Si citano i casi dei mosaici della Chiesa di Kanakaria (Cipro) ritrovati negli Stati Uniti, gli arazzi rubati in Francia, sui quali si sono pronunciati i giudici italiani (il caso è stato definito dalla Corte di Cassazione con la sentenza 24 novembre 1995, n. 12166); il caso Ortiz, riguardante le sculture Maori rinvenute in Nuova Zelanda; il caso Elicofon, concernente due quadri di Dürer rubati a Weimar nel 1945; il caso delle statuette di arte precolombiana deciso dal Tribunale di Torino nel 1982. Si tratta di situazioni distinte che hanno condotto a dei risultati difformi. Questi casi giurisprudenziali, tuttavia, provano la persistenza di notevoli problemi in sede di applicazione della normativa internazionale relativa all’illecito trasferimento all’estero dei beni culturali. Nel caso dei mosaici sottratti alla Chiesa ortodossa di Cipro la gallerista americana che venne ritenuta responsabile fu condannata alla restituzione solo sulla base della legge dello Stato dell’Indiana relativa all’illecito trasferimento di beni mobili, senza alcun riferimento alle Convenzioni internazionali, mentre la Corte di Cassazione italiana, nel caso degli arazzi francesi, ha rigettato il ricorso rilevando che, al momento dell’acquisto la Convenzione UNESCO non poteva trovare applicazione nel nostro Paese e osservando che, nel caso di specie non sarebbe dimostrata la malafede o la colpa grave degli acquirenti italiani. Cfr. Corte di Cassazione, sentenza 24 novembre 1995, n. 12166, in “Il Foro Italiano”, 1996, I, p. 907 sgg.

erano intesi: a) i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche o biologiche o da gruppi di tale formazione che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista estetico o scientifico; b) le formazioni geologiche o fisiografiche e le zone strettamente delimitate che costituiscono l'habitat di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista delle scienze e della conservazione; c) i luoghi naturali e le zone strettamente delimitate che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista delle scienze, della conservazione o della bellezza naturale (Art. 2). I differenti beni dovevano essere identificati e delimitati da ogni Stato partecipante alla Convenzione. Il testo ha disposto delle misure per la protezione, la conservazione e la valorizzazione attiva del patrimonio culturale e naturale delle parti contraenti, nel "pieno rispetto delle sovranità nazionali" (artt. 5 e 6). Venne istituito un "Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale" e un "Fondo per il patrimonio mondiale". L'allegato 2 della Convenzione stabiliva i criteri per l'inclusione dei beni culturali e naturali nella "Lista del Patrimonio Mondiale" curata dall'UNESCO<sup>18</sup>. Gli Stati aderenti alla Convenzione possono prendere l'iniziativa di chiedere l'iscrizione nella lista UNESCO di beni siti sul loro territorio considerati di eccezionale ed universale valore dal punto di vista storico, artistico, archeologico o naturalistico<sup>19</sup>. Il Comitato intergovernativo UNESCO affida una valutazione tecnica all'ICOMOS (Conseil International des Monuments et des Sites) o all'UICN (The World Conservation Union). Per fare parte della Lista i beni selezionati devono corrispondere ad alcuni criteri previsti dalla Convenzione:

- 1) constituer une réalisation unique;
- 2) avoir exercé un témoignage sur une civilisation disparue;
- 3) illustrer une période historique significative;
- 4) constituer des exemples d'habitats humains traditionnels;
- 5) être directement associés à des idées ou des croyances essentielles;
- 6) illustrer les grandes étapes de l'évolution de la Terre;
- 7) représenter des processus géologiques en cours;
- 8) constituer des formations remarquables ou d'une beauté exceptionnelle;

<sup>18</sup> Cfr. L. LEVY-STRAUSS, *Diversité, universalité et représentativité dans la liste du patrimoine mondial*, in F. FRANCONI, A. DEL VECCHIO, P. DE CATERINI (a cura), "Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura", Milano, Giuffrè, 2000, p. 21 e sgg.

9) contenir les habitats d'espèces menacées.

L'iscrizione di un "bene culturale" nella lista mondiale consente di sottoporre il medesimo all'attenzione della comunità internazionale, attraverso l'applicazione della Convenzione UNESCO<sup>20</sup>. Lo Stato al quale il bene appartiene assume così, di fronte alla comunità internazionale, l'impegno per la sua salvaguardia e può beneficiare dell'assistenza del Fondo per il patrimonio mondiale. Il "Centre du Patrimoine Mondial" dell'UNESCO assicura ogni anno il controllo diretto di un certo numero di siti culturali iscritti nella lista mondiale, con particolare attenzione rivolta ai beni che sono gravemente minacciati dal degrado ambientale. Se pure i finanziamenti a disposizione del fondo sono di modesta entità l'iscrizione di un bene culturale nella lista UNESCO non è priva di significato, sia in ragione della periodica valutazione relativa allo stato di conservazione che questa organizzazione è tenuta a promuovere, sia per i benefici indiretti che il Paese può trarre: a) la divulgazione che la lista ha a livello mondiale, suscitando l'interesse culturale per i beni che vi sono inseriti; b) l'incremento della presenza turistica per gli effetti derivanti dalla pubblicizzazione del bene<sup>21</sup>; c) la possibilità d'intensificare la cooperazione interstatale sotto l'egida dell'UNESCO; d) la consultazione di esperti che operano in seno a detta organizzazione. Nel corso della XVII sessione del Comitato UNESCO del Patrimonio Mondiale (Parigi, luglio 1994) è stata adottata la definizione "paesaggi culturali" per indicare dei beni che possono rappre-

<sup>19</sup> Un elenco dei 411 siti iscritti nella Lista è stato pubblicato nel volume di F. LUCARELLI, G. MAROTTA ( a cura), *UNESCO per la tutela dei Centri Storici. Napoli Patrimonio dell'Umanità*, Napoli, Studio Idea, 1994, p. 172 sgg. Negli ultimi anni molti altri siti sono stati iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale. Per l'Italia il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali ha predisposto una lista (*tentative list*) di ben settanta siti da proporre all'UNESCO nei prossimi dieci anni. Si v. il sito UNESCO World Heritage: <http://whc.unesco.org/>

<sup>20</sup> Un esempio che conferma il ruolo promozionale svolto dall'UNESCO è dato dai Paesi che hanno modellato la propria legislazione sull'impianto della Convenzione 1972. A tale riguardo si può v. la legge peruviana del 3 gennaio 1985 sulla protezione del patrimonio naturale della nazione o la normativa contenuta nel testo "The Antiquities Act", adottato dal Pakistan nel 1975.

<sup>21</sup> Il Touring Club Italiano, ad esempio, con il patrocinio dell'UNESCO ha pubblicato un accurato testo, riccamente illustrato, con la descrizione dei siti iscritti nella Lista Mondiale fino all'anno 1998. Cfr. *Il patrimonio dell'umanità. Tesori salvati e da salvare*, Milano, TCI e UNESCO, 1999, con prefazione di F. Mayor allora direttore generale dell'UNESCO.

sentare “opere combinate della natura e dell’uomo”<sup>22</sup>. Questi beni rappresentano una nuova tipologia di “ambienti” da includere nella lista del Patrimonio Mondiale. Sono state specificate tre categorie di paesaggi culturali: a) il paesaggio chiaramente definito, concepito e creato dall’uomo, come giardini e parchi creati per motivi estetici; b) il “paesaggio evolutivo” che raggiunge la sua attuale forma in associazione e in risposta all’ambiente naturale, come paesaggi fossili e paesaggi viventi che conservano un ruolo attivo nelle società contemporanee; c) il “paesaggio culturale associativo” che si qualifica per la forza aggregante dei fenomeni religiosi, artistici o culturali dell’elemento naturale<sup>23</sup>. Da ultimo anche taluni “beni immateriali” possono rientrare nella sfera di tutela tracciata dalle Convenzioni internazionali.

Come innovative linee di tendenza della cooperazione culturale internazionale sono state indicate: a) la salvaguardia dei “contesti, considerando il bene culturale nell’ambito territoriale e storico in cui è inserito; b) la valorizzazione dell’identità, con particolare riferimento al “luogo”<sup>24</sup>; c) la tutela della “diversità culturale”, consentendo deroghe ed ammettendo eccezioni in tema di aiuti di stato a sostegno delle attività di rilevante interesse culturale.

##### 5. *Il riconoscimento del “valore universale” dei beni culturali, la tutela delle “diversità culturali” e i rischi della globalizzazione*

I limiti più vistosi nella tutela del patrimonio culturale che sembrano emergere in ambito internazionale possono essere ricondotti a due principali fattispecie. La prima riguarda l’aspetto istituzionale ed organizzativo e il profilo universale della tutela. In tal senso si deve lamentare l’assenza di un permanente foro internazionale per l’esame globale dei problemi posti dalla conservazione del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, secondo i criteri indicati dalla Convenzione di Parigi del 1972. Le politiche nazionali restano determinanti e la sovranità degli Stati nella gestione del rispettivo patrimonio cultu-

<sup>22</sup> Cfr. P. DE STEFANO, F. LUCARELLI (a cura), *Il centro storico di Napoli. La lista del patrimonio mondiale Unesco*, Napoli, Studio Idea, 1996, p. 13 sgg.

<sup>23</sup> UNESCO, *Cultural landscapes: the challenges of conservation*, Paris, World Heritage Centre, 2003.

<sup>24</sup> Cfr. F. LEMME, *La tutela internazionale dei beni culturali e ambientali*, in N. ASSINI, P. FRANCALACCI (a cura), “Manuale dei beni culturali”, cit., p. 10 sgg.

rale non è mai stata messa in discussione, mentre s'indebolisce ogni tendenza verso l'effettivo riconoscimento internazionale di un "valore giuridico universale" per quei beni culturali che sono da considerare come un "patrimonio fondamentale dei popoli, nel succedersi delle diverse generazioni". La stessa nozione di *heritage* che ha una solida tradizione, soprattutto nel mondo anglosassone, non ha consentito di fare crescere la sensibilità internazionale per la salvaguardia del patrimonio culturale. Molte volte, in particolare nei Paesi sottosviluppati, il patrimonio culturale è messo in pericolo proprio dalle iniziative dei pubblici poteri per corruzione, o per il prevalere di contingenti interessi all'utilizzazione indiscriminata delle risorse. In altre occasioni (esempi eclatanti sono stati forniti dalle vicende belliche in Kosovo, Bosnia e Serbia prodottesi dopo la dissoluzione dell'ex Jugoslavia e dalla distruzione delle antiche statue del Buddha da parte dei talebani afgani) taluni beni culturali di notevole interesse storico e artistico sono stati distrutti per ragioni ideologiche, ovvero applicando assurde interpretazioni fondamentaliste del messaggio religioso. Nel mondo occidentale emergono delle tendenze ideologiche opposte ispirate ad un estremo laicismo. Di conseguenza si adottano disposizioni che impongono la rimozione indiscriminata dei simboli religiosi, senza tenere conto delle radici storiche e culturali che essi rappresentano<sup>25</sup>. In ogni parte i vincoli internazionali che potrebbero incidere sui poteri sovrani suscitano perplessità ed opposizioni, soprattutto in ragione dello sfruttamento commerciale di oggetti che fanno parte del patrimonio culturale nazionale. L'idea di un "patrimonio comune dell'umanità" è accolta solo come un riconoscimento simbolico che può bene costituire una petizione di principio, purché sia priva d'efficacia giuridica<sup>26</sup>. La seconda tendenza è ancora più rischiosa e si manifesta in senso del tutto opposto rispetto alla precedente. Qui si tratta non già di trovare forme di cooperazione che consentano di superare i limiti posti dalla frammentazione e dalla debolezza dei circuiti nazionali, bensì di difendere il patrimonio culturale di ciascun popolo, nel senso indicato dal vasto movimento di opinione che ha promosso forme di salva-

<sup>25</sup> Cfr. E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006; L. VANONI, *Laicità e libertà di educazione: il crocefisso nelle aule scolastiche in Italia e in Europa*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>26</sup> In effetti risulta ancora assai debole e incerto quel "processo di internazionalizzazione della cultura" al quale si riferisce il Chiti: M.P. CHITI, *Beni culturali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura), "Trattato di diritto amministrativo europeo", Milano, Giuffrè, 1997, p. 381.

guardia della “diversità culturale”<sup>27</sup>. La minaccia più seria viene dalla globalità dei mercati e dalle prospettive di totale liberalizzazione che li investe. Riesce necessario dare forza all’idea dell’eccezione culturale come clausola generale che deve trovare riconoscimento giuridico nei rapporti internazionali. A tale riguarda l’UNESCO si appresta a discutere un’apposita “Dichiarazione universale sulla diversità culturale” in virtù della quale le specificità culturali devono essere riconosciute, salvaguardate e sottratte alla liberalizzazione selvaggia che prelude lo smembramento e ogni forma di sfruttamento economico. Questa impostazione contrasta con i dominanti orientamenti liberisti di quanti non vogliono ammettere deroghe e riconoscere, in tema di patrimonio culturale, delle valide eccezioni rispetto agli obblighi mercantili imposti dagli accordi internazionali sul commercio. In sede di Organizzazione Mondiale del Commercio (si vedano le iniziative proposte in occasione dell’interminabile negoziato Doha round del Wto) il confronto e la discussione sono vivaci ed aperti e dall’esito incerto. Penso che un risultato positivo possa venire solo da un’intensa e coalizzata azione da parte dei Paesi che possiedono un elevato patrimonio culturale e delle notevoli specificità. Questa iniziativa merita di essere sostenuta da movimenti di pensiero che facciano riferimento ad esponenti della cultura, nei suoi multiformi aspetti e siano tali da incidere sull’opinione pubblica internazionale. A sostegno di questa tesi si possono svolgere alcune osservazioni: a) la tutela dei beni culturali è tanto più efficace se si distinguono le tipologie di tali oggetti e si determinano appropriati regimi giuridici, in particolare quando si pone l’esigenza di affermare un’eccezione che possa trovare efficace applicazione in ambito internazionale; b) la credibilità di una politica nazionale di conservazione si fonda sulla possibilità di esercitare un controllo severo in ordine alla legittima estensione di deroghe che limitano la circolazione e il libero mercato; c) il risultato a cui tendere deve sempre prevalere rispetto alla forma giuridica con la quale assicurare la protezione più efficace del patrimonio culturale. In tal senso i principi di cooperazione e di leale collaborazione tra soggetti pubblici e privati e il criterio della sussidiarietà possono essere di ausilio per il legislatore.

<sup>27</sup> Cfr. YU XINTIAN (ed.), *Cultural factors in international relations*, Washington, Council for Research in Values and Philosophy, 2004; P. HOGAN, *Cultural identity, pluralism, and globalization*, Washington, Council for Research in Values and Philosophy, 2005.



**Abstract** - The A. examines some constitutional concepts of culture and cultural heritage in relation to the form of the State and evolution of the international protection

of cultural heritage that taken pulse, especially on the initiative and under the auspices of UNESCO.