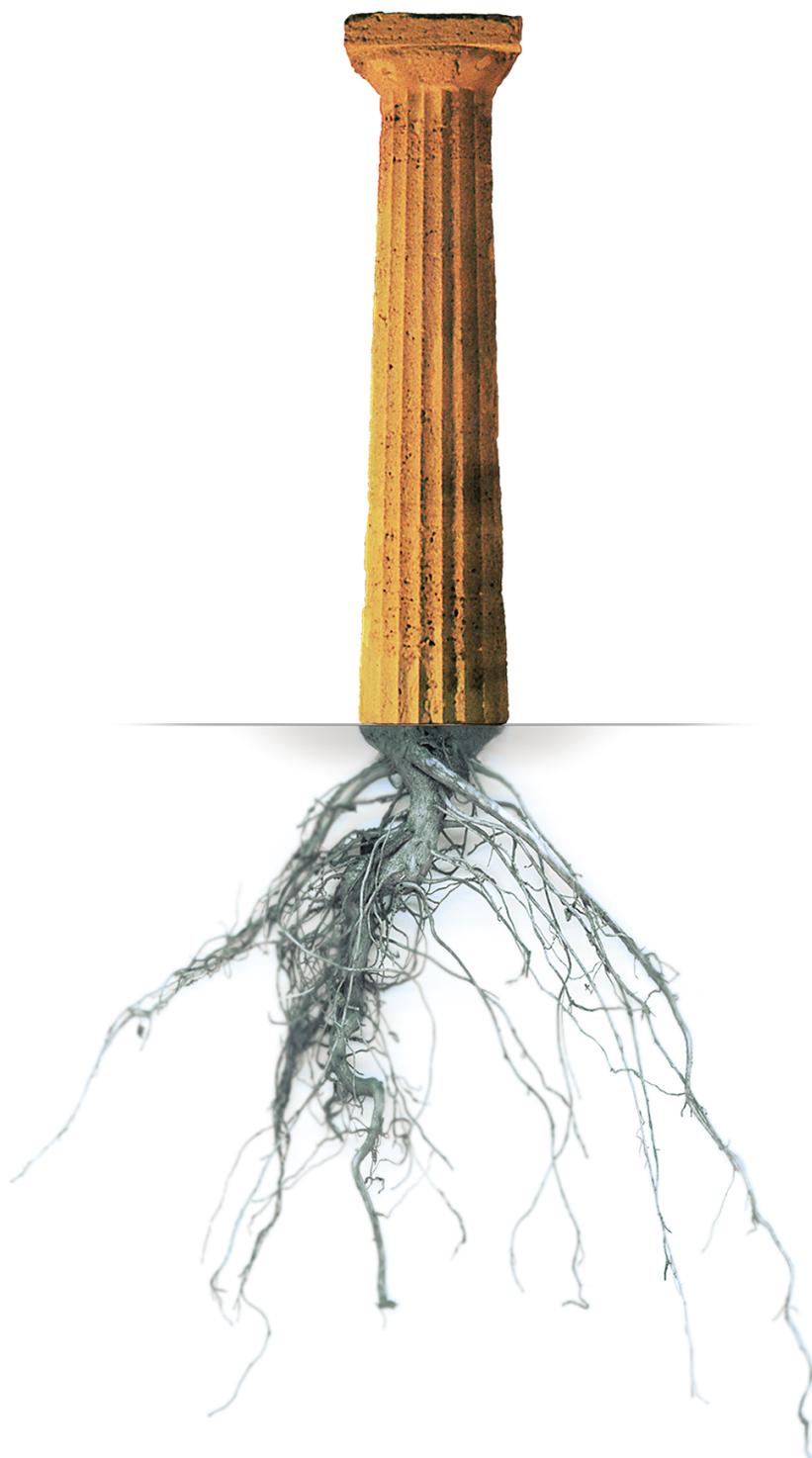


CULTURA COME DIRITTO: RADICI COSTITUZIONALI, POLITICHE E SERVIZI



INDICE

Prefazione	3
<i>Giorgio Albè</i>	
Introduzione	5
<i>Nicola Maccanico</i>	
L'evoluzione degli istituti della cultura	7
<i>Sabino Cassese</i>	
Cultura e sviluppo economico: l'esperienza della Regione Lazio	13
<i>Gian Paolo Manzella</i>	
Servizi culturali e inclusione sociale: il ruolo delle biblioteche	18
<i>Antonella Agnoli</i>	
Musei, accessibilità e welfare culturale	22
<i>Antonio Lampis</i>	
L'art. 9 della Costituzione settant'anni dopo: tre immagini	25
<i>Lorenzo Casini</i>	
La partecipazione culturale in Italia: dati per le politiche	30
<i>Annalisa Cicerchia</i>	

I testi raccolti in questo ebook nascono dagli interventi degli autori in occasione dell'incontro *Cultura come diritto di cittadinanza: radici costituzionali, politiche e servizi* tenutosi a Roma il 17 ottobre 2018 presso la sede dell'Associazione Civita.

Coordinamento e cura editoriale

Giovanna Castelli

Annalisa Cicerchia

Silvia Boria

Oscar Prevosti

Rachele Mannocchi

Silvia Dipasquale

Progetto grafico

Claudio Zito

© 2019 by Associazione Civita

© 2019 by A&A Studio Legale

Copia digitale gratuita fuori commercio

www.civita.it

www.albeeassociati.it

Quest'opera e tutti i suoi contenuti sono rilasciati con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>).

Gli autori consentono: il download, la riproduzione, la distribuzione e la condivisione gratuita di quest'opera o parti di essa alle seguenti condizioni.

Attribuzione: è obbligatorio attribuire la paternità dell'opera con la citazione completa della fonte e un link ai siti web

<https://www.civita.it/Associazione-Civita/Attivita/Pubblicazioni/Altre-Pubblicazioni/Cultura-come-diritto-radici-costituzionali-politiche-e-servizi>

<https://www.albeeassociati.it/e-book-cultura-come-diritto-radici-costituzionali-politiche-e-servizi/>

Non commerciale: è espressamente vietato l'utilizzo di tale opera o parti di essa per fini commerciali.

Non opere derivate: è espressamente vietato alterare o trasformare quest'opera in qualsiasi modo, oppure utilizzare l'opera o parti di essa per crearne un'altra.



Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale
CC BY-NC-ND 4.0

L'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE SETTANT'ANNI DOPO: TRE IMMAGINI

Lorenzo Casini

Professore ordinario di diritto amministrativo nella Scuola IMT Alti Studi di Lucca e presidente dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA)

Una norma fondamentale

L'art. 9 della Costituzione assegna alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, nonché di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Si tratta di una norma fondamentale, che va letta in stretta connessione con l'art. 3 della Costituzione. Vi è infatti un evidente legame, forse troppo poco esplorato, tra le esigenze di tutela e di promozione di cui all'art. 9 e il principio di uguaglianza: proprio lo sviluppo della cultura, insieme con la tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio, costituisce uno strumento essenziale per assicurare a tutti la pari dignità sociale, garantire l'uguaglianza e rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno ed effettivo sviluppo della persona umana. L'evoluzione delle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, adottate in attuazione dell'art. 9, può essere tratteggiata usando tre vocaboli, tre concetti o anche tre immagini, se si preferisce, particolarmente emblematiche per il tema che stiamo trattando: la proprietà, la frontiera, il deposito.

Prima immagine: la proprietà

Quanto al primo concetto, l'impegno dello Stato italiano in materia di patrimonio culturale, in linea del resto con la tendenza che si è manifestata anche in altri Paesi, è andato verso il progressivo superamento dell'idea che il regime proprietario potesse costituire un limite per gli interventi di tutela e valorizzazione.

È ancora significativa, in proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 1968, che ha avuto un ruolo decisivo nella costruzione dell'impianto stesso del sistema di tutela del patrimonio culturale italiano. Con questa pronuncia, la Corte ha stabilito che l'apposizione di un vincolo di rilevanza culturale o paesaggistica, che inevitabilmente limita l'esercizio del diritto di proprietà sul bene interessato, non dà diritto ad alcun indennizzo a favore del suo proprietario. L'art. 9 Cost., infatti, a differenza dell'art. 42 Cost., non prevede alcun diritto del privato ad essere indennizzato: costui è titolare di un bene intrinsecamente dotato di qualità e caratteristiche che ne giustificano la tutela e, in quanto tale, si sottrae alla disciplina prevista in materia di espropriazione e vincoli sostanzialmente espropriativi.

Questa pronuncia ha scongiurato effetti negativi non trascurabili sulle finanze del nostro Paese, che risulterebbe gravato da enormi spese qualora si dovesse riconoscere un indennizzo a ogni proprietario di beni sottoposti a vincolo paesaggistico o culturale. Dal punto di vista giuridico, tuttavia, tale soluzione non era affatto scontata:

negli Stati Uniti, per esempio, al privato limitato nel godimento del proprio diritto di proprietà su un bene è riconosciuto un indennizzo. Non a caso, la stessa Commissione Franceschini - nel 1967 e dunque prima della pronuncia della Corte - aveva formulato una proposta normativa che prevedeva un indennizzo per i proprietari di beni assoggettati a vincoli paesaggistici, trattati questi ultimi al pari dei vincoli di tipo urbanistico. In questo quadro, la pronuncia della Corte costituzionale ha aperto la strada all'effettivo superamento dell'idea che il regime proprietario potesse rappresentare un ostacolo per la tutela del bene culturale o paesaggistico.

Su questa sentenza si è poggiato tutto l'impianto usato nei decenni successivi. Molto nota è, sul punto, la tesi espressa, negli anni Settanta del XX secolo, da Massimo Severo Giannini, secondo cui il bene culturale è da considerare un bene pubblico in quanto bene di fruizione, rispetto al quale non rileva la natura giuridica del proprietario. In linea con tale impostazione, gli interventi successivi del legislatore in materia di valorizzazione del patrimonio culturale hanno avuto l'obiettivo di favorirne il massimo accesso da parte del pubblico. Il bene culturale è, infatti, un bene della comunità. E tale approccio è stato accolto ora anche nelle recenti proposte di modifica del codice penale, dove i reati contro i beni culturali sono correttamente collocati nel titolo dedicato ai reati contro la comunità e non in quello dei reati contro il patrimonio individuale.

Questa politica, di per sé virtuosa, se da un lato ha consentito una maggiore accessibilità al patrimonio culturale, ha però prodotto, in seguito, il paradosso di discriminare il proprietario del bene, gravandolo di oneri e vincoli sempre più rilevanti, privandolo di adeguati contributi, e in tal modo incentivando l'elusione stessa della relativa disciplina. L'intero sistema è tutt'ora concepito come prevalentemente vincolistico: ne è prova la circostanza per cui, per dichiarare l'interesse culturale di un bene, il proprietario non può far iniziare il procedimento, ma può esclusivamente presentare una segnalazione all'amministrazione, rimanendo nella piena discrezionalità di quest'ultima la decisione relativa all'avvio o meno del procedimento di dichiarazione.

Seconda immagine: la frontiera

Quanto alla rilevanza del concetto, dell'immagine, di frontiera, è sufficiente ricordare due pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea che hanno interessato l'Italia in materia di patrimonio culturale. Sono sentenze in cui emerge l'impostazione ancora fondamentalmente "nazionalista" della legislazione italiana sui beni culturali.

La prima è la sentenza nella causa C-7/1968, in cui la Corte di giustizia - allora della Comunità economica europea - ha censurato la tassa sull'esportazione dei beni culturali prevista dall'art. 37 della legge n. 1089/1939, poi abrogata, in quanto giudicata

in contrasto con il principio di libera circolazione dei beni. Secondo la Corte, lo Stato italiano può prevedere restrizioni alla circolazione dei beni di rilevanza culturale al fine di tutelare il patrimonio storico, artistico o archeologico, ma, nel momento in cui consente l'esportazione degli stessi, anche il bene culturale soggiace al regime di libera circolazione e non può essere "tassato".

La seconda sentenza è in materia di accesso ai musei (causa C-388/2001). Con tale pronuncia, la Corte di giustizia ha considerato in contrasto con il diritto europeo la normativa italiana che, quanto alle tariffe di accesso ai musei, discriminava tra cittadini italiani residenti e cittadini di altri Stati membri non residenti.

Il tema della "frontiera", o del confine, e dei rapporti tra diversi livelli di governo è di rilevanza centrale nel settore culturale. Si pensi, per fare un esempio, ai siti Unesco, in cui si verifica il paradosso della rivendicazione di un'eccezionalità "locale" al fine di entrare a far parte di un sistema globale universale, che comporta peraltro una cessione di sovranità da parte degli Stati. Un esempio recente, a questo proposito, è rappresentato dal caso di Vienna, il cui centro storico è stato segnalato dall'Unesco tra i siti in pericolo, perché la città, nell'ambito di un progetto di rinnovo urbano, non accetta di abbassare di alcuni piani gli edifici previsti nel progetto. Oppure, per fare un altro esempio molto noto, si pensi al TAR Lazio, che nel 2017 ha ritenuto necessario il requisito della cittadinanza italiana per ricoprire la carica di direttore di un museo statale: una tesi singolare, poi fortunatamente smentita dal Consiglio di Stato nel 2018, mediante la semplice applicazione del diritto europeo sulla libera circolazione delle persone.

Il tema del "confine-frontiera" è rilevante anche con riguardo al riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, uno dei maggiori "nodi" nelle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Troppo spesso il conflitto tra gli enti sulla titolarità delle competenze ha messo in secondo piano l'obiettivo degli interventi, ossia la valorizzazione di uno specifico bene culturale. Uno degli episodi forse più significativi di tale conflitto ha riguardato la gestione e le sorti degli istituti della cultura di proprietà delle province, a seguito della loro abolizione provvisoriamente avvenuta, in realtà, solo dal punto di vista contabile: si tratta di numerosi musei, biblioteche e archivi provinciali, comprensivi del personale, di cui lo Stato, le Regioni e i Comuni non hanno concretamente potuto farsi carico per mancanza di attribuzione delle necessarie risorse.

È evidente che, affinché si possa realmente riconoscere la cultura come diritto dell'uomo, è necessario abbattere questa linea di confine esistente non solo tra le diverse nazioni, ma innanzitutto all'interno dello Stato, superando i conflitti intestini relativi alle competenze sulla gestione dei siti. Si pensi, per fare un altro esempio tristemente celebre, alla controversia tra Comune di Roma e Stato italiano relativamente alla ge-

stione del Colosseo, anche in questo caso risolta dal Consiglio di Stato a favore del Ministero per i beni e le attività culturali dopo una eccentrica pronuncia del TAR Lazio.

Terza immagine: il deposito

L'immagine del "deposito", infine, è strettamente connessa alla questione della scarsità delle risorse destinate alla cultura, tema evidentemente molto attuale, ma purtroppo molto antico. Già Victor Hugo, nel 1848, si rivolgeva ai membri dell'Assemblea nazionale francese osservando che *"les réductions proposées sur le budget spécial des sciences, des lettres et des arts sont mauvaises doublement: elles son insignifiantes au point de vue financier, et nuisibles à tous les autres points de vue. Insignifiantes au point de vue financier. Cela est d'une telle évidence, que c'est à peine si j'ose mettre sous les yeux de l'Assemblée le résultat d'un calcul de proportion que j'ai fait. [...] Que penseriez-vous, messieurs, d'un particulier qui aurait 1.500 fr. de revenus, qui consacrerait tous les ans à sa culture intellectuelle par les sciences, les lettres et les arts, une somme bien modeste, 5 francs, et qui, dans un jour de réforme, voudrait économiser sur son intelligence six sous? Voilà, messieurs, la mesure exacte de l'économie proposée. Eh bien, ce que vous ne conseillerez pas à un particulier, au dernier des habitants d'un pays civilisé, on peut le conseiller à la France!"*.

Quando si parla di risorse non si devono intendere, peraltro, solo le risorse finanziarie, ma anche le risorse umane, rispetto alle quali si segnalano difficoltà forse ancora più urgenti. L'Italia è il paese con l'età anagrafica media più alta nelle pubbliche amministrazioni e oggi, anche a causa delle ultime iniziative legislative in materia di età pensionabile, si avrà l'uscita di migliaia di unità senza che a ciò possa poi corrispondere un ampliamento di risorse.

In sostanza, quello delle risorse è un nodo molto antico. Ciò nonostante, gli investimenti in Italia continuano a essere insufficienti. Gli ultimi anni hanno consentito un recupero negli investimenti, così come l'introduzione dell'Art bonus ha finalmente agevolato il mecenatismo culturale con forme comparabili a quelle adottate da altri Paesi. Ma la strada è ancora lunga.

Quale futuro?

Quanto sopra descritto sembra delineare uno scenario non positivo per l'avvenire; eppure non mancano segnali di speranza. Alla condizione, però, che si adottino interventi costanti, mirati e sia di breve, sia di medio e lungo periodo.

Innanzitutto, per quanto riguarda il primo concetto, quello di "proprietà", è fondamentale riequilibrare la "bilancia" dei diritti e dei doveri che fanno capo ai proprietari

di beni culturali. Al contempo, è molto importante proseguire nella trasformazione, illustrata da Sabino Cassese, dalla dimensione della “reità” a quella di “servizio” del patrimonio culturale. E, dunque, occorre attribuire alle istituzioni culturali (musei, archivi, biblioteche in primo luogo) tutte le risorse necessarie all'erogazione dei loro servizi. Per quanto riguarda l'immagine della “frontiera”, è necessario provvedere al superamento di questo concetto, in favore di una maggiore libertà di circolazione delle persone e dei beni culturali, che tenga naturalmente conto delle esigenze della tutela. Per fare ciò, è necessario rivedere le categorie tradizionali, provvedendo a formulare definizioni diverse di “patrimonio culturale” a seconda delle differenti finalità (tutela, valorizzazione, circolazione, non discriminazione...) delle rispettive normative.

Circa l'immagine del “deposito”, e quindi delle risorse, si segnala un'iniziativa molto importante promossa dall'Unesco e dall'*International Public Sector Accounting Standards Board*, che si pone l'obiettivo di individuare soluzioni per inserire nel conto economico patrimoniale delle istituzioni pubbliche anche la voce “patrimonio culturale”. Si tratta di una questione molto delicata, che può avere il rischio di introdurre una sorta di “prezzario” dei beni culturali, ma in ogni caso è significativo che anche l'Italia, grazie alla Ragioneria Generale dello Stato, stia studiando dei meccanismi di attuazione di tale iniziativa.

In conclusione, ciò che andrebbe realizzato con urgenza da parte di tutti i soggetti pubblici e privati, per dare completa attuazione all'art. 9 della Costituzione, è un'operazione di recupero dell'idea fondamentale secondo cui la cultura - partendo dalla scuola, dall'università, dal patrimonio culturale - sia davvero lo strumento principale per consentire al cittadino di avere una vita sociale e politica piena. Questa consapevolezza - in un'epoca in cui, citando Stefan Zweig, la “chiacchiera” sembra trionfare sulla conoscenza - dovrebbe essere il punto di partenza irrinunciabile di ogni seria politica culturale.