

PAOLA BILANCIA

Diritto alla cultura Un osservatorio sulla sostenibilità culturale

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. – 2. La sostenibilità culturale. – 3. L'attenzione della Costituzione italiana al patrimonio culturale. – 4. L'attenzione dell'ordinamento internazionale alle diversità culturali. – 5. L'Unione europea e la cultura.

1. – Il concetto di sostenibilità non pertiene alle categorie giuridiche: è un concetto politico che si pone in contraddizione o a integrazione del concetto di crescita, a tutela e a garanzia di altre finalità.

Delineato in vari contesti normativi (diritto europeo, e a cascata, nazionale e regionale) dapprima con riferimento alla tutela dell'ambiente, ha legittimato e sviluppato una serie di interventi legislativi che hanno previsto la necessità – soprattutto per le amministrazioni – di bilanciare la loro attività autorizzatoria e di controllo nei confronti dello sviluppo di insediamenti produttivi con la conservazione dei fattori ambientali: la sostenibilità ambientale, infatti, viene definita come la capacità di valorizzare l'ambiente garantendo al contempo la tutela e il rinnovamento delle risorse naturali e, quindi, i relativi processi di rigenerazione. Una sorta di parametro cui riferirsi per tutta l'attività umana che abbia un impatto sui fattori naturali e, soprattutto, sugli insediamenti produttivi.

Pietra miliare della sostenibilità ambientale è costituita dalla relazione finale della Commissione mondiale delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (OUR COMMON FUTURE della Commissione Brundtland del 1987) che lavorò per due anni per provare che lo sviluppo economico avrebbe dovuto essere delineato anche in rapporto ad una sostenibilità ecologica, elaborando una definizione del concetto di sviluppo sostenibile.

La Comunità Europea (ora Unione) condivise questo «valore» etico-politico dal 1985 (direttiva sulla valutazione di impatto ambientale degli insediamenti economici pubblici e privati - Dir/337) ponendo in correlazione efficienza delle risorse e sostenibilità, per poi proseguire il suo percorso politico in quest'ambito sulla tutela della

biodiversità: l'UE ha rafforzato la propria procedura di valutazione dell'impatto ambientale, anche nell'attenzione ai cambiamenti climatici, nella considerazione che i rischi di incidenti e di calamità hanno assunto sempre più importanza in seno al processo politico. Dalla prevenzione dei danni all'ambiente, bene multifattoriale senza confini, l'Unione europea è passata a inglobare nella sua legislazione la valutazione della «sostenibilità ambientale» come parametro limite allo sviluppo e alla produzione economica, imponendone l'apprezzamento tramite la sua legislazione «sussidiaria» nei confronti dei Paesi membri che, nella maggior parte dei casi, non ne avrebbero sentito o percepito a livello politico la necessità, proprio al fine di imporre una tutela adeguata della conservazione dei fattori ambientali. Sono così entrati a far parte della legislazione europea la gestione dei rifiuti, il monitoraggio della qualità dell'aria e dell'acqua e dei gas a effetto serra e il controllo delle sostanze chimiche tossiche.

Gli Stati dell'Unione hanno necessariamente dovuto adeguare la loro legislazione ponendo a carico delle Amministrazioni pubbliche la valutazione degli insediamenti umani (produttivi, e non solo) sul rispetto dei canoni di sostenibilità ambientale e il controllo dei relativi criteri.

Col Trattato sull'Unione Europea di Lisbona entrato in vigore nel 2009 si è ribadito poi quanto già parzialmente previsto dal vecchio Trattato dell'UE all'art. 2, ovvero che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»: lo sviluppo sostenibile diventa canone della *mission* eurounitaria non contrapposto alla crescita economica ma suo presupposto che ne condiziona l'attuazione. Con la perdurante crisi che dal 2007-2008 ha investito le economie di tutti i Paesi, partendo da una crisi finanziaria che si è tradotta in crisi economica e occupazionale ed ha avuto un significativo impatto anche sulle prestazioni concernenti i diritti sociali in ciascun Paese occidentale, l'Unione ha quindi temperato il concetto di crescita economica ponendo alla sua base il valore etico-politico di sviluppo sostenibile. Ha abbandonato, inoltre, i parametri di un'economia di mercato di stampo ordoliberal che erano stati a fondamento della costruzione dell'ordinamento comunitario del 1957, a favore di un'economia sociale di mercato, la cui definizione e reale implementazione stentano, per al-

tro, a decollare. Si prospetta, in definitiva, un mutamento di passo in parte dovuto alla constatazione di una realtà economica cambiata e in costante evoluzione dovuta sia a una globalizzazione feroce e in-calzante dei fenomeni economico-finanziari, sia a mutamenti della geopolitica mondiale non immaginabili una decina di anni orsono, che rendono difficilmente prevedibili crescite di PIL nazionali o continentali proprie del ventesimo secolo nel mondo occidentale, dall'altra dovuto alla necessità di politiche che tengano conto della difesa di quei valori e diritti sociali per la cui garanzia intere generazioni di uomini hanno lottato.

2. – La sfida che ci si propone ora è quella di declinare il concetto di sostenibilità con il fattore «cultura» per la crescita sociale e, in fondo, anche in misura indotta, economica del Paese. In realtà, il concetto di «sostenibilità culturale», lungi dal trovare una definizione univoca, deve essere messo in correlazione con un modello di sviluppo della società in cui la cultura (e le culture), nelle sue molteplici manifestazioni funge da *pivot* per la crescita individuale e sociale.

La cultura, intesa nella sua accezione più ampia, costituisce un fattore che genera una qualificata mediazione individuale della rappresentazione degli eventi umani e naturali alimentando la crescita spirituale delle persone, delle formazioni sociali, della società intera.

Quale concetto poliedrico, ad esso pertiene necessariamente la fruizione – e il costante miglioramento all'accesso – del patrimonio culturale internazionale (beni dell'umanità), di un popolo, di una nazione, di una regione, di una città, di una comunità. Il concetto di patrimonio ha, a sua volta, per altro, diversi significati, essendo talora riconducibile secondo la concezione giusprivatistica ai beni materiali, mentre sicuramente va ricondotto a una più estesa concezione, ricomprendendo quei beni comuni rappresentati da lingue, tradizioni, opere dell'ingegno che costituiscono beni immateriali strettamente connessi alle differenti culture. Del resto, la Convenzione internazionale per la tutela del patrimonio immateriale, adottata il 17 ottobre 2003 ed entrata in vigore nel 2006, pur rinnovando l'approccio patrimoniale, definisce come facenti parte del patrimonio immateriale le tradizioni e le espressioni orali, ivi compresa la lingua – quale vettore del patrimonio culturale immateriale –, le arti dello spettacolo, i costumi sociali, i riti e gli eventi festivi. Per garantirne la tutela se ne è prevista l'iscrizione in una lista del patrimonio mondiale nonché la creazione di un elenco del patrimonio immateriale in pericolo – che

deve essere oggetto di misure urgenti – la creazione di un Comitato intergovernamentale per la protezione del patrimonio, la creazione di un Fondo per la sua salvaguardia, l'elenco di misure che gli Stati devono cercare di adottare, la cooperazione e l'assistenza internazionali.

Per valutare la sostenibilità culturale si dovrebbe, a questo punto, monitorare le problematiche e sviluppare adeguate politiche – che si traducano in regole – per migliorare la conservazione, la tutela in senso più ampio, la valorizzazione delle differenti espressioni delle culture.

Rendere accessibili le opere del patrimonio artistico culturale e assicurarne la più vasta fruizione – nonché favorire la creazione di opere d'arte e dello spirito che le arricchisca – è compito assunto in prima istanza dagli Stati e dalle loro articolazioni interne.

Ma ci si potrebbe chiedere, più in generale, se esista un diritto dei popoli – ma, in prima istanza, delle persone – alla cultura. Le politiche culturali europee (nei limiti di competenza dell'Unione nella materia) nonché quelle nazionali, legittimate dai propri ordinamenti, non ne esplicitano il contenuto o, quanto meno, non ne circoscrivono l'ambito, lasciandone però indefinito lo sviluppo. Tutela dei diritti culturali e tutela del patrimonio culturale comune (artistico, storico) di una comunità locale, nazionale, europea trovano i loro fondamenti nelle costituzioni nazionali e nella legislazione susseguente, come nel diritto eurounitario e nel diritto internazionale.

In altri termini, lo sviluppo di politiche culturali, o forse sarebbe meglio parlare di politiche per la cultura – nei Paesi in cui è presente –, genera un diritto alla cultura che riassume e tutela situazioni giuridiche soggettive che coprono un ampio *range*, dal diritto alla tutela delle identità culturali e linguistiche, all'accesso, nonché alla tutela e alla divulgazione della ricerca scientifica e tecnologica: laddove queste garanzie vengano sviluppate (ed effettivamente realizzate) si forma un esplicito diritto della cultura, come disciplina autonoma. L'evidente mancanza di unità di tale disciplina deriva dal fatto che essa si rapporta a molteplici oggetti ed è trasversale anche rispetto al diritto pubblico, al diritto privato, al diritto internazionale ed a quello eurounitario trovando la sua legittimazione su fonti del diritto di rango internazionale, europeo, nazionale e regionale.

3. – Nel nostro Paese non si può ignorare che l'articolo 9 della Costituzione stabilisce che la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patri-

monio storico e artistico della Nazione. L'attenzione del costituente si concentrava, in una prima fase della stesura del testo, sulla tutela dei monumenti artistici e storici attribuendone la tutela allo Stato (art. 29 del primigenio testo redatto dalla Commissione dei settantacinque), in altri termini, sulla tutela dei beni culturali, per poi trasformarsi in una più ampia promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, considerata tra i principi fondamentali che costituiscono i connotati essenziali del nuovo ordinamento.

Ma particolare attenzione potrebbe essere prestata a quelli che possono essere definiti diritti culturali: non si tratta di diritti di nuova generazione ma di alcuni diritti che sono ricompresi nella tradizionale categoria dei diritti inviolabili della persona (*ex art. 2 della Costituzione*) quali, ad esempio, il diritto all'identità culturale, in correlazione col principio di eguaglianza (art. 3 della Cost.), cardine dell'ordinamento democratico della Repubblica, o quei diritti etico-sociali che derivano dall'oggetto di interesse costituzionale fondante i valori da tutelare: la Costituzione, in proposito, definisce arte e scienza libere e, del pari, libero il loro insegnamento (art. 33). In altri termini, si tratta di una disposizione manifesto che tutela la ricerca – alla base della scienza – e l'arte come massima espressione della creatività umana e base del progresso spirituale ed effettivo della società, nonché la loro divulgazione. Nessun condizionamento, divieto, confine può limitare queste attività se non quelli che possano derivare da altri valori e diritti presenti e tutelati nella carta fondamentale.

Così, del resto, la libertà religiosa, alla base dell'instaurazione di uno Stato laico, non si limita a tollerare ma a tutelare la diversità nella libertà di culto.

Rifacendosi all'ordinamento legislativo, un'importante tappa dell'Italia repubblicana nella tutela del patrimonio «storico, artistico, culturale» è costituita dal Codice Urbani dei beni culturali del 2004 (e successive rivisitazioni) che pone, per altro, al centro del sistema di interesse una categorizzazione-riepilogo dei beni costituenti il patrimonio artistico culturale nazionale, che se certamente non esaustiva, si basa su criteri oggettivi dei beni, non considerando, per altro, i beni culturali immateriali e non prestando, pertanto, attenzione alle diverse culture presenti sul territorio nazionale.

4. – La *Carta delle Nazioni Unite* e la *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* fondano l'idea di una cultura che accolga e comprenda le conflittualità ma considerano le diversità come ric-

chezza dell'umanità. La *Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale* (UNESCO, 2001) all'articolo 1 dichiara che «la diversità culturale è necessaria all'umanità quanto la biodiversità lo è per la natura».

In natura gli organismi viventi riescono a sopravvivere grazie a una rete di relazioni complesse e delicate. Gli ecosistemi più vigorosi sono anche quelli più variegati. La perdita della diversità comporta, infatti, un pericolo per le specie. Analogo discorso vale per la cultura: la perdita di saperi, conoscenze, tradizioni per un'omogeneizzazione e standardizzazione degli stili di vita, comporta un impoverimento dell'esistenza umana.

«La diversità culturale (...) è una delle radici dello sviluppo, inteso non semplicemente in termini di crescita economica, ma anche come mezzo per raggiungere un'esistenza più soddisfacente dal punto di vista intellettuale, emotivo, morale e spirituale». (Art. 3 *Dichiarazione Universale* sopracitata).

Così il «rispetto per le diversità culturali e impegno per costruire localmente e globalmente una cultura di tolleranza, non violenza e pace» sono stati tra i valori base, individuati dall'UNESCO, come pure l'educazione allo sviluppo sostenibile è stata promossa durante il Decennio per l'Educazione allo Sviluppo Sostenibile (DESS). Del resto, riconoscere come pertinente al concetto di cultura quello di «organizzazione della diversità» porta a un miglioramento sia delle condizioni di benessere individuale che della società intera.

Il rispetto della diversità è il nuovo contenuto storico, ovvero l'attuale declinazione del principio di eguaglianza. L'eguaglianza «non è omologazione, rimozione o distruzione delle differenze, che formano le diverse identità delle persone; non è incompatibile, ma anzi deve convivere con il loro rispetto proprio per essere fedele alla sua essenza». La Convenzione Unesco sulla tutela e la promozione della diversità culturale – in vigore dal 2007 – si è impegnata su una riflessione; la tutela e la promozione della cultura, attività diversa rispetto a tutte le altre materie-attività, si estrinseca anche come tutela e promozione delle identità culturali diverse e si traduce nella tutela dei diritti culturali individuali e collettivi. La Convenzione ha, inoltre, affermato la complementarità degli aspetti culturali e di quelli economici; «le attività, i beni e i servizi culturali hanno una doppia natura economica e culturale perché sono portatori di identità, di valori e non devono essere trattati come aventi esclusivamente valore commerciale». In altri termini, beni e servizi culturali non sono og-

getti di natura commerciale come gli altri. Il loro valore culturale è riconosciuto in sé, indipendentemente dal valore economico, in quanto «contribuiscono alla coesione sociale, alla vitalità della democrazia e all'identità dei popoli».

La Convenzione ha propugnato il principio dell'accesso delle culture ai mezzi d'espressione, di diffusione eguale alle espressioni culturali provenienti dal mondo intero. Quando uno Stato adotta misure tese a favorire le diversità delle espressioni culturali, deve nel contempo promuovere l'apertura alle altre culture. L'art. 2.3 della Convenzione riconosce l'eguale dignità di tutte le culture, comprese quelle delle persone appartenenti alle minoranze e delle popolazioni autoctone.

La Convenzione riconosce «il diritto sovrano degli Stati di conservare, adottare ed attuare politiche e misure che giudichino appropriate per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali presenti sul territorio». La Convenzione indica una lista di misure che le Parti possono adottare quali, ad esempio, quelle tese a «promuovere la diversità dei media» compresi i mezzi del servizio pubblico di radiodiffusione evidenziando, così, a livello internazionale il ruolo dell'intervento pubblico nel settore dei servizi pubblici culturali. Gli Stati possono, del pari, accordare incentivi finanziari, misure che in modo appropriato offrano opportunità alle attività, beni e servizi culturali sul loro territorio, alla loro creazione, produzione, diffusione e godimento, comprese le misure concernenti la lingua utilizzata.

La Convenzione richiama le Parti a integrare la cultura nelle loro politiche di sviluppo e a rinforzare la cooperazione internazionale a favore dei Paesi in via di sviluppo per favorire un settore culturale dinamico.

Si sono, infine, promosse la creazione di un Fondo Internazionale per la diversità culturale e l'elaborazione di strumenti di scambio, analisi e diffusione dell'informazione, la cui gestione è assicurata dalla stessa UNESCO.

5. – La stessa Unione Europea propugna la cultura delle differenze: l'Europa è orgogliosa della diversità culturale presente sul suo territorio nel campo della lingua, della letteratura, del teatro, del cinema, della danza, della televisione, dell'arte, dell'architettura, dell'artigianato, solo per citare alcuni esempi. La cultura, anche quando radicata in un dato Paese o regione, è patrimonio comune che l'Unione

intende preservare e contribuire a rendere accessibile agli altri. In definitiva, l'Unione è chiamata a rispettare le diversità culturali e a promuovere una cultura delle differenze, anche se la sfida odierna appare più complessa rispetto alla sua origine, – visti i crescenti flussi migratori plurirazziali che le società nazionali oggi si trovano a dover fronteggiare, stressate da una fase di emergenza quasi «permanente» – e in assenza di qualsiasi forma di programmazione e di politiche europee e nazionali possibili, è aggravata dall'accrescersi di situazioni conflittuali ai confini dell'Europa e dal drammatico peggioramento delle condizioni economiche e sociali in vaste aree asiatiche e africane.

Per questo sembra opportuno concentrarsi sullo studio della sostenibilità culturale come fattore di sviluppo della società, considerando le condizioni indispensabili per le rigenerazioni dei processi culturali: nel concetto di sostenibilità culturale vanno incluse, allora, non solo la tutela e la valorizzazione dei beni culturali che costituiscono il patrimonio storico e artistico alla base di un'identità valoriale di un popolo o di una civiltà, ma va posta attenzione al più ampio concetto di identità culturale, che può essere declinata in identità linguistica, religiosa, tutela dei beni immateriali e dei cosiddetti diritti culturali.

La nascita di un Osservatorio sulla sostenibilità culturale presso l'Università degli Studi di Milano, in partnership con Associazioni culturali quali Politeia, Armes e Mirasole, sembra rappresentare una base di partenza per un'attenzione scientifica ai temi e ai problemi scaturenti da una scarsa considerazione del fattore cultura nella società postindustriale.

Solo con ricerche di ambito giuridico, politologico, economico, in altri termini con un approccio multidisciplinare, si possono costruire le basi per la creazione di politiche della cultura che assicurino la più ampia convivenza pacifica sociale in un mondo sempre più globalizzato e con un pluriculturalismo persistente: solo la creazione di un diritto della cultura può costituire la base per la crescita spirituale e conseguentemente materiale dei popoli.

Bibliografia

- AINIS M., FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura*, Milano 2003.
AMARI M., *Manifesto per la sostenibilità culturale*, Milano 2012.
BALDINI V. (a cura di), *Multiculturalismo*, Padova 2012.

- BECK U., GRANDE E., *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Roma 2006.
- BILANCIA P., *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2010.
- BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano 2005.
- BILANCIA P., DE MARCO E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano 2004.
- CARCIONE M., *Per una definizione dei diritti culturali garantiti dall'ordinamento italiano*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRSD 2011*, Milano 2011.
- CASINI L., *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, in COVATTA L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Fondazione Astrid, Firenze 2014.
- FAMIGLIETTI G., *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce «cultura» dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino 2010.
- FERRI M., *L'evoluzione del diritto di partecipare alla vita culturale e del concetto di diritti culturali nel diritto internazionale*, in *La comunità internazionale*, n. 2, 2014.
- FLICK G.M., *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1, 2015.
- FOIS P., *La tutela internazionale dell'identità culturale: diritti collettivi o obblighi degli Stati?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2014.
- GALLIANI D., PAPA A., *Le basi del diritto della cultura*, Roma 2010.
- GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976.
- HABERLE P., *Per una Dottrina della Costituzione come Scienza della Cultura*, Roma 2001.
- LUTHER J., *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari 2003.
- MERUSI F., *Commento all'art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., Bologna-Roma 1975.
- MORBIDELLI G., *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 1, 2014.