

PROFILI DI ECONOMIA E DIRITTO DEI BENI CULTURALI NELLA PROSPETTIVA DEL BENE COMUNE

Gianluca Gherardi

ABSTRACT:

La locuzione “beni culturali” è relativamente recente nella legislazione italiana e, sin dalla sua comparsa nel nostro ordinamento, è stata caratterizzata da grande incertezza. Nonostante ciò, l’esistenza di una tradizione – giuridica ed economica – della tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale presuppone che un diritto ci sia e che sia preferibile una sua sistemazione. Analogamente, sebbene per lungo tempo invisibili agli occhi della scienza giuridica ed economica, i beni comuni sono finalmente entrati nel campo visivo della loro consapevolezza, ritenuti fondamentale opportunità di modernizzazione del sistema. Più sulle analogie che sulle differenze fra queste due categorie di beni si concentra l’interpretazione presentata in questo breve studio.

La normativa concernente i *beni culturali*, soprattutto se considerati entro la cornice dei *beni comuni*, presenta profili giuridici ed economici di notevole complessità. Già a partire dall’originaria nozione di “bene culturale” – usata più frequentemente al plurale, dunque “beni culturali” – è stato chiaro che tale materia sarebbe stata caratterizzata da una costante indeterminatezza, il che richiede un tanto più urgente riesame della disciplina e la conseguente risposta istituzionale. Nella pubblicistica italiana, la locuzione “bene culturale” ha iniziato a circolare a partire dalla fine degli anni ’50 del secolo scorso, sotto la spinta del diritto internazionale pattizio¹ ed è entrata definitivamente nell’ordinamento con il D.lgs. 14 dicembre 1974, n. 657 (convertito con L. 29 gennaio 1975, n. 5), con cui è stato istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali. Un ruolo importante ai fini della sua adozione l’ha avuto la Commissione Franceschini (dal nome del suo presidente), formata nel 1964 da esperti degli ambiti artistico, storico, archeologico, naturalistico e, ovviamente, giuridico-amministrativo. La Commissione ha terminato i lavori nel 1966 e ha articolato le sue conclusioni nella forma di 84 “dichiarazioni”. Tra queste, la prima è tutt’oggi alla base della definizione giuridica dei beni culturali:

“Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, e ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà”.²

Il riferimento a un “patrimonio” culturale, in senso unitario, non ne riflette solo la specificità rispetto ad ogni altro bene, pubblico o privato, in ragione di particolari qualità artistico-culturali, ma anche la necessità di attribuirvi un giudizio di *valore*. Già l’art. 9 della Costituzione del 1948 – e al suo livello più alto, quello dei principi fondamentali – stabiliva il collegamento tra *bene* e *patrimonio* culturale, affermandone inoltre la vocazione alla valorizzazione e all’intervento congiunto dei diversi soggetti istituzionali (cfr. la Repubblica) chiamati a provvedervi.³ Le due formulazioni (quella dell’art. 9 del 1948 e quella della prima dichiarazione del 1966) presentano notevoli differenze, oltre che letterali, anche in quanto a obiettivi perseguiti: la prima, infatti, è passata da quella concezione di prevalente

¹ Sebbene già rinvenibile nella saggistica filosofica e giuridica, la definizione *de quo* si fa risalire alla “Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto (L’Aja, 1954), nella “Convenzione concernente le misure da adottare per vietare e interdire l’illecita importazione ed esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali” (Parigi, 1970), nella “Raccomandazione per la restituzione dei beni culturali” (Nairobi, 1976) e nella “Raccomandazione sulla sicurezza dei beni culturali mobili” (Parigi, 1978). V. C. BARBATI, M. CAMMELLI e G. SCIULLO, *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2003, p. 25.

² *Atti e documenti della Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio* (Commissione Franceschini), Vol. I, Roma, 1967.

³ Cfr. C. BARBATI, M. CAMMELLI e G. SCIULLO, O. cit., p. 11.

conservazione “fisica” ad una più moderna finalità di valorizzazione che va oltre la mera materialità del bene; riguardo alla seconda, invece, sembra non potersi escludere una consistenza fisica per quei beni (*quae tangi possunt*) affinché possano qualificarsi come culturali. Rimane, comunque, evidente l’indeterminatezza di entrambe, restando alla libera interpretazione dei giuristi l’onere della verifica, caso per caso, dei requisiti necessari all’identificazione e al conseguente regime giuridico speciale.

Ciò che, d’altra parte, accomuna certamente le due formulazioni è l’importante questione identitaria e testimoniale del Paese (Repubblica nel primo caso ed, equivalentemente, Nazione nell’altro) e della storia della sua civiltà, che deve caratterizzare in modo inequivocabile i beni culturali e il patrimonio collettivo di cui essi entrano a far parte. In sintesi, l’introduzione della nozione di bene culturale non si è ridotta ad una semplice mutazione terminologica rispetto al quadro precedente, bensì ha voluto segnalare un cambiamento di passo nell’intervento pubblico rispetto ai beni culturali, passando dalla mera garanzia di conservazione alla loro valorizzazione, considerando questi ultimi come probabili fattori di sviluppo intellettuale della collettività ed elemento della sua identità.⁴ Impostazione simile si è mantenuta in altri successivi pronunciamenti del legislatore, segnatamente, ad esempio, al D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (recante il “Conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali”), dal quale sono considerati beni culturali “quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demo-etno-antropologico, archeologico, archivistico e librario, e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge”; o al D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (recante il “Testo unico delle disposizioni legislative in tema di beni culturali e ambientali”), abrogato dopo l’entrata in vigore della L. 6 luglio 2002, n. 137 (recante “Delega per la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici”), nella necessità di adeguare le disposizioni vigenti in tema di beni culturali al neoriformato Titolo V della Parte II della Costituzione (cfr. L. cost. 3/2001) e alla nuova normativa comunitaria e internazionale.⁵ Il Testo unico (D.lgs. 490/1999), negli artt. 2 e 3, forniva degli elenchi non esaustivi dei beni che compongono il “patrimonio storico e artistico nazionale”; infatti, all’art. 4, aggiungeva che beni non ricompresi nelle categorie elencate “sono individuati dalla legge come beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà”, lasciando quindi al legislatore (futuro) la possibilità di individuare altri beni come culturali, a condizione che essi presentino testimonianza di civiltà.⁶

Interrogiamoci, dunque, su cosa possa essere questa “testimonianza di civiltà” o, più precisamente, su cosa si intenda per *civiltà* in senso storicistico e in quali delle sue testimonianze si sia riconosciuta maggiormente la società moderna e le sue istituzioni. Nella prospettiva dell’*Economia civile*, scuola di pensiero ispirata agli studi economici di autori illuministi quali Genovesi, Filangieri e Dragonetti, bisogna fare attenzione a distinguere civiltà di “*civitas*” da civiltà come “*incivilimento*”.⁷ Nel primo senso, ci si potrebbe riferire all’elemento materiale, il “linguaggio pesante” della cultura, impiegato dall’uomo nel corso dei secoli per costruire la propria identità. In tal caso, potrebbero essere definiti beni culturali in primo luogo le opere d’arte, ossia quelle in cui si può osservare in maniera evidente la coscienza umana, il significato dell’esistenza, lo spirito...⁸ Dall’altro lato, la tradizione umanistica dell’incivilimento suggerisce che la cultura sia espressione privilegiata della natura umana, “cultura dell’anima”, vale a dire “l’insieme di beni, valori, principi e modelli di comportamento, universali ed

⁴ Cfr. G. PITRUZZELLA, Art. 148, in *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel D.l. n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, pp. 491 ss.

⁵ Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA e R. SAVOIA, *Elementi di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2019, p. 119.

⁶ Cfr. C. BARBATI, M. CAMMELLI e G. SCIULLO, O. cit., p. 26.

⁷ Cfr. L. BRUNI, P. SANTORI e S. ZAMAGNI, *Lezioni di storia del pensiero economico*, Roma, 2021, pp. 11-12.

⁸ Cfr. C. AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell’ordinamento canonico e in quello concordatario italiano*, Bologna, 2021.

assoluti, la cui assunzione rende civile e colto l'uomo, autoeducandolo".⁹ Quindi, da un lato, il bene culturale coinciderebbe *in toto* col patrimonio culturale di una nazione, accumulatosi e conservatosi nel tempo; dall'altro, includerebbe anche la "struttura sociale fondamentale, destinata a collegare gli individui di una generazione e le generazioni di una etnia nel contesto più ampio di una società".¹⁰

Dopo aver tracciato una breve storia dell'evoluzione normativa dei beni culturali, possiamo dunque procedere con l'introdurre la chiave di lettura che si è scelto di imprimere alla nostra interpretazione, cioè quella che li percepisce come *beni comuni*. Il termine "bene comune", molto antico e risalente al diritto romano, è stato ripreso al singolare dalla sentenza n. 29 del 1957 della Corte costituzionale ("l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, intesa come conseguimento del bene comune") e dalla n. 269 del 1986 ("la libertà d'emigrazione [...] solo eccezionalmente può essere condizionata da obblighi derivanti dal bene comune")¹¹ nonché al plurale nella n. 24 del 2011 che ha inaugurato la stagione dei due referendum per l'acqua pubblica.¹² C'è una base costituzionale dietro questa tendenza evolutiva del *pubblico* che tende al *comune*, cercando di porne anche le radici democratiche: la "democratizzazione del comune", ovvero una nuova dimensione del pubblico in cui convivono elementi della democrazia rappresentativa con altri della democrazia partecipativa e della democrazia della prossimità, dove, in particolare per i beni tesi al diretto soddisfacimento dei diritti fondamentali, si esca dal rapporto egoistico ed individualistico tra *dominus* e bene, ovvero da alcuni limiti della stessa proprietà pubblica.¹³ Detto altrimenti: "i *beni comuni* sono beni che, al di là della proprietà, che è tendenzialmente dello Stato o comunque delle istituzioni pubbliche, assolvono, per vocazione naturale ed economica, all'interesse sociale, servendo quali beni d'appartenenza collettiva immediatamente non l'amministrazione pubblica ma gli stessi cittadini".¹⁴ Con la L. cost. 1/2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41, si compie un ulteriore passo in avanti, dal momento che vengono riconosciuti, ad oggi solo dal nostro ordinamento (un pronunciamento simile è stata una sentenza del 2021 del Tribunale costituzionale tedesco), i diritti delle generazioni future. I temi intergenerazionali (collegamenti tra questa generazione di esseri umani e quelle che verranno) ed intragenerazionali (tra gli individui di una stessa generazione ma appartenenti a contesti socio-geografici diversi) marcano il terreno dei beni comuni, dove più che il titolo di proprietà (pubblica o privata), rileva la funzione e l'individuazione dei diritti; rileva la situazione di fatto piuttosto che il titolo formale legato al bene.¹⁵

Non resta, quindi, che "mettere insieme" i due concetti, introducendo, senza pretese di esaustività, la categoria metagiuridica dei *beni culturali comuni*. Secondo il novellato art. 9 Cost., spetta ai pubblici poteri intervenire nel settore, oltre che per salvaguardare l'integrità fisica ed il valore identitario dei beni culturali, presi singolarmente o nel complesso del patrimonio del Paese, anche per promuovere la cultura e la tutela dei beni comuni: ciò implica il potere/dovere di regolare e assicurare l'accesso a tutti i beni che compongono il patrimonio culturale collettivo, rimuovendo gli ostacoli che potrebbero pregiudicarlo, così da consentire ad un tempo la loro conoscenza e il loro utilizzo come strumenti di formazione, crescita civile e spirituale della comunità; in una parola: il *godimento*.¹⁶ Il profilo *de quo* non trovava una codificazione esaustiva e coerente con il compito di promozione della cultura nella

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Altrove ho analizzato la delicata questione della *libertà di emigrare* e della sua speculare *libertà di non emigrare*, così come evidenziato per primo da papa Benedetto XVI, nel messaggio per la giornata mondiale del migrante e del rifugiato nel 2011, e poi, in modo più organico, da papa Francesco, nella sua ultima enciclica *Fratelli tutti* del 2020.

¹² V. R. BRIGANTI, *Oltre la funzione sociale della proprietà nell'esercizio dei servizi pubblici. Verso la categoria giuridica dei beni comuni*, in "Rassegna di diritto pubblico europeo", Napoli, 2012, pp. 83-84.

¹³ Cfr. A. LUCARELLI, *Costituzione e Beni Comuni*, Pomigliano d'Arco (NA), 2013, pp. 16-17.

¹⁴ *Ivi*, pp. 21-22.

¹⁵ Cfr. *ibid.*

¹⁶ Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA e R. SAVOIA, Op. cit., p. 229.

normativa precedente, in cui l'accessibilità ai beni si modulava in maniera diversa a seconda del solo titolo di proprietà degli stessi. Avendo invece visto che, con l'avvento dei beni comuni, "la natura del diritto deve prevalere sulla natura giuridica del bene"¹⁷, anche il profilo del godimento dovrà essere espresso entro i termini delle categorie di fruibilità ed accessibilità (funzione del bene in relazione al godimento dei diritti collettivi), piuttosto che delle pratiche proprietarie delle assegnazioni.¹⁸ Si deve quindi prescindere dalla tradizionale visione capitalistica della proprietà, ancorché pubblica, dei beni culturali comuni, ricordando che il governo di tali beni dovrebbe avere come principale finalità, non quella di generare profitti, bensì quella più importante di garantire la tutela dei diritti fondamentali.¹⁹ In questa prospettiva, "i beni comuni possono essere utilizzati, ma non posseduti in via esclusiva" ed "il soggetto titolare del diritto di fruire dei beni comuni è l'umanità nel suo intero, concepita come un insieme di individui eguali";²⁰ inoltre, l'istituzione pubblica resta responsabile del governo di questi beni in proporzione al proprio potere, che rappresenta la fondazione dello Stato sociale, nell'interesse delle generazioni future, della sopravvivenza della specie e della sua convivenza su questo pianeta.²¹

C'è una norma chiave nella nostra Costituzione, l'art. 3, che proclama la *pari dignità sociale* di tutti i cittadini, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 si apre con l'espressione: "la dignità umana è inviolabile". Se è pacifico che la persona umana è inseparabile dalla sua dignità, non è altrettanto immediato che la dignità è fatta di tutto ciò di cui la persona ha diritto di godere per essere tale nel modo più pieno ed elevato. L'uomo è, in definitiva, molto di più della sola dimensione materiale e proprietaria, tipica dell'assolutismo giuridico libertario, ma va colto anche quanto viene raccontato dalla sua dimensione storica, artistica, culturale, spirituale e politica nel senso più alto del termine. I beni comuni – in specie culturali – ci parlano di tutto questo, perché pongono sullo stesso piano i beni della vita e della sopravvivenza (l'acqua, l'ambiente salubre, la biodiversità, il cibo e la salute insieme) e quelli dell'arricchimento culturale (la conoscenza, l'istruzione, l'arte e la cultura in generale). Solo in questo modo l'essere umano non è ridotto né a un modello di organismo biologico materiale, totalmente avulso dalla realtà sociale, né ad una dimensione di mero consumatore, poiché misurare le persone con la loro capacità di consumo è un modo di negarne l'umanità. Si arriva così a identificare i beni culturali comuni *dal basso*, cioè attraverso le (buone) pratiche, i conflitti sociali e, soprattutto, la percezione diffusa che *quel* bene possa soddisfare esigenze collettive.²² Il riferimento, non solo nella nostra Costituzione ma nell'ottica più ampia del diritto internazionale e della struttura etica di norme e valori generali, non si limita a quei beni che compongono il patrimonio culturale del Paese (come abbiamo visto) ma a quelli che, indipendentemente da una preventiva identificazione da parte del legislatore, risultino per natura intrinseca idonei a perseguire gli interessi della collettività e quindi necessari alla realizzazione dei diritti fondamentali.²³ Non potrà mai trattarsi in altre parole di una categoria merceologica definibile, seppur astrattamente, *dall'alto*²⁴, laddove il reale valore di tali beni resterebbe celato dall'*involucro delle merci*; al contrario, gli indicatori economici di efficienza e quelli giuridici di qualità nel governo dei beni comuni, non possono che coincidere con: tutela della salute, dell'ambiente, dell'occupazione, nel rispetto dei principi di dignità, giustizia e solidarietà.²⁵

¹⁷ A. LUCARELLI, Op. cit., p. 26.

¹⁸ Cfr. *ibid.*

¹⁹ Cfr. *ivi*, pp. 27-29.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Cfr. *ibid.*

²² Cfr. *ivi*, p. 22.

²³ Cfr. R. BRIGANTI, Op. cit., p. 84.

²⁴ Cfr. A. LUCARELLI, Op. cit., p. 22.

²⁵ Le conclusioni ivi presentate sono state in parte ispirate da una lezione tenuta nel 2011 da STEFANO RODOTÀ, intitolata "Beni comuni e categorie giuridiche", la cui trascrizione è – fortunatamente – disponibile online.