

Diritti culturali: dalle convenzioni UNESCO all'ordinamento italiano

Massimo Carcione

(Università del Piemonte Orientale; ISGE, Italia)

Abstract According to the Universal Declaration of Human Rights (1948) «everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community», but also «to enjoy the arts», a statement formally confirmed some years after by the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), and also by the Preamble of the International Covenant on Civil and Political Rights (1966). Recently, cultural rights were expressly mentioned also by the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2005), «referring to the provisions of the international instruments adopted by UNESCO relating to [...] the exercise of cultural rights», like the Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage (2003) and others. Nevertheless, in Italy cultural rights are neither still fully recognized by the majority of scholars, nor respected and protected as such.

Sommario 1. Le fonti internazionali in materia di diritti culturali. – 2. I diritti culturali nella dottrina italiana. – 3. Una 'ridefinizione' dei diritti culturali recepiti nell'ordinamento interno. – 4. Conclusione.

Keywords International Humanitarian Law (IHL). 1999 second Protocol to the Hague 1954 Convention. Neutrality in armed conflict. UNESCO.

1 Le fonti internazionali in materia di diritti culturali

Gli internazionalisti, e tra loro in specifico gli studiosi più attenti al diritto internazionale umanitario¹ e alla tutela del *tangibile and intangible cultural heritage*, ormai da tempo utilizzano la nozione, e dunque ammettono l'esistenza della categoria giuridica dei *diritti culturali*,² se non altro in virtù di un vasto e articolato repertorio di documenti dell'ONU e di con-

1 Emblematici a questo proposito alcuni passaggi del fondamentale rapporto *Protection des biens culturels en cas de conflit armé* (CICR 2001, pp. 9, 21 ss.,141), ad esempio laddove si fa riferimento al 'pari diritto di ciascuno alla dignità', alla 'difesa della cultura di ciascuno' nel rispetto della cultura di un popolo, e quindi anche al 'diritto alla differenza'.

2 Per un'ampia e completa analisi della questione a livello internazionale si rimanda a UNESCO 1970, al più recente Stamatopoulou 2007; si vedano anche Cassese 2005, pp. 54 ss.; Zagato 2008; Benvenuti, Sapienza 2007; Zagato 2011 ed infine il recente Ferri 2014.

venzioni dell'UNESCO che sin dal 1948 vi fanno espresso riferimento, e su cui torneremo ampiamente *infra*.

In particolare Francesco Francioni (2008, pp. 2 ss.) ha di recente evidenziato che la tradizionale obiezione secondo cui le norme internazionali in materia, a partire dai Patti ONU del 1966 pur costituendo uno svolgimento dei principi affermati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, sarebbero privi di una effettiva forza cogente, si può prospettare anche con riferimento ai diritti economici e sociali, di cui pure nessuno ha mai contestato la dignità e il valore.

Ciò non di meno, anch'egli riconosce che «i contributi all'analisi e alla ricostruzione dei diritti culturali occupano uno spazio minuscolo nel vasto panorama della letteratura sui diritti umani», e proprio per questa ragione «rimangono inadeguatamente sviluppati e piuttosto problematici in quanto categoria», nei confronti di altri diritti umani di cui secondo l'Autore sarebbero in certo modo 'antagonisti', per lo meno nella loro più comune accezione di diritti collettivi propri di una specifica comunità (specie se minoritaria), ed anche nei confronti dei corrispondenti specifici diritti dell'individuo (dissenziente) che a quella comunità appartiene.

Invece Lauro Zagato (2012, p. 45), concentrando la propria analisi in modo particolare sulle norme di tutela del patrimonio intangibile (ICH), riconosce che esse sono poste a garanzia di un unico *diritto all'identità e alla sua salvaguardia* (diritto collettivo).

Già qualche anno prima, anche l'estensore di questa nota (Carcione 2003, pp. 111-116) aveva sommessamente proposto un breve spunto di riflessione su quelle particolari norme internazionali di protezione del *diritto alla conservazione del patrimonio culturale* nei conflitti armati (a partire dalla Convenzione dell'Aja del 1954 con i suoi due Protocolli aggiuntivi) che rientrano a pieno titolo nel diritto umanitario, giungendo alla conclusione che il principio generale di immunità del patrimonio culturale – che della protezione i diritti culturali ha costituito storicamente il presupposto, sin dalla fine del XIX secolo – va senz'altro ricompreso nel più generale ambito delle norme di protezione dei diritti dell'Uomo, inteso sia come singolo (con riferimento alla sua dignità) che come componente di una collettività civile.

Ne conseguiva l'apparentemente ovvia affermazione che il rispetto dei diritti culturali può aiutare a comprendere meglio e quindi a rispettare, praticando l'antica virtù della tolleranza, tutti gli altri diritti individuali e collettivi dei nostri simili, a qualunque religione, etnia o popolo essi appartengano; una particolare attenzione era già allora concentrata sul diritto alla conoscenza e partecipazione, e sul connesso diritto di associazione a fini culturali, nei confronti di una cultura spesso troppo elitaria e specialistica, anche nelle sue componenti pubblicistiche.³

3 In proposito mi permetto di rimandare a Carcione 2012.

Tutte le fonti internazionali esaminate traevano parimenti fondamento dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, che per la prima volta citava espressamente all'Art. 22 i diritti culturali; lo strumento, avendo carattere essenzialmente programmatico, non è però ancora considerato universalmente vincolante, anche se molte Nazioni lo considerano già come tale.⁴

La norma positiva cui fare riferimento è, come noto, il *Patto internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali*, adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 26 dicembre 1966⁵ che, imponendo agli Stati di fare quanto è necessario per il mantenimento, lo sviluppo e la diffusione della scienza e della cultura, consacra ben tre articoli ai diritti culturali; ma il termine si ritrova anche al terzo capoverso del preambolo del coevo *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, che reca all'Art. 27 un'importante norma in tema di diversità culturale.

Anche questi strumenti, che pure costituiscono uno svolgimento dei principi affermati dalla Dichiarazione Universale, sono privi di una effettiva forza cogente, rilievo che però può essere fatto anche con riferimento ad altre fonti in materia di diritti umani (Cassese 2008, pp. 99 ss.).⁶ Ma l'effettività dei diritti culturali è stata vieppiù garantita grazie agli strumenti intergovernativi istituiti, nel corso degli anni, dalla Conferenza dell'UNESCO e poi resi operativi – anche se non cogenti, rimanendo nell'ambito della *soft law* – da parte dell'Organizzazione, nei confronti degli stessi Stati firmatari, tramite meccanismi di controllo, stimolo, promozione e finanziamento che sono ritenuti alquanto efficaci, almeno per gli standard internazionali (Macchia 2010, p. 64 ss.).⁷

Tra i circa trenta trattati approvati in oltre mezzo secolo dall'Organizzazione possono essere citati, ad esempio: le due *Convenzioni sui Diritti d'Autore* del 6 settembre 1952 e del 24 luglio 1971; la *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* del 14 maggio 1954, con i Protocolli aggiuntivi del 1954 e del 1999; la *Convenzione sulla circolazione illecita delle opere d'arte* del 14 novembre 1970. E poi ovviamente la *Convenzione per la protezione del Patrimonio Mondiale* del 16 novembre 1972, certamente la più nota, condivisa e applicata a livello pressoché universale.

4 In tal senso Cassese 2008, p. 32 ss. (in particolare pp. 48-49), ma solo allorché si tratta di violazioni «gravi, ripetute e sistematiche» di alcuni diritti umani; *contra* Caretti; De Siervo 2002, pp. 128-129. Si veda anche l'intervento di Boutros Ghali, in: UNESCO 1970, pp. 77-79.

5 Il Patto è entrato in vigore solo il 23 marzo 1976; l'Italia lo ha ratificato il 15 settembre 1978, a seguito della l. 25 ottobre 1977, n. 881. Si veda: Agnati et al. 1990.

6 Francioni 2008, p. 3, evidenzia che tali critiche si possono prospettare anche con riferimento ai diritti economici e sociali.

7 Si veda anche Frigo 1986, pp. 172-178 e 278.

In tempi più recenti si segnalano la *Convenzione per la salvaguardia del Patrimonio immateriale* (20 aprile 2003), il cui preambolo richiama la esplicitamente la Dichiarazione Universale e i Patti, ed in ultimo la *Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali* del 20 ottobre 2005.⁸

Al di fuori dell'ambito UNESCO, anche la *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia* del 20 novembre 1989,⁹ rafforza i principi generali enunciati poc' anzi, garantendo in modo particolare i diritti culturali dei bambini; analogamente la *IV Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra* del 12 agosto 1949,¹⁰ nel sancire il diritto all'educazione per i minori, tutela la cultura originale della popolazione dei territori occupati rispetto al rischio di ingerenza e sopraffazione culturale dell'invasore.

Quasi tutte le convenzioni internazionali sin qui citate sono state quindi ratificate dall'Italia, la quale è parte, avendone condiviso statuti e finalità, sia dell'ONU che dell'UNESCO; tanto il Patto del 1966 che le più importanti Convenzioni UNESCO godono inoltre di consenso ormai pressoché universale da parte della comunità internazionale, esplicitato in modo formale dall'alto numero di ratifiche¹¹ e in modo sostanziale da una generale attuazione.

Dunque appare in via di consolidamento, e potrebbe a mio avviso essere presto configurabile come parte dello *jus gentium*, essendo ormai riconosciuto in modo ampio dal diritto internazionale e da moltissimi ordinamenti regionali e nazionali, un principio generale¹² di rispetto dei diritti culturali.

Molti altri documenti internazionali, seppure tecnicamente rientranti nel concetto di *soft law* (cfr. Poggi 2005), in quanto del tutto privi di valore vincolante, richiamano e specificano il contenuto dei diritti culturali; non di rado, anzi, li citano esplicitamente, dimostrando di considerarli quali

8 Tutte le convenzioni sono state ratificate dall'Italia, inclusa quella del 2005 (recepita il 19 febbraio 2007), che cita espressamente nell'ultimo capoverso del preambolo «l'esercizio dei diritti culturali». Tra le convenzioni UNESCO non ratificate si ricorda, in tema di diritto all'educazione, la Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella Regione Europea (Lisbona, 1997).

9 Ratificata dall'Italia con l. 27 maggio 1991, n. 176.

10 La ratifica del Parlamento italiano è avvenuta con l. 27 ottobre 1951, n. 1739.

11 Sono 146 gli Stati che hanno ratificato i Patti del 1966; 186 la Convenzione del 1972 sul Patrimonio mondiale; 185 la IV Convenzione di Ginevra del 1949; 123 la Convenzione del 1954 sulla protezione dei beni culturali in guerra; 100 la Convenzione del 2005 sulla diversità culturale. Il più alto numero di ratifiche (191) compete alla Convenzione del 1989 sui Diritti del bambino.

12 Cfr. Dupuy 2007, pp. 371-384. Si ricorda la restituzione volontaria ai Paesi di provenienza di opere d'arte illecitamente acquistate da musei, o l'effettivo rispetto delle norme di protezione dei beni culturali inserite in convenzioni non ratificate, anche in situazioni in cui non sarebbero applicabili. Tuttavia Cassese 2008, p. 32, non ritiene i diritti culturali già acquisiti nelle consuetudini internazionali.

valori condivisi dalla Comunità internazionale. L'ONU ha per esempio adottato dapprima una Dichiarazione sui diritti delle minoranze (1992) e poi la recente Dichiarazione universale dei Diritti delle popolazioni indigene (2007), che cita tra i diritti indigeni quelli alla propria cultura e all'istruzione.

Tra le raccomandazioni e dichiarazioni dell'UNESCO si possono ricordare la Dichiarazione dei principi della cooperazione culturale internazionale (1966), che parte dal presupposto che «ogni cultura ha una dignità e un valore che devono essere rispettati e salvaguardati» (Art. 1.1), citando espressamente i diritti culturali, che vengono declinati anche come doveri; la Raccomandazione sull'educazione relativa ai diritti dell'uomo (1974), che richiama esplicitamente il Patto; l'analoga Dichiarazione sul ruolo dell'informazione (1978); oppure la Dichiarazione sulle politiche culturali (1982). Ancor più pertinente è, infine, la Dichiarazione Universale sulla diversità culturale del 2001 che, oltre a citare l'esercizio dei diritti culturali già al terzo capoverso del preambolo, reca all'Art. 5 la significativa rubrica: «I diritti culturali, ambito favorevole alla diversità culturale».

Il documento fondamentale in materia sarebbe però stata la Dichiarazione sui diritti culturali in quanto Diritti dell'Uomo (UNESCO 1970, pp. 109-111), che però non è mai stata approvata formalmente dall'Assemblea generale dell'UNESCO;¹³ esso afferma la libertà della conoscenza quale diritto fondamentale dell'uomo, traendone la conseguenza che esiste un «diritto alla cultura», il quale presuppone «la possibilità per ciascuno di disporre dei mezzi necessari per sviluppare la sua personalità, grazie alla partecipazione diretta alla creazione di valori umani, e di diventare così padrone della propria condizione, tanto sul piano locale che su scala mondiale».

Nei lavori preparatori, Boutros Ghali (UNESCO 1970, p. 77)¹⁴ aveva proposto di definire il diritto alla cultura come «diritto di ogni uomo ad accedere alla conoscenza, alle arti e alle lettere di tutti i popoli, di partecipare al progresso della scienza e di godere dei suoi benefici, di portare il proprio contributo all'arricchimento della vita culturale».

Altri documenti internazionali si sono occupati dei diritti culturali a vario titolo, contribuendo dal punto di vista politico o economico a definirne ambito e rilevanza: ad esempio il Codice Etico del Turismo¹⁵ della UNWTO richiama esplicitamente il Patto del 1966, auspicando il rispetto delle tra-

¹³ Esito conclusivo della Riunione di esperti UNESCO, tenutasi nel 1968 presso la sede dell'Organizzazione a Parigi.

¹⁴ Prima di divenire, come noto, Segretario Generale dell'ONU dal 1992 al 1996, aveva partecipato alla riunione citata in qualità di esperto dell'Università del Cairo.

¹⁵ Strumento approvato con la Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 21 dicembre 2001, su proposta dell'Assemblea dell'Organizzazione mondiale del Turismo, svoltasi a Santiago del Cile nel 1999.

dizioni e delle pratiche culturali delle popolazioni delle zone turistiche, oltre che del patrimonio culturale e paesaggistico.

Tra i documenti adottati da organizzazioni non rientranti nell'ambito ONU, che contengono disposizioni in tema di diritti culturali, si può inoltre ricordare la Dichiarazione sui diritti dell'uomo nell'Islam;¹⁶ l'esempio storicamente più rilevante è però costituito dall'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Helsinki, 1 agosto 1975),¹⁷ che poneva alcuni principi di rispetto dei diritti e delle libertà dell'uomo, derivanti dal fondamentale valore della dignità umana ed essenziali al suo libero e pieno sviluppo. Infine la Carta di Algeri del 1976 annovera tra i 'diritti dei popoli' numerosi diritti culturali, in primis quello al rispetto dell'identità culturale; per Carlini (1990, pp. 99-100) tuttavia, i diritti culturali sono in questo caso considerati, in riferimento agli individui, come meramente accessori.

Tra le organizzazioni non governative (Cassese 2008, pp. 137 ss.), l'ICOMOS ha adottato una Dichiarazione in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Stoccolma 1998), prendendo spunto dall'idea di utilizzo compatibile delle risorse, per evidenziare alcuni 'nuovi' diritti culturali riferiti al patrimonio culturale. Anche lo Statuto dell'ICOM e il correlato Codice deontologico delle professioni museali, approvato per la prima volta nel 1986 e poi aggiornato più volte (in ultimo nel 2004), forniscono norme utili ai fini del corretto approccio alla fruizione da parte dei professionisti della cultura.

Di grande interesse scientifico, ma priva di rilevanza formale, è infine la *Dichiarazione di Friburgo* del 7 maggio 2007 (Meyer-Bisch 1998),¹⁸ il cui preambolo definisce in modo pregnante i diritti culturali come «espressione ed esigenza della dignità umana», con un originale riferimento alla dimensione culturale dell'insieme dei diritti dell'uomo; risulta del tutto originale il principio secondo cui essi dovrebbero essere interpretati secondo *criteri* di universalità, indivisibilità e interdipendenza (Art. 1). Agli Artt. 3-7, infine, la Dichiarazione individua come diritto culturale anche la libertà di espressione artistica.

Volendo quindi giungere a individuare una nozione condivisa di diritti culturali, al momento non pare riscontrabile una sufficiente omogeneità

16 Adottata il 5 agosto 1990 al Cairo, durante la 19ª Conferenza islamica dei Ministri degli Affari esteri, afferma all'Art. 11 lett. b) il diritto dei popoli di «conservare la loro propria identità», riconoscendo il diritto all'educazione e quello alla tutela dei diritti d'autore.

17 Pur non costituendo un vero e proprio accordo internazionale, è stato sottoscritto dai Capi di Stato di 35 Nazioni in ambito OSCE, dopo due anni di riunioni.

18 La bozza di convenzione, redatta da un gruppo internazionale di esperti dell'Istituto interdisciplinare di etica e dei diritti dell'Uomo dell'Università di Freiburg (Svizzera) e rimaneggiata in seguito a un vasto dibattito, è stata infine proposta all'attenzione della comunità internazionale.

delle fonti e delle singole disposizioni, e neppure un utilizzo generalizzato e sistematico della terminologia considerata nei vari strumenti. Tale principio non è dunque *stricto sensu* definibile come di origine pattizia, e pertanto lo si potrebbe forse includere solo tra quei principi 'non scritti' posti a tutela dei diritti inviolabili dell'Uomo, che sono in ultima istanza intesi ad assicurare la pace tra le Nazioni, finalità principale sia dell'ONU che dell'UNESCO.

Se così fosse, lo si potrebbe tuttavia ritenere costituzionalizzato solo sulla base del combinato disposto degli Artt. 10 c. 1 e 11 della Costituzione, prima ancora che del nuovo Art. 117 c. 1 (Sorrentino 2002, pp. 3-4), attribuendogli pertanto quel valore e rango che sinora non sempre era stato riconosciuto, potendo fare conto solamente sul generico richiamo ai diritti inviolabili di cui all'Art. 2 della stessa Carta (Balduzzi 1990).

È però realistico ritenere che le norme di tutela dei diritti culturali potranno conseguire definitiva accettazione e conseguente effettività, almeno in Italia, solamente in virtù del loro implicito o esplicito recepimento da parte delle norme europee in materia (Melegari 2002), le quali a dispetto della tradizionale resistenza degli Stati nazionali presentano, già oggi, un numero relativamente limitato, ma non meno rilevante, di riferimenti e disposizioni che sono alla base, a loro volta di linee guida per le politiche attive, e dei correlati strumenti finanziari aventi efficacia e impatto sostanziali per nulla trascurabili. Come avevo già avuto però modo di rilevare (Carcione 2003), peraltro, l'Europa, portando alle estreme conseguenze la tendenza invalsa nel settore della valorizzazione del Patrimonio culturale, di considerare i beni culturali soprattutto come 'giacimenti occupazionali' e dunque come risorsa turistico-economica, tenda a ricomprendere i diritti culturali nel ben più 'riconosciuto' ambito dei diritti economici e sociali.

Già nel preambolo dei Trattati costitutivi dell'UE,¹⁹ spicca il richiamo alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950), cui fa riscontro il principio generale posto dall'Art. 3, che impone il rispetto della «ricchezza della diversità culturale e linguistica»; all'argomento sono poi consacrati gli Artt. 165 (Istruzione) e 167 (Cultura) del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

Grande attenzione ai temi culturali è stata inoltre dedicata dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000²⁰ (Luther 2001, 2003); ancora a livello di UE, infine, occorre considerare la Carta Europea dei ricercatori, adottata con Raccomandazione della Commissione UE dell'11 marzo 2005.

19 Testo consolidato con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.

20 La Carta è poi stata adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 ed è in vigore con il Trattato di Lisbona a partire dal 1 dicembre 2009. Secondo Luther 2003, pp. 221 ss., in tutta Europa si possono enucleare caratteristiche «comuni» rispetto a questo genere di diritti.

Ben più ampi riferimenti ai diritti culturali sono già rinvenibili nelle Convenzioni del Consiglio d'Europa (Leuprecht 1997, p. 21 ss.), a partire proprio dalla Convenzione del 1950, citata poc'anzi, la quale fa appello al «patrimonio comune di tradizioni» di cui sono forti gli Stati europei, senza tuttavia considerare in modo specifico il tema della cultura, il che è stata giudicata una lacuna grave (Francioni 2008, p. 1), anche perché sull'Europa grava la responsabilità di innumerevoli beni culturali distrutti o depredati nel corso dei secoli in tutto il mondo;²¹ il diritto all'istruzione è stato inserito nel Protocollo addizionale del 1952.

Si segnalano poi la Carta sociale europea, approvata a Torino (1961)²² e la Carta europea delle lingue regionali (1992), mentre alla protezione delle minoranze nazionali è dedicata la Convenzione quadro di Strasburgo (1995).²³

Ma il maggiore interesse deve essere necessariamente dedicato oggi alla Convenzione quadro sul valore del Patrimonio culturale per la società, approvata a Faro il 27 ottobre 2005, che ha integrato gli altri preesistenti strumenti in materia di architettura e archeologia e soprattutto la ormai obsoleta Convenzione Culturale Europea (Parigi, 19 dicembre 1954), incentrata sull'idea di patrimonio culturale comune dell'Europa, che già riconosceva il diritto al patrimonio e alla relativa partecipazione da parte dei cittadini.

L'Art. 4 della Convenzione di Faro, infatti, oltre a sancire il diritto di ciascuno a contribuire all'arricchimento del patrimonio culturale, riconosce anche a livello continentale il *diritto di beneficiare del patrimonio culturale*,²⁴ valorizza il ruolo degli esperti e la loro competenza ed inoltre prevede misure in materia di trasparenza e accesso (a tutela cioè del diritto alla conoscenza), di ruolo propositivo e critico²⁵ delle ONG nei confronti delle politiche pubbliche (garanzia di partecipazione) e di necessità di circolazione e scambio delle conoscenze, anche in senso interdisciplinare.

21 Un significativo richiamo ai diritti culturali si ritrova all'Art. 22 della *Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli*, adottata a Nairobi il 27 giugno 1981 dall'Organizzazione dell'Unità Africana, per la quale «tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo (...) culturale, nello stretto rispetto della loro libertà e della loro identità» insieme al diritto a «fruire in modo uguale del Patrimonio comune dell'Umanità».

22 Nel 1996 a Strasburgo è stata firmata una versione aggiornata e coordinata della Carta sociale, che include le disposizioni del 1961, quelle del protocollo del 1988 e una nuova lista di diritti in campo economico e sociale; tale versione è stata ratificata dall'Italia con l. 9 febbraio 1999, n. 30.

23 Ratificata dall'Italia con l. 28 agosto 1997, n. 302.

24 La Dichiarazione di Friburgo utilizza la dizione «accedere» (Art. 3). Dopo la fine del colonialismo ed in epoca di limiti alla circolazione delle persone, l'Art. 22 della Carta Africana afferma, richiamando in modo implicito la Convenzione di Parigi del 1972, il diritto di ciascuno (gli Africani in primis, evidentemente) a «fruire in modo uguale» del Patrimonio comune dell'Umanità.

25 Si veda l'Art. 12/c della Convenzione.

2 I diritti culturali nella dottrina italiana

Nel vasto panorama della dottrina giuspubblicistica nazionale, sono ben pochi gli studiosi che hanno accettato e condiviso - a partire dalla seconda metà del XIX secolo - l'utilizzo della categoria dei diritti culturali, evidenziandone inoltre, volta per volta, in modo diverso e non di rado contraddittorio, solo una o più delle molteplici prospettive che li caratterizzano e definiscono.²⁶

Per primo Enrico Spagna Musso (1961, p. 55), nel trattare già cinquant'anni or sono le caratteristiche e le problematiche dello 'Stato di cultura',²⁷ ha dedicato particolare attenzione ai diritti (pubblici) culturali, cui consacra l'intera seconda parte del suo studio (pp. 127 ss.): essi vanno individuati, indipendentemente dalla loro definizione formale (che può essere diversa presso ciascun ordinamento), in quanto tutelano in via immediata, diretta e specifica gli interessi (pp. 57-58) con la cui protezione si realizza la libertà e lo sviluppo della cultura.

Risultano concepiti in senso unitario, proprio perché l'Autore ritiene non conveniente «analizzare in via distinta le situazioni definite» come tali, dal momento che ognuna appare manifestazione di una medesima regolazione di settore, identificata dalla materia culturale ed ispirata dagli stessi principi fondamentali della Costituzione (pp. 102 e 128). Sulla base di questa premessa è espressamente citata in primo luogo la libertà della cultura (definita come principio fondamentale dell'ordinamento), la quale postula che sia la cultura stessa ad autodeterminarsi (p. 41 e 54-56),²⁸ con una normazione che istituisca e garantisca la tutela di una serie di diritti soggettivi, i quali costituiscono un limite all'intervento dello Stato; ad essa si ricollega la libertà di manifestazione dell'arte e della scienza, sul presupposto che l'organizzazione delle istituzioni culturali, nella loro attività tipicamente culturale, deve essere indipendente dalla volontà statale. L'effettiva partecipazione dei cittadini alla scelta dei fini ultimi dell'azione

²⁶ Emblematico il manuale di Assini, Cordini 2006, che pure hanno dedicato meritoriamente due interi capitoli all'ordinamento internazionale e comunitario.

²⁷ Secondo l'Autore uno Stato è democratico in quanto «si basi sulla cultura» tutelando la propria democraticità anche tramite la *garanzia* degli «istituti direttamente formativi della cultura»; la democraticità di un ordinamento è infatti garantita dalla effettività di partecipazione dei cittadini, che sotto il profilo qualitativo è condizionato alla loro *matùrità*, ovverosia la idoneità di ogni cittadino a realizzare una scelta libera e cosciente. Cfr. Famiglietti 2010, pp. 192-195, secondo il quale «può pacificamente dirsi» che l'Art. 9 Cost. proclama il principio (*rectius* la 'clausola') dello stato di cultura, affermando un principio generale che trova specificazione nell'Art. 33 e 34.

²⁸ Viene altresì posto in rilievo, a tale proposito, che il fondamento di questo diritto si può trovare solo «nel campo delle strutture *giuridiche* che sono proprie allo Stato», senza assumere direzioni di sviluppo a carattere obbligatorio ed esclusivo, ma soprattutto evitando di assumere posizioni metagiuridiche relative ai «valori intimi della cultura».

statale, inoltre, si basa a suo giudizio sulla loro maturità, che si esplica nell'idoneità a realizzare una scelta libera e cosciente (pp. 46-47 e 55).

Si fa poi riferimento alla libertà di insegnamento, che varrebbe solo per l'insegnamento scolastico, l'unico ad essere ritenuto «preordinato in via strutturale alla realizzazione immediata» di uno scopo di istruzione ed educazione (pp. 84 e 137);²⁹ essa include anche la libertà di istituire scuole, che non viene dunque considerato un diritto distinto (p. 101).

Il diritto all'istruzione (o all'educazione) viene invece ritenuto l'unico che «presenta un contenuto idoneo a caratterizzarlo quale *diritto civico*», attribuendosi allo Stato un *facere* positivo quale obbligo correlativo al suo esercizio (vale a dire la pretesa di ottenere un'istruzione tramite il servizio scolastico per ogni ordine e grado); infine si fa riferimento a una distinta libertà dell'istruzione, complementare al precedente diritto, da intendere come possibilità di scegliere (pluralismo) tra gli indirizzi scolastici quanto a materia, metodo e finalità.

Particolarmente critico nei confronti di Spagna Musso è stato Fabio Merusi (1975, p. 441),³⁰ il quale ha però ribadito a sua volta il valore della libertà della cultura, in quanto costituzionalmente garantita; dopo avere riconosciuto che il dibattito intorno all'Art. 9 della Costituzione, malgrado la scarsa attenzione dei Costituenti, coinvolge istituti «essenziali per la caratterizzazione dell'intero ordinamento giuridico», egli afferma dunque che la istituzioni devono limitarsi a fornire solamente le condizioni e i presupposti per il *libero sviluppo* della cultura (pp. 434-439).

Francesco Rimoli (1992) ha invece focalizzato la propria attenzione sulla libertà dell'arte, garantita dall'Art. 33 della Costituzione nella sua connessione con la libertà di manifestazione del pensiero e con la libertà di *espressione*, rispetto alle quali il fenomeno artistico mantiene una propria peculiarità (p. 286 ss.). Vengono posti quindi in evidenza i due connessi e tra loro speculari diritti individuali, ad esso correlati: il *diritto d'autore* e il *diritto del fruitore di godere liberamente dell'opera*;³¹ anche la libertà di insegnamento artistico, incluso quello extrascolastico (di particolare rilievo con riferimento ad esempio alle botteghe d'arte) ha trovato specifica considerazione.

29 Se ciò poteva valere all'inizio degli anni '60, oggi invece si includono pacificamente in questo ambito le attività parascolastiche o extrascolastiche, le biblioteche di studio, la didattica museale ed anche i viaggi di istruzione (turismo scolastico); è bene ricorda che in una relazione preparatoria ai lavori sull'Art. 33 della competente sottocommissione della Costituente, curata da Massimo Severo Giannini, venivano individuati come «mezzi di educazione» anche lo spettacolo e il turismo (D'Alessio 1979, p. 677 ss.).

30 Merusi afferma (a margine del commento all'Art. 9) che l'espressione 'stato di cultura' sarebbe «infelice» e non avrebbe «alcuna utilità classificatoria», tanto che la liquida come «una cattiva traduzione di cattive letture tedesche»; anche secondo Rimoli 1992, pp. 160-163 la definizione proposta «non pare in verità del tutto opportuna». La critica è stata ripresa, tra gli altri, anche da Pizzorusso 2000, p. 318.

31 Sul diritto fondamentale alla fruizione mi permetto di rimandare a Carcione 2013.

Si sottolinea quindi la necessità dell'intervento pubblico di *promozione* culturale e artistica, in quanto considerato strumento di realizzazione dei già menzionati obiettivi di eguaglianza sostanziale. Infine, il tratto certamente più originale del lavoro di Rimoli è l'affermazione di un *diritto all'errore*, che in ogni attività di ricerca (inclusa quella artistica) costituisce il 'fondamento necessario per ottenere risultati di eccellenza' (p. 28 e 298). Già nei suoi primi studi sul tema, nel definire e analizzare l'*intervento* culturale pubblico, Michele Ainis (1988, p. 125) si era invece riferito succintamente ma in modo esplicito tanto alla libertà della cultura che al diritto alla cultura (p. 20 ss.); considerando quest'ultimo come un diritto sociale, in quanto configurato dall'Art. 9 della Costituzione come oggetto di attività discrezionale dei pubblici poteri, egli poneva però in rilievo il fatto che l'impegno a difendere e valorizzare la cultura è «strumentale al raggiungimento di condizioni d'eguaglianza sostanziale», in linea con l'Art. 3. L'Autore evidenzia quindi l'attività di educazione, informazione e promozione culturale, in quanto la reputa essenziale alla formazione di un «cittadino maturo e consapevole», in grado di opporre alla «minaccia dell'appiattimento culturale» un ampio ventaglio di opinioni e valori (p. 147).³²

In tempi più recenti, Alessandro Pizzorusso (2000, p. 319-331) ha invece consacrato ai rapporti tra i principi costituzionali e quello che egli definisce in senso prevalentemente oggettivo come il «diritto della cultura», una breve ma puntuale analisi, da cui risulta - insieme all'iniziale richiamo a quelle che vengono «generalmente considerate» come libertà dell'arte, della scienza e d'insegnamento³³ - un ben più argomentato riferimento al diritto a sviluppare liberamente la propria identità culturale; quest'ultima viene dunque affermata avendo riguardo a «ciascun gruppo etnico, linguistico o religioso, o tale da combinare più caratteristiche di questo tipo», tanto ove esso sia posto in una condizione di minoranza (sia in senso demografico che politico), come pure laddove assuma invece il ruolo di maggioranza etnica e politica dello Stato, che quindi non deve «in alcun modo prevaricare il diritto degli altri gruppi che coesistono con esso in un certo ambito territoriale».

A tal fine l'Autore fa riferimento all'Art. 27 del Patto sui Diritti civili e politici del 1966, che sancisce (come vedremo tra breve) il diritto allo sviluppo delle proprie particolarità etniche, linguistiche o religiose, che viene garantito però solo per le minoranze, mentre deve essere ritenuto affermabile

32 Per l'Autore, lo scopo dell'intervento culturale pubblico è individuato nel «miglioramento del livello culturale dei consociati», che possono così diventare cittadini colti, mentre l'assenza di tale attività di promozione si risolverebbe in un danno, in primo luogo, per le minoranze e per i «soggetti privi di adeguati mezzi finanziari»; si veda anche Ainis 1988, pp. 16, 27 e 82.

33 Lo stesso Autore rimanda in proposito a Pizzorusso 1967, pp. 395 ss.

«ovviamente anche per le maggioranze», nell'intento di costruire uno stato pluralista caratterizzato quindi da un'identità «nazionale complessiva».

Nel pieno del dibattito sul progetto di *Costituzione per l'Europa* approvata con il Trattato di Roma del 2004, Jörg Luther (2004, pp. 221-243) ha collocato il tema nell'ottica europea e con un approccio comparatistico. A suo giudizio, già con la Carta dei Diritti fondamentali dell'UE del 2001, si può configurare a livello continentale l'esistenza di una vera e propria «costituzione culturale, fondata su diritti culturali», il cui disegno è però «molto più difficile da decifrare» rispetto alla costituzione economica (pp. 224-225).

Si tratta comunque, tutelando la cultura, di garantire non solo l'identità della persona, ma anche «la formazione autonoma della coscienza degli esseri umani, delle loro ricerche e dei loro giudizi di senso», tenendo conto del fatto che le stesse attività politiche ed economiche «possono essere oggetto di cultura e possono avere per oggetto la cultura» (p. 226). Anche se i diritti fondamentali di questa categoria, a lungo considerati poveri, non sono giudicati riconducibili a un unico *right to culture*, essendo sempre declinati al plurale (così come avviene per lo stesso termine 'culture'), essi sono però «tradizionalmente qualificati sia a livello internazionale sia a livello nazionale come diritti culturali»; in tutta Europa si possono enucleare caratteristiche «comuni» rispetto a questo genere di diritti che, al di là delle definizioni formali, troverebbero quindi riscontro anche in Italia (p. 227-228).³⁴

Secondo Luther, dunque, la Carta di Nizza ha riconosciuto tre diritti (culturali) «fondamentali», dei quali è dunque lasciata alla normativa nazionale solamente la specificazione: il diritto all'educazione, che per Walzer è «diritto culturale *per eccellenza*» (2000, p. 21); la libertà dell'arte, della scienza e della creazione artistica, che include l'autonomia delle accademie e università; il diritto alla proprietà intellettuale. Dalla Carta si possono però enucleare numerosi altri diritti culturali «nuovi», o che sono stati almeno in parte riformulati, con uno sforzo di elaborazione dagli esiti controversi,³⁵ e tra i quali l'Autore enuclea e pone in particolare evidenza il diritto (individuale) alla *multiculturalità*.

34 Non essendo citato alcun autore in particolare, il riferimento è da intendersi al «livello nazionale» degli Stati europei in genere, ma non in modo specifico all'Italia, la cui dottrina prevalente ha infatti sin qui evitato di riconoscere e utilizzare la categoria dei diritti culturali.

35 Luther propone la seguente lista di diritti: il diritto di sposarsi e costituire una famiglia, intesa come comunità culturale; la libertà di pensiero, di coscienza e di religione; la libertà di espressione e informazione; la libertà di riunione e associazione; il diritto alla non discriminazione per tendenze sessuali; il diritto all'istruzione e alla formazione; il diritto alla non discriminazione per aspetti culturali (la lingua, le religioni, le convinzioni politiche), anche nelle comunicazioni con gli organi dell'UE; il diritto al rispetto della diversità culturale (con particolare riferimento alle minoranze etniche); il diritto alla parità

Ne risulta la necessità di una «cultura della difesa dei diritti culturali», che deve essere oggetto di vigilanza da parte delle istituzioni europee (prima ancora che di garanzie giurisdizionali), in quanto assicurano la *garanzia culturale* degli altri diritti fondamentali; viene affermato di conseguenza il carattere giuridico dei diritti culturali, in quanto si pongono alla base di conflitti che sono oggetto di procedure, tanto amministrative quanto giudiziarie. È infine posto in evidenza che i diritti culturali riguardano tanto l'individuo che la comunità, con l'inevitabile conseguenza che vengono messi in gioco gli aspetti religiosi, linguistici e identitari, in quanto forieri di problemi quasi sempre politici (se diventano nazionalismi) più che giuridici; il loro esercizio risulta dunque determinare diritti individuali, che divengono però *potenzialmente collettivi*. Il che non deve far dimenticare che essi non sono stati concepiti esclusivamente come diritti particolari, più favorevoli alle culture nazionali o regionali che non a quelle sovranazionali, dal momento che anzi si riconducono a valori universali, da conservare nel rispetto delle culture e delle tradizioni nazionali o locali (Luther 2004, pp. 227 e 238).³⁶

Anche Raffaele Tamiozzo (2009, pp. 255 ss.) ha portato condivisibilmente l'attenzione sull'esistenza del *diritto alla fruizione* dei beni culturali, operando un collegamento con l'istituto della *dicatio ad patriam*, in virtù del quale si configura appunto un «diritto di godimento di beni culturali acquisito nel corso del tempo».³⁷

La dottrina più recente tende ad utilizzare più comunemente alcuni dei termini in questione, facendo riferimento in particolare alla libertà della cultura o più genericamente alle libertà culturali (Chiarelli 2010, p. 481), mentre stenta ancora a recepire in modo generalizzato e ad adottare convintamente il termine 'diritti culturali', che è stato per lo più utilizzato con diretto o indiretto riferimento alle sole disposizioni dei Patti del 1966 (Cfr. Agnati et al. 1990).

Emblematico in tal senso è il contributo di Giulio Volpe (2005, pp. 115, 157) che, a sua volta, fa frequenti riferimenti alla libertà della cultura, salvo però citare i diritti culturali soltanto allorché illustra i rapporti con la Chiesa cattolica: non a caso una fonte basata su un trattato (almeno

delle donne; il diritto del bambino nelle relazioni con i genitori; i diritti di partecipazione di anziani e disabili alla vita culturale.

36 Ne consegue che per Luther i diritti culturali non sono necessariamente individuali, dal momento che l'identità è del singolo (soggettiva), ma la somma costituisce l'identità collettiva (oggettiva), fino ad implicare garanzie per le formazioni sociali, a partire dalla famiglia fino alle persone giuridiche e alle confessioni religiose.

37 Si può richiamare a questo proposito la Sentenza della Corte Costituzionale n. 118 del 6-9.3.1990, in base alla quale lo Stato «deve porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura (...); deve, inoltre, assicurare alla collettività il godimento dei valori culturali».

formalmente) internazionale,³⁸ che garantisce il diritto di accesso alle biblioteche, il diritto allo studio dei beni librari e la loro corretta circolazione interbibliotecaria, fino a configurare a beneficio di studiosi e bibliofili (che evidentemente sono considerati oltre Tevere una categoria particolarmente meritevole di rispetto e considerazione) un diritto a *fruire di un soggiorno confortevole* in biblioteca.

Malgrado le perduranti resistenze e le perplessità della maggioranza degli studiosi italiani, dunque, sono sempre più numerosi coloro che, soprattutto dall'inizio di questo secolo, adottano la categoria *de qua*,³⁹ si è però dovuto attendere il recente ed ampio studio di Gianluca Famiglietti (2010) per poter disporre di una disamina esaustiva specificamente dedicata a questo tema, il quale viene tuttavia discutibilmente considerato e declinato attribuendo un'assoluta preponderanza all'ottica identitaria, intesa soprattutto - se non esclusivamente - alla tutela dei diritti delle minoranze linguistiche o religiose.

Anche se non è ovviamente possibile dare conto, in poche righe, dell'ampiezza e assai articolata disamina dedicata a questo profilo della categoria di diritti dei quali ci stiamo occupando, può essere sufficiente evidenziarne la non convenzionale definizione, proposta nei seguenti termini: «i diritti culturali (*rectius*, il diritto alla tutela della propria vita culturale)» (Famiglietti 2010, p. 64),⁴⁰ cui secondo questa dottrina si dovrebbero connettere da un lato il diritto a non essere discriminati nel godimento dei diritti fondamentali per il fatto di appartenere a una minoranza, ma per altro verso anche (in connessione con i fenomeni migratori) il diritto dell'individuo a *rinunciare* alla propria identità culturale originaria, per sposarne una nuova e diversa (pp. 77 e 107).

L'evidente enfasi posta sull'asserita coincidenza tra diritti culturali e diritto all'identità non esime tuttavia l'Autore dal riconoscere altrettanta dignità e valore alla «libertà della cultura, nelle sue manifestazioni artistiche e scientifiche»,⁴¹ come pure un diritto alla fruizione (artistica, culturale e persino scientifica), che viene definito come collettivo ed alla

38 Gli Artt. 7 e 8 Cost. dall'intesa tra Ministero per i Beni culturali e CEI del 26 gennaio 2005, integrativa di quella del 18 aprile 2000; per l'equiparazione del Concordato a un trattato internazionale cfr. la sentenza C.Cost. n.16/1978.

39 Si vedano anche Melegari 2002, Luther 2003; Chiarelli 2010, in particolare a p. 34; e da ultimo anche il già richiamato Carcione 2003.

40 In un altro passaggio viene però utilizzata, in connessione con il concetto di «senso di appartenenza», la più consueta dizione di 'diritto all'identità culturale' (pp. 114-115).

41 Questo in stretta connessione con l'esplicito riconoscimento dell'autonomia della cultura stessa: Famiglietti 2010, p. 195; altrove (p. 252) si parla invece di una libertà di creazione e trasmissione della cultura, che assicura il libero svolgimento dell'attività culturale.

cui base viene condivisibilmente posto in evidenza un più ampio «diritto individuale alla cultura» che Famiglietti intende come libertà positiva.⁴²

Una parte delle obiezioni italiane alla nozione dei diritti culturali è comune alle critiche e ai rilievi della dottrina d'Oltralpe, che però vanno lette alla luce di un fatto tutt'altro che irrilevante: in Francia è pacificamente riconosciuto il 'diritto alla cultura', espressione oramai «entrata nel costume giuridico» secondo Jean Marie Pontier (2000, pp. 50 ss.),⁴³ essendo stato proclamato sin dal Preambolo costituzionale del 1946; esso però non coincide del tutto con la nozione di cui ci stiamo occupando, tanto da avere determinato non poche difficoltà interpretative proprio per la necessità di distinguere tra loro i due concetti.⁴⁴

Trattandosi quindi di una categoria residuale, il dibattito sui *diritti culturali* ha oltralpe ben altro significato e giustificazione rispetto al contesto italiano ed europeo; in primo luogo, proprio perché essi non costituiscono la mera applicazione del diritto alla cultura,⁴⁵ si afferma che occorre accettarne una concezione 'larga', vale a dire includendo non solo il diritto al patrimonio culturale o alla partecipazione alla vita culturale, ma anche i diritti di espressione, religiosi o linguistici; si è quindi posta in via preliminare la questione se si tratti solo di diritti individuali (il che per certi versi eviterebbe di porre alcune questioni controverse) o se debbano essere considerati anche, o soltanto, in quanto diritti collettivi.

42 Famiglietti 2010, pp. 252-253 e 287; viene anche definita come libertà (e possibilità) di fare uso dei beni culturali, che deve essere assicurata da «garanzie giuridiche».

43 A riprova di quanto affermato in Francia dagli anni 90 è stato riconosciuto come disciplina universitaria propria il *Diritto della cultura* (regolato dal diritto pubblico ma anche dal diritto privato, e diviso tra livello nazionale e diritto internazionale), mentre l'Italia si è limitata a codificare un diritto molto più limitata di beni culturali. La dottrina italiana non ha mai spiegato per quale ragione ci debba essere una così antitetica differenza tra due ordinamenti per altri versi assai simili, avendo origini comuni ed essendo oggetto di molteplici reciproche influenze specialmente in età napoleonica.

44 Secondo la dottrina francese, il diritto alla cultura può essere definito come rientrante nella categoria dei diritti economici e sociali, classificabile dunque tra i *droit créances*, cioè quelli che non implicano un'astensione da parte dello Stato, ma piuttosto un'azione positiva intesa a rendere questi diritti effettivi: si tratta quindi di una categoria di diritti che richiedono un intervento dei poteri pubblici, che si tratti dello Stato o delle *collectivités territoriales*; cfr. Pontier 1997; Frier 1997.

45 Anche in Francia, come in Italia, per contestare l'accettabilità della nozione si sottolinea la mancanza di unità dei diritti culturali, che si rapportano a differenti oggetti come l'arte, la scuola e l'università, la ricerca scientifica, i monumenti, gli archivi, i libri, le creazioni dell'ingegno, e accettandone la nozione più ampia anche la religione, i *media* e persino le opinioni; la seconda obiezione è che i diritti culturali sarebbero privi di efficacia (vale a dire che non sarebbero giustiziabili), pur costituendo parametro di riferimento del controllo di costituzionalità, dal momento che sono considerati principi aventi valore costituzionale. Si veda Forey, Monnier 2009.

Si è giustificata tale opposizione di principio con l'inevitabile rimando al problema dell'identità locale o regionale in relazione a quella nazionale o estera: ciò sembrerebbe però costituire piuttosto un'obiezione di natura politica, tanto che si è arrivati a considerare i diritti culturali la «causa di una rottura del consenso sui diritti dell'uomo, il che non può che determinare discussioni» (Pontier 2000, p. 55).

Nonostante tutto, si può concordare con Pontier quando sostiene che, in ultima analisi, «il riconoscimento dei diritti culturali è ineluttabile», a condizione di considerarne gli aspetti positivi⁴⁶ invece di concentrarsi – come succede appunto in Francia – solo su quelli che finiscono inevitabilmente per comportare problemi e contrasti, soprattutto a causa dei conflitti identitari e linguistici.

3 Una 'ridefinizione' dei diritti culturali recepiti nell'ordinamento interno

A conclusione di questa ricognizione, seppure sommaria, si può constatare che anche coloro che ammettono l'esistenza della categoria, ne forniscono definizioni e catalogazioni alquanto disparate e disomogenee, non esaustive né tanto meno riferite in modo esplicito a fonti e riferimenti di diritto positivo.

Ciò aveva determinato e giustificato il recente tentativo (Carcione 2011, pp. 305-334)⁴⁷ di formulare una articolata e completa ricognizione dei diritti culturali sanciti e tutelati dal diritto internazionale. Tale catalogazione sistematica aveva dato il seguente esito, frutto evidentemente di uno sforzo di sintesi ed elaborazione basato anche su analoghi precedenti (cfr. CDCC 1997) ed a sua volta sempre suscettibile di ulteriori miglioramenti:⁴⁸

- diritto a partecipare allo sviluppo culturale e scientifico,
- diritto alla propria cultura e al rispetto della diversità culturale,

⁴⁶ Un riscontro sintetico quanto efficace a questo approccio teorico si può rinvenire nella *Charte de mission de service public pour le spectacle vivant* del 22 ottobre 1998 che ha sancito «la massima libertà di ogni cittadino nella scelta delle proprie pratiche culturali». Sul tema si veda: <http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droit-culture/index.htm> (2015-08-31).

⁴⁷ L'indagine era finalizzata a una tesi di Dottorato di Ricerca DRASD (Università del Piemonte Orientale, XXIV ciclo 2009-2012; coordinatore Renato Balduzzi)..

⁴⁸ Ad esempio circa la valutazione negativa data, per il momento, al quesito circa l'esistenza di un generico 'diritto alla cultura', ove si volesse interpretare in tal senso l'affermazione dell'Art. 22 DUDU che «ogni individuo in quanto membro della società», ha diritto alla realizzazione dei d.c., definiti come 'indispensabili alla dignità e al libero sviluppo della sua *personalità*': cfr. in proposito Luther 2003, p. 227, secondo il quale a livello europeo i principi comuni non riconducono a un «unico *right to culture*», essendo piuttosto declinabili al plurale.

- diritto alla propria religione,
- diritto alla promozione della cultura,
- diritto alla protezione del patrimonio culturale,
- libertà di espressione del pensiero e delle opinioni,
- libertà di informazione,
- libertà di ricerca scientifica e di errore,
- libertà di attività creativa ed artistica,
- libertà di insegnamento,
- diritto all'educazione e all'istruzione,
- diritto alla proprietà intellettuale,
- diritto a fruire delle arti,
- libertà di scambio delle conoscenze (c.d. 'diritto a internet'),
- diritto allo svago intellettuale.

Si può considerare dunque acquisito che il termine 'diritti culturali' è presente, oltre che nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, in ben quattro convenzioni ratificate dal Parlamento, cui l'ordinamento si deve adeguare ai sensi dell'Art. 117 c. 1 della Costituzione (Sorrentino 2002, pp. 3 ss.), anche alla luce dei principi e criteri direttivi dati dal Parlamento per l'allora redigendo Codice dei Beni culturali⁴⁹ si conformasse «al puntuale rispetto degli accordi internazionali».

Si intende quindi ribadire e sviluppare ulteriormente in questa sede il già proposto tentativo (Carcione 2012, pp. 330-332) di riconsiderazione sintetica dei quindici diversi diritti poc'anzi enucleati, in senso funzionale, avendo ciò è presente qual è il 'bene della vita' fondamentale tutelato a prescindere dal contesto e dalla finalità specificamente considerata, e dunque rinunciando a malincuore alla tentazione di adottare, sull'esempio francese (Pontier 2000, p. 51), la più ampia dizione di *diritto alla cultura*, che peraltro era stata evocata anche da Giulio Carlo Argan sin dal 1968,⁵⁰ o almeno l'ancor più originale formulazione in termini di *diritto di accedere alla conoscenza*, che era stata utilizzata nella stessa circostanza da Boutros Ghali (UNESCO 1970, p. 93).

D'altronde quest'ultimo può rilevare in concreto solo come diritto di libertà, oppure - così come avviene per un altro diritto sociale fondamentale,

49 L. n. 137/2002, recante 'Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali', Art. 10 c. 2 lett. d). Già l'Art. 20 del Testo Unico dei B.C. (D.Lgs. n. 490/1999) aveva peraltro affermato il principio per cui l'attività di tutela e valorizzazione «si conforma ai principi di cooperazione tra Stati, anche nell'ambito di organizzazioni internazionali, stabiliti dalle convenzioni rese esecutive in Italia in materia di protezione del patrimonio culturale mondiale».

50 Intendendolo come diritto riconosciuto ad ogni individuo di «fare la cultura», svolgendo un ruolo attivo della comunità; cfr. Ainis 1988, p. 126; *contra* Luther 2003, p. 227.

il diritto alla salute (Balduzzi 2006, pp. 5393-5402),⁵¹ manifestarsi come diritto sociale a *fruire* delle prestazioni erogate dai diversi servizi culturali, pur non trattandosi in alcun modo di porre a carico della collettività una obbligazione di risultato (in questo caso: l'effettiva conoscenza),⁵² dal momento che si viene a determinare soltanto l'obbligo di realizzare, in ogni ambito, un contesto sociale favorevole al conseguimento della conoscenza da parte di ciascun cittadino, il quale resta libero di decidere o meno di avvalersene.

Perdurando in Italia un vasto consenso sul fatto che sia inappropriato riunire in un unico concetto una pluralità eterogenea di soggetti, oggetti e garanzie, appare dunque plausibile ridurre l'assai vasta e variegata categoria dei diritti culturali a due sole definizioni, sintetiche, onnicomprensive e tra loro coordinate,⁵³ che danno conto della duplice prospettiva della *libertà di creare e diffondere la cultura* e del *diritto alla conservazione e fruizione della cultura* (Carcione 2012, p. 332).

Quest'ultimo implica anche l'indispensabile salvaguardia del patrimonio stesso da ogni situazione di rischio (guerra, calamità, furti, degrado e quant'altro), e si configura ogniqualvolta risulti necessaria l'azione dei poteri pubblici, direttamente finalizzata a rispondere, in modo commisurato alle risorse finanziarie e tecniche disponibili, al bisogno di acquisire cultura e conoscenza,⁵⁴ per il tramite del sistema dei servizi culturali.

51 Sulla questione, in generale, si veda anche Balduzzi 2009.

52 Il fatto che l'ordinamento si limiti in questo modo a riconoscere un *diritto a prestazioni* non preclude, con tutta evidenza, che siamo di fronte a un diritto fondamentale, quantunque condizionato finanziariamente (stante il carattere limitato delle risorse disponibili), come avviene appunto pacificamente nel caso del diritto alla salute o all'unica tipologia di diritti culturali effettivamente tutelata dall'attuale ordinamento, rappresentata specificamente dalla libertà di insegnamento e dal diritto all'istruzione. Poiché tale diritto si traduce, essenzialmente, in un diritto alla fruizione del patrimonio e delle attività di promozione della cultura e della ricerca (l'istruzione e l'università *in primis*), esso implica la messa a disposizione delle risorse umane e materiali necessarie per assicurare i servizi relativi, risolvendosi pertanto in un diritto soggettivo di ottenere dei mezzi appropriati, che nel caso della conoscenza e della cultura possono oggi limitarsi a una connessione a internet per accedere a musei, biblioteche e archivi digitali.

53 Già per Spagna Musso 1961, pp. 56-57, i due principi fondamentali di sviluppo della cultura e di libertà della cultura sono solo apparentemente in antitesi, mentre in realtà il loro rapporto è di «implicazione e integrazione»; anche Ainis 1988, p. 122, evidenzia che la Costituzione predica l'ingerenza dei poteri pubblici, ponendo però al tempo stesso il valore della libertà della cultura, rilevando che il raccordo sta nel fatto che «l'intervento sulla cultura serve a renderla libera» (il corsivo è suo). Famiglietti 2010, pp. 240 e 252 propone invece una concezione tripartita, includendo anche la garanzia del *diritto alla diversità culturale*.

54 Fatto salvo l'adempimento (che sempre più si sta collocando su un piano meramente formale) dell'obbligo scolastico minimo, oltre che con riserva di contribuire, se non al progresso spirituale, almeno a quello materiale ex Art. 4 Cost.; si richiama ancora, a questo proposito, la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 438/2008, in materia di

Tale innovativa proposta⁵⁵ si forza di recepire, ancor meglio della precedente, la sollecitazione di quanti sostengono da tempo (cfr. Ainis 1988, p. 154) che i diritti culturali, così intesi, mirano a tutelare non solo la civiltà, l'arte, la scienza e il patrimonio culturale e paesaggistico di una *comunità*, ma anche la personale capacità critica di ogni singolo cittadino, promuovendo il pluralismo culturale al fine di garantire l'indipendenza del suo giudizio critico, anche ai fini della definizione dell'indirizzo politico generale, mediante il pronunciamento nell'ambito del corpo elettorale.⁵⁶

Ciò richiede che sia assicurata la «partecipazione consapevole alle sorti della cosa pubblica», consentendo alla cittadinanza, ma in ultima analisi ad ogni individuo (elettore), la possibilità effettiva di acquisire un «solido patrimonio di conoscenze», indispensabili alla sua crescita civile (Ainis 1988, pp. 144-150)⁵⁷ e al pieno sviluppo della sua personalità. Vengono invece limitati, per quanto possibile, i riferimenti agli aspetti più specificamente identitari e religiosi,⁵⁸ in quanto ritenuti dai più potenzialmente detonatori di impulsi nazionalistici e di conflitti interconfessionali, se non addirittura di degenerazioni a sfondo xenofobo o razzista.

4 Conclusione

I diritti culturali sono dunque posti in primo luogo a protezione degli individui nei confronti dell'intromissione - e quindi dal condizionamento culturale, ideologico o anche solo propagandistico - da parte dello Stato, o meglio del Governo e di chi da esso è autorizzato a divulgare (ad esempio attraverso la televisione o in occasione di manifestazioni pubbliche di massa) modelli culturali che poi diventano facilmente sociali e quindi politici;

«diritto a ricevere le opportune informazioni», qualificato come un «vero e proprio *diritto della persona*».

55 In questa formulazione è stata condivisa da R. Tamiozzo 2009 che l'ha definita un «proficuo tentativo di introdurre una categoria concettuale innovativa»: cfr. la prefazione a Carcione 2014.

56 Già in precedenza Spagna Musso 1961, pp. 47-52 sosteneva l'esistenza di un rapporto di dipendenza tra la democraticità dell'ordinamento e la piena e libera formazione culturale del cittadino, posto così in grado di valutare la propaganda. Per Mazziotti di Celso 1985, pp. 517 ss., va difesa la «soglia di coscienza» dei destinatari delle manifestazioni di pensiero, esercitando un «pregiudizio critico razionale» sul contenuto dei messaggi; v. anche Rimoli 1992, p. 18 e nota 1, e Pizzorusso 2000, p. 320; *contra*, Marini 2002, p. 186.

57 Già Merusi 1975 poneva in rilievo il ruolo della cultura nella determinazione dell'indirizzo politico; cfr. più di recente Chiarelli 2010, pp. 272-273.

58 Di contrario avviso su questo punto è tuttavia Ainis 1988, p. 137-138; per un'ampia disamina dei diritti culturali intesi in tale ottica si rimanda al già citato Famiglietti 2010, pp. 66-177.

in questo senso dunque potrebbero rientrare nel novero delle libertà di contenuto negativo.

Solo se considerati unitariamente e trasversalmente (Luther 2003, pp. 226), tuttavia, i diritti culturali possono essere riconosciuti, rientrando a pieno titolo tra i diritti di cittadinanza, come tali precettivi (Ainis 1988, pp. 150-151); anzi, poiché i più significativi tra essi, come il diritto all'istruzione⁵⁹ e la libertà dell'arte, sono universalmente riconosciuti⁶⁰ come intangibili e inalienabili, appare corretto attribuire loro dignità e rilievo costituzionale, con il relativo sistema di garanzie⁶¹ assicurato dall'ordinamento nazionale e internazionale, anche alla categoria generale che tutti li ricomprende e contempera.⁶²

In conclusione si deve però riconoscere che benché tutti gli stati europei, a partire dall'Italia, abbiano già ratificato le convenzioni internazionali ONU e UNESCO in materia culturale, non sempre hanno poi prestato loro adeguata attenzione a livello legislativo e amministrativo; in più di un caso queste norme hanno trovato riscontro addirittura nelle rispettive costituzioni, e ciò nonostante sono state disattese, parzialmente o addirittura *in toto*.

Auspicabilmente la nuova Convenzione di Faro, costituendo un'efficace sintesi delle norme poste dalla comunità internazionale a garanzia dei diritti culturali, condiziona in modo più diretto e cogente legislazione comunitaria, nazionale e regionale, ed anche la relativa giurisprudenza,

59 Proprio di recente Sabino Cassese, in occasione della solenne prolusione alla VII 'Settimana delle Autonomie locali' (Alessandria, 4 maggio 2015), ha ricordato il contributo di Massimo Severo Giannini ai lavori della Costituente, che andava nel senso di riconoscere all'accesso all'istruzione - e quindi alla conoscenza - il valore di diritto (sociale) fondamentale. Gli atti del convegno sono in c.d.p. a cura di R. Balduzzi, nell'Annuario DRASD (Giuffrè Editore).

60 Si veda il preambolo della Dichiarazione sulle politiche culturali dell'UNESCO (Città del Messico, 1982) secondo cui «La cultura può oggi essere considerata come l'insieme dei tratti distintivi, spirituali e materiali, intellettuali e affettivi, che caratterizzano una società o un gruppo sociale. Essa ingloba (...) i diritti fondamentali dell'essere umano»; cfr. Häberle 2001, p. 23, il quale sottolinea che alcuni di questi principi sono destinati a diventare «elementi di un diritto costituzionale della cultura in fieri, una sorta di soft law».

61 Se ne potrebbe forse dedurre la possibilità di qualificare almeno i d.c. espressamente garantiti dalla Costituzione come diritti non degradabili o inaffievolibili, di fronte alla carenza di potere della P.A.; in questo senso vanno, oltre a diversi ben noti pronunciamenti della Corte Costituzionale, anche la pronuncia del Consiglio di Stato del 13 febbraio 2006 (Sez. VI, n. 556), che pure fa specifico riferimento alla sola libertà di religione, in quanto tutelata a livello costituzionale; il che però è vero, come si è visto, anche per altri diritti culturali come quello all'istruzione. Partendo base della constatazione che dal provvedimento amministrativo impugnato siano derivati danni a diritti fondamentali della persona, ciò conferirebbe loro, infatti, prerogative analoghe a quelle del ben più rispettato e garantito diritto alla tutela della salute: cfr. Capotosti 2011, pp. 315-336.

62 Infatti per Rimoli 1992, p. 162, la libertà culturale deve essere considerato un «valore primario».

grazie soprattutto all'azione di sostegno e orientamento che potrà venire della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Anche perché se è vero che la cultura è il fondamento della democrazia, ogni ulteriore tentativo di disconoscere, limitare (anche finanziariamente) o negare tutela ai diritti culturali costituirebbe, nell'ordinamento italiano come in tutti gli altri, un potenziale grave pregiudizio per la stessa democrazia.

Bibliografia

- Agnati, Achille et al. (1990). *I diritti economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo stato sociale*. Padova: Cedam.
- Ainis, Michele (1988). *L'intervento culturale. Promozione e libertà della cultura nel disegno costituzionale*. Roma. (s.n.).
- Assini, Nicola; Cordini, Giovanni (2006). *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*. Padova: Cedam.
- Balduzzi, Renato (1990). «I diritti umani». In: Elia, Leopoldo (a cura di), *Corso di formazione politica*. Genova: Il tempietto, pp. 71-90.
- Balduzzi, Renato (2006). «Salute (diritto alla)». In: *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese. Milano: Giuffrè, pp. 5393-5402.
- Balduzzi, Renato (a cura di) (2009). *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria. Spunti e materiali per l'analisi comparata*. Bologna: Il Mulino
- Benvenuti, Paolo; Sapienza, Rosario (a cura di) (2007). *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*. Milano: Giuffrè.
- Capotosti, Piero Alberto (2011). «I limiti costituzionali all'organizzazione e al funzionamento del S.S.N. nella giurisprudenza della Corte Costituzionale». In: Balduzzi, Renato (a cura di), *Annuario Drasd 2011*. Milano: Giuffrè, pp. 315-336.
- Carcione, Massimo (2003). «Diritti culturali: alle radici dei diritti dell'uomo». In: Carcione, Massimo; Ravasi, Guido (a cura di), *Patrimonio in pericolo*. Milano: Nagard, pp. 111-116.
- Carcione, Massimo (2011). «Per una definizione dei diritti culturali garantiti dall'ordinamento italiano». In: Balduzzi, Renato (a cura di), *Annuario DRASD 2011*. Milano: Giuffrè, pp. 305-334.
- Carcione, Massimo (2012). «Ong internazionali e volontariato: sussidiarietà e partecipazione, per la salvaguardia e la sicurezza del patrimonio culturale» [online]. *Aedon - Rivista di arti e diritto*, 1-2. Disponibile all'indirizzo http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/carcione.htm (2014-08-31).
- Carcione, Massimo (2013). «Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come

- diritto fondamentale» [online]. In: *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2. Disponibile all'indirizzo <http://www.aedon.mulino.it> (2014-08-31).
- Carcione, Massimo (2014). «La garanzia dei diritti culturali: Recepimento delle norme inter-nazionali, sussidiarietà e sistema dei servizi alla cultura» [online]. In: *POLIS Working Papers, n. 210*. Disponibile all'indirizzo <http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/polis0210.pdf> (2015-06-1).
- Caretti, Paolo; De Siervo, Ugo (2002). *Istituzioni di diritto pubblico*. Torino: Giappichelli.
- Carlini, Giuseppe (1990). «I diritti dei popoli». In: Elia, Leopoldo. *Corso di formazione politica*. Genova: Il tempietto, pp. 99-100.
- Cassese, Antonio (2008). *I diritti umani oggi*. Bari: Laterza.
- CDCC (a cura di) (1997). *Les Droits culturels au Conseil de l'Europe (1949-1997)*, Project 'Démocratie, droits de l'homme, minorités: les aspects éducatifs et culturels', DECS/SE/DHRM (97-5). Strasburgo: Conseil de l'Europe.
- Chiarelli, Raffaele (2010). *Profili costituzionali del patrimonio culturale*. Torino: Giappichelli.
- CICR (a cura di) (2001). *Protection des biens culturels en cas de conflit armé. Rapport d'une réunion d'experts*. Genève: CICR.
- D'Alessio, Gianfranco (1979). *Alle origini della costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1948)*. Bologna: Il Mulino.
- Dupuy, Pierre Marie (2007). «L'incidence des instruments juridiques adoptés par l'Unesco sur le droit international général». In: Yusuf, Abdulquawi (éd. par), *L'action normative à l'UNESCO*, I. Leiden: M.Nijhoff, pp. 371-384.
- Famiglietti, Gianluca (2010). *Diritti culturali e diritto della cultura - La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*. Torino: Giappichelli, pp. 1-310.
- Ferri, Marcella (2014). «L'evoluzione del diritto di partecipare alla vita culturale e del concetto di diritti culturali nel diritto internazionale». *La Comunità Internazionale*, 69 (2), pp. 211-236.
- Forey, Elsa ; Monnier, Henry (2009). *Droit de la culture*. Paris: Gualino,
- Francioni, Francesco (2008). «Culture, Heritage and Human Rights: an Introduction». In: Francioni, Francesco; Scheinin, Martin (ed. by), *Cultural human rights*. Leiden; Boston: Maryinus Nijhoff, pp. 1-15.
- Frier, Pierre Laurent (1997). *Droit du patrimoine culturel*. Paris: PUF.
- Frigo, Manlio (1986), *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*. Milano: Giuffré.
- Häberle, Peter (2001). *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*. Roma: Carocci.

- Leuprecht, Peter (1997). «Le sous développement des droits culturels vu depuis le Conseil d'Europe». In *Les Droits culturels au Conseil d'Europe (1949-1997)*. Strasbourg: Consiglio d'Europa, pp. 21-27.
- Luther, Joerg (2001). «La sfida dei diritti culturali in Europa». In: Henry, Barbara; Loretoni, Anna (a cura di). *La carta dei diritti fondamentali, verso una costituzione europea?, Quaderni Forum per i problemi della pace e della guerra*, XV (2), pp. 81-94
- Luther, Joerg (2003). «Le frontiere dei diritti culturali in Europa». In: Zagrebelsky, Gustavo (a cura di). *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*. Bari: Laterza, pp. 221-243.
- Macchia, Marco (2010). «La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli». In: Casini, Lorenzo (a cura di), *La globalizzazione della cultura*. Bologna: Mulino, pp. 57-85.
- Marini, Francesco (2002). *Lo statuto costituzionale della cultura*. Milano: Giuffrè.
- Mazziotti di Celso, Manlio (1985). «Appunti sulla libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano». In: *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*. Padova: Cedam.
- Meyer-Bisch, Patrice (a cura di) (1998). *Les droits culturels. Projet de déclaration*, Parigi-Friburgo: UNESCO-Editions Universitaires.
- Melegari, Giovanna (2002). «Libertà dell'arte e rispetto delle diversità culturali: fondamento dei diritti culturali». In: Scudiero, Michele (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*. Napoli, Jovene, pp. 649-679.
- Merusi, Fabio (1975). «Articolo 9». In: Branca, Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, I. Roma: Il Foro italiano-Zanichelli.
- Pizzorusso, Alessandro (1967). «La libertà d'insegnamento». In: Barile, Paolo (a cura di), *La pubblica sicurezza = Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione* (Roma, 1965-1966). Vicenza: Neri Pozza, pp. 395-482.
- Poggi, Anna Maria (2005). «Soft law nell'ordinamento comunitario» [online]. *Annuario Aic*: Disponibili all'indirizzo <http://www.associazione-deicostituzionalisti.it> (2012-01-10).
- Pontier, Jean Marie (1997). *Droit de la culture*. Paris: Dalloz.
- Pontier, Jean Marie (2000). «Entre le local, le national et le supranational: les droits culturels». In : *L'actualité juridique-Droit Administratif*. n. spec. 20.9.2000.
- Rimoli, Francesco (1992). *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*. Padova: Cedam.
- UNESCO (a cura di) (1970). *Les droits culturels en tant que droits de l'homme*. Paris: Unesco.
- Sorrentino, Federico (2002). «Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario» [online]. In: *Atti*

- del convegno dell'Associazione dei Costituzionalisti*. Disponibili all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> (2012-02-1).
- Spagna Musso, Enrico (1961). *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*. Napoli: Morano.
- Stamatopoulou, Elsa (2007). *Cultural Rights in International Law. Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and Beyond*. Leiden: M.Nijhoff.
- Tamiozzo, Raffaele (2009), *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici: guida ragionata*. Milano: Giuffrè.
- Volpe, Giulio (2005). *Manuale di legislazione dei beni culturali*. Padova: Cedam.
- Walzer, Michael (2000) «Quali diritti per le comunità culturali? ». In: Vitale, Ermanno (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Zagato, Lauso (a cura di) (2008), *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco*. Padova: Cedam.
- Zagato, Lauso (2011). *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*. Venezia: Cafoscarina.
- Zagato, Lauso (2012) «Intangible Cultural Heritage and Human Rights». In: Scorazzi, Tullio; Ubertazzi Benedetta; Zagato Lauso (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*. Milano: Giuffrè.