

Progetto di ricerca su  
**“I beni culturali e la globalizzazione”**

SOMMARIO: 1. Il contesto. - 1.1. La dimensione giuridica globale dei beni culturali. - 1.2. Le aree problematiche. - 2. Gli obiettivi e i risultati attesi. - 2.1. Obiettivo generale: elaborazione di studi e rapporti. - 2.2. Obiettivi specifici: formulazione di proposte operative per l'intervento di soggetti privati. - 3. Riferimenti bibliografici.

## **1. Il contesto**

### *1.1. La dimensione giuridica globale dei beni culturali*

Nonostante i beni culturali non ricadano nell'ambito della Organizzazione mondiale del commercio – OMC (articolo XX, lett. f, *General Agreement On Tariffs And Trade*) e costituiscano un settore escluso dalla realizzazione di un libero mercato comunitario (articolo 36, Trattato Ce), deve tuttavia riconoscersi ad essi una forte tensione verso un livello di *governance* non esclusivamente nazionale, ma globale.

In primo luogo, i beni culturali si caratterizzano per essere una testimonianza di civiltà, non necessariamente ancorata ad una identità locale o nazionale. Infatti, anche se sono i singoli Stati a individuare i beni, ciò non toglie che il valore di cui questi sono portatori e la fruizione di questo valore si collochino su un piano universale. Vi sono casi, poi, in cui al bene culturale è espressamente riconosciuta tale valenza universale: si pensi, ad esempio, ai siti dichiarati patrimonio mondiale dell'umanità dall'Unesco. E, in un'ottica simile, va inquadrata la nozione di patrimonio culturale di importanza europea richiamata dal Trattato Ce (art. 151).

In secondo luogo, l'esistenza di un'apposita organizzazione internazionale all'interno dell'Onu, l'Unesco, preposta alle politiche di tutela del patrimonio culturale dell'umanità, conferma la vocazione 'internazionale' dei beni culturali; ma v'è di più, se si considera che la stessa locuzione "bene culturale" è stata concepita in un contesto internazionale, dato che fu usata per la prima volta in un testo ufficiale in occasione della «Convention pour la protection des bien culturels en cas de conflit armé», firmata all'Aia il 14 maggio 1954.

In sostanza, l'universalità del valore culturale di cui i beni sono portatori non può non avere ricadute sul regime giuridico degli stessi. Non a caso, per evidenziare le evoluzioni e le trasformazioni del diritto amministrativo, si fa spesso ricorso al diritto dei beni culturali. Esso, infatti, si caratterizza sia per la compresenza di istituti di diritto

privato con altri propri del diritto pubblico, sia per la molteplicità dei livelli di fonti normative (internazionale, comunitario, nazionale, regionale).

Si può affermare, quindi, che i beni culturali pongono problemi giuridici che coinvolgono non solamente gli Stati, ma anche un livello di *governance* sovranazionale, come quello dell'Unione europea, e internazionale, come nel caso dell'Onu, ma anche globale, se riferita, ad esempio, al ruolo dei privati e delle organizzazioni non governative nel settore della cultura o, anche, al concetto stesso di 'fruizione'.

### 1.2. *Le aree problematiche*

In questo contesto, emergono almeno quattro importanti problematiche, alcune delle quali ben note all'ordinamento italiano. Appare evidente, comunque, che le questioni che si pongono sono tutte in gran parte riconducibili alla dicotomia tra le due funzioni amministrative che caratterizzano il settore dei beni culturali: da un lato, la *tutela*, diretta a salvaguardare la conservazione fisica del 'supporto materiale' del valore culturale; dall'altro, la *valorizzazione*, finalizzata alla fruizione e alla diffusione del medesimo valore.

#### 1.2.1. *La circolazione*

Anzitutto, vi è l'aspetto relativo alla circolazione dei beni. Si tratta del problema più antico, se si considera che già nel XV secolo furono emanati i primi provvedimenti volti a limitare la circolazione e l'esportazione di opere d'arte e di reperti archeologici. Sono state approvate diverse convenzioni internazionali volte a regolare la circolazione in ambito internazionale; sul punto, è intervenuta anche la Comunità europea, con il reg. Cee 3911/92, in tema di esportazione, e la dir. 93/7/Ce, riguardante la restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.

Con riguardo alla circolazione di beni, poi, va considerata la celebre distinzione, individuata da J.H. Merryman, tra le c.d. *source nations*, dove «the supply of desirable cultural property exceeds the internal demand», rispetto alle c.d. *market nations*, dove «the demand exceeds the supply». In tale distinzione tra Paesi fonte e Paesi mercato, è evidente che diviene importante la collaborazione tra i tecnici e il flusso dei visitatori, piuttosto che il legame tra l'opera d'arte e il territorio nel quale essa fu prodotta.

### *1.2.2. I profili organizzativi*

In secondo luogo, si pone un problema di definire il riparto di competenze e dunque i soggetti che operano a livello internazionale, comunitario e nazionale. La dimensione globale dei beni culturali, infatti, rende sempre più inadeguata l'attuale distribuzione dei compiti e delle funzioni amministrative, strettamente ancorate ad un ambito nazionale. D'altra parte, deve riconoscersi che nell'ultimo decennio la valorizzazione del patrimonio storico e artistico è andata assumendo anche un ruolo di difesa delle identità nazionali e locali, per contrastare gli effetti di omogeneizzazione culturale legati al fenomeno della globalizzazione.

Vi è l'esigenza, dunque, di ricostruire il quadro delle competenze in materia, analizzando il livello internazionale (l'Unesco, l'Icom, le altre organizzazioni internazionali), comunitario e nazionale. Tale necessità scaturisce, del resto, anche dalla straordinaria attività normativa cui la materia di beni culturali è stata recentemente sottoposta; in Italia, per esempio, in soli cinque anni, il settore è stato oggetto di ben due importanti interventi di riassetto normativo: dapprima un testo unico (d.lg. n. 490/1999), poi abrogato e confluito nel vigente «codice dei beni culturali e del paesaggio» (d.lg. n. 42/2004), peraltro novellato nel 2006 (d.lg. n. 156 e 157).

### *1.2.3. La fruizione*

In terzo luogo, vi è un problema legato alla fruizione dei beni. La crescente domanda di cultura pone, infatti, l'esigenza di uniformare i livelli e gli standard dei servizi museali e delle istituzioni culturali in genere. In questo ambito, si collocano i documenti dell'International Council of Museums - ICOM, recepiti anche a livello nazionale (in Italia, art. 10, d.lg. n. 368/1998, come modificato nel 2001).

Inoltre, l'innovazione tecnologica sta investendo il settore dei beni culturali su più fronti. Da un lato, lo sviluppo delle metodologie di recupero e di restauro contribuisce ad accrescere l'offerta dei beni da destinare alla fruizione pubblica; dall'altro, i nuovi mezzi di comunicazione comportano un continuo aggiornamento del concetto di fruizione. Aumentano, di conseguenza, le problematiche relative ai diritti d'immagine e di riproduzione, nonché la necessità di una disciplina differenziata per le fattispecie di opere d'arte irriproducibili rispetto a quelle di beni che possono essere restituiti in copia.

In aggiunta, la fruizione del patrimonio culturale da parte delle categorie meno

agevolate costituisce ormai una priorità di qualsiasi azione pubblica in questo settore. Diviene necessario, quindi, incrementare l'accessibilità ai beni e la diffusione di valori di cui essi sono portatori e, conseguentemente, introdurre gli adeguati strumenti normativi.

#### *1.2.4. Il ruolo dei privati*

In quarto luogo, i beni culturali costituiscono un settore in cui è particolarmente presente il rapporto tra pubblico e privato. La scarsa disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, infatti, ha indirizzato le politiche dei beni culturali verso una gestione imprenditoriale del patrimonio culturale, anche nell'ottica di una maggior cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato, aumentando di conseguenza il grado di conflittualità tra conservazione e fruizione.

In particolare, i rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati assumono ormai una struttura *multilaterale*, in cui, oltre all'interesse pubblico, all'interesse del privato proprietario e all'interesse della collettività, compaiono anche altri interessi, come quelli dei privati finanziatori.

Le forme di partecipazione dei privati nel settore dei beni culturali possono quindi assumere diverse configurazioni, riconducibili a varie ipotesi, quali, ad esempio, i servizi aggiuntivi, le sponsorizzazioni, le erogazioni liberali.

Ma il ruolo dei privati diviene sempre più rilevante anche in una prospettiva più ampia, come nel caso di interventi di recupero e riqualificazione urbana in cui il patrimonio culturale è considerato strumento di sviluppo sociale ed economico. In quest'ambito, la valorizzazione dei beni culturali assume un significato più esteso, perché inserita nei rapporti tra società e identità territoriali.

## **2. Gli obiettivi e i risultati attesi**

Sulla base di quanto esposto, la ricerca è incentrata sulla dimensione giuridica dei beni culturali in una prospettiva globale, con particolare riguardo alle quattro aree problematiche individuate. L'obiettivo è, dunque, quello di indagare gli effetti della globalizzazione nello specifico settore dei beni culturali, in modo da produrre studi e rapporti su questa tematica.

La ricerca intende quindi ricostruire la disciplina dei beni culturali nell'ambito del diritto amministrativo globale. Sotto questo aspetto, se la prima e la seconda delle aree problematiche individuate consentono di approfondire il contesto normativo e organizzativo, la terza e la quarta permettono anche di configurare in modo concreto le nuove possibili forme di intervento dei privati nel campo della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale.

Per quanto riguarda i risultati della ricerca, essi saranno rappresentati, da un lato, dalla produzione di studi e rapporti, e, dall'altro, dalla formulazione di proposte operative per intervento di soggetti privati.

### *2.1. Obiettivo generale: elaborazione di studi e rapporti*

Un primo importante prodotto finale sarà costituito da approfonditi studi sulle quattro aree problematiche individuate. Sotto questo aspetto, la ricerca presenta, per la prospettiva di analisi adottata, forti elementi di innovazione. Si tratterebbe, infatti, di una delle prime indagini scientifiche in cui è trattata in modo organico e completo la tematica della dimensione giuridica dei rapporti tra beni culturali e globalizzazione.

Per ciascuna area problematica, dunque, saranno elaborati uno o più studi specifici, in cui verranno ricostruiti il contesto normativo e giurisprudenziale, lo stato d'avanzamento della letteratura, le proposte di modifiche normative finora avanzate; ciò al fine di delineare le possibili ipotesi di intervento da parte dei soggetti istituzionali (pubbliche amministrazioni nazionali e locali) e di soggetti privati che operano nel settore (primi fra tutti fondazioni e associazioni).

Gli esiti degli studi compiuti confluiranno poi in un rapporto di sintesi, in cui saranno esposti i principali risultati dell'analisi. Il prodotto finale sarà quindi il primo rapporto sui legami giuridici tra beni culturali e globalizzazione.

### *2.2. Obiettivi specifici: formulazione di proposte operative per l'intervento di soggetti privati*

Oltre all'elaborazione di studi e rapporti, la ricerca ha l'obiettivo di configurare le possibili forme di intervento di soggetti privati nel campo dei beni culturali. Ciò sarà effettuato, ovviamente, con principale attenzione alla terza e alla quarta delle aree problematiche analizzate.

Per quanto riguarda la fruizione, la ricerca prenderà in esame le concrete soluzioni attuabili per incrementare il godimento collettivo del patrimonio culturale e, soprattutto, garantire l'accessibilità e la fruizione dei beni alle categorie meno agevolate. Il riferimento è sia ai servizi di assistenza culturale e di ospitalità e ai cd. servizi aggiuntivi, sia ai biglietti di ingresso e alla eliminazione di barriere architettoniche, sia alle tecniche multimediali di comunicazione. Saranno quindi esaminati gli strumenti normativi esistenti, in modo da evidenziarne le criticità e poter formulare proposte di interventi integrativi e correttivi. Inoltre, sarà effettuata una analisi dei sistemi amministrativi degli altri Paesi europei, al fine di poter comparare le diverse soluzioni adottate.

In merito al ruolo dei privati, le proposte di intervento concernono almeno tre aree. La prima attiene ad azioni di tipo tradizionale, quali finanziamenti e sponsorizzazioni. Sotto questo profilo, la ricerca fornirà un'accurata ricostruzione del contesto normativo in cui tali interventi possono essere attuati, cosicché sarà possibile ipotizzare concrete soluzioni operative. La seconda area involge le forme di gestione dei beni culturali, con particolare riferimento al ruolo di fondazioni e associazioni secondo le diverse opzioni organizzative. La terza, infine, di più ampio respiro, è diretta ad inquadrare il compito dei privati nell'adottare interventi di valorizzazione del patrimonio culturale inquadrati in azioni di recupero e riqualificazione urbana (si tratta di esperienze ampiamente diffuse in aree degradate, spesso inserite nell'ambito di appositi programmi di riqualificazione).

### **3. Riferimenti bibliografici**

Sul diritto globale e sulla globalizzazione:

BATTINI S., *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003.

CASINI L., *Diritto amministrativo globale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, *ad vocem*.

CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma – Bari, Laterza, 2002.

CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma – Bari, Laterza, 2003.

FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

GEERTZ C., *Mondo globale, mondi locali. Cultura e politica alla fine del ventesimo secolo* (1995), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1999.

HANNERZ U., *La diversità culturale (1996)*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 2001.

JOERGES C. – SAND I.J. – TEUBNER G. (a cura di), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford, Hart, 2004.

Con specifico riferimento ai beni culturali:

ALIBRANDI T. - FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, 2001.

AINIS M. - FIORILLO M., *I beni culturali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, II, 1449 ss.

BARBATI C. - CAMMELLI M. - SCIULLO G. (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2003.

BOBBIO L., *Le politiche culturali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1992.

CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004.

CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 651 ss.

CASINI L., *Beni culturali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, *ad vocem*.

CASINI L., *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 785 ss.

CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in Id., *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, 152 ss.

CATELANI A. - CATTANEO S. (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXIV, Padova, 2002.

CHITI M.P. (a cura di), *Beni culturali e comunità*, Milano, Giuffrè, 1994.

CHITI M.P., *Beni culturali*, in M.P. CHITI - G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, pt. s., tomo I, 349 ss.

COFRANCESCO G. (a cura di), *I beni culturali. Profili di diritto comparato ed internazionale*, Roma, Ipzs, 1999.

DE VERGOTTINI G., *La tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico fra Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1996, 243 ss.

FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2001.

FRIGO M., *La circolazione internazionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2001.

GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, 3 ss.

KARP I. –MULLEN KREAMER C. –LAVINE S.D. (a cura di), *Musei e identità. Politica culturale e collettività (1995)*, Bologna, Il Mulino, 1999.

N. KOTLER – P. KOTLER, *Marketing dei musei. Obiettivi, traguardi, risorse*, a cura di C. Annibaldi, Torino, Einaudi, 1999.

MERRYMAN J.H. - ELSSEN A.E., *Law, Ethics and the Visual Arts*, IV ed., London-The Hague-Boston, Kluwer Law International, 2002.

MERRYMAN J.H., *Two ways of thinking about cultural property*, in *The American Journal of International Law*, 1986, 831 ss.

MEZZETTI L., *I beni culturali e ambientali nel diritto comparato: modelli normativi, organizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettivi*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1996, 215 ss.

TAMIOZZO R. (coordinato da), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2005.