

DIRITTI CULTURALI PER LO SVILUPPO UMANO

di Domenico D'Orsogna

1. Da alcuni anni il tema dello sviluppo su base culturale è oggetto di crescente attenzione: proliferano rapporti, manifesti, convegni, festival, "stati generali", atti normativi di varia natura e livello in cui è richiamato il *mainstream* della cultura quale motore o moltiplicatore dello sviluppo produttivo ed occupazionale, fattore di valorizzazione delle personalità e dei talenti, soprattutto dei giovani.

Sono disponibili analisi economiche approfondite sulle diverse componenti della cultura e sulle sue ricadute economiche sia, classicamente intese, in termini di contributo all'innalzamento del PIL sia, in una visione più aggiornata, in termini di miglioramento delle condizioni di vita e di benessere delle persone (cfr. ampiamente Sacco-Ferilli, in questa rivista).

I contributi più recenti della scienza economica offrono strumenti teorici e dati affidabili per una adeguata riflessione sull'argomento (tecnicamente: un'analisi "per" le politiche pubbliche), anche se è bene non dimenticare che alcuni temperamenti sono comunque opportuni. Anche i modelli economici più avanzati hanno bisogno di supporto, integrazione e, se necessario, correzione, attraverso il dialogo con altri apporti disciplinari (Prieto de Pedro, 2004 e 2013).

Sull'altro versante – quello poco serio – del dibattito si collocano invece alcuni stili di pensiero e molti luoghi comuni, spesso del tutto infondati, che continuano ad inquinare il "romanzo a catena" dei convegni sulla cultura e anche molte politiche di sviluppo su base culturale.

Secondo questa visione stereotipata gli italiani sarebbero "il popolo più creativo del mondo", depositario "della Costituzione più bella del mondo" e "del più grande patrimonio culturale al mondo", con una percentuale oscillante, a seconda dei convegni, tra il 50% e l'80%!

Versione più strutturata (e dannosa) di questo resistente stile di pensiero è quella che sta alla base della ricorrente "metafora petrolifera" applicata ai beni culturali (correttamente

criticata da Caliendo e Sacco, 2011): il patrimonio culturale come "giacimento" da sfruttare e "mettere a reddito"; metafora che spiega l'enfasi eccessiva riposta sul tema della valorizzazione, intesa, non a caso, soprattutto in senso economicistico (Barbati, 2009).

Si è passati da un eccesso all'altro? Da uno stereotipo secondo cui "con la cultura non si mangia" all'altro in base al quale "la cultura fattura"? A guardare molte esperienze italiane parrebbe di sì: basti menzionare i tentativi effimeri di "trapianto" di modelli che hanno avuto successo altrove (le città creative, i festival, le città d'arte), dimenticando che lo sviluppo su base culturale non è una ricetta pronta per l'uso, da applicare in modo meccanico e indifferenziato in qualsiasi contesto, e che, al contrario, nell'elaborazione di un piano di sviluppo, ogni territorio è un caso a sé, è "una situazione problematica" site specific, perché gli attori particolari, le risorse e la tradizione culturale richiedono una indagine situazionale e determinano volta per volta un modo di procedere specifico, unico (cfr. Thönnissen, in questo volume).

Il tema dello sviluppo su base culturale presuppone una concezione di cultura aperta, dinamica e relazionale, dialogica, capace di ibridazione, autoriflessione e autotrascendimento; evoca uno scenario che rimanda a una cultura dell'innovazione, un ecosistema culturale favorevole all'innovazione e alla creatività e, più in generale e al fondo, a un orizzonte di consolidamento di un tessuto economico/produttivo e di commerci floridi, che è l'ambiente in cui l'innovazione e la cultura dell'innovazione attecchiscono.

"Cultura" è, infatti, il telaio per progettare il futuro, per attingere a punti di vista diversi, trovare soluzioni inedite a problemi che appaiono insuperabili, se guardati "da" una certa cultura: ogni modo di vedere è (anche) un modo di non vedere.

Molteplici e di varia natura sono le ragioni della difficoltà che incontra da diversi anni l'Italia a percepire il presente (con le

sue potenzialità latenti) e, di conseguenza, ad immaginare e progettare il proprio futuro.

Una di queste risiede senz'altro nell'inceppamento della continuità ed osmosi tra il circuito della produzione culturale (contemporanea) e la protezione dei beni culturali.

Sul piano giuridico i nodi sono molteplici. In questa sede basti ricordare che l'intero sistema normativo in materia trova la sua principale testa di capitolo nell'art. 9 della Costituzione: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Ebbene: a lungo ha prevalso una interpretazione riduttiva ed "estetizzante" di questa disposizione di principio, che ha finito poi per innervare l'intero sistema della legislazione e delle fonti sottordinate: una concezione ornamentale della cultura, intesa quale mero "abbellimento" (cfr. Chessa, in questo volume). È per troppo tempo mancata cioè (o è stata quanto meno grandemente sottovalutata) la considerazione della profonda osmosi che nella storia del nostro Paese era avvenuta tra la cultura d'élite e la cultura diffusasi su più ampia scala, e che da un lato poggiava su, dall'altro alimentava un patrimonio ben più ampio di quello costituito dalle opere d'arte, e nutrito dal patrimonio della produzione culturale (Amato, 2012); un continuum fecondo mirabilmente descritto nei recenti lavori di Richard Sennett (in particolare ne *L'uomo artigiano*).

L'affermarsi di una rinnovata lettura dell'art. 9 della Costituzione è peraltro acquisizione relativamente recente. Risultano quindi tuttora in gran parte da costruire tutti i correttivi e le modifiche a cascata sulle normative di settore, non senza resistenze e "freni": si pensi, ad esempio, alle dispute, tanto frequenti quanto inconcludenti, tra tutela e valorizzazione, tra pubblico e privato, tra centralismo e decentramento... (Covatta, 2012), oppure alla querelle dottrinarie che in Italia si è



Adrian Paci, *Centro di permanenza temporanea*, 2007, video 5'30". Courtesy l'artista e kaufmann repetto, Milano

registrata attorno alle forme di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale "intangibile", e che si è concentrata quasi esclusivamente sulla possibilità di estensione al patrimonio immateriale della disciplina prevista dal Codice per la tutela dei Beni Culturali "materiali" (Tarasco, 2008): un dibattito del tutto fuori fuoco, perché riguardante una disciplina in tesi inadeguata (Cammelli, 2012).

2. C'è da dire che, quanto meno a livello di elaborazione teorica, anche in Italia è maturato un importante allargamento di prospettiva: dal diritto dei beni culturali al diritto della cultura, e focalizzato (non solo sui beni culturali, ma anche) sulla tutela dei diritti culturali e sul principio di valorizzazione delle diversità culturali (D'Orsogna, 2013). Diritti c.d. di "quarta" generazione, riconosciuti e protetti sia a livello internazionale (ad es. le convenzioni UNESCO, la Convenzione Internazionale dei Diritti del Fanciullo, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) sia di accordi di integrazione regionale (Carta iberoamericana dei diritti culturali, Trattati europei) e nelle Costituzioni statali.

Il "Diritto della cultura" è costruito su tre pilastri teorici (cfr. Carballeira; Vaquer, in questo volume): a) la dottrina tedesca del *Kulturstaat* (Häberle, 2001; 2006), nella quale l'autonomia della cultura si proclama come diritto di libertà ma anche di prestazione, ovvero, come missione dei poteri pubblici; b) la dottrina italiana dei beni culturali, la cui origine ha avuto inizio nei lavori della Commissione Franceschini, istituita con la Legge 26 aprile 1964, n° 310, che nella sua Prima Dichiarazione definì i beni culturali nei seguenti termini: "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, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà"; c) la dottrina francese del *service public culturel*, basata sulla peculiarità della cultura come oggetto dell'azione delle Amministrazioni pubbliche. Queste tre teorizzazioni hanno anche in comune da un lato l'affermazione della autonomia della cultura, intesa come ambito della dignità umana e delle relazioni sociali governato da una propria logica, non suscettibile né subordinabile interamente alla logica economica, mercantile o patrimoniale, dall'altro l'estensione ad altri ordinamenti europei. Costituiscono, dunque, la base sulla quale s'è potuto affermare un *acquis* europeo in materia di Diritto della cultura.

Se, come osservano Sacco e Ferilli (cfr. infra), il tema dello sviluppo su base culturale "postula uno spazio di intervento pubblico ineludibile", in quanto "parte dell'evoluzione strutturale del settore è determinata dalle politiche pubbliche e dal sistema di decisioni collettive", ecco che il contributo dei giuristi (in particolare dei cultori del diritto pubblico) si rivela essenziale anche da questa prospettiva.

La Commissione Europea, come è noto, insiste da alcuni anni su tre obiettivi principali, tra loro strettamente interrelati: a) la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale; b) la promozione della cultura come elemento vitale nelle relazioni internazionali dell'Unione Europea; c) la promozione della cultura quale attrattore della creatività nella cornice della Strategia di Lisbona e (ora) di Europa 2020.

L'attenzione della scienza economica è rivolta principalmente al terzo profilo, che attiene alle numerose politiche dell'Unione in campo culturale e alle azioni della Commissione.

È utile, quindi, dedicare dapprima alcune rapide considerazioni ai primi due profili, attraverso un breve excursus sull'emersione del principio di tutela e valorizzazione dei diritti culturali e della diversità culturale nell'ordinamento europeo; per poi tornare sul terzo, con l'obiettivo di evidenziare su quali aspetti il contributo dell'analisi giuridica possa essere di ausilio, anche nel contesto italiano, per la teoria (e la prassi) dei distretti culturali evoluti e, più in generale, l'analisi e l'implementazione delle politiche di sviluppo su base culturale.

3. Nell'ordinamento giuridico europeo il termine "cultura" richiama due questioni strettamente interconnesse: a) la creazione di un'identità costituzionale europea attraverso la cultura; b) la tutela e la valorizzazione delle diversità culturali (statali e sub-statali, ma anche, in certa misura, individuali) rispetto all'identità nazionale (Ferri, 2008).

Già a partire dagli anni ottanta, il termine "cultura" assume un significato inclusivo: è utilizzato al plurale ("culture"), per sottolineare l'intrinseca diversità che connota il contesto europeo (Oommen, 2002; de Witte, 1988). Si prende atto da un lato che una politica culturale europea non può tendere programmaticamente ad ammorbidire le differenze culturali; dall'altro che il senso della creazione di uno spazio culturale europeo risiede nell'interdipendenza e nella differenziazione: "solo riconoscendo le diversità delle tradizioni culturali vive nella realtà europea si dà loro la possibilità di comunicare creativamente" (Ferri, 2008).

La "cultura" entra formalmente per la prima volta nei Trattati europei nel 1992 (art. 151 TCE, corrispondente, senza modifiche particolarmente rilevanti, all'attuale art. 167 TFUE): la promozione delle diversità culturali presenti nello spazio europeo diviene obiettivo dell'azione comunitaria. Analogamente, l'art. 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dichiara solennemente che "l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa, linguistica".

Il settore "cultura" rappresenta un esemplare *case study* del modo in cui ha lavorato e lavora l'integrazione comunitaria (Shore, 2011; Woods, 2003; Craufurd Smith, 2005): concetto indeterminato e per molti versi indefinibile, disciplinato in modo diverso sul piano del diritto internazionale e del diritto interno, la "cultura" diviene norma comunitaria, nei Trattati e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. L'ampiezza della nozione e la sostanziale trasversalità della materia hanno consentito, in una prima fase, di evitare l'elemento unificante dei valori comuni, ma anche di "erodere" le competenze nazionali; successivamente si sono rivelate funzionali all'emergente principio della protezione della diversità culturale, riferibile sia alla differenziazione endo-europea (diversità di tradizioni culturali statali e sub-statali) sia alla differenziazione extra-europea (che deriva dai processi di immigrazione).

La tutela della diversità culturale è divenuta principio vincolante (oltre che valore) della "costituzione culturale" europea: la nozione costituisce per un verso sviluppo della nozione di "eccezione culturale", ma si distanzia dal contenuto politico-

giuridico di questa, includendo al suo interno anche una serie di istanze identitarie, ascrivibili ai gruppi (anche, ma non esclusivamente, minoritari) presenti in una società che è in sé multiculturale.

Il successo della nozione risiede anche nel suo ruolo nella formazione e nella protezione delle identità (cfr. Benhabib, 2005; von Bogdandy, 2007): presupposto di essa è la coesistenza di gruppi culturali diversi all'interno di un medesimo spazio socio/geografico.

La situazione di multiculturalità costituisce il dato fattuale; il riconoscimento, la tutela e la promozione della diversità culturale rappresentano la risposta sul piano (assiologico e) normativo: una meta-cultura della convivenza e del dialogo tra culture (D'Orsogna, 2013; Zagrebelsky, 2012).

La diversità culturale evolve e supera il tradizionale topos legislativo di tutela delle minoranze (intrinsecamente legato all'idea dello stato-nazione); include forme culturali e tutela dei diritti culturali, individuali e collettivi (anche attraverso azioni di promozione); diritti individuali di partecipazione alla vita collettiva, di fruizione e produzione di contenuti culturali differenti e l'insieme di pratiche e compiti legati a una appartenenza culturale, etnica, religiosa ovvero a elementi (quali ad es. la libertà di espressione artistica: cfr. Silveira, in questo volume) che determinano l'identità di una persona in riferimento a un gruppo (maggioritario o minoritario che sia); ma anche diritti di accesso alle culture che più siano adeguate alle proprie inclinazioni e scelte, attraverso concrete opportunità a favore di individui e gruppi (cfr. ampiamente Prieto de Pedro, 1993, 2004, 2008; Famiglietti, 2010).

Dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia emerge il principio di tutela della diversità culturale degli Stati membri e interna ad essi, ma anche dell'individuo. La giurisprudenza applicativa del principio di non discriminazione, ad esempio, ha spesso riguardato l'esercizio di diritti culturali. In alcuni casi la diversità culturale è stata utilizzata anche quale parametro costituzionale: il principio di tutela e promozione della diversità culturale è stato così ritenuto prevalente, in caso di contrasto, non solo sulle libertà economiche, ma anche su norme nazionali, ove lesive di essa (cfr., ad esempio, le sentenze *Bickel Franz*: Corte di Giustizia, 24 novembre 1998, *Procedimento penale a carico di Horst Otto Bickel e Ulrich Franz*, Causa C-274/96; *Angonese*: Corte di Giustizia, 6 giugno 2000, in *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano Spa*, Causa C-281/98 e *Garcia Avello*: Corte di Giustizia, 2 ottobre 2003, in *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*, causa C-148/02).

Si supera decisamente, pertanto, una concezione assimilationistica di integrazione, e si riconosce la diversità culturale come parte dell'architettura costituzionale europea; declinazione peculiare del principio di uguaglianza formale (non discriminazione) che trova la propria ragione di tutela anche con riferimento al concetto di cittadinanza europea, comprensivo di una serie di "diritti culturali" il cui rispetto deve essere assicurato a livello comunitario, anche con riguardo all'individuo che esprime la propria identità nell'ambito dello spazio costituzionale europeo, coperto dalla *rule of law*, in cui la diversità dell'individuo va tutelata prima e meglio dell'identità statale, o anche a costo della lesione (o rideterminazione) di quest'ultima: può citarsi al riguardo

il caso Richards (Corte di Giustizia, 27 aprile 2006, *S.M. Richards c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-423/04, in Racc. 2006, I-3585), in cui la tutela della diversità culturale individuale (nel caso in esame: sessuale) è stata ritenuta prevalente rispetto a una (presunta) identità culturale (etica).

In tale prospettiva anche la "diversità costituzionale" (tutelata anch'essa dal Diritto europeo) è bilanciata con altre istanze di diversità, nella ricerca continua di equilibrio dinamico, in linea con la raffigurazione dell'Unione Europea come processo di costituzionalizzazione in fieri, che si alimenta di un intrinseco pluralismo culturale (Palermo, 2005; Poiates Maduro, 2003; de Witte, 2002; Weiler, 1999; Pernice, 1999; Schwarze, 1985).

La tutela e promozione della diversità culturale riposa sull'adesione ad un'accezione ampia di cultura come valore e sul netto rifiuto dell'idea di "purezza" e di "incommensurabilità" delle culture e, soprattutto, della "possibilità stessa di individuare le culture come totalità discrete" (Benhabib, 2005), che postula un multiculturalismo "a mosaico" (per una critica del multiculturalismo "a mosaico" cfr. Hannerz, 2001).

4. In tale contesto generale diviene prioritario investire non solo in capacità produttiva, ma anche nella costruzione di contesti di senso: i territori, visti nella loro interezza e complessità, si trasformano progressivamente in sistemi produttori di simboli culturali-identitari. La cultura diviene progressivamente il fattore che entra nei processi di crescita di valore, divenendo anche un bene di merito, in funzione della capacità di creare coesione sociale e di mantenere viva la memoria storica di una popolazione. Il supporto alla cultura da parte del settore pubblico diviene così un elemento fondamentale nel momento in cui si scopre la sua centralità ed importanza nella catena del valore economico, mentre per il settore privato quale *asset* produttivo primario per la costruzione della propria identità di prodotto, della cultura, della qualità, di un profilo di responsabilità sociale realmente ancorato alle aspettative e alle categorie di valore delle comunità locali.

Il modello dello sviluppo su base culturale e la teoria dei distretti culturali evoluti fanno riferimento a processi di autorizzazione stimolati e sostenuti dalle politiche pubbliche. Il modello fa leva da un lato sull'attivazione della risorsa della capacitazione (Amartya Sen); postula, dall'altro, l'integrazione orizzontale e complessa di più filiere di attori, di differente dimensione, natura e livello. Attori pubblici e privati: enti territoriali, enti strumentali, università (cfr. Frosini, *infra*), enti di ricerca, sistemi museali, fondazioni (cfr. Bortoluzzi Dubach, Camarda, Isaia, *infra*), imprese private, società miste, enti non profit, individui etc..

Il concetto di sviluppo implicato da tale prospettiva non è di immediata evidenza. Spesso per sviluppo si intende – nel linguaggio comune – un sinonimo di ricchezza economica, in termini di semplice reddito. Questo significato non si può definire errato, ma senza dubbio almeno incompleto: non tiene conto del rapporto di implicazione, reciproca e necessaria, tra sviluppo e libertà né dei nessi che legano strettamente lo sviluppo economico all'innovazione e alla creatività, non solo delle industrie, ma anche degli individui (cfr. ampiamente Sacco e Ferilli, in questo volume).

Dall'individuo (inteso come attore economico razionale) si passa così alla considerazione e alla centralità della "persona", intesa nella sua interezza e nei suoi bisogni, sia nel discorso economico (in Italia cfr. Sacco e Zamagni, 2002 e 2006) sia in quello giuridico (cfr. Immordino-Police, 2003):

la persona quale attrattore dello sviluppo, che si snoda sui canali della capacitazione e della cittadinanza attiva, dell'innovazione e della qualità della vita e della creatività.

L'inserimento del *paradigma relazionale* nella teoria economica è una novità emergente. Soltanto pochi anni fa, il nucleo duro della teoria economica era costituito da modelli in cui le preferenze individuali, la tecnologia e le istituzioni erano un dato, gli agenti economici erano pienamente razionali, e il contesto sociale era ininfluenza. Ultimamente questi capisaldi sono stati messi in discussione anche all'interno del pensiero dominante. Se non è più possibile postulare un determinato orientamento motivazionale ma occorre dimostrarne la salienza in ogni circostanza, il processo di selezione sociale diviene il vero livello fondamentale di descrizione della fenomenologia economica. E così quelle variabili che per la gran parte degli economisti erano estranee al discorso economico e andavano ricondotte al dominio di pertinenza delle altre scienze sociali, finiscono oggi per conquistarne il centro.

L'accoglimento della prospettiva relazionale comporta il recupero della *ragionevolezza*: non vi sono solamente bisogni di natura biologica che reclamano soddisfazione; esistono bisogni relazionali che, se trascurati, possono rendere vano lo sforzo di accrescere i livelli di efficienza, poiché le persone "fioriscono" solamente in determinati contesti relazionali (cfr., in questo volume, Bigi, Bortoluzzi Dubach, Burgio, Pirri, Scuderi, Pieroni, Stiefelmeier, Xagoraris).

Il "paradigma relazionale", emergente nel campo della teoria economica (Zamagni, Sacco, 2002 e 2006; Sacco e Ferilli, in questo volume), ma anche in estetica (il riferimento è ovviamente all'estetica relazionale: Bourriaud, 2001; in questo volume cfr. Altea), offre molti elementi di confronto e dialogo con il giurista: basti sottolineare, in linea generale, il riferimento ai temi della costruzione della "sfera pubblica" (Habermas, 1998), la cittadinanza attiva, la partecipazione, la ragionevolezza, l'inclusione e la coesione sociale, la democrazia partecipativa, deliberativa, l'intersoggettività (cfr. ex multis: Benvenuti, 1992; Allegretti, 2010, L. Bobbio, 2006; Pubusa, 2009).

Più in particolare: mostra interessanti punti di convergenza e contatto con l'emersione del "paradigma relazionale" e il recupero della "centralità della persona" (e dei suoi bisogni relazionali e di partecipazione attiva: Arena, 2005) negli studi giuridici sulla pubblica amministrazione (D'Orsogna, 2003 e 2005; Iannotta, 2005: teorie "dell'operazione amministrativa complessa" e della "amministrazione di risultato").

È questo un dato molto significativo, se si considera che nel modello dello sviluppo su base culturale l'intervento dei pubblici poteri è raffigurato come essenziale sia nel sostegno e nell'incentivazione del settore; sia nella messa a punto di meccanismi di collaborazione: privati/privati; pubblico/privati; pubblico/pubblico (ossia tra diverse istituzioni pubbliche, attraverso la coordinazione della politica di settore con altre politiche contigue: istruzione, governo del territorio, tutela del paesaggio, ricerca, turismo, etc.).

Riguardo al primo punto è bene far riferimento, per semplicità, a tre settori diversi, caratterizzati da un diverso grado di dipendenza dai fondi pubblici: a) la produzione per il consumo culturale (radio, tv, editoria, cinema, festival, musei e siti di alta attrattività, software etc.); b) la produzione per la promozione culturale (archivi e biblioteche, musei e siti a bassa attrattività; spettacoli dal vivo); c) la produzione culturale per lo sviluppo (scuola, università, ricerca), da sostenere senza condizioni: in questo campo l'apporto dei privati al servizio pubblico è senz'altro prezioso, ma il "pubblico" è essenzia-

le: l'offerta pubblica deve essere sostenuta decisamente e senza esitazioni. Ma è soprattutto nei primi due ambiti (e maggiormente nel secondo) che è da incoraggiare, incentivare, sostenere, premiare, anche attraverso la fiscalità, un maggiore intervento dei privati (Laterza, 2012).

Riguardo al secondo aspetto: è necessario approfondire e chiarire il senso e le prospettive implicati dall'emersione del "paradigma relazionale" sia in campo economico sia in campo giuridico. Ciò al fine di far affiorare convergenze e divergenze, assonanze e dissonanze, difficoltà di comunicazione e di traduzione inevitabilmente insite tra discorso economico e discorso giuridico, sia in linea generale sia nell'ambito delle politiche pubbliche nel settore culturale.

La teoria economica e quella politologica (tradizionalmente più sensibili, per lo meno in Italia, alla prospettiva di *policy analysis*) riconoscono da tempo un rilievo decisivo, nella implementazione delle politiche, agli *attori istituzionali*, sia in considerazione dei "freni" che possono eventualmente derivare alle stesse dal basso tasso di coordinamento tra i diversi livelli di governo, sia per la tradizionale incapacità delle pubbliche amministrazioni, nel contesto italiano, di gestire in modo adeguato forme non autoritative e consensuali di gestione del pubblico potere.

Ciononostante lo studio giuridico delle "politiche pubbliche" è stato in Italia a lungo trascurato (cfr. Ham-Hill, 1986).

È necessario superare questa lacuna. La letteratura anglo-americana mostra che la prospettiva di analisi delle (o per le) politiche pubbliche è *problem-oriented*: guarda ad una serie coordinata di azioni verso un risultato (informato a un valore). La disciplina e lo studio giuridico del fenomeno amministrativo, a lungo prevalenti in Italia, invece, hanno quasi sempre preso in considerazione il singolo atto, la singola azione amministrativa, il singolo decisore pubblico, lasciando fuori del campo della regolazione e dell'analisi l'attività amministrativa considerata nel suo complesso e nei suoi risultati ultimi.

Solo di recente la prospettiva di analisi delle politiche pubbliche è stata assunta all'interno del diritto amministrativo, agevolando l'impostazione di una serie di problemi peculiari anche all'implementazione della politica pubblica in campo culturale: il riparto delle competenze, il coordinamento e l'integrazione funzionale delle molteplici competenze e funzioni coinvolte nella politica e, in particolare, l'individuazione di meccanismi idonei a risolvere "in concreto" i "difetti di coordinamento" e "la lotta per le attribuzioni" (Casini, 2012); la programmazione strategica, il controllo e la valutazione dei risultati e del ciclo della performance; il coordinamento con altre politiche contigue.

È necessario inoltre considerare con maggiore attenzione le numerose variabili giuridiche poste dall'inclusione di operatori privati nella erogazione del "servizio pubblico" in campo culturale (cfr. Bottino, Coen, Crismani, Dipace, in questo volume), sia sul piano funzionale (accordi, intese, partenariati, donazioni e sponsorizzazioni, fundraising) sia sul piano organizzativo (partecipazioni societarie degli enti locali, fondazioni, etc.).

Il settore museale è al riguardo emblematico (cfr. Crismani, Mastino, Morselli, Piccinelli, in questo volume): un sistema fortemente disaggregato, incerto e difficilmente riconducibile ad unità sul piano della disciplina giuridica. Basti menzionare l'annosa questione delle erogazioni liberali (intese in senso lato: donazioni, sponsorizzazioni, fundraising, su cui, in questo volume, cfr. Bortoluzzi Dubach, Burgio, Dipace) a favore dei musei e delle attività culturali che essi svolgono. Nel nostro Paese le erogazioni liberali sono esigue rispetto all'ammontare raccolto dai musei di altri Paesi come il Regno Unito

e gli Stati Uniti. I fattori negativi sono essenzialmente tre. Il primo riguarda il sistema delle agevolazioni fiscali previsto per le erogazioni liberali che è eccessivamente macchinoso e burocratizzato tanto da non favorire il donatore. Il secondo attiene al sistema d'incentivazione a donare: manca un efficace sistema di promozione e sensibilizzazione ad elargire e difettano i meccanismi di riconoscimento sociale e visibilità personale per il donatore. Infine, vi è una scarsa trasparenza e tracciabilità nell'impiego delle erogazioni liberali raccolte dalle istituzioni culturali, che deriva soprattutto dallo scarso grado di istituzionalizzazione dell'organizzazione del museo: gran parte dei musei italiani non ha identità giuridica e non ha un conto economico proprio; essi hanno un carattere "istituzionale" più sul piano simbolico che su quello giuridico. In tale contesto si segnalano due novità normative di rilievo: il Decreto Legge n. 83/2014, convertito con modificazioni nella Legge n. 106/2014, che ha introdotto un credito di imposta (peraltro di natura temporanea) per incentivare le erogazioni liberali a sostegno della cultura (c.d. "Art-Bonus"); il recente regolamento di riorganizzazione del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT), che è intervenuto sui principali punti critici, lacune e disfunzioni della precedente disciplina, nel tentativo di conseguire una maggiore integrazione funzionale tra cultura e turismo; la semplificazione dell'amministrazione periferica e l'ammodernamento della struttura centrale; la valorizzazione dei musei italiani e delle arti contemporanee; il rilancio delle politiche di innovazione, formazione e valorizzazione del personale del Ministero (cfr. Crismani e Coen, in questo volume).

BIBLIOGRAFIA

- Allegretti U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in "Democrazia e diritto" n.2/2008, p.175 e ss.
- Amato, *Introduzione, Stati generali della cultura*, in www.ilsole24ore.com, Roma, 15 novembre 2012.
- Arena G., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- Barbati C., *Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto*, in "Aedon" n.2/2009, www.aedon.mulino.it.
- Benhabib S., *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Il Mulino, Bologna (ed. it.), 2005.
- Benvenuti F., *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994.
- Bobbio L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4/2006, p.12 e ss.
- Bourriaud N., *Esthétique relationnelle*, Les Presses du réel, Paris, 2001.
- Calliandro C. e Sacco P.L., *Italia Reloaded. Ripartire con la cultura*, Il Mulino, 2011.
- Cammelli M., *I beni culturali e il mercato*, in "Aedon" n.1-2/2012, www.aedon.mulino.it, pref. a Covatta L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli Editori, 2012.
- Cammelli M., *Amministrazione di risultato*, in "Annuario 2002 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo", Milano, 2003.
- Casini L., *Oltre la mitologia dei beni culturali*, in "Aedon" n.1-2/2012, www.aedon.mulino.it.
- Covatta L., *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli Editori, 2012, in "Aedon" n.1-2/2012, www.aedon.mulino.it.
- Craufurd Smith R. (a cura di), *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- D'Orsogna D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2005.
- D'Orsogna D., *Citizenship, Cultural Diversity, Migrations Flows*, in Silveira A., Canotilho M., Madeira Froufe P. (a cura di), *Citizenship and Solidarity in the European Union*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2013.
- de Witte, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, in "Quaderni costituzionali" n.3/2002, pp.499-519.
- de Witte, *Cultural Policy: The Complementarity of Negative and Positive Integration*, in Schwarze J., Schermers H.G. (a cura di), *Structure and Dimensions of European Community Policy*, Nomos, Baden Baden, 1988, p.195 e ss.
- Famiglietti G., *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli ed., Torino, 2010.
- Ferri D., *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2008.
- Glenn H.P., *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Il Mulino, Bologna (ed. it.), 2011.
- Habermas J., *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano, 1998.
- Häberle P., *Costituzione e identità culturale*, Giuffrè, Milano, 2006.
- Ham C., Hill M. (a cura di), *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna (1 ed. it.), 1986.
- Hannerz U., *La diversità culturale*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Iannotta L., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in Giust. amm., 2005, p.26 e ss.
- Iimmordino M., Police A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Laterza A., *Il rapporto pubblico/privato nel rilancio del patrimonio culturale*, in "Stati generali della cultura" (Roma, 15 novembre 2012), in www.ilsole24ore.com.
- Oommen T. K., *Pluralism, Equality and Identity*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2002, p.69 e ss.
- Sacco P. L., Zamagni S. (a cura di), *Teoria economica e relazioni interpersonali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Sacco P. L., Zamagni S. (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico. Materiali per un nuovo paradigma di razionalità*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Palermo F., *La forma di Stato dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2005.
- Pernice I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market law review*, 1999, pp.703-750.
- Poiaras Maduro M., *Contrapunctual Law: European Constitutional Pluralism in Action*, in Walker N. (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing Oxford, 2003, pp.501-537.
- Prieto de Pedro J., *Diversidad y derechos culturales, en una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*, Madrid, 2008.
- Prieto de Pedro J., *Cultura, Culturas y Constitución*, Madrid, 1993.
- Prieto de Pedro J., *Derechos culturales y desarrollo humano*, in "Pensar Iberoamerica" n.7/2004.
- Prieto de Pedro J., *Cultural Diversity as a political and Legal Challenge and a basis for Humanism in Our Times*, in Silveira A., Canotilho M., Madeira Froufe P. (a cura di), *Citizenship and Solidarity in the European Union*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2013.
- Pubusa A., *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, in "Diritto e processo amministrativo", 2009, p.122.
- Sennet R., *L'uomo artigiano*, Feltrinelli, Milano (1 ed. it.), 2008.
- Sennet R., *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano (1 ed. it.), 2012.
- Romano Tassone A., *Amministrazione per risultati*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. II, Napoli, 2001, p.813 e ss.
- Sacco P. L., Ferilli G., *Il distretto culturale evoluto nell'economia post industriale*, in Dadi/Wp_4/06.
- Schwarze J., *Constitutional Developments in European Community: Definition and Foundations*, in *Law and State*, 1985, p.106 e ss.
- Scoca F.G., *Attività amministrativa*, in Enc. Dir. vol. II aggiornamento, 2002.
- Silveira A., Canotilho M., Madeira Froufe P. (a cura di), *Citizenship and Solidarity in the European Union*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2013.
- Shore C., *The Cultural Policies of the European Union and Cultural Diversity*, in Bennet T., *Differing Diversities: Transversal Study on the Theme of Cultural Policy and Cultural Diversity*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2011, p.111.
- Tarasco A. L., *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, in "Foro amministrativo - Consiglio di Stato" fasc. 7-8/2008, p.2261 e ss.
- Von Bogdandy A., *The European Union as Situation, Executive, and Promoter of the International law of Cultural Diversity - Elements of a Beautiful Friendship*, "Jean Monnet Working Paper" n.13/2007, in http://www.jeanmonnetprogram.org, 7.
- Weiler J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Woods L., *Culture and the European Union*, in Van Empel M., "From Paris to Nice" *Fifty years of legal integration in Europe*, Kluwer, The Hague 2003, pp.109-130.
- Zagrebelsky G., *Relazione per La settimana internazionale dei Beni culturali e Ambientali Florens 2012* (3-11 novembre 2012, "Cultura, qualità della vita"), in www.fondazioneflorens.it/florens-2012/

Domenico D'Orsogna

Professore ordinario di Diritto amministrativo nella
Università degli Studi di Sassari e
Direttore scientifico del Master in Diritto ed Economia per la
Cultura e l'Arte / DECA Master