

# Università degli studi del Molise

## Dipartimento di Economia

Dottorato di ricerca - Ciclo XXXV

in

“Innovazione e gestione delle risorse pubbliche”

*Curriculum* “Governano e relazioni internazionali”

*Studi e proposte per una  
regolazione europea  
della valorizzazione dei beni culturali*

(S.S.D. IUS/10)

**Coordinatore**

**Chiar.ma Prof.ssa Francesca Di Virgilio**

**Supervisore**

**Chiar.mo Prof. Alessandro Cioffi**

Firmato digitalmente da: Alessandro Cioffi  
Organizzazione: UNIMOLISE/00745150706  
Limitazioni d'uso: Explicit Text: I titolari fanno uso del  
certificato solo per la finalità di lavoro per la quale esso è  
rilasciato. The certificate holder must use the certificate only  
for the purposes for which it is issued.  
Data: 08/05/2023 14:53:20

**Candidato**

**dott. Michele di Donna**



*«If Europe were to be reconstructed,  
I would begin with culture rather than the economy»  
Jean Monnet*

*«La cultura si colloca al centro dello  
sviluppo umano e della civiltà.  
È la cultura che fa sperare e sognare,  
sollecitando la nostra sensibilità  
e proponendoci modi nuovi di guardare la realtà.  
Avvicina le persone stimolando il dialogo  
e alimentando le passioni in una forma  
che unisce piuttosto che dividere.  
La cultura dovrebbe essere vista  
come un insieme di tratti spirituali  
e materiali caratteristici,  
propri di una società o di un gruppo sociale.  
Comprende la letteratura e le arti,  
come pure modi di vivere,  
sistemi di valori, tradizioni e convinzioni.»*

*(Comunicazione del 10 maggio 2007 della Commissione europea  
“Un’agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione”)*

*«Se mi vendono la cappella la manterrò intatta. Diglielo.  
La manterrai intatta dove?  
Nel mio appartamento. È grande abbastanza. Posso fare altro spazio.  
Ma la gente deve vederla.  
Che se la comprino, allora. Che ci provino, a offrirci di più.  
Scusa se sono pedante. Ma la cappella Rothko appartiene al mondo.  
È mia se la compero.»  
Don DeLillo, *Cosmopolis*, 2002*

<b>Introduzione.....</b>	<b>7</b>
--------------------------	----------

## **Capitolo I**

### **La valorizzazione dei beni culturali nell'ordinamento italiano**

Premessa.....	9
1. Evoluzione del concetto di bene culturale.....	11
2. Gli interventi normativi più recenti in materia di beni culturali e di valorizzazione.....	15
2.1. <i>Segue</i> . Il T.U. del 1999 e la riforma del Titolo V della Costituzione.....	18
3. La tutela nella definizione del Codice dei beni culturali e del paesaggio....	22
4. Valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale.....	26
5. Contenuto e finalità della valorizzazione dei beni culturali.....	29
6. La valorizzazione dei bb.cc. in senso economico.....	33
7. Restauro e valorizzazione del bene culturale.....	37
8. I musei.....	46
9. Cenni sulla valorizzazione dei beni paesaggistici.....	54

## **Capitolo II**

### **Le politiche culturali europee e dell'Unione europea**

La valorizzazione dei beni culturali nell'esperienza degli Stati europei .....	60
---	----

1. La disciplina dei beni culturali in alcuni Stati europei.....	62
2. La cultura e le “culture” nei Trattati dell’Europa precedenti a Lisbona....	66
3. La cultura europea nelle norme di cui agli articoli 6 e 167 del Tfu.....	69
3.1 <i>Segue</i> . I rapporti tra l’azione dell’Ue e quella degli Stati membri.....	71
4. I settori d’intervento dell’Ue nella cultura.....	73
5. La vigilanza sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo: art. 3, par. 3, quarto comma del Tfu.....	74
6. Dal sistema comunitario di protezione dei beni culturali al sistema dell’Unione europea di tutela dei beni culturali degli Stati membri.....	77
7. La cd. “eccezione culturale” prevista dalla norma di cui all’art. 36 Tfu... 84	
8. La tutela dei beni culturali tra affare interno degli Stati e questione d’interesse dell’Ue.....	86

### **Capitolo III**

#### **I programmi culturali dell’Unione europea e la valorizzazione dei beni culturali**

Premessa.....	91
1. I primi programmi culturali dell’Ue: “Caleidoscopio”, “Arianna” e “Raffaello”.....	94
2. Il programma “Cultura 2000”.....	100
3. Il programma “Cultura 2007-2013”.....	105

4. L'agenda europea per la cultura del 2007.....	107
5. Il cambio di rotta dell'Ue: dalla cultura alla "creatività".....	108
6. Il programma "Europa creativa" per gli anni 2014-2020.....	114
7. Spunti critici sulla diversità ontologica tra il settore culturale e quello "creativo".....	120
8. Gli obiettivi e i sottoprogrammi di "Europa creativa".....	124
9. "Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell'Europa".....	126
10. L'anno europeo del patrimonio culturale: <i>rinvio</i> .....	131
11. La nuova agenda europea per la cultura del 2018.....	134
12. Il programma "Europa creativa" per gli anni 2021-2027.....	135

## **Capitolo IV**

### **Le azioni dell'Ue "Capitali europee della cultura", "Marchio del patrimonio europeo" e "Anno europeo del patrimonio culturale"**

Introduzione.....	142
1. "Città europea della cultura" (e "Mese della cultura europea").....	148
2. L'azione comunitaria "La capitale europea della cultura" (per gli anni dal 2005 al 2019).....	151
<i>Segue.</i> 2.1. La decisione n. 1622 del 24 ottobre 2006 "Capitale europea della cultura" (per gli anni dal 2007 al 2019).....	153

3. L'azione "Capitali europee della cultura" per gli anni dal 2020 al 2033.....	158
4. Il Marchio del patrimonio europeo.....	165
4.1. <i>Segue.</i> I siti italiani che hanno ottenuto il Marchio del patrimonio europeo.....	174
5. 2018: l'Anno europeo del patrimonio culturale.....	175
<i>Segue.</i> 5.1. L'impatto dell'Anno europeo del patrimonio culturale.....	183

## **Capitolo V**

### **Spunti riassuntivi della ricerca e prospettive per un quadro di valorizzazione europea della cultura**

Premessa.....	187
1. I programmi culturali europei dedicati alla valorizzazione.....	190
2. Dalla cultura alla "creatività".....	191
3. Prospettive: la regolazione europea della valorizzazione dei beni culturali.....	196
<b>Bibliografia</b> .....	200
<b>Ringraziamenti</b> .....	211

## Introduzione

La ricerca conclusa con il presente lavoro muove dalla constatazione, diffusamente condivisa, per cui la cultura costituisce lo strumento attraverso il quale realizzare, pur nella diversità delle storie e delle tradizioni dei popoli, una effettiva unità dell'Europa, rafforzata dalla comune cittadinanza.

La cultura, e per essa il patrimonio e i beni culturali, si può prestare a tale importante compito nella misura in cui viene conosciuta e riconosciuta, in via di reciprocità, da parte delle persone e dei singoli Stati.

Auspicabile, dunque, a tal fine, è la predisposizione di una disciplina in ambito europeo, che abbia quale specifico oggetto la valorizzazione dei beni culturali appartenenti ai (e presenti nei) ventisette Paesi, allo scopo, anche, della individuazione, in via olistica, di un "patrimonio culturale d'importanza europea" e di un "retaggio culturale comune", nel motto: "uniti nelle diversità".

Obiettivi, quelli appena ricordati, che, peraltro, sono previsti espressamente dalle norme di cui all'art. 3 del TUE e all'art. 167 del TFUE.

Dalla fase iniziale dell'indagine è risultato evidente, tuttavia, che la regolazione europea dei beni culturali è incentrata sulla loro tutela, rivolta principalmente a contrastarne il traffico illecito perpetrato attraverso i territori degli Stati membri.

Si è cercato, dunque, di individuare, nella ricostruzione del diritto derivato dell'Unione -segnatamente direttive e regolamenti- adottato a partire dal Trattato di Maastricht del 1992 fino ai nostri giorni, le disposizioni che potessero prestarsi a costituire il fondale per una disciplina europea della valorizzazione dei beni culturali.

Con un buon grado di attendibilità, si è constatato che il legislatore europeo, affiancando, negli anni più recenti, al settore culturale quello della "creatività", ha,

quasi inevitabilmente, favorito quest'ultima, a scapito della cultura, purtroppo progressivamente tralasciata dai programmi unionali, in quanto la "creatività" ha una inclinazione, quasi istintiva, al mercato e si adatta meglio a conseguire i risultati economici propri dell'Unione europea.

La domanda che, quindi, quasi spontaneamente, è emersa dalla ricerca ha avuto ad oggetto l'individuazione, posta la sua centralità ai suindicati fini di rilevanza europea, di una regolazione organica ed unitaria da parte dell'Ue della valorizzazione dei beni culturali appartenenti agli Stati membri e, più in generale, del Patrimonio culturale europeo.

Il presente lavoro tenta di dare risposta alla enunciata istanza.

## Capitolo I

### La valorizzazione dei beni culturali nell'ordinamento italiano

**SOMMARIO:** Premessa. -1. Evoluzione del concetto di bene culturale. - 2. Gli interventi normativi più recenti in materia di beni culturali e di valorizzazione. - 2.1. *Segue.* Il T.U. del 1999 e la riforma del Titolo V della Costituzione. - 3. La tutela nella definizione del Codice dei beni culturali e del paesaggio. - 4. Valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale. - 5. Contenuto e finalità della valorizzazione dei beni culturali. - 6. La valorizzazione dei bb.cc. in senso economico. - 7. Restauro e valorizzazione del bene culturale. - 8. I musei. - 9. Cenni sulla valorizzazione dei beni paesaggistici.

#### *Premessa*

La valorizzazione dei beni culturali identifica una specifica attività, pubblica e privata, tesa a promuovere la conoscenza, a rendere agevole la comprensione del significato del bene culturale. Questo, secondo la definizione della commissione “Franceschini”<sup>1</sup>, costituisce “testimonianza materiale avente valore di civiltà”.

Sicché, riconoscere, dedicare la cura pubblica alla cosa culturale implica la definizione di un processo rivolto alla conoscenza delle sue peculiari caratteristiche, dei simboli con i quali si manifesta e, altresì, della evocazione di bellezze o di storie antiche che, a quel particolare bene, si riferiscono: non meno dello studio, pertanto, il dibattito pubblico, la conoscenza, la continua “mostra” della sua materialità.

---

<sup>1</sup> Sui lavori della commissione “Franceschini”, che ha operato tra il 1964 ed il 1967, v. successivo par. 1.

Per il dizionario Treccani, “valorizzazione” costituisce: “*Il fatto, l’operazione di mettere in valore*” cedendo al gallicismo della *mise en valeur*. A sua volta, a proposito del “valore”, la medesima fonte lo definisce nei termini seguenti: “*Importanza che una cosa, materiale o immateriale, ha, sia oggettivamente in se stessa, sia soggettivamente nel giudizio dei singoli*”.

Anche un concetto, quindi, può avere un valore oggettivo quando sia riconosciuto nell’ambito della Comunità in cui è espresso, utile per il progresso del sapere, dunque per il raggiungimento della libertà<sup>2</sup>.

Appare evidente che l’attività di valorizzazione dei beni culturali, stando alla sua definizione, allude al “fatto o all’operazione” di farli conoscere, diffondendone quanto più la conoscenza al fine di far emergere il loro valore<sup>3</sup>.

Finalità che, non a caso, costituisce il nucleo descrittivo della definizione contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42<sup>4</sup>.

Nonostante la sua intuibile rilevanza per tutti i beni culturali<sup>5</sup>, la valorizzazione solo negli anni più recenti ha ottenuto una specifica attenzione da parte del legislatore, dunque, una disciplina di diritto positivo inserita nella modifica costituzionale del 2001 concernente l’intero Titolo V.

---

<sup>2</sup> Per indicare il valore contenuto nel bene culturale G. Severini ha richiamato il concetto di “immateriale economico”, *L’immateriale economico dei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, 3.

<sup>3</sup> Cfr. V. Caputi Jambrenghi, *Destinazione e regole d’uso dei beni culturali pubblici e privati*, in *Scritti giuridici in onore di S. Cassarino*, Padova, 2001, 254, il quale, in vigenza del T.u. n. 490/1999, criticamente affermava che: “*Il risveglio dell’attenzione intorno alla mise en valeur dei beni culturali sembra, dunque, trarre origine anche da una rivalutazione degli effetti economici diretti ed indiretti della loro amministrazione, che scopre interessi dei soggetti pubblici e degli esponenti del mondo finanziario e imprenditoriale intorno al fenomeno del recupero e del riuso di risorse culturali*”.

<sup>4</sup> Si rinvia a *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) A. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi, Torino, 2005.

<sup>5</sup> Già nella relazione alla “legge sulla protezione delle bellezze naturali”, presentata nel 1920 in Senato, Benedetto Croce, citando Nitti, richiamò l’attenzione sulla necessità di “difendere” e metter in valore, nella più larga misura possibile, le maggiori bellezze d’Italia, quelle naturali e quelle artistiche, cfr. L. Casini, *Diritto del patrimonio culturale*, 2017, 206, C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciuillo.

## 1. *Evoluzione del concetto di bene culturale*

La legge del 1939<sup>6</sup> costituiva una normativa prevalentemente mirata alla “tutela” delle cose d’interesse artistico o storico<sup>7</sup>; ancor prima, le leggi del 1902<sup>8</sup> e del 1909<sup>9</sup>, si occupavano della loro “conservazione”, l’ultima anche prevedendo una protezione giuridica mediante l’imposizione di divieti di alienazione, che, se violati, avrebbero provocato la nullità assoluta del negozio per radicale assenza del suo oggetto<sup>10</sup>.

Nondimeno, solo per la città di Roma e lo Stato ecclesiastico, il chirografo Doria Pamphilij del 2 ottobre 1802 e il cardinale Pacca con l’editto del 7 aprile 1820 introdussero dei precetti di tutela, rispettivamente, sugli “scavi d’antichità” e sui “monumenti d’arte e d’antichità”<sup>11</sup>.

A questa funzione preponderante, la legge “Bottai-Romano” aggiungeva la disciplina del “godimento” (artt. 52-53) delle cose tutelate prevedendo la “visita” del pubblico su quelle di appartenenza pubblica (da disciplinare con successivo regolamento) e, dietro intervento del Ministro dell’educazione nazionale, sugli immobili privati ritenuti di eccezionale interesse<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> La legge “Bottai-Romano” 1° giugno 1939, n. 1089 sulla “Tutela delle cose d’interesse artistico o storico”.

<sup>7</sup> Come è stato sottolineato da T. Alibrandi, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: ruolo dello Stato*, in *Foro amm.*, 5, 1998, 163, 7: “Il termine valorizzazione è di conio recente: di valorizzazione non si parla affatto nella l. organica del 1939.

<sup>8</sup> La legge “Nasi” 12 giugno 1902, n. 185 recante “Disposizioni circa la tutela e la conservazione dei monumenti ed oggetti aventi pregio d’arte o di antichità”.

<sup>9</sup> La legge “Rosadi” 20 giugno 1909, n. 364 “Che stabilisce e fissa norme per l’inalienabilità della antichità e delle belle arti”.

<sup>10</sup> Per la ricostruzione della disciplina in chiave storica, M. Grisolia, *La tutela delle cose d’arte*, Roma, 1952, 24 e ss.

Una puntuale descrizione dei lavori dell’Assemblea costituente sull’art. 9 Cost., si deve a T. Montanari, *Costituzione italiana: articolo 9*, Roma, 2018.

<sup>11</sup> Sul punto, cfr., ad es., M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose d’interesse artistico o storico*, Padova, 1953, 9.

<sup>12</sup> M. Cantucci, *La tutela cit.*, 444.

L'art. 9 della Costituzione<sup>13</sup>, d'importanza fondamentale per la materia, avendo primariamente individuato il compito della Repubblica della promozione dello "sviluppo della cultura"<sup>14</sup>, ha previsto che esso dovesse realizzarsi (tra l'altro) attraverso la "tutela" del paesaggio e del "patrimonio storico-artistico" della Nazione<sup>15</sup>. Anche in questo importante intervento, dunque, il concetto di valorizzazione dei beni culturali è rimasto implicito.

Dopo l'avvio del percorso di ripresa economica e sociale dell'Italia successivo alla seconda guerra mondiale, in pieno "miracolo italiano", con la legge 26 aprile 1964, n. 310, venne costituita una "Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio", cui è stato affidato il compito di condurre una "*indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio e di formulare proposte concrete*"<sup>16</sup>.

La commissione "Franceschini"<sup>17</sup> concluse i lavori nell'ottobre del 1967 pubblicando, per l'editore Colombo di Roma, tre volumi denominati "*Per la*

---

<sup>13</sup> Sei anni prima, il Codice civile, con le norme di cui agli articoli 822 e ss., aveva disciplinato il regime di demanialità di detti beni, tralasciando -del resto, trattandosi di un Codice- l'ambito delle funzioni amministrative ad essi correlate.

<sup>14</sup> R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2016, 4, 508, che, sulla scorta dell'art. 9 Cost., tratteggia il: "*Diritto soggettivo a godere del bene culturale come elemento essenziale d'identità e d'appartenenza dell'individuo alla Sovranità nazionale (cittadinanza), che per chi nasce cittadino è un vincolo costituzionale di fedeltà (artt. 9 e 54 co. 1°), mentre per lo straniero, che cittadino vuole divenire, si pone come scelta di fedeltà, di giuramento a quell'identità*".

<sup>15</sup> Ancora attuale la disamina svolta in proposito da F. Merusi, *Sub art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Bologna-Roma, 1975.

<sup>16</sup> Gli obiettivi cui tendevano l'indagine e le proposte della Commissione da formulare al Ministro della pubblica istruzione e al Parlamento erano: "*1) la revisione delle leggi di tutela (in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche) nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabili; 2) l'ordinamento del personale, in rapporto alle effettive esigenze; 3) l'adeguamento dei mezzi finanziari*". Un passaggio, pertanto, concreto e ad un tempo ampio.

<sup>17</sup> Dal nome del suo presidente, il deputato della democrazia cristiana Francesco Franceschini.

*salvaguardia dei beni culturali in Italia*” contenenti ottantaquattro dichiarazioni di principio.

Sull’esplicito invito contenuto nel comma 1 dell’art. 9 Cost., per cui la Repubblica promuove lo sviluppo della “cultura”<sup>18</sup>, rimasto fino a quel momento inattuato, definì, per la prima volta, la nozione di “bene culturale”<sup>19</sup>, mutuando la locuzione (ma solo quella) dalla Convenzione dell’Aja del 14 maggio 1954 sulla “protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato”.

La Commissione, oltre alle tradizionali cose d’interesse artistico e storico, incluse nella nozione le “testimonianze materiali aventi valore di civiltà” esprimendo un concetto di rara profondità, in tal modo ampliando sensibilmente il novero dei beni sottoposti a tutela culturale ed avendo colto, ad avviso della dottrina più autorevole<sup>20</sup>, perfettamente il *suum* del bene culturale.

Quanto alla valorizzazione, nonostante fosse presente nella sua stessa denominazione, la Commissione non determinò in alcun documento, indagine o nelle dichiarazioni il suo contenuto con riferimento al patrimonio culturale; sicché di essa venne ricevuto il significato comune, che si direbbe del tutto minimale, finalizzato a “dare importanza” ai beni culturali.

I lavori della commissione “Franceschini”, contenuti in particolare nella parte seconda delle dichiarazioni riguardanti la “organizzazione”<sup>21</sup>, diedero impulso alla

---

<sup>18</sup> Giova richiamare l’efficace definizione emersa nella giurisprudenza per cui: “*La cultura, con le sue espressioni materiali e naturali perenni, si erge a valore prevalente costituzionalmente riconosciuto, al modo che la conseguenza pratica necessaria - ove lo si rilevi - è quella di conservare, valorizzare, proteggere tutto ciò come espressione della memoria di una nazione, dalla sua formazione, anche storica e culturale*”, T.a.r. Lombardia, Brescia, sez. I, 30 marzo 2011, n. 506, in *Foro amm., Tar*, 2011, 3, 752.

<sup>19</sup> Locuzione ritenuta “non gradevole” da F. Santoro Passarelli, *Concetto di bene culturale*, in *Annali della pubblica istruzione*, Roma, 6, 11-12, 1972, 547.

<sup>20</sup> Ci si riferisce all’approfondita, ancora attuale, impostazione di M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 9.

<sup>21</sup> Che individuò, a livello centrale, una “Amministrazione autonoma dei beni culturali” con un consiglio di amministrazione, un collegio dei revisori e le soprintendenze generali, nonché gli

istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali effettuata con la legge n. 29 gennaio 1975, n. 5 (di conversione di un decreto legge, 14 dicembre 1974, n. 657, a significazione di una sua ritenuta impellenza), che acquisiva in tal modo le funzioni in precedenza proprie del Ministero della pubblica istruzione, in particolare della Direzione generale delle antichità e belle arti e della Direzione generale accademie, biblioteche e diffusione della cultura<sup>22</sup>.

Il concetto giuridico di “valorizzazione” esordì nell’ordinamento dei beni culturali con l’art. 1 del d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805, “Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali”, competente a provvedere “alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali”; in questa prima previsione, tuttavia, non veniva offerta alcuna specificazione delle funzioni, distinte in fatto soltanto sulla scorta della tensione alla salvaguardia dei beni propria della tutela e non della valorizzazione<sup>23</sup>.

Successivamente, la norma di cui all’art. 48 “Beni culturali” del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, riguardante il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni, ha previsto che: “*Le funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico saranno stabilite con la legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979*”<sup>24</sup>.

---

organismi per l’arte contemporanea; in sede locale, le soprintendenze speciali con le conferenze dei soprintendenti e le consulte regionali. Siffatta ipotesi di organizzazione specifica, tuttavia, non ricevette alcun recepimento normativo.

<sup>22</sup> Al riguardo, S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L’amministrazione dello Stato*, Milano, 1976.

<sup>23</sup> Come ricordano da M. Ainis e M. Fiorillo, *L’ordinamento della cultura*, Milano, già nell’edizione del 2015, 225.

<sup>24</sup> Sulla natura ordinatoria del termine suddetto, Corte cost. 10 giugno 1993, n. 277, in *Regioni*, 1994, 534 con nota di G. Clemente di San Luca.

Senonché, l'approfondito studio svolto sui beni culturali dalla commissione "Franceschini" (in particolare, la prima parte delle dichiarazioni dalla I alla LVII), anche eludendo la puntuale indicazione temporale prevista dalla normativa del d.p.r. n. 616/1977<sup>25</sup>, non ricevette attuazione in alcun provvedimento normativo; nonostante la finalità della legge n. 310, in tal modo deludendo, anche, le legittime speranze del presidente della Commissione<sup>26</sup>.

Sul piano legislativo la situazione è rimasta pressoché immutata per i successivi trenta anni, nei quali, infatti, la disciplina della materia è stata dettata dalla sola legge 1° giugno 1939, n. 1089<sup>27</sup>.

## *2. Gli interventi normativi più recenti in materia di beni culturali e di valorizzazione*

La normativa di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 di "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali",

---

<sup>25</sup> G. Pastori, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia; situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 2004, 3, 4, che aveva notato come: "L'impegno assunto dal d.p.r. n. 616 di varare di lì a due anni una legge quadro che stabilisse le funzioni amministrative di regioni ed enti locali per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, non ha avuto seguito".

Lo scritto, che riprende la relazione tenuta dall'Autore al convegno "I beni culturali in Italia dopo il Codice Urbani", tenutosi all'Università Cattolica di Milano il 1°10.2004, è altresì pregno d'interesse nella parte in cui segnala come il Codice non aveva costruito un "sistema integrato di tutela e valorizzazione" sul piano delle competenze, dell'organizzazione e della programmazione, avendo prescelto il metodo della cooperazione interistituzionale -mediante accordi, intese e altri strumenti negoziali- tra i soggetti componenti la Repubblica indicato dal d.lgs. n. 112/1998, al fine di rimediare: "... all'interiore contraddizione che lo attraversa fra unitarietà del compito e modello ripartito delle competenze".

<sup>26</sup> Nella prefazione ai tre volumi, il Prof. Franceschini riporta la dichiarazione resa dal Ministro della pubblica istruzione alla Camera dei deputati nella seduta del 30 marzo 1966, con cui questi rilevava che: "Ora il compito si trasferisce dalla Commissione al Ministero della pubblica istruzione e al Ministro... per tradurre le indicazioni della Commissione in strumenti legislativi che servano a risolvere i problemi che essa con larghezza di vedute e profondità di valutazione ha presentato al Ministro e al Governo". Dacché il presidente della Commissione concludeva la prefazione osservando: "Coerentemente il Ministro stesso poneva poi mano, con l'ausilio di un'apposita Commissione, alla stesura del primo disegno di legge applicativo delle Dichiarazioni, concernente la riforma degli organismi della tutela e gli aumenti degli stanziamenti di bilancio, riservandosi di provvedere analogamente per la riforma delle vigenti norme. Dunque, è fondata la speranza".

<sup>27</sup> Costatazione più volte sottolineata in *La cultura e i suoi beni giuridici*, Aa.Vv., (a cura di) V. Caputi Jambrenghi, Milano 1999.

adottata in attuazione della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, si era distinta per la ricerca di esaustive definizioni di alcuni concetti giuridici orbitanti attorno alla materia dei beni culturali e ambientali, tra cui quella di “beni culturali”<sup>28</sup>, di “beni ambientali”, di “tutela” e di “gestione”<sup>29</sup>.

Tra questi, l’art. 148, comma 1°, lett. e), aveva maldestramente definito la nozione di valorizzazione individuandola in: “*Ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione*”, con tutta evidenza, sovrapponendo nel suo ambito, attività riconducibili alla tutela e alla fruizione dei beni culturali.

Allo Stato erano state riservate le funzioni ed i compiti di tutela dei beni culturali (art. 149), come già previsto, per esclusione, dall’art. 1, comma 3, lett. d) della prima legge c.d. “Bassanini”<sup>30</sup>, mentre con riferimento alla valorizzazione l’art. 152 aveva individuato un regime di regolamentazione attuato dagli enti pubblici territoriali: in particolare coinvolgendo, con lo Stato, regioni ed enti locali affinché la curassero “ciascuno nel proprio ambito”<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> M.P. Chiti, *La nuova nozione di “beni culturali” nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1998, 1.

<sup>29</sup> Per la gestione -definita dall’art. 148, comma 1, lett. d) come: “*Ogni attività diretta, mediante l’organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione*”- l’art. 150 del d.lgs. n. 112 aveva previsto che: “*Una commissione paritetica, ... individua... i musei o altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo Stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni*”.

<sup>30</sup> “3. Sono esclusi dall’applicazione dei commi 1 e 2 le funzioni e i compiti riconducibili alle seguenti materie: ... d) tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico”.

<sup>31</sup> La Corte costituzionale, respingendo per infondatezza le questioni di legittimità sollevate da quattro regioni, che avevano individuato nell’art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 un’invasione dello Stato nella sfera di legislazione concorrente loro riservata in materia di valorizzazione dei beni culturali, ha affermato che: “*La norma censurata, rinviando all’art. 152 del d.lgs. n. 112 del 1998 il quale stabilisce, sia pure ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che Stato, regioni ed enti locali esercitano le relative attività, «ciascuno nel proprio ambito», presuppone un criterio di ripartizione di competenze, che viene comunemente interpretato nel senso che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità*”, individuando in tal modo il criterio di titolarità della funzione della valorizzazione, e del suo relativo esercizio, in rapporto all’appartenenza dei beni culturali oggetto della stessa, Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 26, in *Foro it.*, 2005, I, 1998.

A quest'ultimo proposito, la dottrina ha efficacemente precisato che mentre la tutela è essenziale ed indeclinabilmente pubblica, la valorizzazione è eventuale e segue di massima la titolarità della cosa, pertanto può essere affidata alla competenza degli enti appena menzionati, oppure a soggetti privati in concessione<sup>32</sup>.

La disposizione in esame aveva indicato, a titolo esemplificativo, numerose attività rientranti tra le funzioni ed i compiti della valorizzazione<sup>33</sup>, che è opportuno considerare:

a) miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo.

---

Si riporta l'utile precisazione svolta nella sentenza dalla Consulta secondo cui: *“Tale criterio, pur essendo inserito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, conserva tuttora la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma soprattutto perché è riferibile a materie-attività, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa”*.

<sup>32</sup> G. Severini, *Commento agli artt. 6-7, in Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M.A. Sandulli, Milano, 2019, 58.

<sup>33</sup> Si rinvia a T. Alibrandi, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali...*, cit., 1635 e ss..

Non sfugge anche a una rapida lettura dell'elenco o trascritto, come, anche in questa parte, ad attività proprie della funzione di valorizzazione, sono affiancate altre attività tendenti a finalità di conservazione e fruizione pubblica, senza altresì l'indicazione di opportune distinzioni tra beni culturali e quelli che, all'epoca, venivano ancora definiti "beni ambientali".

L'intervento legislativo in questione, quindi, pur individuando espressamente la categoria giuridica della valorizzazione (dei beni culturali), non ne ha individuato autonomi caratteri rispetto alla tutela (e alla fruizione), sicché, stando agli effetti concreti, questa andava ad intercettare attività di completamento e, in qualche modo, di ridefinizione delle altre due.

#### 2.1. Segue. *Il T.U. del 1999 e la riforma del Titolo V della Costituzione*

La rilevata sovrapposizione concettuale e funzionale della nozione di valorizzazione dei beni culturali si è manifestata più evidente con l'approvazione del Testo unico in materia di beni culturali e ambientali adottato con il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 che, attuando il riparto di funzioni e compiti amministrativi tra Stato, regioni ed enti locali tracciato dal d.lgs. n. 112/1998, nel Titolo I, concernente i beni culturali, ha disciplinato l'espropriazione dei beni culturali in proprietà privata e il relativo procedimento (articoli da 93 a 96), collocandoli, verosimilmente fuori ambito, nel Capo IV denominato "Valorizzazione e godimento".

La successiva norma di cui all'art. 97 "Interventi di valorizzazione", inoltre, ha previsto -senza peraltro individuarli- che siffatti interventi dovesse essere "comunque" assoggettati alle disposizioni di cui al Capo II dello stesso Titolo "in

quanto applicabili”; si può osservare in proposito che le “disposizioni” poco sopra enunciate, disciplinano, tuttavia, la conservazione piuttosto che la valorizzazione.

In questo modo, può dirsi, ha finito per determinarsi un sostanziale appiattimento contenutistico e semantico della nozione stessa di valorizzazione.

La riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), nella riscrittura della norma di cui all’art. 117, ha disposto, secondo un modello binario di ripartizione delle competenze, che allo Stato, in conformità dell’art. 9 Cost.<sup>34</sup>, competesse la potestà legislativa esclusiva nella “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (comma 2, lett. s), alle regioni, nel rispetto dei principi fondamentali sanciti nella legge dello Stato<sup>35</sup>, la legislazione

---

<sup>34</sup> La legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, com’è noto, ha aggiunto il comma 3° all’art. 9 Cost. in ragione del quale la Repubblica: “*Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*”, confermando alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della tutela dell’ambiente.

Da una lettura testuale della disposizione, sembra che l’«interesse delle future generazioni» vada riferito solo alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Non può tuttavia sfuggire come, nell’interpretazione sistematica dell’art. 9 Cost., tale richiamo possa essere effettuato anche con riguardo alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, previsti dal comma 2°. È consustanziale alla tutela del patrimonio culturale, infatti, che essa, tendendo alla “promozione dello sviluppo della cultura” (comma 1), sia svolta, anche, nell’interesse delle generazioni future. In dottrina, cfr. D. Porena, «*Anche nell’interesse delle generazioni future*». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 14, giugno 2022; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* in *Idem*, 13, maggio 2022; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, 127.

<sup>35</sup> Nel rispetto del riparto previsto dalla riforma del Titolo V, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha osservato che: “*In materia devoluta alla potestà legislativa concorrente delle regioni, allo Stato spetta unicamente dettare con legge i principi fondamentali della materia, consentendo alle regioni l’esercizio della potestà regolamentare. In particolare, la potestà regolamentare in materia di gestione dei beni culturali appartiene alle regioni e non allo Stato, posto che l’attività di gestione inerisce prevalentemente all’attività di valorizzazione piuttosto che a quella di tutela, e come tale rientra nella potestà regolamentare regionale. Pertanto, lo Stato non può emanare un regolamento in applicazione dell’art. 10 d.lgs. n. 368 del 1998, ma deve limitarsi ad emanare una legge che fissi i soli principi fondamentali della materia, in modo che le regioni possano esercitare la potestà regolamentare riconosciuta dalla Costituzione, ex art. 117 comma 3*”, sezione Atti normativi, parere 26 agosto 2002, n. 179, in *Foro amm.*, C.d.S., 2002, 3017.

concorrente nella (nuova) materia della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (comma 3)<sup>36</sup>.

La Corte costituzionale ha chiarito, al riguardo, che, nonostante il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 fosse anteriore alla riforma di cui alla l. cost. n. 3/2001, possono desumersi dalle norme di cui agli art. 148, 149, 150 e 152 di tale decreto, proficui elementi per la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali; ha rilevato, in particolare, la Consulta che il legislatore della l. cost. n. 3 del 2001 ha tenuto conto sia delle specifiche caratteristiche del patrimonio culturale, sia della normativa esistente (il d.lgs. n. 112/1998), attribuendo in tal modo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e quella conseguente regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali, ed alla legislazione concorrente di Stato e regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali<sup>37</sup>.

Può, sin d’ora, affermarsi che, verosimilmente, il coinvolgimento delle regioni, con le loro diverse e specifiche “culture”, nella competenza legislativa per la valorizzazione dei beni culturali, abbia suscitato una serie di interessi contraddittori, come quello, finanche, di ricomprendere la tutela nella valorizzazione (si trovano tracce di questa aberrazione anche nella legge della Regione Puglia 25 giugno 2013, n. 17), inserendo, in tal modo, la funzione di valorizzazione in un circolo di conflitti dall’indole eminentemente politica.

---

<sup>36</sup> Si richiama, sul punto, T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 10 novembre 2010, n. 33365 che ha sottolineato, forse pleonasticamente, come: “L’art. 9 cost. assegna la tutela del paesaggio alla Repubblica e, quindi, allo Stato, e l’art. 117, comma 2, lett. s), cost. affida la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, in primo luogo, alla competenza esclusiva dello Stato, mentre è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, comma 3, cost.) la valorizzazione dei beni ambientali”, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 1, 180.

<sup>37</sup> Ha ancora precisato, sotto altro profilo, la Corte che: “Il comma 3 del novellato art. 118 cost., prescrive che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e regioni nella materia della tutela dei beni culturali; norma quest’ultima di cui può auspicarsi una applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela, che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle regioni”, Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 9, in *Giur. cost.*, 2004, 1, 185, con note di G. D’Alessandro ed N. Marini.

Inscrivendo nell'attività di tutela, e non nella valorizzazione, l'iniziativa volta alla riproduzione dei bronzi di Riace, il Consiglio di Stato ha affermato che mentre l'attività di valorizzazione del bene culturale deve intendersi frutto di un intervento coordinato coinvolgente tutti i soggetti pubblici interessati, la tutela rappresenta una prerogativa esclusiva dello Stato, in quanto soggetto proprietario del bene, che è quindi responsabile primario della sua conservazione. Del resto tale distinzione trae fondamento anche nell'art. 117, comma 2 Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'attività di tutela dei beni culturali, demandando, invece, alla competenza concorrente Stato-Regione quella della valorizzazione<sup>38</sup>.

Dalle norme di riforma costituzionale del Titolo V è conseguita la necessità di adeguare la disciplina sui beni culturali e ambientali del T.U. del 1999 al nuovo riparto binario di competenze legislative; la norma di cui all'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137, evidenziando anche alcune specifiche motivazioni<sup>39</sup>, ha

---

<sup>38</sup> Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2009, n. 4779, in *Foro amm., C.d.S.*, 2009, 7-8, 1836; principio in seguito ribadito da *Idem*, sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3387, in *Idem*, 2012, 6, 1586.

<sup>39</sup> Comma 2, lett. d): "... aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali, anche attraverso la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l'abrogazione degli strumenti attuali e, comunque, conformandosi al puntuale rispetto degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione dei beni culturali; riorganizzare i servizi offerti anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato mediante la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, in linea con le disposizioni di cui alla lettera b-bis) del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni; adeguare la disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali, modificando le soglie per il ricorso alle diverse procedure di individuazione del contraente in maniera da consentire anche la partecipazione di imprese artigiane di comprovata specializzazione ed esperienza, ridefinendo i livelli di progettazione necessari per l'affidamento dei lavori, definendo i criteri di aggiudicazione e prevedendo la possibilità di varianti oltre i limiti percentuali ordinariamente previsti, in relazione alle caratteristiche oggettive e alle esigenze di tutela e conservazione dei beni; ridefinire le modalità di costituzione e funzionamento degli organismi consultivi che intervengono nelle procedure per la concessione di contributi e agevolazioni in favore di enti ed istituti culturali, al fine di una precisa definizione delle responsabilità degli organi tecnici, secondo principi di separazione fra amministrazione e politica e con particolare attenzione ai profili di incompatibilità; individuare forme di collaborazione, in sede procedimentale, tra le amministrazioni per i beni e le attività culturali e della difesa, per la realizzazione di opere destinate alla difesa militare".

pertanto conferito al Governo la delega per la codificazione delle disposizioni legislative in materia.

In attuazione di quest'ultima, è stato adottato il Codice dei beni culturali e del paesaggio mediante il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

### 3. La tutela nella definizione del Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il Codice, in puntuale attuazione del comma 2 dell'art. 9 Cost., ha introdotto il concetto giuridico di "patrimonio culturale" annoverando in esso, nella norma di cui all'art. 2, comma 1, i beni culturali e quelli paesaggistici<sup>40</sup>.

La giurisprudenza, sul punto, ha ritenuto che il patrimonio culturale abbia il descritto, duplice contenuto e, per questa ragione, i beni culturali, aventi caratteristiche eterogenee e multiforme, sono costituiti da cose mobili, immobili o immateriali, mentre i quelli paesaggistici corrispondono a porzioni di territorio, più o meno estese, afferenti a una determinata area geografica<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> La norma di cui all'art. 2, prevede, inoltre, al comma 2, che: "Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà"; mentre al comma 3 che: "Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge".

Sull'argomento, i completi rilievi di M. Vecco, *L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale*, Milano, 2011 (sec. ediz.).

L'individuazione dei beni culturali è disciplinata dalla norma di cui all'art. 10 del Codice che prevede tre tipologie: a) i beni culturali c.d. "per presunzione" costituiti dalle cose di appartenenza pubblica; b) i beni culturali "ex lege", costituiti dalle raccolte di musei e altri luoghi espositivi, nonché di archivi e biblioteche di appartenenza pubblica; c) i beni culturali "per dichiarazione" che, salvo alcune eccezioni, sono le cose di proprietà privata. Com'è noto, è inoltre previsto, per le (sole) cose aventi interesse artistico, che, per essere sottoposte alla disciplina dei beni culturali devono essere realizzate da autore non più vivente e da almeno settanta anni.

<sup>41</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 7 maggio 2021, n. 406, in *Guida al diritto*, 2021, 22. Sul medesimo aspetto, è stato pure precisato che: "Sia l'impostazione sistematica, sia la disciplina di dettaglio del d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004 (art. 2, comma 2, in base al quale... omissis...) evidenziano l'esistenza di una chiara differenza giuridico-concettuale fra i «beni culturali» da una parte ed i «beni paesaggistici» dall'altra, pur facendo parte entrambe le categorie del genus comune del «patrimonio culturale»", T.a.r. Sardegna, sez. II, 2 maggio 2012, n. 421, in *Foro amm.*, Tar, 2012, 5, 1811.

La prima Parte del Codice è, com'è noto, dedicata ai “principi” e tra questi vi sono le definizioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale<sup>42</sup>.

Prevede infatti la norma di cui all'art. 3 che: “*La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*”.

Sembra di poter dire che l'adeguata conoscenza di tutti i numerosi aspetti coinvolti dal concetto di patrimonio culturale costituisca, ai fini del corretto ed adeguato esercizio della funzione di tutela, una preconditione indispensabile; è, infatti, necessario che la protezione e la conservazione dei beni culturali siano poste in essere (soltanto) da soggetti in possesso di qualificata formazione ed esperienza professionale in ordine alle attività di importante rilevanza generale, quali quelle proprie dell'amministrazione dei beni culturali.

In proposito la dottrina ha ritenuto che la circostanza per la quale l'attività di tutela presupponga, anzitutto, l'attività conoscitiva, non deve stupire allorché sia

---

<sup>42</sup> Per la manualistica si richiamano (in ordine cronologico), M. Ainis e M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura, Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2022; M.G. Pulvirenti, *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, Torino, 2022; S. Lombardi, *Diritto dei beni culturali*, Padova, 2021; (a cura di) M. A. Cabiddu e N. Grasso, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021; M. Timo, *La disciplina dei beni culturali*, Pisa, 2017; (a cura di) E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro, *Patrimonio culturale profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017; C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017; G. Famiglietti e N. Pignatelli, *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Roma, 2015; A. Morrone, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2014; G. Volpe, *Manuale di diritto dei beni culturali. Storia e attualità*, Padova, 2013; A. Ferretti, *Manuale di diritto dei Beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2013; A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2011; Catelani e S. Cattaneo, *I Beni e le Attività culturali*, in *Trattato di Diritto amministrativo*, Vol. XXXIII, Padova, 2002.

Per le opere monografiche sui beni culturali, A. Bartolini, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Ann. VI, Milano, 2007; M. Graziadei, *Beni culturali (circolazione dei)*, in *Enc. Dir.*, Ann. II, Milano, 2007; M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976; S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rass. Arch. Stato*, 1975.

Per i commentari al Codice dei beni culturali e del paesaggio, (a cura di) M.A. Sandulli, *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019; *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) G. Trotta, G. Caia ed N. Aicardi, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Padova, 2006; *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) A. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi, Torino, 2005; *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 2 gennaio 2004, n. 42*, (a cura di) R. Tamiozzo, Milano, 2005.

ponderata alla luce, anche, della norma precedente che consente al legislatore di individuare tipologie appartenenti al patrimonio culturale, ulteriori rispetto a quelle già individuate<sup>43</sup>.

Si può ritenere come si collochi sulla stessa linea l'obiettivo cui tende la non risalente introduzione dell'art. 9 *bis* nel Codice, mediante la l. 22 luglio 2014, n. 110, in ordine all'individuazione delle tipologie dei professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali che, non superflamente, ne sottolinea anche la responsabilità<sup>44</sup>, ed interessa qui notare come i professionisti individuati dalla norma appena ricordata, debbano essere, comunque, in possesso di “adeguata formazione ed esperienza professionale”<sup>45</sup>.

Allo stesso modo, l'art. 29 sulle “misure di conservazione” dei beni culturali -si direbbe significativamente-, prevede che tutti gli interventi siano preceduti da una “una coerente, coordinata e programmata attività di studio”<sup>46</sup>.

La definizione codicistica della tutela prevede, quindi, la preliminare individuazione di beni rientranti nella nozione di patrimonio culturale al fine di

---

<sup>43</sup> M.T. Caputi Jambrenghi, *Commento agli articoli 3-6*, in *Commentario* cit., (a cura di) A. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi, Torino 2005, 46.

<sup>44</sup> L'art. 9 *bis* del Codice prevede: “In conformità a quanto disposto dagli articoli 4 e 7 e fatte salve le competenze degli operatori delle professioni già regolamentate, gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi, di cui ai titoli I e II della parte seconda del presente codice, sono affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale”.

<sup>45</sup> Deve osservarsi che la prassi evidenzia come vengano affidati dal Ministero interventi di valorizzazione a società commerciali (per es. “Urban Vision s.p.a.”) nelle quali operi un professionista la cui tipologia è individuata nell'art. 9 *bis*, e, tuttavia, manchi una disciplina specifica sulla responsabilità del risultato e sulla competenza specialistica che le società suddette dovrebbero assicurare, non diversamente dai professionisti istituzionalmente competenti.

<sup>46</sup> I commi 7 e seguenti dell'art. 29 individuano i requisiti e i profili di competenza per conseguire la qualifica di restauratore di beni culturali, i criteri e i livelli di qualità per l'insegnamento del restauro e la possibilità di accordi tra Ministero, Università e Istituti di ricerca per l'organizzazione e lo svolgimento di corsi di alta formazione specialistica nel restauro. Un utile richiamo in questo ambito può essere effettuato, all'Istituto centrale per il restauro e all'Opificio delle pietre dure, nonché agli studi, ancora attuali, di C. Brandi compendati nel fondamentale *Teoria del restauro* del 1963, ripubblicato da La nave di Teseo, Milano, 2022.

garantire la loro protezione e conservazione; queste ultime sono attuate mediante le corrispondenti “misure” disciplinate nel Capo II, rispettivamente, nelle norme di cui agli artt. 20-28 (sezione I) e 29-44 (sezione II). La sezione III, dall’art. 45, contempla le “altre forme di protezione” tra cui le prescrizioni di tutela indiretta, la disciplina dell’apposizione di manifesti e cartelli pubblicitari, la regolazione del commercio nelle aree pubbliche di valore culturale<sup>47</sup>.

Una rilevante novità, sull’argomento qui indagato, contenuta nella definizione di tutela del patrimonio culturale dell’art. 3 del Codice è costituita dalla sua proiezione a “fini di pubblica fruizione”<sup>48</sup>.

Le leggi del 1939, come prima rilevato, avevano disciplinato la tutela delle cose d’interesse artistico e storico come funzione tendente, esclusivamente, alla loro conservazione *ex se* intesa, a prescindere da qualsivoglia interesse alla conoscenza diffusa, alla fruizione e persino all’esercizio del “diritto di visita” da parte della collettività.

La definizione di tutela contenuta nel d.lgs. n. 112/1998, all’art. 148, aveva fatto richiamo (soltanto) a: *“ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali”*.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, in piena discontinuità rispetto alle precedenti reticenze normative, mediante le misure di protezione e conservazione, essenziali per garantire la tutela del patrimonio culturale, rilancia una espressa tensione alla loro pubblica fruizione.

---

<sup>47</sup> Su quest’ultima disciplina, sia consentito il rinvio a M. di Donna, *Regolazione delle aree pubbliche di valore culturale, esercizio del commercio e usi non compatibili*, in *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, 2017.

<sup>48</sup> G. De Giorgi Cezzi, *Commento all’art. 3*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M.A. Sandulli, cit., 41.

La tutela non è più riguardata, dunque, per sé, con l'esclusivo scopo di conservare, magari confinati, "al riparo dal contatto con la vita"<sup>49</sup>, nei depositi degli istituti e luoghi della cultura (art. 101), i beni culturali, ma è ora intesa come direttamente funzionale all'esperienza, all'incontro, al contatto diretto delle persone con essi<sup>50</sup>.

Quanto si è appena detto, se è come sembra, realizza un radicale cambio di rotta della funzione di tutela che va a saldarsi, in un *unicum*, alla fruizione e, in via mediata (come si sta per riferire), alla valorizzazione del patrimonio culturale.

#### 4. Valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale

L'art. 6, primo periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce la valorizzazione del patrimonio culturale disponendo che essa: "... *consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura*"<sup>51</sup>.

Lo "sviluppo della cultura", dunque, per la (più recente) impostazione codicistica, non viene realizzato mediante la (sola) funzione di tutela, come previsto dal

---

<sup>49</sup> L'espressione è di F. Santoro Passarelli, *Concetto di bene culturale*, cit., 550, il quale, nel 1972, anticipando quanto sarebbe accaduto negli anni successivi, ha rilevato che: "*Nella valutazione complessiva del dettato costituzionale [art. 9 Cost.] sembra doversi cogliere l'idea che la tutela dei beni culturali è postulata come corollario della norma fondamentale dedicata allo sviluppo della cultura e che tale tutela debba essere orientata appunto nel senso più idoneo a conseguire l'utilizzazione diretta dei beni come strumento di cultura. Il compito assai delicato che si pone al legislatore e all'interprete è quello di contemperare le due esigenze di conservazione e di diffusione, cui deve perciò ispirarsi la disciplina dei beni culturali*".

<sup>50</sup> V. Caputi Jambrenghi, *Destinazione* cit. 258 e ss.

<sup>51</sup> Tra le più recenti opere monografiche sulla valorizzazione dei beni culturali, possono richiamarsi A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2017; B. Accettura, *La valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, 2015; D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011.

secondo comma dell'art. 9 Cost. -ai sensi del quale: “[La Repubblica] *Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”- bensì, e con indubbia efficacia, anche dalla valorizzazione del patrimonio culturale<sup>52</sup>.

La valorizzazione, per la definizione del Codice, è diretta a “promuovere la conoscenza” e ad “assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica” dello stesso. Come la dottrina ha, opportunamente, messo in rilievo essa rivela, in particolare: “*una natura eterogenea e composita, fatta di funzioni, servizi, normazione ed altre attività (la riqualificazione di immobili ed aree, la promozione)*”<sup>53</sup>.

Si è considerato al paragrafo precedente che, ai sensi dell'art. 148, lett. e) del d.lgs. n. 112/1998, recante la prima definizione di valorizzazione, essa consta(va) in: “*Ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione*”.

La definizione codicistica finalmente stacca, assegnandole una propria autonomia, la nozione di valorizzazione da ogni relazione con la conservazione, e pertanto dalla tutela; al contrario, quest'ultima, nell'attuale impostazione, diviene il limite oltre il quale la valorizzazione non può spingersi avendo, il comma 2 dell'art. 6, sancito che: “*La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze*”<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> L'art. 1, comma 3 del Codice recita: “*Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione*”.

<sup>53</sup> M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2, 2007, 2.

<sup>54</sup> “*Con il Codice si giunge ad affermare il principio della doverosità della valorizzazione pubblica da parte di Stato, regioni ed altri enti territoriali (art. 1, comma 3), ferma rimanendo la prevalenza delle ragioni della tutela (art. 1, comma 6; art. 6, comma 2)*”, G. Severini, *Commento agli artt. 6-7 cit.*, 58.

Sulla base della riportata disposizione, una parte della dottrina ha sostenuto la tesi della subordinazione della valorizzazione alla tutela<sup>55</sup>; posizione, tuttavia, non condivisa da altra opinione dottrina<sup>56</sup>.

Una conferma del rapporto funzionale disegnato dal Codice tra tutela e valorizzazione è offerta dal secondo periodo del primo comma dell'art. 6 che prevede che (la valorizzazione): “... *comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale*”.

Altri autori hanno notato, secondo una prospettiva sostanzialista, come con la valorizzazione, in realtà, si vogliono designare, con un criterio “per esclusione”, tutti gli interventi aventi ad oggetto il patrimonio storico e artistico non strettamente riconducibili alla conservazione<sup>57</sup>.

Come previsto da quella contenuta nel d.lgs. n. 112/1998, la definizione odierna richiede, ancora, che la valorizzazione assicuri<sup>58</sup> le migliori condizioni di “utilizzo” e di “fruizione pubblica” del patrimonio culturale.

---

<sup>55</sup> C. Barbati, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 1, 2004, che ha rilevato come: “*Il secondo comma della norma in esame, riprendendo quanto enunciato nell'art. 1, comma 6, ribadisce la subordinazione della valorizzazione alle prioritarie esigenze della tutela, la quale si conferma così parametro ed insieme limite capace di conformare l'estensione e le modalità degli «altri» interventi in materia di beni culturali*”.

<sup>56</sup> Per l'affermazione dell'insussistenza della subordinazione della valorizzazione alla tutela, si richiamano le argomentazioni di A. Iacopino, *Modelli*, cit., 124, secondo la quale l'opposta posizione: “... *si fonda su una lettura parziale dell'art. 9 Cost., ritenendo giustificata l'affermazione di una subordinazione della valorizzazione alla tutela dalla circostanza che quest'ultima «concreta infatti un espresso principio costituzionale» con ciò limitandosi a richiamare il co. 2 della disposizione costituzionale e non tenendo in alcun conto il principio di promozione e sviluppo della cultura, anch'esso di rango costituzionale, codificato nel co. 1 della su richiamata disposizione e di cui la valorizzazione costituisce espressione*”. Non agevole successo può ottenere, tuttavia, questa inversione in sede esegetica, e anche logica, dei valori chiaramente espressi nelle leggi: la tutela non può che condizionare, sempre e comunque, la valorizzazione e anche la fruizione proprio per effetto di quanto dispone l'art. 6, comma 2 del Codice.

<sup>57</sup> L. Casini, *Diritto del patrimonio*, cit., C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciuolo, 205, che ricorda la tesi di T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali* cit., 30, i quali avevano ritenuto che: “*La funzione di valorizzazione si manifesta in correlazione all'essere i beni culturali destinati alla fruizione, la cui attuazione richiede misure per consentire, agevolare e accrescere le possibilità di accesso ai valori di cui i beni protetti sono testimonianza*”.

<sup>58</sup> L'art. 148 utilizzava il predicato “garantire”.

### *5. Contenuto e finalità della valorizzazione dei beni culturali*

Il riferimento alla fruizione pubblica nella definizione di valorizzazione del patrimonio culturale della norma di cui all'art. 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, potrebbe apparire, perlomeno per i beni culturali, estraneo alla nozione stessa di valorizzazione<sup>59</sup>.

Com'è noto, il Codice, nel Titolo secondo (della Parte seconda riguardante i “beni culturali”) disciplina, separatamente, la fruizione e la valorizzazione: la fruizione pubblica al Capo primo, dalle norme di cui agli artt. 101-110, la valorizzazione al Capo secondo, negli artt. 111-121.

Fruizione e valorizzazione, dunque, benché olisticamente avvinte poiché tendenti alla medesima finalità costituzionale, la promozione dello “sviluppo della cultura”, sono oggetto di discipline specifiche quanto a organizzazione, struttura, procedure e mezzi.

Appare, pertanto, meritevole di riflessione la scelta del legislatore di includere, nella definizione di cui all'art. 6, la fruizione pubblica nella (nozione di) valorizzazione del patrimonio culturale, presentandola finanche quale sua specificazione.

È pur vero che la fruizione pubblica, a differenza della tutela (e della valorizzazione) non appare, a tutta prima, specificamente presa in considerazione dalla Costituzione, benché il compito della promozione dello sviluppo della cultura affidato dall'art. 9 alla Repubblica, dovrebbe attestare tutto il contrario. In ogni caso, è ragionevole ritenere, proprio sulla base delle norme del Codice dei

---

<sup>59</sup> La definizione di valorizzazione del Codice fa riferimento anche all'«utilizzo» del patrimonio culturale, richiamando in questo modo la disciplina dell'uso dei beni culturali che è, specificamente, individuata dalle norme di cui agli artt. 106-109 del Codice -nel Capo relativo alla “fruizione dei beni culturali”.

beni culturali, che la fruizione abbia una sua specificità concettuale e funzionale, nonostante la definizione dell'art. 6, non comprensibilmente, sembra escluderla.

L'art. 01 della l. 12 novembre 2015, n. 182 -che ha convertito, con modificazioni, il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 riguardante "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione"- ha disposto che, in attuazione dell'art. 9 Cost., la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale costituiscono attività che rientrano nei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., confermando in questo modo l'autonomia concettuale della fruizione rispetto sia alle funzioni di tutela, sia a quelle proprie della valorizzazione.

Nondimeno, l'art. 9 *bis* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, introdotto dalla legge 22 luglio 2014, n. 110, sui "Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali", come già osservato, prevede che siano affidati alla responsabilità e all'attuazione dei medesimi, secondo le rispettive competenze, non solo gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali, ma anche quelli relativi "alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi", sancendo, quindi, una chiara separazione della fruizione pubblica dalla funzione di valorizzazione.

Alla stregua dei primi risultati di questa ricerca, pertanto, il nucleo della valorizzazione del patrimonio culturale potrebbe risiedere *proprio* nel suo etimo di "metter in valore", di "dare importanza a una cosa", pertanto diffonderne la conoscenza più ampia all'interno della collettività<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> G. Severini, *Commento agli artt. 6-7*, cit., 58, il quale ricorda come: "La nozione giuridica di valorizzazione (mise en valeur) appare in Francia per effetto della legge n. 62-903 del 4 agosto 1962 «complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et hesthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière», promossa da André Malraux, ministro degli affari culturali: per i secteurs sauvegardés (complessi storici, estetici o naturali: ma essenzialmente centri storici) parla di sauvegarde et mise en valeur e di relativi piani".

La norma di cui all'art. 6 del Codice, dunque, promuove in particolare la “conoscenza” del patrimonio culturale<sup>61</sup>.

Si tratta di una conoscenza informativa, intellettuale, di contenuto cognitivo. Non esperienziale, quale, invece, si realizza mediante la fruizione, in cui prevale il contatto diretto, umano con il bene culturale e che, per maggior parte, si svolge nell'ambito degli istituti e dei luoghi della cultura previsti dall'art. 101 del Codice.

Pronunciandosi sull'attività di restauro dei beni culturali -“che costituisce una delle attività fondamentali in cui si esplica la tutela dei beni medesimi”- la Corte costituzionale ha significativamente rilevato che, seppur attraverso le operazioni di restauro si possa giungere alla valorizzazione dei caratteri storico artistici del bene, questa è però cosa diversa dalla valorizzazione del bene al fine della sua fruizione; quest'ultima, ha precisato la Consulta, non incidendo sul bene nella sua struttura morfologica, concerne la diffusione della conoscenza dell'opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione<sup>62</sup>.

Non è superfluo aggiungere che la conoscenza intellettuale del patrimonio culturale è senza dubbio idonea a promuovere lo “sviluppo della cultura” quale finalità - contenuta (anche) nella sua definizione- della valorizzazione *ex art. 6* e compito fondamentale della Repubblica, perseguito, ai sensi della norma di cui all'art. 9, comma 1 Cost., bensì attraverso -testualmente- la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Già T. Alibrandi aveva segnalato che: “*La funzione valorizzante va ricostruita attorno ad un connotato essenziale del bene culturale, e cioè alla sua istituzionale destinazione alla fruizione da parte della collettività. La valorizzazione tende perciò all'apprestamento dei mezzi diretti a consentire, accrescere o migliorare la possibilità di accesso conoscitivo ai beni culturali, così da agevolare la percezione e l'apprendimento dei valori che a essi ineriscono*”, *Valorizzazione*, cit., 1640.

<sup>62</sup> Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9, in *Riv. giur. edil.*, 2004, I, 375.

<sup>63</sup> “*Le norme di valorizzazione, «assecondano ed esplicano il valore culturale dei beni cui si riferiscono, attraverso la soddisfazione di situazioni soggettive di terzi convergenti con detto valore»: si tratta cioè di attività ulteriori rispetto a quelle di tutela che hanno lo scopo di*

Va considerata, in proposito, l'opportunità di richiamare una recente pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 13 febbraio 2023, n. 5<sup>64</sup>, che, anche per i cc.dd. beni culturali immateriali, definiti "espressioni di identità culturale collettiva" dalla norma di cui all'art. 7 *bis* del Codice, ha ritenuto che, ai sensi degli artt. 7 *bis*, 10, comma 3, lett. d), 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto a tutela di beni che sono espressione di identità culturale collettiva, non solo per disporre la conservazione sotto il profilo materiale, ma anche: "... *per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituire la testimonianza*"<sup>65</sup>.

Il vincolo culturale, di "destinazione d'uso", che -giova precisare- non è previsto dal Codice generalmente, ma ricavato -forse *de jure condendo*- dall'Ad. Plen., assolve, dunque, non solo alla funzione sua propria di conservare l'integrità materiale della *res*, ma anche -e, si direbbe, soprattutto- a quella di assicurarne, nel corso del tempo, la valorizzazione, ossia la conoscenza piena che permette una condivisione da parte delle persone funzionali a consentire la trasmissione, anche alle generazioni future (v. art. 9, comma 3 Cost.), dei valori immateriali insiti nella *res*.

---

*integrare e migliorare queste ultime al fine di consentire la miglior fruizione del patrimonio culturale che racchiude la memoria storica della società civile*", M.T. Caputi Jambrenghi, *Commento cit.*, 47, la quale richiama N. Aicardi, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e sul ruolo del ministero per i Beni e le Attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon*, 1, 2003.

<sup>64</sup> Investita della questione dalla sezione VI del Consiglio di Stato, con l'ordinanza 28 giugno 2022, n. 5357.

<sup>65</sup> Oltre al principio riportato nel testo, più vicino ai tempi della ricerca, ha inoltre statuito l'Adunanza plenaria che: "*Ai sensi degli articoli 7 bis, 10, comma 3, lettera d), 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, del codice n. 42 del 2004, il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto quando il provvedimento risulti funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici, sulla base di una adeguata motivazione, da cui risulti l'esigenza di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale nello stesso incorporato*".

La conoscenza propria della valorizzazione culturale, è utile precisare, oggi ottiene una diffusione, quasi universale, per effetto della immissione nella rete Internet delle riproduzioni dei beni culturali<sup>66</sup>, fino alla nuova teoria cd. “bene culturale digitalizzato”<sup>67</sup>, dei luoghi e degli istituti della cultura che, finanche, permettono la loro visita virtuale.

La disciplina specifica delle attività di valorizzazione dei beni culturali prevista al Capo II del Titolo II del Codice (articoli da 111 a 119), peraltro, non contrasta l’esposto assunto, posto che essa ha ad oggetto -in estrema sintesi- l’“esercizio delle funzioni e il perseguimento delle finalità indicate all’articolo 6”, la regolazione della “attività” di valorizzazione, anche a iniziativa privata, la previsione di modelli e profili di organizzazione, anche consensuali, cui deve conformarsi e le modalità della sua gestione in forma diretta o affidata a terzi.

La valorizzazione, non va infine trascurato, implica la promozione della ricerca, dello studio e delle “altre attività conoscitive” del patrimonio culturale (art. 118 Codice), come della “diffusione della conoscenza” dello stesso nelle scuole e nelle università, promuovendo a questo scopo la conclusione di accordi tra il Ministero della cultura e i Ministeri dell’istruzione e del merito e dell’università e della ricerca.

#### *6. La valorizzazione dei bb.cc. in senso economico*

Negli anni più recenti si è fatta strada, affiancandosi alla nozione di valorizzazione in senso tradizionale tendente all’esaltazione del valore culturale

---

<sup>66</sup> G.D. Finocchiaro, *La valorizzazione delle opere d’arte on line e in particolare la diffusione on line di fotografie di opere d’arte. Profili giuridici*, in *Aedon*, 3, 2020.

<sup>67</sup> P. Forte, *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2019.

della cosa che presenta il relativo interesse (artistico, storico, archeologico ecc.), un'accezione della stessa avente finalità economica.

Il bene culturale viene preso in considerazione non soltanto quale veicolo dei valori immateriali da esso custoditi, ma (anche) quale occasione di sfruttamento economico, realizzato mediante la sua gestione<sup>68</sup>.

Tanto sembra corroborato dalla disposizione che contempla il coinvolgimento dei privati nella valorizzazione del patrimonio culturale di cui all'art. 6, comma 3 del Codice<sup>69</sup>; previsione che fa *pendant* con l'art. 111, comma 1°, ultimo periodo, per cui alle attività di valorizzazione ivi indicate possono concorrere i privati<sup>70</sup> e, col comma 2°, che prevede che essa può essere sia di iniziativa pubblica che privata<sup>71</sup>.

Si tratta della cd. "valorizzazione economica": l'esito economicamente inteso generato dalla valorizzazione culturale, l'utilità economica, in altri termini, che il bene culturale è in grado di generare in occasione della sua fruizione.

Al riguardo, si è sostenuto in dottrina che la dimensione economica non costituisce una qualità intrinseca, ma una proiezione del bene culturale, non riguardando, in effetti, il bene in sé, ma l'organizzazione che orbita attorno alla sua gestione<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> V. Caputi Jambrenghi, *Destinazione* cit., il quale, con riferimento alla legge n. 352/1997, rilevava come: "L'esigenza (segnata da questa legge, n.d.r.) di coniugare produzione economica, conservazione e valorizzazione dei beni culturali ha il pregio di rendere esplicito che il patrimonio storico artistico costituisce una risorsa in grado di soddisfare il duplice bisogno comune di cultura e di sviluppo economico", 254 e ss.

<sup>69</sup> E. Battelli, *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, (a cura di) E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro, Roma, *Collana del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi Roma Tre*, 2017, 66 e ss.

<sup>70</sup> P. Carpentieri, *Commento all'art. 6*, che ha ritenuto la disciplina in parola alla stregua di un'univoca enunciazione del principio di sussidiarietà orizzontale in tema di valorizzazione dei beni culturali, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 2 gennaio 2004, n. 42*, (a cura di) R. Tamiozzo, Milano, 2005, 17.

<sup>71</sup> Il comma 4° dell'art. 111 considera la valorizzazione ad iniziativa privata "attività socialmente utile" riconoscendone "la finalità di solidarietà sociale".

<sup>72</sup> G. Severini, *L'immateriale economico dei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, 3, 5 e ss.

È stato inoltre sostenuto che la valorizzazione economica non si manifesta come antitetica alle funzioni di tutela e valorizzazione in senso propriamente culturale, bensì ne costituisce una loro correlazione, poiché la redditività, agli effetti finali, ha riflessi vantaggiosi sia per la conservazione sia per la fruizione del bene<sup>73</sup>; la valorizzazione culturale e quella economica, perciò, non sono tra loro in rapporto di reciproca negazione, in quanto quest'ultima (non solo non è incompatibile con la prima, e con la tutela, ma) può, al contrario, costituire valido strumento per conseguire siffatti obiettivi.

È stata, pertanto, desunta in dottrina una nozione di valorizzazione attraverso la quale il legislatore attinge la finalità del “*maggior valore del bene culturale, e non della mera spendibilità commerciale del bene sul mercato*”<sup>74</sup>.

L'*utilitas* ritraibile dal bene è quindi intesa sia come culturale, poiché idonea ad accrescere le conoscenze dei fruitori del bene -la “promozione dello sviluppo della cultura” dell'art. 9, comma 1 Cost.-, sia come economica, consentendo, in via indiretta, un maggior scambio, nel suo mercato di riferimento, dei servizi ad essa strumentali, talvolta qualificando, ad esempio, l'area nella quale il bene si trova<sup>75</sup>.

Il merito della tesi in commento è nella considerazione per cui le diverse forme di valorizzazione economica restano, in ogni caso, strettamente avvinte alla valorizzazione *stricto sensu* culturale; è stato ritenuto, d'altronde, che la considerazione della dimensione economica prodotta o connessa alla tutela e alla

---

<sup>73</sup> Sulla “contaminazione” tra patrimonio culturale e crescita socio-economica, G. Sciallo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, 3, 1.

<sup>74</sup> A. Morrone, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2014, 132.

<sup>75</sup> E. Battelli, *La valorizzazione*, cit., 67.

valorizzazione dei beni culturali, non potrebbe essere più una valutazione di tipo opzionale, ma un “dovere” per i pubblici poteri<sup>76</sup>.

È vero tuttavia che il Codice, ispirato alla concezione della prevalenza della cultura e dei suoi beni giuridici, sembra escludere, se non in casi eccezionali, le attività volte solo a ricavarne un vantaggio economico, accessorio e strumentale, individuando a tal fine uno specifico ruolo dei soggetti privati<sup>77</sup>.

Ad avviso di una dottrina economica, l’effetto finanziariamente inteso della valorizzazione è indiretto nella misura in cui il bene culturale può essere ritenuto elemento di attrazione di un territorio per gli operatori economici e quindi fattore di ricchezza per i suoi cittadini oltre che per i potenziali fruitori<sup>78</sup>.

Di non poco interesse è dar conto della giurisprudenza che si è occupata del punto di osservazione sulla valorizzazione qui approfondito, la quale ha tenuto ad osservare che la nozione generale oscilla tra due poli concettuali essenziali: la valorizzazione come potenziamento dell’espressione del valore culturale del bene e la valorizzazione del bene culturale come criterio di gestione dell’istituto della cultura capace di autofinanziarsi secondo canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell’*agere* amministrativo. Precisando che quest’ultima nozione si collega a un concetto metagiuridico di valorizzazione dei beni culturali, che prende in considerazione il bene culturale come occasione di crescita economica della società (valore «economico» e non «finanziario» del bene culturale), ha concluso che la scelta dell’amministrazione di privilegiare la valorizzazione come espressione del valore culturale del bene e di considerare l’ulteriore accezione

---

<sup>76</sup> G. Morbidelli, *Introduzione*, in *L’immaterialità economica nei beni culturali*, (a cura di) G. Morbidelli e A. Bartolini, *Quaderni Cesifin*, Torino, 2016, 1 e ss., citato da A.O. Cozzi, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2018, 2, 7.

<sup>77</sup> Si fa evidentemente riferimento al procedimento di sponsorizzazione ormai oggetto di una specifica disciplina: sottolinea l’aspetto economico della valorizzazione, S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673.

<sup>78</sup> E. Battelli, *passim*.

della valorizzazione come accessoria e non prevalente, non può ritenersi sindacabile dal Giudice amministrativo se non sotto il profilo della illogicità e della non congruità<sup>79</sup>.

### *7. Restauro e valorizzazione del bene culturale*

L'attività di restauro dei beni culturali -come vedremo poliedrica e di grande rilievo- tende anzitutto alla loro conservazione, ma produce -si direbbe inevitabilmente- un effetto ulteriore che è da ricondurre alla valorizzazione (oltreché alla fruizione) del bene restaurato.

Altro è, infatti, svolgere attività di divulgazione e conoscenza (ad es. nella mostra dei dipinti di Francesco Solimena) di una serie di tele di un grande pittore, ma non restaurate, altro è, viceversa, offrire l'esercizio della funzione di valorizzazione a quel dipinto mediante il suo restauro: la bellezza del prodotto artistico, in precedenza evidenziata, esprime tutto il valore originario dell'opera e può dirsi frutto ad un tempo sia della sua conservazione, sia della valorizzazione.

La descritta attitudine del restauro trova traccia anche nella sua definizione recata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e, in particolare, nella parte in cui, l'art. 29, dopo aver evidenziato che il restauro tende a garantire l'integrità materiale ed il recupero del bene culturale, ne sottolinea la tensione alla protezione ed alla "trasmissione dei suoi valori culturali"<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> T.a.r. Puglia, Bari, sez. III, 27 febbraio 2017, n. 190, che ha ritenuto non inficiata da vizi di illogicità, né sproporzionata, errata o discriminatoria, la scelta della p.A. regionale di accordare prevalenza alla valorizzazione culturale per la pubblica fruizione del bene (posta come obiettivo principale del finanziamento), rispetto alla quale la capacità di generare potenziale economico, con risvolti anche di natura privatistico-imprenditoriale, deve essere intesa come indotto conseguente alla valorizzazione culturale del bene, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 2, I, 490.

<sup>80</sup> L'art. 29, comma 4 del Codice prevede che: "Per restauro si intende l'intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali".

La trasmissione dei valori culturali contenuti nel bene si riferisce, evidentemente, alle generazioni successive<sup>81</sup> e implica, con eguale evidenza, che queste, grazie ai restauri di cui la cosa è stata oggetto, potranno beneficiare integralmente della sua conoscenza e della fruizione. Si pensi che, con riferimento alla valorizzazione ottenuta in conseguenza dell'opera dei restauratori, già nel rinascimento italiano, sono stati restaurati beni culturali di epoche risalenti nel tempo con l'impegno di molti importanti scultori e architetti che hanno iniziato la loro attività artistica come restauratori (così il Bernini, il Borromini, in epoca successiva il Canova). Oggi, infatti, si dispone di una testimonianza completa di beni, di opere preziose, soprattutto dell'Evo medio, a seguito dell'impegno geniale di insuperati maestri profuso nelle opere di restauro.

Si osservi inoltre che, come si è detto, ai sensi della definizione di tutela del patrimonio culturale prevista dalla norma di cui all'art. 3 del Codice, essa è effettuata "per fini di fruizione pubblica"; sicché, costituendo l'attività di restauro, anche ai sensi della norma di cui all'art. 29 del Codice, la misura di conservazione più importante, in quanto incidente in via diretta sulla materialità della cosa, esso, anche per il diritto positivo, realizza l'effetto ulteriore di valorizzare e rendere concretamente fruibile il bene culturale.

E il restauro è eseguito da restauratori in possesso di diploma di specializzazione, sicché, quanto all'importanza della loro opera, è stato acutamente osservato, dopo l'incendio di uno dei teatri italiani più prestigiosi, che, attesa l'avvenuta constatazione, in cantiere, di non poter procedere ad una opera di restauro, non

---

<sup>81</sup> Si rinvia a quanto rilevato -nella nota 34- in merito alla possibilità di estendere alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione il riferimento che il comma 3° dell'art. 9 Cost., introdotto dalla l. cost. n. 1/2022, effettua all'«interesse delle future generazioni» con riguardo alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

consentita dalla assenza della materia, ci si è dovuti affidare al “saper fare” proprio del restauratore (l’esito è stato quasi entusiasmante).

Rileva che dopo un grave danno che ha messo fuori fruizione un bene culturale come un teatro artisticamente realizzato, a sua volta contenitore di attività culturali come lo spettacolo lirico, la commedia, la tragedia ecc., il restauro tiene necessariamente conto dell’anima popolare che è l’entità realmente danneggiata e che, come espressione collettiva, ambisce a riavere dall’intervento dell’autorità, tal quale, il bene perduto.

In siffatto contesto al restauratore spetta realizzare l’opera *“riproposta come era in funzione ed è restata nella memoria dei sopravvissuti in ragione di cancellare con ripristino dei luoghi il dolore patito dalla collettività”*<sup>82</sup>.

Il restauro del bene culturale è dunque attività di particolare rilievo, tra le più impegnative per professionalità artistiche e tecniche ad un tempo.

Quanto, in particolare, alle opere d’arte -assai diverso è il restauro dei beni archeologici- esso consiste nell’assumere la conservazione -se sia possibile- oppure nella reintegrazione di particolari danneggiati (dal tempo, dall’inerzia, da traumi vari) delle opere originarie.

Il restauro ha, infatti, attirato nel tempo l’interesse collettivo delle popolazioni, dei Comuni d’Italia, gelose della ricchezza della loro cultura<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> R. Martines, *Il vero e il verosimile: le ragioni del restauro*, in *Il teatro Petruzzelli. Un restauro per la città*, Bari, 2000, 175. L’A. propone una similitudine di gran valore: *“Come nel teatro greco lo scopo della rappresentazione è la catarsi, di fronte al disastro la reazione consiste nell’esorcizzare il danno e nel cancellarlo; il luogo, quando è monumento culturale, assume valore di memoria collettiva, sicché il ripristino della immagine perduta costituisce l’unica conclusione del teorema. Solo quando il tempo trascorso ha cancellato la generazione che reca in sé la memoria, la collettività accetta un nuovo simbolo, un diverso spazio”*, 179.

Aggiunge l’A.: *“La conservazione ed il rispetto per questo «tempo-luogo» della memoria e le significazioni pubbliche e sociali ad esso connesse costituiscono i canoni e le linee guida... propri del suo ripristino. In tal senso si è voluto che la ricostruzione fosse ancora un atto interno alla disciplina del restauro... Solo seguendo tale direzione è... possibile rimarginare il danno più importante: la ferita che c’è nell’occhio che produce un’ulcerazione nel cuore”*, 189.

Fino alla prima parte del '900, il restauro per eccellenza, quello dei monumenti, della pittura e della scultura artistiche, ebbe ad oggetto il ripristino del bene culturale nel suo assetto originario, mediante la ricostruzione o il rifacimento di parti venute a mancare.

Successivamente il restauro dei beni culturali ha seguito regole e tecniche assai diverse, limitative dell'intervento, per i fabbricati con il consolidamento delle fondamenta, il rinforzo di parti dell'edificio e, soltanto se indispensabile, il ripristino di ciò che c'era, ma a condizione che le parti rinnovate fossero ben distinguibili rispetto alla consistenza originaria. Prevale la semplice ripulitura anche per le sculture e le pareti dei fabbricati, ottenuta con tecniche diversificate e definite -questo è ciò che rileva- non invasive.

Risulta non continua, va osservato, la liberazione di cose d'arte, come complessi immobiliari, conventi, castelli, anche quadri o affreschi, statue marmoree o bronzee, da superfetazioni successive alla loro composizione; si pensi alle chiostrine di porticati chiuse per rilevarne ambienti abitabili, aggiunte nei dipinti originari di stemmi o rappresentazioni del "mecenate proprietario" che ha ingaggiato il grande artista, aggiunte di figure di animali presenti in altri Stati o di piante autoctone in un paesaggio agreste ecc.

La dottrina specialistica riconosce che proprio sull'ampio tema del restauro artistico gli interventi della Carta del restauro del 1987, aggiornata nel 1995, sono ispirati ai principi enucleati dal genio di Cesare Brandi sin dalla sua definizione storico-critica del restauro.

---

<sup>83</sup> Nella città di Lucca, in pieno Evo medio, fu introdotta un'imposta speciale, definita "restauro", sull'estimo urbano (oggi diremmo Imu) per compensare le squadre di quartiere formate da cittadini che si erano impegnati nella manutenzione delle strade, dei ponti, dei palazzi storici, a volte anche nella loro costruzione: beni pubblici come quelli culturali che erano storicamente messi all'attenzione della popolazione che si trovava a loro diretto contatto.

Il successo delle operazioni di restauro del grande patrimonio italiano, non inferiore, secondo l'Unesco, al 35% di tutto il mondo, considerata la disponibilità anche tecnica e tecnologica per il nostro Paese dei beni ecclesiastici -come prevede esplicitamente il nuovo Concordato approvato con l. 25 marzo 1985, n. 121 e, ancor più nel dettaglio, l'Intesa del 13 settembre 1996 tra Città del Vaticano e Repubblica italiana, nonché il regolamento di esecuzione approvato con d.p.r. 26 settembre 1996, n. 571-, deve essere ricondotto, nella sua ricchezza, alla cura delle fiorenti Scuole nel contrasto al degrado della cosa d'arte dovuto ad agenti di ogni tipo, chimici, fisici, meteorologi, dell'inquinamento nei centri urbani fonti di insidia continua per la qualità della conservazione del bene.

E il successo<sup>84</sup> è quasi sempre assicurato dal rispetto delle varie fasi che sono ormai proprie di tutti i restauri, a prescindere dall'intensità dell'intervento in ciascuna di esse, che dipende dalle condizioni concrete nelle quali si imbatte il restauratore: si prendono le mosse da una prima fase informativa che ha ad oggetto l'acquisizione del livello di conoscenza indispensabile per la scelta delle modalità e delle tecniche che sia possibile predeterminare rispetto all'operazione centrale del restauro, scelta conseguente dei materiali per la pulitura, per

---

<sup>84</sup> A riprova del successo dell'intervento della Scuola di restauro italiano sui beni in titolarità ecclesiastica può citarsi una iniziativa recentissima di restauro di ben 293 tra chiese ed edifici vaticani, inseriti nel Fondo per gli edifici di culto -F.e.c.- (tra cui la Basilica di San Domenico a Bologna, il Chiostro fortificato di Santa Chiara a Napoli, Santa Maria Novella a Firenze, e altre numerose chiese), per cui sono state celebrate due procedure di gara in applicazione di un accordo quadro del valore complessivo di 257 milioni di euro, il cui bando è stato pubblicato da Invitalia nel dicembre 2022 in esecuzione di determinazioni della "Direzione centrale degli Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto" del Ministero dell'Interno.

I due bandi sono collegati alla misura del Piano nazionale di ripresa e resilienza M1C3 "Investimenti sulla sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio del Fai e siti di ricovero per le opere di arte". Alla suddivisione delle due procedure in nove lotti legati all'elemento geografico, segue la suddivisione, per ogni lotto geografico di quattro sub-lotti prestazionali, relativi al diverso oggetto e tipo d'intervento richiesto per la concreta fattibilità e la susseguente realizzazione delle opere: si tratta di servizi tecnici, di verifica della progettazione, di lavori e servizi di collaudo. È da considerare che l'accordo quadro funge da supporto alla *governance* dell'intervento di Pnrr e ha permesso l'avvio contestuale di tutte le procedure d'appalto relative alle fasi prestazionali intese alla esecuzione dell'intervento. Inoltre ha consentito agli operatori economici di organizzare per tempo l'offerta.

l'abrasione di superfetazioni o di parti alterate di colore, scelta dei colori da eventualmente ridefinire con l'intervento più limitato che sia possibile, ecc.

Questa prima fase comprende la ricerca documentale negli archivi per gli accertamenti sulle materie adoperate dall'autore, sull'epoca di realizzazione dell'opera e delle tecniche applicate nel tempo. Di tutto ciò che è oggetto di intervento si conserva documentazione fotografica eseguita con le tecniche più aggiornate trattandosi della "storia" del singolo monumento, del quadro, dell'affresco, del castello medievale, ecc.

Nella seconda fase frequentemente si svolgono analisi di laboratorio di campioni prelevati dall'originale con tecniche condivise nell'ambito del restauro.

Si avvicendano in questa fase indagini fotografiche, radiografiche, la riflettografia infrarossa, le tecniche spettrofotometriche con l'uso di fibre ottiche che hanno permesso la realizzazione di strumentazione portatile necessaria al restauratore per il primo, urgente intervento, l'uso del raggio laser, ecc.

La terza fase dell'attività artistica di intervento sull'opera danneggiata per il restauro è interamente costituita dall'applicazione di regole tecniche costantemente aggiornate, che variano anche del tutto da affresco ad affresco, da olio ad olio, e così di seguito.

Si registra anche una netta diversità tra le fasi del restauro di arte moderna e classica e quelle dedicate all'arte contemporanea i cui materiali -non meno degli autori- sono immediatamente individuabili e disponibili facilitando in tal modo l'opera del restauratore.

Appare inoltre necessario conservare la documentazione acquisita nella seconda parte della prima fase: a prescindere dalle diverse soluzioni studiate per i singoli

casi, dal principio sempre perseguito del minimo intervento e della reversibilità fino al ripristino ed alla sostituzione, risulta evidente l'importanza della conservazione preventiva e della *documentazione*, accanto ad una formazione specifica del restauratore d'arte contemporanea<sup>85</sup>.

Sono ormai non pochi gli istituti scientifici che si occupano in Europa del restauro dei beni culturali ad aver raggiunto un livello di capacità ed efficienza prossimo a quello del nostro Istituto centrale per il restauro: ciò si deve, evidentemente, alla buona scelta funzionale delle regole *basiche* di quest'ultimo, come elaborate tradizionalmente soprattutto in Italia dal nostro Istituto<sup>86</sup>.

Caratterizzato da una accentrata interdisciplinarietà che tende a garantire il superamento tecnicamente migliore dei problemi posti dai vari oggetti culturali di restauro, l'Istituto risente ancora, favorevolmente, dei principi metodologici elaborati da Cesare Brandi che si imposero all'attenzione generale in occasione dell'introduzione, nell'esecuzione di qualsiasi restauro, della "conservazione preventiva" che, sin dal 1956, viene applicata senza eccezioni nei casi più rilevanti e difficili di restauro: la nozione esprime la necessità di una tempestiva, anzi anticipata, attività rispetto al manifestarsi del danno al bene, come espressione di particolare significato quale quello del costante monitoraggio del suo stato di salute, ad esempio mediante prelievi circoscritti di materia costituente

---

<sup>85</sup> Notizie reperite e riordinate criticamente in varia letteratura d'arte, con prevalenza in A. Casoli, *Storia e tecnica del restauro*, in *La piccola Treccani. Dizionario enciclopedico*, Suppl., Vol. II, Roma, 2002, 429.

<sup>86</sup> Lo studio del restauro dei beni culturali prende le mosse dall'Istituto centrale del restauro, fondato da Cesare Brandi e istituito con r.d. 22 luglio 1939, n. 1240, in concomitanza con le leggi del 1939, in particolare la legge 1° giugno 1939, n. 1089 sulla "Tutela delle cose di interesse artistico o storico", alla cui stesura parteciparono Gentile, Croce, Santi Romano e Bottai, e che è rimasta in pieno vigore per sessant'anni fino all'entrata in vigore del d.lgs. 29 agosto 1999, n. 490, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali".

La costituzione di un apposito Istituto rispondeva alla necessità di gestire la complessità del restauro. Successivamente si affacciano in Europa alcune importanti scuole di restauro, dal Restaurierungszentrum di Düsseldorf ai laboratori del British Museum di Londra, del Musée d'art moderne di Parigi, dello Stedelijk Museum di Amsterdam, del Museo nacional centro de arte Reina Sofia di Madrid, oltre, fuori dall'Europa, al Museum of modern art di New York, alla National gallery of art di Washington e del Royal Ontario museum di Toronto.

l'opera d'arte o in ogni fattispecie nota secondo la quale, al manifestarsi di un marginale fenomeno corrosivo, di decolorazione o di instabilità dell'opera, farà seguito il verificarsi di danni in senso stretto, assai meno facilmente riparabili.

I dati del monitoraggio, questo è di spiccato rilievo come segno di eccellenza nella concezione universale delle cose d'arte, confluiscono, ormai da circa trent'anni, nel sistema informativo territoriale della "Carta del rischio del patrimonio monumentale e archeologico", che tende a definire programmi integrati di necessari interventi conservativi (manutenzione generale, in molti casi "permanente", e restauro episodico), soprattutto tenendo conto del c.d. "rischio naturale", che allude a terremoti, frane, alluvioni, inquinamento, e di quello connesso alla fruizione pubblica non adeguatamente regolata, con possibili danni gravissimi per incendi e furti.

L'Istituto fu inaugurato il 18 ottobre 1947 nella sede di palazzo Borgia Cesarini a Roma e in una porzione nell'annesso ex convento; come naturale gemmazione, nel suo ambito, è stata realizzata una Scuola di Alta formazione prevista da una norma, l'art. 9, del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, che disciplina anche l'autonomia scientifica finanziaria e organizzativa dell'Istituto.

La Scuola consente lo studio più accurato di tutti gli aspetti del restauro artistico, fino a quello dei beni archeologici, e licenzia con il diploma di restauratore dei beni culturali, cinque candidati in media per ogni chiusura di corso, seguendo evidentemente criteri di rigore e serietà nell'esame del grado di maturazione dell'iscritto.

Ne deriva che essa forma i restauratori migliori a livello internazionale, noti e richiesti da ogni Stato estero per la salvezza delle rispettive risorse culturali.

Con il d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, l'Istituto ha ottenuto la maggior attenzione nell'economia dei beni culturali, fruendo di una nuova, più adeguata, organizzazione di restauratori, uffici e finanziamenti e ricevendo una minima modifica nel *nomen*, oggi Istituto centrale per il restauro.

Il Ministero, che si occupa dal 1975 di ogni aspetto concernente i beni culturali in Italia, opera, pertanto, in un ambiente ormai ben strutturato da decenni. Si pensi, quanto al restauro archeologico, alle strenue ricerche nel sito di Pompei, dove vengono effettuati restauri di fondamenta per murature e spazi recanti il celebre "rosso pompeiano", molteplici e splendidi interventi sugli ambienti riemersi dalla cenere del Vesuvio ogni giorno.

Non poche sono, tuttavia, le critiche espresse in dottrina sulla devoluzione ad un complesso di organi esclusivamente tecnici della *mise en valeur* dei beni culturali. La soppressione della competenza di una divisione del Ministero per la pubblica istruzione ha provocato la perdita della dimensione popolare che alla materia era stata attribuita -e che implicava la preziosa, quanto irrinunciabile amministrazione a contatto con la grande popolazione scolastica dell'istruzione pubblica italiana- sostituita da un gruppo assai numeroso di tecnici ai quali è, tra l'altro, affidato il compito di amministrare la fruizione; compito che non è affatto agevole per gli specialisti del restauro e della valorizzazione dei beni, ma che dovrebbe anche cogliere la presenza di legami ed affetti tra questi beni e i cittadini che ne sono i reali proprietari, aprendo, di conseguenza, il massimo apporto con il limite della sicurezza del bene, ad una fruizione pubblica bene informata anche delle esigenze di chi ne usufruisce.

La gestione da parte della pubblica istruzione, consentiva al Ministero l'organizzazione più estesa nel territorio, il contatto immediato dell'entusiasmo di

ogni cittadino con la storia comune al trascorrere nel tempo della conservazione dei beni culturali (le scolaresche oggi devono attendere il nulla osta della Soprintendenza per la visita collettiva dei reperti archeologici dei musei, mentre, una volta, l'appartenenza alla stessa struttura organizzativa dello Stato consentiva agli scolari -le "prossime generazioni"- di entrare nel museo appena le loro esigenze, valutate dall'istituzione di appartenenza, fossero state rispettate.

Non si può, tuttavia, negare che la concentrazione dell'organizzazione pubblica nell'esercizio delle funzioni amministrative sui beni culturali, sempre più numerose e rilevanti nel contesto internazionale, abbia consentito (sia pure con fasi alterne) progressi non indifferenti, soprattutto nell'archeologia italiana (si pensi alle continue scoperte di questi ultimi anni emergenti dalle ceneri del Vesuvio nel sito archeologico di Pompei noto in tutto il mondo).

Le speranze di buona amministrazione per i nostri "*tresors*" possono, dunque, ritenersi legittime.

### 8. *I musei*

Il presente studio avente ad oggetto la valorizzazione dei beni culturali, a questo punto, non può non entrare -quasi naturalmente si direbbe- in quello degli "istituti e nei luoghi della cultura" (v. art. 101, Codice) dove, con maggior frequenza ed efficacia, essa viene svolta: il museo<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> G. Repetto, *Il diritto alla cultura*, in *gruppodipisa.it*, 2016, 32, che ha messo in rilievo la decisività del ruolo assunto dai musei nell'attività di valorizzazione dei beni culturali.

Apprestarne la definizione, non ha costituito una primaria preoccupazione del legislatore, atteso che si riteneva, diffusamente, che essa non avesse una particolare utilità<sup>88</sup>.

I musei (è opportuno adesso il plurale), infatti, ritenuti tradizionalmente come uffici governativi dipendenti dalle Soprintendenze, erano presi in considerazione come contenitori di beni culturali la cui funzione principale, quando non esclusiva, era di custodirli ed esporli alla fruizione collettiva in condizioni di sicurezza<sup>89</sup>.

Il museo veniva finanche identificato, secondo la norma fondamentale di cui all'art. 822 c.c.<sup>90</sup>, con la raccolta in esso conservata<sup>91</sup>, altre volte “confuso” con il luogo in cui aveva sede<sup>92</sup>.

Rilevavano, in ogni caso, le funzioni di (sola) custodia e conservazione, in questo modo eludendo lo stesso etimo del *nomen*, derivante dal greco *museion* “tempio delle muse”, che allude al luogo in cui le persone manifestano la loro spiritualità nel contatto ideale con le civiltà di semidee rappresentative della musica, della danza, del teatro, ecc..

La superfluità di una definizione legislativa del museo era anche giustificata dal fatto di evitare, soprattutto successivamente alla seconda guerra mondiale,

---

<sup>88</sup> “Le cause di questa evidente anomalia della situazione italiana sono da rintracciare in una normativa statale che, a partire dal 1902, ha preso in considerazione i musei solo in quanto «raccolte governative», al punto che il termine museo ha da allora cessato di comparire nella legislazione di tutela sino al 1999”, L. Cordì e G. Bortolozzi, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) G. Famiglietti e N. Pignatelli, Roma, ed. 2018-2019.

<sup>89</sup> In questo senso, M. Timo, *La disciplina dei beni culturali. Tendenze attuali ed aspetti problematici*, Pisa, 2017, 240.

<sup>90</sup> T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali* cit., Milano 1995, 193, che evidenziano l'influenza della citata norma del Codice civile sulla nozione di museo.

<sup>91</sup> Le raccolte dei musei e di ogni altro luogo espositivo di appartenenza pubblica, ai sensi della norma di cui all'art. 10, comma 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituiscono beni culturali *ex lege* (sui quali, pertanto, non è effettuato il procedimento di verifica dell'interesse culturale, né sono oggetto di dichiarazione).

<sup>92</sup> Che, talora -si pensi al palazzo della Galleria degli Uffizi, alla Pinacoteca di Brera, ecc.-costituisce, a sua volta, bene culturale.

limitazioni all'avanzare di un fenomeno -la gestione dei luoghi espositivi di oggetti storici e d'arte- in costante mutazione<sup>93</sup>.

Nel nostro ordinamento, alcune leggi regionali hanno individuato, non senza forzature della competenza legislativa concorrente, definizioni del museo che, a tutta prima, evidenziano soltanto la natura "statica" e conservativa della loro attività.

È risultata tautologica, inoltre, la definizione introdotta dal d.lgs. n. 490/1999, che, mediante la norma di cui all'art. 99, si è limitato a ribadire che il museo esercita le funzioni di tutela, valorizzazione e fruizione pubblica per la conservazione delle raccolte dei beni culturali in esso custoditi.

D'altronde, va opportunamente considerato che, in ambito internazionale, ha trovato favore la nozione di museo individuata dal I.c.o.m. (*International Council of Museum*)<sup>94</sup> nel corso dell'Assemblea generale del 4 novembre 1986: *"Un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, aperta al pubblico, al servizio della società e del suo sviluppo che compie ricerche, acquisisce, conserva, comunica ed espone le testimonianze materiali dell'uomo e del suo ambiente a fini di studio, educazione e diletto"*<sup>95</sup>.

Una definizione che, come si intende osservare ben presto, sottolinea il potenziale spiccato dinamismo che può manifestare l'attività museale disancorata finalmente da attività di mera conservazione e catalogazione -sempre rilevanti, beninteso- delle cose culturali per la loro esposizione.

---

<sup>93</sup> M. Ainis e M. Fiorillo, *L'ordinamento* cit., 208 che, sul punto, hanno richiamato la *"rapida evoluzione delle museologia moderna"*.

<sup>94</sup> Organismo internazionale partecipato dalle istituzioni museali più importanti del mondo.

<sup>95</sup> Richiamano la nozione internazionale di museo, V. Falletti e M. Maggi, *I musei*, Bologna, 2012, 12.

Non diversamente, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha sostituito il Testo unico del 1999, è rimasto, com'è stato rilevato in dottrina, pressoché assestato, tranne che per taluni aspetti, alla individuazione di una nozione di museo di tipo, almeno prevalentemente, conservativo<sup>96</sup>.

Come prevede la norma di cui all'art. 101, comma 2 -nella sezione relativa alla fruizione dei beni culturali- il museo costituisce un istituto della cultura ed è una: *“Struttura permanente che acquisisce, cataloga<sup>97</sup>, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio”*.

Nonostante la novità dell'indicazione delle specifiche finalità cui tende il museo, la definizione sembra incentrarsi, ancora una volta, sull'aspetto relativo alla conservazione dei beni culturali, specie se posta a confronto con quella elaborata dall'I.c.o.m. che prevede significativamente “compie ricerche” e, soprattutto, “comunica ed espone testimonianze materiali dell'uomo e del suo ambiente”, non trascurando di aggiungere, tra le finalità, quella di procurare “diletto”.

Va osservato come l'indicazione nella definizione codicistica dell'attività di acquisizione dei beni culturali, permette al museo, al pari degli altri attori, di rivestire il ruolo di soggetto attivo nel mercato culturale.

Come per il museo, la norma di cui all'art. 101, per ciascuno degli istituti della cultura ivi indicati -(oltre ai musei) le biblioteche e gli archivi-, elenca le specifiche finalità che essi devono perseguire.

---

<sup>96</sup> P. Forte, *I musei statali in Italia: prove di autonomia*, in *Aedon*, 2011, 1.

<sup>97</sup> Il riferimento espresso alla catalogazione, costituisce in realtà, la specificazione, riferita ai musei, della attività prevista, sul piano generale, dall'art. 17 del Codice; sul punto, cfr. C. Barbati, *Le modifiche al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008*, in *Aedon*, 2008, 3.

Si può notare come la finalità dello studio sia trasversale e comune ai tre istituti. Per la biblioteca, viene affiancata dalla lettura, per l'archivio, dalla ricerca e, per il museo, dalla finalità della educazione.

Si può affermare che, in questa parte, la definizione di museo sembra concretare il compito della Repubblica, di cui all'art. 9 Cost., di promuovere lo sviluppo della cultura mediante, appunto, le finalità di educazione e di studio alle quali i musei rivolgono la loro attività nella costante considerazione dell'interesse delle future generazioni a godere della stessa qualità del patrimonio culturale pervenuto alla generazione che lo amministra.

La definizione di museo muta con il cambiamento della sua concezione, del suo ruolo e dell'attività che il medesimo può svolgere e ciò accade in concomitanza con la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali effettuata con il d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, che -questo interessa particolarmente la presente ricerca- ha istituito il "Sistema museale nazionale"<sup>98</sup>.

La norma di cui all'art. 35, definisce i musei quali: "*Istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. Sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono a fini di studio, educazione e diletto*". Il recepimento della definizione dell'I.c.o.m. può darsi conseguente su base esperienziale.

Rispetto alla definizione del Codice dei beni culturali, come si è rilevato in dottrina, l'individuazione dei musei quali istituzioni sembra mettere in risalto l'elemento "soggettivo" del museo rispetto a quello oggettivo fatto proprio dal

---

<sup>98</sup> Che prevede i musei statali quali organi periferici del Ministero e i poli museali regionali quali articolazione della Direzione generale musei.

Codice attraverso l'uso del termine "struttura"<sup>99</sup>. Tenuto conto, inoltre, del fatto che -a differenza di quanto accade per la definizione I.c.o.m.- in questo caso, i musei, quali soggetti autonomi, "compiono ricerche" non genericamente intese, ma proprio quelle, e solo quelle, riguardanti le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e dell'ambiente che ne ospita la vita e le opere.

In questo modo sembra accentuarsi il dinamismo dell'attività delle istituzioni museali che, come le Soprintendenze, possono programmare ed effettuare attività di ricerca dalla quale possono conseguire l'ampliamento della conoscenza e lo sviluppo della cultura.

Vi è l'esempio del sito archeologico di Pompei per la cui cura e amministrazione di tutti gli aspetti il Ministero ha ritenuto, da decenni, di conferire piena autonomia operativa, finanziaria e contabile, all'organismo che gestisce il sito sotto la sua responsabilità. L'enorme, e sempre crescente, afflusso di visitatori concorre nel rendere concreta siffatta scelta organizzativa inizialmente apparsa avventata.

Giova altresì rilevare come la definizione in esame precisi che i musei siano istituzioni "senza scopo di lucro" in questo modo colmando il vuoto della definizione codicistica, da più parti sottolineato.

Ed è significativo evidenziare, ancora, che il d.p.c.m. n. 171/2014, oltre alle finalità di studio (ricerca, comunicazione) e di educazione cui si vuole che si rivolgano i musei, prevede quella di "diletto" -al pari della definizione I.c.o.m.- volendo, non superflualmente, sottolineare che l'ingresso in un museo, oltre ad arricchire il bagaglio culturale del visitatore, procura un "*enjoyment*".

---

<sup>99</sup> E. Cavalieri, *La riforma dei musei statali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 3, 345.

La definizione del d.p.c.m. del 29 agosto 2014, n. 171 è stata ripresa, con analoga formulazione, nel d.m. 23 dicembre 2014, “Organizzazione e funzionamento dei musei statali”, in particolare dalla norma di cui all’art. 1 che individua la nozione di “museo statale” e aggiunge il riferimento all’attività di promozione svolta dal museo “della conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica”<sup>100</sup>.

Il decreto ministeriale, con una certa incisività, ha confermato l’autonomia speciale, sotto il profilo organizzativo, scientifico e contabile ai musei di rilevante interesse nazionale, ai quali sono stati contestualmente assegnati gli istituti e i luoghi della cultura, gli immobili e gli ulteriori complessi indicati dal medesimo d.m.

L’autonomia scientifica e gestionale dei musei è stata successivamente incrementata mediante il d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169.

La norma di cui all’art. 43 di quest’ultimo, individua i musei -unitamente ai parchi archeologici, alle aree archeologiche e agli altri luoghi della cultura di appartenenza statale- riprendendo, con identico testo, la definizione del d.m. 23 dicembre 2014 e, quanto alla loro autonomia, sottolinea la centralità dello statuto che, per i musei di rilevante interesse nazionale, può riconoscere “speciali condizioni”<sup>101</sup>.

In questo modo i musei statali rafforzano la propria soggettività che consente loro una gestione informata a una maggiore efficienza anche delle politiche di valorizzazione e pubblica fruizione dei beni culturali.

La disciplina di riorganizzazione dei musei valorizza, ancora, il ruolo e le funzioni assegnati al Direttore, che svolge compiti numerosi e complessi, come previsti

---

<sup>100</sup> Cfr. S. Amorosino, *La riforma dell’ordinamento dei musei statali*, in *Urb. e app.*, 2015, 10, 997.

<sup>101</sup> L. Casini, *Organizzazione e soggetti*, in *Il diritto del patrimonio culturale* cit., 128.

dalla norma di cui all'art. 43, comma 4 del d.p.c.m. n. 169/2019, che affianca a quest'ultimo, quali organi delle istituzioni museali, il consiglio di amministrazione, il comitato scientifico e il collegio dei revisori dei conti.

I musei, dunque, da quelli che, in origine, erano uffici ausiliari delle Soprintendenze, divengono oggi soggetti aventi una propria autonomia, scientifica, finanziaria e organizzativa, che consente loro di attendere in maniera più efficace alle funzioni, oltretutto di tutela, di valorizzazione e fruizione pubblica dei beni culturali loro assegnate dall'ordinamento.

Il loro ruolo nello sviluppo di ogni aspetto della cultura diviene, quindi, irrinunciabile e insostituibile.

I musei, infatti, non possiedono solo oggetti arte o di antichità; ci sono musei delle tradizioni, musei agricoli, della c.d. "archeologia industriale", etnoantropologici ecc., e, non ultimi, in via di implementazione, gli ecomusei. Questi, sorti nel secolo scorso in Francia, coniugano ormai l'ideale della cultura come quello dell'ecologia, rappresentando anche occasione valida per la visita turistica e che potrebbero rappresentare nel nostro Paese dei piccoli paradisi ambientali che con la bellezza dei luoghi e la genuinità dei prodotti offerti ai visitatori in regime di agriturismo (alimenti a chilometro zero), offrirebbero dovunque testimonianze di storia locale, storie ed episodi di vita rurale riviventi mediante l'impegno di *nuovi cittadini* che, in ogni luogo dell'Italia, considerano l'ambiente un bene della cultura.

In Italia si segnala il recente sviluppo dei musei ecologici, organismi riferibili per alcuni aspetti organizzativi all'iniziativa dei cittadini finanziata dalle Regioni che

costituiscono una realtà in crescita<sup>102</sup>. La dottrina ha opportunamente messo in luce il collegamento degli ecomusei, che sorgono a iniziativa privata e sono collocati in un rapporto non invasivo con la rispettiva Regione, con le periferie urbane che presentano spesso elementi archeologici e che offrono spazio e ambiente meno “invasi” dei centri cittadini e che potrebbero inverare il patto città-campagna che viene invocato spesso dai tecnici del piano urbanistico generale (finché l’istituto reggerà ancora dinanzi alle nuove teorie che potremmo riferire nella parte prevalente al p.u.g. che vorrebbe prevedere e disciplinare nell’ambito concettuale della rigenerazione urbana, progetti a preferenza di piani)<sup>103</sup>.

I musei-istituzione, può diversamente osservarsi, sono un volano potente e operano con dinamismo nell’ambito, e anche nel mercato, culturale; essi non sono più “fermi” ad attendere che i visitatori varchino i loro ingressi, ma sono essi che vanno incontro ai visitatori, e più in generale, alle persone, anche i più piccoli, per stimolare la crescita della loro cultura e, non ultimo, per farli stare bene spiritualmente e “divertirli”.

### *9. Cenni sulla valorizzazione dei beni paesaggistici*

La valorizzazione del paesaggio è presa in considerazione dal Codice nella Parte prima “Principi”, segnatamente dall’art. 6, comma 1°, terzo periodo, nell’ambito della definizione della valorizzazione e nella Parte terza “Beni paesaggistici”, dall’art. 131, comma 5.

---

<sup>102</sup> Come messo bene in rilievo da V. Caputi Jambrenghi, *Interventi sul territorio extraurbano: ecomusei, paesaggi, periferie*, in *La nuova urbanistica regionale*, Studi dal XXII Convegno nazionale dell’A.i.d.u., Palermo, 27-28 ottobre 2019, Milano, 2019, 81.

<sup>103</sup> In questo senso, V. Caputi Jambrenghi, *Storie locali della bellezza universale: gli ecomusei nella legislazione della Regione Puglia*, in *Dalle chiese in grotta alle aree della civiltà rupestre: gli strumenti di pianificazione territoriale*, Atti del Convegno internazionale sulla civiltà rupestre, Savelletri di Fasano, 29 novembre-1° dicembre 2018, Spoleto, 2019, 57.

Mentre la previsione contenuta nella definizione non era presente nella prima stesura del Codice, l'art. 131, al comma 2, nella formulazione originaria, stabiliva che: *“La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”*.

Essa, pertanto, era contemplata, ma non definita, al fianco della tutela del paesaggio e presa in considerazione, con quest'ultima, nella comune finalità volta a preservare i valori identitari.

In esito al primo correttivo (d.lgs. n. 156/2006) e al secondo (d.lgs. n. 62/2008) al Codice, lo scenario *de jure condito* della valorizzazione dei beni paesaggistici è sensibilmente mutato<sup>104</sup>.

Venendo all'esame delle previsioni attualmente vigenti, per effetto dei citati correttivi è stato aggiunto -e poi modificato- il terzo periodo al comma 1 dell'art. 6, che ora recita: *“In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”*.

Nella norma di cui all'art. 131, è disciplinata, in conseguenza della riforma del 2008, dal comma 5 il quale prevede che: *“La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza,*

---

<sup>104</sup> G. Severini, *Commento agli artt. 6-7*, cit., 56, che rileva: *“Il tema delle attività di valorizzazione è poi declinato, quanto a principi fondamentali, espressamente per i soli beni culturali e rimane marginale per i beni paesaggistici. Quest'asimmetria corrisponde vuoi alle esigenze pratiche, che concentrano il bisogno di norme essenzialmente sui beni culturali, vuoi alla marginalità dell'esperienza di valorizzazione del paesaggio”*.

L. Casini, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 214: *“In sostanza, il Codice, da un lato, come visto, ha dotato la valorizzazione di beni culturali di mezzi, istituti e procedure (basti pensare agli accordi di valorizzazione di cui all'art. 112 oppure alle sponsorizzazioni); dall'altro, non ha però adeguatamente affinato le norme sulla valorizzazione del paesaggio”*.

*apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela”.*

Non sfugge dalla lettura sincrona delle disposizioni un’aporia tra le due fattispecie, nonché un evidente difetto di coordinamento.

Nella definizione contenuta nel comma 1 dell’art. 6 rilievo centrale riveste la congiunzione “altresì”, che qui sta a significare che si applica, anche, al paesaggio -in quanto rientrante nel concetto di “patrimonio culturale” di cui all’art. 2- la definizione contenuta nei precedenti due periodi dell’art. 6 per la valorizzazione dei beni culturali.

A tanto, il terzo periodo aggiunge (“altresì”) alcuni elementi di dettaglio giustificati dalla peculiarità del suo oggetto. Il primo si rivolge al paesaggio esistente e tende alla “riqualificazione” degli immobili e delle aree compromessi o degradati<sup>105</sup>; il secondo si proietta nel tempo sancendo la (non troppo chiara) realizzazione di “nuovi valori paesaggistici” che dovrebbero essere (ancor meno chiaramente) “coerenti e integrati”.

La confusione evidenziata accresce nella lettura del comma 5 dell’art. 131: il riferimento del primo periodo appare pleonastico posto che “lo sviluppo della cultura”, come osservato, è finalità generale della (definizione) della valorizzazione ex art. 6, comma 1 (come dell’art. 9, comma 1 Cost.); alla stessa

---

<sup>105</sup> Cfr. art. 143, comma 1, secondo cui: “L’elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: ... c) la ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell’articolo 142, la loro delimitazione e la rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione di prescrizioni d’uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; g) la individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela”.

considerazione critica va sottoposto l'ultimo periodo del comma 5 che ricopia sostanzialmente, per questo ambito, la previsione di cui all'art. 6, comma 2.

Introduce, viceversa, nuove previsioni il secondo periodo, per quanto di non agevole comprensione; la norma, invero, s'incentra sui compiti di promozione e sostegno, che le "amministrazioni pubbliche"<sup>106</sup>, per quanto di rispettiva competenza -dunque individuate secondo la regola generale dell'appartenenza dei beni paesaggistici da valorizzare- sono tenute ad attuare mediante puntuali "attività di conoscenza, informazione e formazione", verosimilmente rivolte alla Comunità, in tal modo, come rilevato in dottrina, penetrando nell'ambito proprio della fruizione pubblica<sup>107</sup>.

Per la verità quest'ultima conclusione appare non del tutto condivisibile: la fruizione e l'uso sono certamente arricchite dalla valorizzazione, ma la loro dimensione, sotto il profilo dei diritti dei cittadini al godimento delle testimonianze della loro civiltà, postula unicamente la salvaguardia del bene nella sua integrità, nel tempo, in considerazione degli interessi delle future generazioni.

Nella delineata prospettiva, potrebbe ragionevolmente sostenersi che le "*attività dirette ... ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica*" del patrimonio culturale, cui fa richiamo la definizione generale dell'art. 6, paiono meglio attagliarsi all'azione della p.A. che viene svolta su siffatti beni pubblici.

Il prosieguo della norma vira sul (diverso) piano oggettivo riguardante i beni, la "riqualificazione e la fruizione del paesaggio", nonché -ripete la disposizione- la

---

<sup>106</sup> L'ampiezza della locuzione porta a includere in esse lo Stato, le regioni, gli enti pubblici territoriali e gli altri enti pubblici come individuati dall'art. 10, comma 1 del Codice.

<sup>107</sup> L. Casini, *Il diritto*, cit., 214, che rileva come: "*La valorizzazione del paesaggio è sì una operazione di ripristino, come la riqualificazione di contesti degradati, come è anche un intervento che «crea» nuovi valori paesaggistici; ma è altresì attività diretta ad assicurare la fruizione e l'uso*".

realizzazione di “nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati” cui, come detto, fa già riferimento la parte finale del terzo periodo del comma 1° dell’art. 6 del Codice, in questo ambito, però, “ove possibile”.

A tacer della non felice formulazione, emerge dalla riportata disciplina il fondato rischio che la genericità dei concetti utilizzati per descriverne il contenuto, la rende di fatto poco efficace, ove non inattuabile, nonostante, come dovrebbe convenirsi, la valorizzazione del paesaggio abbia rilevanti ripercussioni sul conseguimento dell’interesse pubblico primario ad essa sotteso: tra le situazioni prossime alla comunità, si pensi alla realizzazione di itinerari ciclabili, di passeggiate o di vie tematiche, alle mostre, alla pubblicazione di testi illustrativi, convegni, filmati, opere teatrali ecc..

D’altronde, come è stato obiettato in dottrina, per i beni paesaggistici, data la loro vastità e l’inerente ordinaria fruibilità generale, infrequenti sono le questioni che possono in concreto profilarsi circa il rapporto con la titolarità del bene e avuto riguardo alla natura giuridica (funzione, servizio pubblico, attività mera) di una tale attività<sup>108</sup>.

La valorizzazione di cui si sta trattando ha, peraltro, lo scopo o di esaltare i valori paesaggistici già naturalmente accessibili, e di recuperare siti compromessi o degradati; o ancora, secondo altra corrente dottrina, di diffondere la conoscenza dei beni paesaggistici, di assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione (specie per i «paesaggi di eccellenza») e di promuovere e sostenere gli interventi di conservazione: “... sicché si profila comunque attività

---

<sup>108</sup> P. Carpentieri, *Commento all’art. 131*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di G. Trotta, G. Caia ed N. Aicardi), in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Padova, 2006, 132.

*essenzialmente materiale di vasta portata, naturalmente correlata alla pianificazione paesaggistica*”<sup>109</sup>.

Sembra, quindi, di doversi ritenere che, quando la dottrina auspica un intervento *ratione materiae* del paesaggio da parte del legislatore statale, lo faccia al fine di dotare, al pari della valorizzazione dei beni culturali: “... *questa funzione di mezzi, istituti e procedure, che appaiono troppo legati a una politica di sola tutela*”<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Così, G. Severini, *ibid.*, 56.

<sup>110</sup> L. Casini, *ibid.*, 45.

## Capitolo II

### Le politiche culturali europee e dell'Unione europea

**SOMMARIO:** La valorizzazione dei beni culturali nell'esperienza degli Stati europei. - 1. La disciplina dei beni culturali in alcuni Stati europei. - 2. La cultura e "le culture" nei Trattati dell'Europa precedenti a Lisbona. - 3. La cultura europea nelle norme di cui agli articoli 6 e 167 del Tfu. - 3.1. *Segue.* I rapporti tra l'azione dell'Ue e quella degli Stati membri. 4. I settori d'intervento dell'Ue nella cultura. - 5. La vigilanza sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo: art. 3, par. 3, quarto comma del Tfu. - 6. Dal sistema comunitario di protezione dei beni culturali al sistema dell'Unione europea di tutela dei beni culturali degli Stati membri. - 7. La cd. "eccezione culturale" prevista dalla norma di cui all'art. 36 Tfu. - 8. La tutela dei beni culturali tra affare interno degli Stati e questione d'interesse dell'Ue.

#### *La valorizzazione dei beni culturali nell'esperienza degli Stati europei*

Lungo e discontinuo è stato, dunque, il percorso seguito nel nostro ordinamento dalla valorizzazione dei beni culturali.

Solo negli anni '60 dello scorso secolo, è stata individuata, quale attività rientrante nella materia, affiancandola agli interventi di tutela. Ci sono, però, voluti altri sei lustri affinché il d.lgs. n. 112, nel 1998, le conferisse giuridico riconoscimento, approntando la (prima) definizione.

Tanto è potuto accadere poiché, con la presa di coscienza della portata dispositiva dell'art. 9 della Costituzione da parte della dottrina e dell'amministrazione culturale -che, come abbiamo accennato, ha riconosciuto il ruolo centrale della

“cultura” e il compito della Repubblica di promuoverne lo “sviluppo”- si è finalmente avviata, al contrario del periodo precedente, un’impostazione non più soltanto “protezionistica” dei beni culturali.

Si è inoltre fatto tesoro del contributo della commissione “Franceschini” -che ha individuato e definito la nozione di “bene culturale” superando i limiti dell’indole (solo) artistica e storica delle cose tutelate-, in tal modo aprendo il cammino alla “diffusione della loro conoscenza” quale (nuovo) mezzo idoneo ed efficace per lo “sviluppo della cultura” (cfr. art. 6, Codice).

Se nel nostro ordinamento la valorizzazione dei beni culturali ha avuto un percorso scostante e tortuoso, negli altri Paesi europei, come anche messo in rilievo dalla dottrina, essa è rimasta pressoché sconosciuta<sup>111</sup>.

La legislazione in materia di beni culturali della gran parte degli Stati europei si è occupata, infatti, della individuazione delle tecniche di conservazione a salvaguardia dei medesimi e del successivo godimento da parte della collettività. Non è ivi emersa la consapevolezza dell’utilità di un momento funzionale, intermedio tra tutela e fruizione pubblica dei beni culturali, che ne costituisca il *trait d’union*, che intervenisse *dopo* che il bene fosse “pronto” per la fruizione mediante l’adozione delle idonee misure per la sua conservazione e *prima* del contatto, dell’esperienza diretta delle persone con esso nei luoghi deputati alla cultura.

---

<sup>111</sup> “La questione del contenuto essenziale della valorizzazione ..., come la scissione tra tutela e valorizzazione, è propriamente italiana: gli ordinamenti diversi dall’italiano la sconoscono e non danno particolare rilievo alla messa in valore (si veda, ad es., il coevo Code du patrimoine francese, che quasi non ne parla)”, G. Severini, *Commento agli artt. 6-7*, cit., 74. Forse può ritenersi che il coinvolgimento delle regioni, con le loro diverse e specifiche “culture”, nella competenza legislativa per la valorizzazione dei beni culturali, abbia suscitato una serie di interessi contraddittori, come quello di ricomprendere la tutela nella valorizzazione (si trovano tracce di questa estremizzazione dell’asimmetria regionale anche nella legge della Regione Puglia 25 giugno 2013, n. 17), inserendo, in tal modo, la valorizzazione in un recinto di conflitti dommatici e pratici.

Quel che non ha registrato l'esperienza legislativa in Europa, non è la messa in atto di puntuali attività volte alla valorizzazione dei beni culturali di loro appartenenza, che non sono certo mancate, bensì la previsione, con la conseguente disciplina da parte dei singoli Stati, di un'autonoma funzione amministrativa avente ad oggetto la finalità della loro "*mise en valeur*"<sup>112</sup>.

### 1. *La disciplina dei beni culturali in alcuni Stati europei*

In Francia, l'intervento pubblico in materia di tutela dei beni culturali è tra i più incisivi, nonostante non vi sia una chiara distinzione tra le funzioni ad essi correlate.

Per effetto del *Code du patrimoine* del 2004<sup>113</sup> (al nostro coevo), l'intervento dello Stato si esplica principalmente attraverso la sottoposizione al regime vincolistico dei beni "classificati" e di quelli "iscritti" in appositi registri pubblici; gli articoli L. 641-1 (*Titre IV – Espaces Protégés, Chapitre 1er, Secteurs sauvegardés*) e L. 641-2 (*Chapitre 2, Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*) affermano, ma solo incidentalmente, la necessità di una loro *sauvegarde et "mise en valeur"*, non individuando, però, conseguenziali azioni volte ad una valorizzazione effettiva.

Oltre ad interventi a carattere conservativo, vi sono attività di generale promozione della cultura, tese ad accrescere la fruibilità delle opere d'arte. Il sistema dei beni culturali d'Oltralpe, è organizzato sul modello del decentramento amministrativo: il *Ministère de la culture* è presente capillarmente sul territorio mediante le direzioni regionali degli affari culturali.

---

<sup>112</sup> cfr. Cap. I, parr. 4 e 5.

<sup>113</sup> Adottato con *Ordonnance* del Presidente della Repubblica n. 2004/178 del 24 febbraio 2004.

Quanto alla valorizzazione del patrimonio ed alla promozione di attività culturali, la maggior parte delle quali connesse ai servizi museali, non infrequenti sono le convenzioni tra Stato, enti pubblici anche locali, associazioni e persone giuridiche private; operano nel settore anche società a partecipazione mista, fondazioni culturali distinte in *fondation d'entreprise* e *fondation reconnue d'utilité publique*.

*La Fondation du patrimoine* ha lo scopo della promozione della conoscenza, conservazione e valorizzazione del patrimonio nazionale, sovvenzionando enti pubblici e privati anche attraverso l'acquisizione dei beni oggetto di tali interventi. Può, dunque, ragionevolmente dedursi che la valorizzazione del patrimonio culturale in Francia è esercitata attraverso la costituzione di appositi soggetti e la stipula di specifiche convenzioni pubblico-private che hanno quella precipua *mission*, ma non è presa in considerazione, in via generale, quale funzione specifica, nell'ambito dell'ordinamento, necessaria per il godimento universale dei beni culturali.

Nell'ordinamento tedesco, i beni culturali sono sottoposti ad una disciplina protezionistica, in alcune regioni per effetto della catalogazione, in altre direttamente dalla legge. Le funzioni relative ad essi risultano, in sostanza, riconducibili a quelle della tutela e ben poco più.

Per la loro attuazione non sono individuati modelli di esternalizzazione, né particolari tipologie di relazioni pubblico/privato. La gestione tedesca dei musei è affidata agli uffici tecnici specializzati nella conservazione dei monumenti.

Un sistema di genere cooperativistico caratterizza la politica di promozione culturale: una fondazione avente lo scopo di promuovere l'arte e l'integrazione della cultura tra le regioni interne oltre che gli scambi internazionali attraverso il

finanziamento di progetti, costituisce lo strumento per il coordinamento delle politiche culturali del *Lander*.

La legge sul patrimonio storico spagnolo 25 giugno 1985, n. 16 ha elaborato una definizione assai ampia delle cose in esso ricomprese<sup>114</sup>.

Per la suddivisione delle competenze, il sistema risulta decentrato e, quella statale, in tema di tutela per il contrasto dell'esportazione illecita e della spoliazione, è circoscritta a specifiche categorie di beni, mentre le *comunidad* -che godono di autonomia nella protezione del patrimonio di loro afferenza- gestiscono la gran parte delle istituzioni culturali, talvolta anche se di titolarità statale.

La legislazione in ambito culturale promuove collaborazioni tra lo Stato e le amministrazioni periferiche attraverso la costituzione di organismi misti e, ancora, il coinvolgimento degli enti locali alla predisposizione di piani e programmi e per la stipulazione di accordi che abbiano come precipua finalità, fra le altre, la valorizzazione dei beni culturali.

In Grecia, i beni culturali, in linea generale, sono rimessi alla normativa di protezione in applicazione di un criterio cronologico che considera l'età del bene: - *ex lege*, se di epoca anteriore al 1830 per gli immobili e al 1453 per i beni mobili; - all'esito di un procedimento che si conclude con l'adozione di un provvedimento ministeriale di vincolo, per gli altri beni.

La Costituzione ellenica sancisce l'obbligo di tutela del patrimonio culturale in capo allo Stato e il potere di quest'ultimo non esclude, come accade nel nostro ordinamento (v. art. 3, comma 2, Codice), la possibilità della conformazione del diritto di proprietà dei privati.

---

<sup>114</sup> “*Integran el patrimonio historico español los inmuebles y objetos muebles de interes artistico, historico, paleontologico, arqueologico, etnografico, scientifico o tecnico*”.

Gli interventi statali hanno ad oggetto la catalogazione, la ricerca, la scoperta, la manutenzione, il restauro e la conservazione dei monumenti, comprese le iniziative per l'integrazione dei siti e dei monumenti nel contesto urbano per rendere effettivamente accessibile il patrimonio culturale.

Il sistema legislativo si presenta accentrato, sebbene il Ministero si avvalga di uffici in ambito regionale, motivo per cui nessun riferimento v'è nell'ordinamento greco a forme di esternalizzazione della gestione dei beni culturali.

Pregna d'interesse è, altresì, la regolazione dei beni culturali vigente in Inghilterra ove agisce un'organizzazione a cd. "tutela diffusa": infatti una pluralità di istituzioni si occupano del patrimonio culturale, mentre il *Department for culture, media and sport* costituisce l'organo governativo competente in materia.

Il Ministero dell'ambiente inglese vigila, tra l'altro, su alcuni siti storici. Vi sono poi le autorità locali, cui spetta la maggior parte dei poteri in materia, gli organismi pubblici e misti, come il *National heritage*, che costituisce la principale Commissione per gli edifici storici ed i monumenti, la Chiesa d'Inghilterra e soggetti privati, quali la *Society for the protection of ancient building, town and country planning association*, nonché *Civil trust*.

Inoltre, il *National trust*, organismo di diritto pubblico, dotato di autonomia gestionale e sostenuto da contributi pubblici ed erogazioni private, è una fondazione che ha lo scopo di provvedere alla conservazione e alla tutela degli immobili che acquista o riceve sotto forma di donazioni.

Le politiche inglesi di valorizzazione e gestione dei beni culturali sono per lo più settoriali e restano estemporaneamente affidate a organismi non governativi.

Verosimilmente in conseguenza della descritta assenza negli ordinamenti degli Stati europei -alcuni dei quali passati qui in rapida rassegna- di una legislazione avente per oggetto la valorizzazione quale autonoma funzione da esercitarsi sui beni culturali, a tacer delle riportate, episodiche esperienze, l'Unione europea non presenta una specifica, unitaria sua disciplina nonostante, come visto, non manchino norme che contemplino, espressamente, il contenuto di quell'attività.

## *2. La cultura e "le culture" nei Trattati dell'Europa precedenti a Lisbona*

L'esperienza legislativa europea, si è detto, ha mostrato, in via prevalente, la messa a fuoco, talvolta assai articolata, di un sistema improntato principalmente, quando non in via esclusiva, sulla tutela dei beni culturali<sup>115</sup>.

La formulazione originaria del Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità economica europea, non contemplava in alcuna sua parte un richiamo alla "cultura", posto che il sodalizio sorto poco a ridosso del secondo conflitto mondiale tra i sei Paesi fondatori, aveva, com'è noto, quale finalità principale la tutela del principio della libera concorrenza in un costituendo mercato interno libero.

La prima traccia, nel diritto europeo primario, si trova nella versione del Trattato istitutivo conseguita alla revisione di Maastricht del 1992; nella prima Parte sui "Principi", all'art. 3, par. 1, si prevede che: "*Ai fini enunciati all'articolo 2*<sup>116</sup>,

---

<sup>115</sup> Per la disciplina europea sulla cultura, M. Ainis e M. Fiorillo, *L'ordinamento*, cit., 255 e ss.

<sup>116</sup> Art. 2: "*La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del*

*l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato: ... q) un contributo ad un'istruzione e ad una formazione di qualità e al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri”.*

Mentre, nella disciplina delle singole materie, al Titolo IX, denominato “Cultura”, l’art. 128 (sempre nella versione successiva a Maastricht) ha previsto che:

*“1. La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.*

*2. L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:*

- miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei;*
- conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;*
- scambi culturali non commerciali;*
- creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo”<sup>117</sup>.*

La Cee, dunque, seppur soltanto a far tempo dal 1992<sup>118</sup>, ha individuato, tra i “Principi” (art. 3), un proprio compito specifico consistente nel contribuire,

---

*tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”.*

<sup>117</sup> *“3. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa.*

*4. La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture”.*

Individuando poi (al par. 5), nell'azione di incentivazione, la misura del Consiglio per realizzare gli obiettivi indicati, il tipo di procedura da porre in essere all'unanimità e il provvedimento da adottare.

anzitutto finanziariamente, al “pieno sviluppo delle culture” degli Stati membri (cfr. la corrispondente locuzione dell’art. 9, comma 1 Costituzione italiana), rispettando le loro diversità ed evidenziando, al contempo, il “retaggio culturale comune”.

Questa disciplina è poi confluita, con identica scrittura, nell’art. 151 della Parte XII della versione consolidata del Trattato istitutivo Ce<sup>119</sup> definita con il Trattato di Amsterdam<sup>120</sup>.

Lo sviluppo della “cultura” -intesa nella sua massima latitudine<sup>121</sup>- nei singoli Paesi deve pertanto, ad un tempo, tener conto delle loro diversità e, contestualmente, lumeggiare il “retaggio culturale comune” degli Stati europei: quest’ultimo, in quel momento (1997), di più agevole individuazione posto che gli Stati membri, seppur di diversa tradizione storica e collocazione geografica, erano quindici<sup>122</sup>.

Per il perseguimento degli obiettivi indicati, la Comunità, favorendo -sempre- la cooperazione tra gli Stati (e, se necessario, appoggiando ed integrando la loro azione), doveva porre in essere un’attività diretta al (par. 2) “miglioramento della conoscenza” e della “diffusione della cultura e della storia dei popoli europei”; alla “conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza

---

<sup>118</sup> L’inclusione nel Trattato del 1992 della disciplina sul patrimonio culturale dimostra anche il legame tra aspetti culturali e identità europea, soprattutto con riferimento alla cittadinanza europea introdotta proprio a Maastricht.

<sup>119</sup> “Comunità europea”, non più Comunità economica europea.

<sup>120</sup> Per un approfondimento su questo aspetto, E. Psychogiopoulou, *The cultural mainstreaming clause of article 151 Ec. Protection and promotion of cultural diversity or hidden cultural agenda?*, in *European law journal*, 2006, 5, 575-592.

<sup>121</sup> F. Lafarge, *Cultura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007. Si legga anche l’efficace definizione della nozione di “cultura” apprestata da T.a.r. Lombardia, Brescia, sez. I, 30 marzo 2011, n. 506, in *Foro amm., Tar*, 2011, 3, 752, richiamata *amplius* nella nota 17 del Cap. I, cui dunque si rinvia.

<sup>122</sup> In particolare, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Austria, Finlandia e Svezia.

europea”; agli “scambi culturali non commerciali”; alla “creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo”<sup>123</sup>.

Per realizzare lo sviluppo delle (diverse) culture tra gli Stati, il primo passo doveva quindi consistere nel conoscerle, e diffonderle, facendo conoscere, reciprocamente, le (diverse) storie dei popoli europei; in tal modo favorendo, tra l’altro, gli scambi culturali (non commerciali) tra gli Stati.

In seconda istanza, e solo per il patrimonio culturale “di importanza europea” appartenente ai singoli Stati, la Comunità era tenuta ad attivare interventi di conservazione e salvaguardia<sup>124</sup>.

### *3. La cultura europea nelle norme di cui agli articoli 6 e 167 del Tfu*

Il Trattato di Lisbona<sup>125</sup>, in vigore dal 2009, nella prima Parte riguardante i “Principi”, all’art. 6, ha sostituito integralmente l’art. 3 del Trattato istitutivo Ce, disponendo, per quanto qui interessa, che:

*“L’Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri.*

*I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:*

*... c) cultura”*<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> M. Sassatelli, *The arts, the State, and the Eu: cultural policy in the making of Europe social analysis*, in *The international journal of social and cultural practice*, 2007, 1, 28-41 che ha analizzato l’impatto sociale della politica culturale della Ce.

<sup>124</sup> D. Ferri, *La costituzione culturale dell’Unione europea*, Padova, 2008. A. Derout, *La protection des biens cultureles en droit communautaire*, Rennes, 1993.

<sup>125</sup> Che, com’è noto, ha determinato la conclusione dell’esperienza della Comunità europea e la nascita della Unione europea con la riforma del Trattato sull’Unione europea (Tue) e la promulgazione del Trattato per il suo funzionamento (Tfu) che ha riscritto il Trattato istitutivo Ce.

<sup>126</sup> W. Schäuble, *Il Trattato di Lisbona espressione di unità culturale dell’Europa*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, (a cura di) F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2010, 461.

Al contrario, al Titolo XIII “Cultura”, la norma di cui all’art. 167<sup>127</sup> ha ripreso, con identica formulazione, le azioni previste dall’art. 151 della Comunità europea tendenti al “pieno sviluppo delle *culture*” degli Stati membri<sup>128</sup>.

Per effetto delle trascritte disposizioni del Tfu, la cultura, come messo bene in luce dalla dottrina, ha assunto a “interesse pubblico europeo di rango primario”<sup>129</sup>.

Rispetto al contenuto “sfumato” della pregressa disciplina sull’azione della Comunità europea comportante “un contributo ad un’istruzione e ad una formazione di qualità e al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri”, l’Unione europea, dall’art. 6 Tfu, viene investita appieno della competenza a “sostenere, coordinare o completare” l’azione degli Stati membri<sup>130</sup> direttamente nella (nuova) materia -a sé stante- della “cultura” (non più delle “culture”), disancorandola inoltre “dall’istruzione e dalla formazione di qualità”<sup>131</sup> nel cui novero le inseriva il Trattato Ce.

### 3.1. Segue. *I rapporti tra l’azione dell’Ue e quella degli Stati membri*

---

<sup>127</sup> Per un commento, M. Marletta, *Articolo 167*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattato dell’Unione europea*, Milano, 2014, 1510.

<sup>128</sup> Sono mutate, al comma 5, (solo) le competenze e le modalità di attuazione dell’azione d’incentivazione europea per la realizzazione dei suindicati obiettivi: “5. *Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo: - il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; - il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni*”.

È importante rilevare come non sia più richiesto che la decisione sia presa all’«unanimità». Sul proposito, M. Fiorillo, *Verso il patrimonio culturale*, cit., 8, che efficacemente ha evidenziato come: “... a decorrere dal 2014, il processo decisionale in seno al Consiglio sia soggetto in via generale al voto a maggioranza qualificata, senza richiedere più l’unanimità del consenso. Inutile dire che, dalla cancellazione del potere di veto degli stati membri, e dunque dalla eliminazione dell’ostacolo principale alla realizzazione di efficaci politiche comunitarie in materia, potrebbero derivare ripercussioni forse decisive per il rafforzamento degli indirizzi comunitari in ambito culturale”.

<sup>129</sup> Già all’epoca della Ce, in questo senso, M.P. Chiti, *Beni culturali*, in *Trattato* cit., 378.

<sup>130</sup> In tal ché rendendo verosimilmente ridondante l’inciso, confermato dall’art. 167, par. 2 Tfu: “... e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l’azione di questi ultimi”.

<sup>131</sup> Che adesso formano oggetto della lettera e) dell’art. 6 Tfu.

È forse utile, a questo punto, svolgere una precisazione, a mo' di (retrospettiva) premessa, sulle funzioni che, in generale, l'Ue esercita in relazione a quelle dei singoli Stati.

Diversamente dall'impostazione del Trattato istitutivo, il T<sub>fue</sub> individua, alla norma di cui all'art. 3, specifici "settori" in cui l'Unione ha competenza "esclusiva"<sup>132</sup>, e nel cui ambito, ai sensi dell'art. 2, par. 1, essa soltanto può "legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti" per gli Stati membri, mentre questi ultimi potrebbero farlo autonomamente solo ove espressamente autorizzati dall'Ue, oppure per dare attuazione agli atti di questa.

La norma di cui all'art. 4 indica i settori in cui l'Unione possiede competenza "concorrente" con gli Stati<sup>133</sup>; in essi, secondo la norma di cui all'art. 2, par. 2, sia l'Ue che i Paesi membri possono "legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti"<sup>134</sup>.

In altri settori ancora, ai sensi dell'art. 6 T<sub>fue</sub><sup>135</sup>, l'Unione può svolgere, appunto, "azioni" che, secondo lo stesso art. 6, e l'art. 2, par. 5 del T<sub>fue</sub>, sono intese a

---

<sup>132</sup> (art. 3 T<sub>fue</sub>) "1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune.

2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata".

<sup>133</sup> (art. 4, par. 2, T<sub>fue</sub>) "L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato".

<sup>134</sup> L'art. 2, par. 2 del T<sub>fue</sub> prevede che: "Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria".

<sup>135</sup> "a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa".

sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, "senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori".

In questi ultimi, l'Ue non possiede alcuna competenza, né esclusiva, né concorrente, posto che essi sono affidati alla sola iniziativa degli Stati membri; tuttavia, allo scopo di orientare verso una direzione comune le politiche interne di questi ultimi, l'Unione "può" esercitare siffatte azioni di sostegno al fianco dei singoli Paesi.

Tra i settori di competenza esclusiva degli Stati membri dell'Ue, v'è la "cultura".

Nell'orizzonte così tracciato dal diritto europeo primario, l'art. 167 del Titolo XIII del Tfeue, benché sostanzialmente identico nella scrittura all'art. 151 del Trattato Ce (come all'art. 128 del Tcee), assume una valenza del tutto nuova atteso che l'azione ivi prevista dell'Ue penetra, e in modo significativo, in una materia di competenza esclusiva dei singoli Stati.

Di non trascurabile interesse risulta, allora, l'individuazione del punto di equilibrio tra autonomia dei Paesi membri e competenza dell'Ue a segnare canali comuni, condivisi di azione -le politiche culturali europee- che, in quanto tali, risultano più incisivi ed efficaci.

Nel tracciato contesto un ruolo non secondario ha il c.d. "principio di sussidiarietà" che, del resto, nella materia della cultura, riveste -come si dirà nell'ultimo paragrafo del presente Capitolo- particolare pregnanza posto che essa presenta la simultanea integrazione tra le "azioni" consentite, nei suindicati ambiti, all'Ue e il suo "intervento" sussidiario a quello di pertinenza esclusiva degli Stati membri.

#### 4. I settori d'intervento dell'Ue nella cultura

Quanto al suo contenuto, l'azione europea nel settore culturale si realizza mediante il contributo al (pieno) sviluppo delle culture dei singoli Paesi, che, rispettando le loro diversità, evidenzia, nel contempo, il “retaggio culturale comune”; a tal scopo l'Ue stimola la cooperazione tra loro nelle aree di attività indicate al par. 2.

In questo campo, quindi, accanto alla necessità del rispetto delle diversità culturali tra gli Stati, è similmente rilevante individuare i tratti comuni di un retaggio culturale europeo. La salvaguardia delle diversità culturali<sup>136</sup> -che, tra l'altro, com'è noto, ha formato oggetto di una specifica convenzione dell'Unesco del 20 ottobre 2005<sup>137</sup> - pone una barriera all'incalzare della cd. “*mondialisation*”, sociale e culturale, che la società contemporanea dei consumi e lo sviluppo imperversante della tecnologia digitale stanno perpetrando<sup>138</sup>.

Nel contesto qui studiato, tuttavia, assume non minore rilevanza l'individuazione delle “affinità” culturali che, nell'insieme, e opportunamente “messe in valore”, consentono di costruire un'identità culturale condivisa e che abbia attitudine a fortificare, vieppiù, la cittadinanza europea.

“Retaggio culturale comune” che, in questo modo, riesce a superare i confini territoriali dei singoli Stati, e costituire il pilastro sul quale l'Unione può

---

<sup>136</sup> Denis de Rougemont, *Vita o morte dell'Europa*, Roma, pubblicato postumo nel 2020 (da Edizioni della Comunità s.r.l.) il quale ha sottolineato: “... *la presa d'atto delle differenze non quale fonte di divisioni, ma di ulteriore arricchimento della cultura*”.

<sup>137</sup> Attuata dall'art. 7 bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio sulle “espressioni di identità culturale collettiva”.

<sup>138</sup> Sulla specifica questione, E. Psychogiopoulou, *Cultural governance and the european Union. Protecting and promoting cultural diversity in Europe*, 2013, Basingstoke.

stabilmente poggiare<sup>139</sup>; l'individuazione di un patrimonio culturale comune, seppure diverso, nel motto dell'Ue: "unità nella diversità"<sup>140</sup>.

Si è già rilevato che gli ambiti -che la norma definisce settori- sono specificamente individuati dall'art. 167, par. 2 Tfu e l'Unione europea interviene, in essi, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati e, se necessario, appoggiando e integrando l'azione di questi ultimi; tra essi ve ne sono due sulla cui fondamento l'Ue può (e deve) legittimamente avviare processi di valorizzazione dei beni culturali appartenenti ai singoli Stati membri: il "miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei", gli "scambi culturali non commerciali tra i medesimi".

*5. La vigilanza sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo: art. 3, par. 3, quarto comma del Tfu.*

La versione consolidata, all'esito della riforma di Lisbona, del Trattato sull'Unione europea, all'art. 3, premesso (par. 1) che l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori ed il benessere dei suoi popoli, afferma, al quarto comma del par. 3: "*Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo*".

---

<sup>139</sup> Probabilmente non si erra nel ritenere che la persistente mancanza di una condivisione, unanime, dell'identità europea comune è la ragione per cui, ancora oggi, non è stata approvata una Costituzione europea; benché si obietti, non infondatamente, che "la sostanza" della Costituzione, bocciata dai referendum francese e olandese, sia stata trasfusa nel Trattato di Lisbona, F. Bassanini e G. Tiberi, *Introduzione a Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.

<sup>140</sup> "Sono convinto che non dobbiamo darci un'anima. Da oltre 2000 anni noi europei viviamo in un comune contesto culturale romano e giudaico-cristiano. Abbiamo da molto tempo un'anima comune, dobbiamo soltanto rammentarlo e, a volte, professarlo con maggiore coraggio; a noi stessi e per il successo dell'Unione europea riformata", W. Schäuble, *Il Trattato di Lisbona cit.*, 477.

Nonostante la condivisa priorità logica del Tue (che attiene all'organizzazione dell'Ue) rispetto al Tdue (che ne disciplina l'attività), si è preferito, nel presente lavoro, previamente esaminare il Trattato di funzionamento in quanto, come nel precedente paragrafo si è cercato di spiegare, le norme ivi riportate in materia di cultura si correlano, seppur talvolta in modo discontinuo, direttamente a quelle del Trattato istitutivo di Roma (nella versione *post* Maastricht).

Non sfuggirà che, nel caso del Tue, l'accento viene posto dal legislatore europeo sul (rispetto della) "diversità culturale" enfatizzata dal riferimento metagiuridico alla sua "ricchezza", senza, tuttavia, richiamo al "retaggio culturale comune" cui, invece, si sofferma l'art. 167 del Tdue (e prima l'art. 151 Tce e, prim'ancora, l'art. 128 del Tcee).

Una diversità, peraltro, riguardata sia sotto l'aspetto culturale, sia "linguistica".

Proprio avuto riguardo alla "diversità culturale", l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, e proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007<sup>141</sup>, sancisce che: "*L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica*"; nel Preambolo della Carta, inoltre, viene assegnato all'Ue il compito di contribuire: "*... alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto delle diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa*", mentre, nell'art. 13, la libertà delle arti è presa in considerazione alla stregua di un (vero e proprio) diritto culturale.

Il compito dell'Ue, dunque, rispettando preliminarmente la diversità culturale, consiste nel "vigilare" sulla salvaguardia e sullo "sviluppo" del patrimonio culturale, in tal modo fornendo un fondamento di diritto positivo, in ambito di

---

<sup>141</sup> Che, com'è noto, il Trattato di Lisbona -art. 6 Tue- gli ha riconosciuto lo stesso "valore giuridico" dei Trattati.

normazione primaria, oltretutto ai (tradizionali) interventi di tutela dei beni culturali, anche a quelli concernenti la loro valorizzazione.

Una parte della dottrina, tuttavia, si è espressa in senso contrario riguardo all'esposto assunto, rilevando, probabilmente con una prospettiva conservatrice, che, nel prevedere una funzione dell'Unione in relazione allo sviluppo di un patrimonio culturale europeo, la nuova previsione non sembra possa avere spostato l'asse tra politiche culturali nazionali, necessariamente statiche (perché orientate alla sola tutela del rispettivo patrimonio culturale), e una nuova politica culturale europea comune, capace di sviluppo e dunque dinamica e propulsiva<sup>142</sup>.

Sembra opportuno rilevare che il legislatore europeo, in ogni caso, non ha previsto misure organiche ed a regime che stimolassero e favorissero la valorizzazione del patrimonio culturale, che, non ultimo per questa ragione, è stata fatta oggetto della presente ricerca.

Le azioni disciplinate e attuate, prima dalla Cee poi dall'Unione hanno riguardato, come si è in procinto di osservare, prevalentemente la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea.

## *6. Dal sistema comunitario di protezione dei beni culturali al sistema dell'Unione europea di tutela dei beni culturali degli Stati membri*

---

<sup>142</sup> B. Cortese, *Mercato interno*, cit., 38 che sottolinea inoltre: "A me pare infatti più ragionevole ritenere che, nel rinnovato contesto di diritto primario disegnato dall'art. 3 Ue, il riferimento a tale obiettivo dell'Unione debba leggersi in relazione all'azione a rilevanza culturale già condotta dalle Istituzioni nel contesto delle esistenti basi giuridiche, la quale potrà espandersi e colorarsi di finalità nuove, esplicitamente orientate al perseguimento di quel nuovo obiettivo. Ciò in particolare perché, nel contesto di un'integrazione europea caratterizzata dal principio di attribuzione, non è possibile superare la limitatezza delle basi giuridiche rilevanti - nella specie l'Art. 167 Tfe - neppure valorizzando il termine 'sviluppo' contenuto nella rinnovata formulazione dell'Art. 3 Tue".

Per contrastare il diffuso e risalente fenomeno dell'uscita illecita dei beni culturali dal territorio degli Stati membri, la Comunità europea aveva istituito, mediante la direttiva 93/7/Ce ed il regolamento del Consiglio 9 dicembre 1992, n. 3911, il c.d. "sistema comunitario di protezione dei beni culturali degli Stati membri"<sup>143</sup>; mentre il regolamento aveva ad oggetto "l'esportazione dei beni culturali", la direttiva "la restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro"<sup>144</sup>.

La disciplina della protezione comunitaria ha riguardato i beni culturali mobili che, in violazione delle norme sulla licenza di esportazione previste dal reg. n. 3911, fossero usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro o, pur usciti legittimamente per una "spedizione temporanea lecita"<sup>145</sup>, non vi avevano fatto ritorno.

Dall'intreccio dispositivo delle due normative di diritto derivato conseguiva, con decorrenza dal 1° gennaio 1993<sup>146</sup>, che il regolamento<sup>147</sup>, sul piano "fisiologico", demandava agli Stati l'individuazione delle autorità competenti -da comunicare alla Commissione- al rilascio della licenza di esportazione dei beni culturali anche al di fuori del territorio della Comunità. A tal fine, era previsto l'obbligo di presentazione della licenza ai competenti uffici doganali, nonché l'onere degli Stati di "fare tutto il necessario" per realizzare, reciprocamente, una cooperazione tra le autorità doganali e le autorità centrali previste dall'art. 4 della dir. n. 7.

Era previsto un Comitato, composto dai rappresentanti degli Stati membri, con funzioni di assistenza della Commissione europea e sancito l'obbligo degli Stati di

---

<sup>143</sup> Come evidenziato nell'ultimo considerando della stessa direttiva 93/7/Ce.

<sup>144</sup> Sul tema, A. Lanciotti, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, 1996.

<sup>145</sup> Cfr. la norma di cui all'art. 2, par. 2), lett. b), dir. 14/60/Ue.

<sup>146</sup> Coincidente con l'abolizione delle frontiere interne conseguente al Trattato di Maastricht.

<sup>147</sup> Che, ai sensi dell'art. 11, pur di precedente adozione, sarebbe entrato in vigore il terzo giorno successivo alla pubblicazione nella Guece della direttiva n. 93/7/Ce.

adottare sanzioni, “sufficientemente dissuasive”, per scongiurare la violazione delle disposizioni del regolamento, la cui applicazione sul campo andava valutata ogni tre anni.

Sul piano “patologico”, la direttiva 93/7/Ce, dal canto suo, individuato il concetto giuridico di “bene culturale” mediante sia il rinvio alle pertinenti disposizioni nazionali dei singoli Stati, sia alle categorie indicate nell’allegato alla medesima<sup>148</sup>, e la locuzione “bene uscito illecitamente” dal territorio di uno Stato membro<sup>149</sup>, ha disposto l’obbligo di restituzione del bene culturale illecitamente uscito (anche in questo caso, con effetto dal 1° gennaio 1993).

Gli Stati dovevano designare un’autorità centrale competente all’esercizio delle funzioni previste dalla direttiva e queste cooperare tra loro promuovendo la consultazione con le autorità competenti (ai sensi del reg. n. 3911) che, a loro volta, svolgevano i compiti indicati nell’art. 4<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> In questa parte facendo propri gli esiti della *Résolution sur “La vente internationale d’objets d’art sous l’angle de la protection du patrimoine culturel”*, adottata nel 1991 dall’*Institut de droit international*, il cui art. 1 definisce oggetti d’arte appartenenti al patrimonio culturale di uno Stato quelli “*identifié[s] comme appartenant au patrimoine culturel d’un pays par [leurs] classement, enregistrement, ou tout autre procédé de publicité internationalement admis en la matière*”, in *Revue belge de droit international*, 1991, 346, con nota di M. Fallon.

<sup>149</sup> L’art. 1 definiva anche i termini di Stato membro “richiedente” e “richiesto”, di “restituzione” e di “possessore” e “detentore” del bene culturale illecitamente uscito.

<sup>150</sup> In particolare:

“1) individuare, su domanda dello Stato membro richiedente, un determinato bene culturale uscito illecitamente dal territorio di detto Stato, nonché localizzarlo e identificarne il possessore e/o detentore. La domanda doveva comprendere qualsiasi informazione utile per agevolare tale ricerca, in particolare riguardante la localizzazione vera o presunta del bene;

2) effettuare una notifica agli Stati membri interessati quando era ritrovato un bene culturale nel loro territorio e sussistevano validi motivi per ritenere che detto bene fosse uscito illecitamente dal territorio di altro Stato membro;

3) facilitare la verifica, da parte delle autorità competenti dello Stato membro richiedente, che il bene in questione costituisca un bene culturale purché tale operazione fosse effettuata entro due mesi dalla notifica prevista al punto 2. Qualora la verifica non veniva effettuata entro il termine stabilito, i punti 4 e 5 non avevano applicazione;

4) prendere, ove occorresse, in cooperazione con lo Stato membro interessato, le misure necessarie per la conservazione materiale del bene culturale;

5) impedire, mediante i necessari provvedimenti provvisori, che il bene culturale fosse sottratto alla procedura di restituzione;

6) svolgere il ruolo d’intermediario tra il possessore e/o detentore e lo Stato membro richiedente ai fini della restituzione.

In tal caso, le autorità competenti dello Stato membro richiesto potevano agevolare, fatta salva l’applicazione dell’art. 5, l’esecuzione di una procedura di arbitrato, conformemente alla

Non era trascurata, inoltre, la possibilità dello Stato richiedente di proporre un'azione di restituzione davanti al Giudice dello Stato richiesto del luogo in cui era stato trovato il bene culturale con i connessi obblighi d'informazione dell'autorità centrale dello Paese richiesto e delle autorità centrali degli altri Stati membri.

L'azione giudiziaria era sottoposta alla prescrizione di un anno a decorrere dal giorno di conoscenza del luogo in cui si era ritrovato il bene culturale e, comunque, entro trent'anni dalla sua uscita illecita, salvo talune eccezioni previste per i beni compresi nelle collezioni pubbliche e per quelli ecclesiastici.

Il Giudice che avesse ordinato la restituzione allo Stato richiedente, poteva riconoscere a carico di quest'ultimo un equo indennizzo da corrispondere al possessore del bene culturale ritrovato, ma solo ove questi avesse "usato la diligenza richiesta", nonché statuire il diritto al rimborso in favore dello Stato richiedente di quanto pagato per l'indennizzo, nonché per le spese per la conservazione *medio tempore* del bene, nei confronti delle "persone responsabili" dell'uscita illecita del bene culturale dal suo territorio.

Secondo i principi generali, veniva fatto rinvio alla legislazione dei singoli Stati per quanto riguardasse l'individuazione del regime giuridico della proprietà del bene culturale restituito e la salvezza delle azioni civili o penali spettanti, secondo la legge di questi, allo Stato richiedente e/o al proprietario a cui era stato sottratto il bene.

La direttiva 93/7/Ce venne attuata nel nostro ordinamento dalla legge 30 marzo 1998, n. 88, successivamente dagli artt. 65 e ss. del T.u. n. 490/1999 e, in seguito,

---

*legislazione nazionale dello Stato richiesto e a condizione che lo Stato richiedente ed il possessore o detentore avessero dato formalmente il proprio assenso".*

in prima formulazione, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nel Capo quinto della Parte seconda nell'ambito delle disposizioni sulla "circolazione dei beni culturali in ambito internazionale".

La Comunità europea aveva, dunque, approntato un sistema di protezione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro capillare e frutto della cooperazione sinergica tra i singoli Paesi che operava attraverso l'azione combinata delle autorità centrali di questi ultimi e dei soggetti appositamente istituiti dalla Comunità.

Il sistema risultava, quantomeno "sulla carta", efficace e, nel caso di ritrovamento di un bene culturale illecitamente uscito, garantiva, con un elevato grado di probabilità, la sua restituzione allo Stato a cui era stato sottratto.

Il regolamento del Consiglio n. 3911/1992, in conseguenza delle modificazioni nel tempo ricevute<sup>151</sup>, è stato abrogato e sostituito dal regolamento 23 dicembre 2008, n. 116 che ha apportato modificazioni solo formali e di *drafting* legislativo lasciandone, nel complesso, immutata la disciplina<sup>152</sup>.

A causa dei limiti e della scarsa applicazione della procedura di restituzione dei beni illecitamente usciti, come anche denunciata dalle relazioni triennali degli Stati membri sull'applicazione della direttiva n. 7, la disciplina è stata rafforzata dalla direttiva 15 maggio 2014, n. 60 (del Parlamento europeo e del Consiglio) relativa alla "Restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento Ue n. 1024/2012"<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Dai regg. nn. 2469/1996, 974/2001 e 806/2003.

<sup>152</sup> Per approfondimenti, M. Cornu e M.A. Renold, *New developments in the restitution of cultural property: alternative means of dispute resolution*, in *International journal of cultural property*, 2010, 1, 1-31.

<sup>153</sup> Riferimenti di diritto comparato possono trovarsi in T. Kyriakou, *The protection of international treasures in the Eu single market*, in E. Psychogiopoulou (a cura di), *Cultural*

A questo proposito, al sesto considerando, è stato rilevato che la procedura prevista dalla dir. 93/7/Ce aveva costituito il “primo passo” verso la cooperazione tra gli Stati membri in questo settore del mercato interno ed, al successivo considerando, rimarcato come il regolamento Ce n. 116/2009, insieme alla direttiva 93/7/Ce, avessero introdotto il c.d. “sistema dell’Unione per la tutela dei beni culturali degli Stati membri”<sup>154</sup>.

La dir. 14/60/Ue *in primis* ha ribadito il rinvio alla legislazione degli Stati membri in merito alla classificazione e alla definizione della nozione di bene culturale, confermando la propria applicazione per le uscite illecite successive al 1° gennaio 1993. Ha poi precisato, con un approccio sostanzialista, che nel novero delle “collezioni pubbliche” sottoposte alla sua disciplina, rientrassero anche quelle degli enti, non pubblici, che siano “finanziati in modo significativo” dallo Stato membro o da un’ autorità regionale o locale dello stesso.

Quanto al primo profilo, va osservato che il legislatore unionale del 2014, come pure sottolineato in dottrina, ha operato un consapevole mutamento di rotta eliminando le precisazioni di cui all’ allegato della precedente direttiva e lasciando in questo modo solo il richiamo alle determinazioni del diritto nazionale dello Stato di origine del bene<sup>155</sup>.

Al fine di intensificare e rendere più efficace la cooperazione e la consultazione tra gli Stati membri, la direttiva ha previsto che le autorità centrali utilizzino un modulo del sistema d’informazione del mercato interno (il cd. “Imi”) introdotto

---

*governance and the european Union: protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Basingstoke, 2015.

<sup>154</sup> Tra i primi commenti, R. Bonomo, *La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro alla luce della direttiva 2014/60/UE*, in *Aedon*, 2014, 3.

<sup>155</sup> Si leggano i condivisibili rilievi di B. Cortese, *Mercato interno e politiche culturali nazionali. La difficile ricerca di un equilibrio nel processo di auto-costituzione dell’ordinamento interindividuale comunitario*, in *Citizens of Europe*, (a cura di L. Zagato e M. Vecco), Venezia (edizioni di Ca’ Foscari), 2015, 24.

col regolamento Ue n. 1024/2012 (specificamente adattato per i beni culturali), prevedendo che: *“Possono inoltre avvalersi dell’Imi per diffondere tutte le pertinenti informazioni correlate a casi relative ai beni culturali rubati o usciti illecitamente dal loro territorio”*, rimandando ai singoli Stati -con l’art. 5- la decisione in merito all’utilizzo dell’Imi da parte delle altre autorità competenti per i fini della direttiva medesima.

Il termine di prescrizione dell’azione giudiziaria di restituzione prevista dalla dir. 93/7/Ce, è stato elevato a tre anni decorrente dal di della avvenuta conoscenza dell’Autorità centrale competente dello Stato membro, e non -come in precedenza- da parte di quest’ultimo, del luogo in cui si era stato rinvenuto il bene culturale.

Non sembra superfluo annotare come la direttiva del 2014, al dichiarato scopo di rendere “davvero dissuasive” le sue norme<sup>156</sup>, abbia invertito, ponendolo in capo al beneficiario dell’equo indennizzo, l’onere della prova del possessore del bene culturale illecitamente uscito di aver utilizzato, all’atto di acquisizione, la “diligenza richiesta”; a tal fine ha opportunamente aggiunto che: *“Per determinare l’esercizio della diligenza richiesta da parte del possessore si tiene conto di tutte le circostanze dell’acquisizione, in particolare della documentazione sulla provenienza del bene, delle autorizzazioni di uscita prescritte dal diritto dello Stato membro richiedente, della qualità delle parti, del prezzo pagato, del fatto che il possessore abbia consultato o meno i registri accessibili dei beni culturali rubati e ogni informazione pertinente che avrebbe potuto ragionevolmente ottenere o di qualsiasi altra pratica cui una persona ragionevole avrebbe fatto ricorso in circostanze analoghe”*.

---

<sup>156</sup> Così il considerando 17).

È stata invece confermata la prescrizione in trent'anni decorrenti dall'uscita illecita del bene dal territorio dello Stato, con le consuete deroghe previste per le collezioni pubbliche.

Il termine triennale (della dir. n. 7) è stato elevato a cinque anni per la presentazione da parte degli Stati membri della relazione sullo stato di attuazione della direttiva alla Commissione a partire dal 18 dicembre 2015, data entro la quale gli Stati devono adeguarsi alla stessa, con conseguente abrogazione, dal giorno successivo, della dir. 93/7/Ce<sup>157</sup>.

La direttiva n. 60, allo scopo di mantenere la piattaforma relativa allo scambio di esperienze e buone prassi in merito alla sua applicazione tra gli Stati membri, ha altresì previsto che: *“... la Commissione dovrebbe istituire un gruppo di esperti provenienti dalle autorità centrali degli Stati membri incaricate dell'applicazione della presente direttiva, che dovrebbe partecipare, tra l'altro, al processo di elaborazione di un modulo del sistema Imi per i beni culturali”*.

Pur espressamente abrogando la precedente 93/7/Ce, si è specificato che l'obbligo del suo recepimento nel diritto interno degli Stati membri è limitato alle disposizioni che costituiscono una “modifica sostanziale” rispetto agli atti di regolazione precedenti e che l'obbligo di attuare le disposizioni che restano immutate discende dalla direttiva precedente.

Nel nostro ordinamento, la direttiva 14/60/Ue è stata attuata dal d.lgs. 7 gennaio 2016, n. 7 e trasfusa nel Codice dei beni culturali e del paesaggio nelle parti di specifico riferimento degli artt. 73 e seguenti.

---

<sup>157</sup> Il considerando 21) ha disposto, inoltre, la soppressione del Comitato di assistenza della Commissione europea istituito dal reg. Ce n. 116/2009, atteso che i suoi compiti erano divenuti obsoleti in ragione della eliminazione dell'allegato della direttiva 93/7/Ce.

La disciplina testé illustrata in merito al contrasto alla circolazione illecita di beni culturali tra gli Stati membri, si correla, nel diritto primario dell'Unione europea, alla cd. "eccezione culturale" che, per questa ragione, è opportuno adesso esaminare.

*7. La cd. "eccezione culturale" prevista dalla norma di cui all'art. 36 Tfe*

L'art. 36 del Tfe prevede che: *"Le disposizioni degli articoli ... lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi ... di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale"*.

La lettura della disposizione, già nella formulazione del Tce, consente di desumere che essa non costituisce una norma precettiva posta dall'Ue agli Stati membri, qual quella prima approfondita sulle "azioni" esperibili nel settore della "cultura", bensì integra una previsione, "in negativo", con cui l'Unione, pur rimarcando il divieto generale delle restrizioni alle esportazioni e alle importazioni delle merci tra gli Stati membri (per garantire il principio fondamentale unionale della loro libera circolazione nel mercato interno), dichiara di assegnare prevalenza -giustificata dal criterio della specialità e dalla necessità di tutelare il superiore interesse culturale- alle norme dei singoli Stati che prevedono divieti o restrizioni, all'importazione, all'esportazione o al transito delle merci, giustificate dalla "protezione" del loro patrimonio artistico, storico e archeologico<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Cfr. P. Otranto, *Più aperto e più rischioso il mercato internazionale dei beni culturali italiani*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, Anno XXVIII, fasc. 4, 2018, 708, il quale ha messo opportunamente in rilievo come le restrizioni dell'art. 36 del Tfe: *"... non costituiscono un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri"*.

La norma che si sta considerando si colloca in posizione integrativa rispetto alle leggi di tutela (protezione e conservazione) dei beni culturali degli Stati membri che, sul fondamento della combinazione tra l'art. 36, l'art. 167, par. 2 (secondo trattino) del Tfeue, nonché l'art. 3, par. 3 (ult. per.) del Tve, ha l'obiettivo di agevolare la permanenza nel loro territorio.

Si tratta della cd. "eccezione culturale" alla regola della libera circolazione dei beni nell'area territoriale dell'Unione<sup>159</sup>, basata sul convincimento, più volte rimarcato dal legislatore europeo<sup>160</sup>, che la protezione dei beni culturali appartenenti ai Paesi membri, attuata mediante la disciplina della restituzione di quelli usciti illecitamente dal loro territorio, non può essere effettuata in modo efficace dai singoli Stati, in quanto, in ragione della sua portata e dei suoi effetti, può essere conseguita meglio a livello unionale e, dunque, l'Ue può efficacemente intervenire sulla base del principio di sussidiarietà<sup>161</sup>.

Come sottolineato in dottrina, in quanto eccezione, essa va applicata restrittivamente e le deroghe al principio del libero scambio delle merci non possono che ritenersi tassative<sup>162</sup>.

La giurisprudenza italiana ha avuto occasione di affermare la sua piena aderenza ai principi europei, precisando che l'art. 167 del Trattato sul funzionamento dell'Ue, pur postulando una centralità della nozione di patrimonio culturale di importanza europea, incoraggia la cooperazione degli Stati membri e, se

---

<sup>159</sup> S. Foa e W. Santagata, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, 2, 2004.

<sup>160</sup> Si legga il considerando 20) della direttiva 14/60/Ue.

<sup>161</sup> J.M. Baer, *L'exception culturelle, une règle en quote de contenus*, in *Cahiers*, 2003, 11, 28-29.

<sup>162</sup> In questo senso, G. Avanzini, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità culturale europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 3, 2018, 689 e ss.

necessario, appoggiando ed integrandone l'azione, e quindi con il pieno rispetto del principio di sussidiarietà<sup>163</sup>.

In questo ambito, la c.d. "eccezione culturale" di cui all'art. 36 Tfu, che ammette il mantenimento di restrizioni alla circolazione tra gli Stati membri dettati da esigenze di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, trova la sua opportuna e coerente collocazione.

Richiamando l'orientamento della Corte di giustizia, che legittima la regolamentazione europea in parola, laddove siano in gioco i principi del libero mercato e i diritti fondamentali, è stato, inoltre, segnalato l'atteggiamento cauto e "circospetto" del Giudice di Lussemburgo da cui affiora, non infrequentemente, la preoccupazione di evitare il conflitto con gli Stati sulla base di una "*non intensive form of proportional review*"<sup>164</sup>.

#### 8. *La tutela dei beni culturali tra affare interno degli Stati e questione d'interesse dell'Ue*

Gli interventi dell'Unione europea, anche in ragione di quanto si esporrà al capitolo successivo in merito alla "valorizzazione" del patrimonio culturale, hanno riguardato, essenzialmente, la "tutela" dei beni culturali che rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro, ma solo fino a quando la *res* culturale non sia uscita illecitamente dal suo territorio.

---

<sup>163</sup> T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 14 ottobre 2016, n.10272, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>164</sup> M. Fiorillo, *Verso il patrimonio*, cit., 1-2, che, tra l'altro, richiama il pensiero di R. Craufurd Smith.

Al riguardo, e prima di trarre talune, pur provvisorie conclusioni, è opportuno ripercorrere, rapidamente, l'*acquis* legislativo in materia approntato dal legislatore europeo.

Il fondale normativo, come osservato, è costituito dai Trattati.

L'art. 5 del TUE<sup>165</sup>, in attuazione del principio di "sussidiarietà", afferma che, nei settori in cui (l'Ue) non ha competenza esclusiva ex art. 3 del TUE - e dunque in quelli in cui ha competenza concorrente ex art. 4 o può svolgere "azioni" ex art. 6 del TUE dirette a sostenere, coordinare o completare quella (esclusiva) degli Stati membri<sup>166</sup>, tra cui v'è la "cultura"- l'Unione "interviene" "soltanto se e in quanto" gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri<sup>167</sup>, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione, essere "conseguiti meglio" a livello unionale.

Per la medesima disposizione, in virtù del principio di "proporzionalità", la forma e il contenuto dell'azione in questo modo posta in essere dall'Ue, si "limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"<sup>168</sup>.

Nonostante la materia afferente i beni culturali, come più volte si è precisato, rientri a pieno titolo nella competenza esclusiva degli Stati membri, è indubbio che la posizione *super partes* e, su questo piano, "a-territoriale" dell'Ue, le

---

<sup>165</sup> Che ha sostituito, riscrivendolo, l'art. 5 (ex 3B del Trattato Cee) il quale aveva previsto che: *"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato"*.

<sup>166</sup> È importante ricordare che il par. 2 (ult. per.) dell'art. 5 del TUE prevede che: *"Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri"*.

<sup>167</sup> Art. 5, par. 3 (ult. per.): *"I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà"* da parte delle istituzioni dell'Ue secondo la procedura prevista nel protocollo di applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>168</sup> Precisa l'art. 5 che le istituzioni dell'Unione europea applicano i principi di sussidiarietà e proporzionalità conformemente al citato protocollo (v. nota precedente).

assegni una visione complessiva della politica culturale europea che è legittimata, ma allo stesso tempo può prescindere, da quella dei singoli Stati. L'attuazione del principio di sussidiarietà consente, in altri termini, all'Ue il disimpegno di un ruolo complementare e di sostegno, benché non sostitutivo, rispetto a quello degli Stati membri<sup>169</sup>.

Il settore della cultura è quindi uno dei terreni nei quali l'Unione "interviene" a causa dell'effetto transnazionale cui il medesimo con frequenza dà luogo. Un chiaro esempio, come si è rilevato, è offerto dalle direttive e dai regolamenti che l'Ue, sul sostegno dell'art. 36 del Tfu, ha adottato a tutela dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro poiché, in siffatte circostanze, il singolo Stato perde il controllo geografico e, pertanto, la possibilità giuridica -e fattuale- di affrontare adeguatamente il fenomeno una volta che il bene abbia varcato i confini del proprio territorio.

Ed è per questa ragione che il considerando 20) della direttiva 14/60/Ue, opportunamente specifica che: *"Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire consentire la restituzione dei beni culturali classificati o definiti come patrimonio nazionale usciti illecitamente dal territorio degli Stati membri, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, ma, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo"*.

---

<sup>169</sup> In questo senso, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 10 maggio 2007 su "Un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione", per il cui esame si rinvia al cap. III, par. 4.

In quanto le descritte vicende hanno portata transnazionale, le citate norme europee sono rivolte a contrastarle consentendo all'Ue di incentivare, in concreto, la cooperazione tra gli Stati attraverso il dialogo (anche col modulo "Imi") tra le loro autorità centrali competenti e il rafforzamento dell'unione doganale (sette in cui *ex art. 2, par. 1, lett. a del Tfu*, l'Unione ha infatti competenza esclusiva).

La tutela dei beni culturali costituisce "affare interno" dello Stato membro nel cui territorio si trovano (ma solo) fino a quando, riferendosi naturalmente alle cose mobili, essi, in violazione delle norme di diritto interno, escano dal suo territorio diventando, sulla base del principio di sussidiarietà (e di proporzionalità), materia/settore d'interesse europeo.

Per questa ragione, allo scopo di mettere a disposizione una regolamentazione uniforme per tutti gli Stati membri, l'Ue adotta direttive e regolamenti -pertanto di recepimento diretto e obbligatorio- al fine di condividere una disciplina unica, applicabile in via di reciprocità dagli Stati membri, per la risoluzione dei rapporti, anche conflittuali, relativi alla circolazione illecita dei beni culturali all'interno dell'Unione europea<sup>170</sup>.

Occorre, infine, dar conto, benché per cenni in quanto non costituente argomento della presente ricerca, della disciplina degli aiuti di Stato che, ai sensi dell'art. 107 del Tfu, può sfuggire all'incompatibilità per essi *ex lege* prevista in via generale, nel caso si tratti di: "*d) aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune*" (par. 3)<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Com'è noto per l'interdizione della illecita circolazione dei beni culturali in ambito internazionale, si fa riferimento alla Convenzione Unidroit adottata a Roma il 24 giugno 1995 e alla Convenzione Unesco firmata a Parigi il 14 novembre 1970, cui fanno rinvio, rispettivamente, gli artt. 87 e 87 *bis* del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>171</sup> Sul *thema*, C.E. Baldi, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Aedon*, 3, 2014.

Come si approfondirà nel capitolo successivo, un altro campo nel quale, per la portata transazionale del fenomeno, l'Ue può "intervenire" nei confronti degli Stati membri recependo azioni e atti di regolazione comune, in esecuzione degli artt. 3 del TUE e 167 del TFUE, è quello -qui studiato- della valorizzazione dei beni culturali.

## Capitolo III

### I programmi culturali dell'Unione europea e la valorizzazione dei beni culturali

**SOMMARIO:** Premessa. - 1. I primi programmi culturali dell'Ue: "Caleidoscopio", "Arianna" e "Raffaello". - 2. Il programma "Cultura 2000". - 3. Il programma "Cultura 2007-2013". - 4. L'agenda europea per la cultura del 2007. - 5. Il cambio di rotta dell'Ue: dalla cultura alla "creatività". - 6. Il programma "Europa creativa" per gli anni 2014-2020. - 7. Spunti critici sulla diversità ontologica tra il settore culturale e quello "creativo". - 8. Gli obiettivi e i sottoprogrammi di "Europa creativa". - 9. "Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell'Europa". - 10. L'anno europeo del patrimonio culturale: rinvio. - 11. La nuova agenda europea per la cultura del 2018. - 12. Il programma "Europa creativa" per gli anni 2021-2027.

#### *Premessa*

L'intensa attenzione mostrata dall'Unione per la (disciplina della) tutela dei beni culturali descritta nel capitolo precedente, evidenzia la mancanza di una equivalente politica culturale europea rivolta alla valorizzazione degli stessi, mediante la messa in atto di efficaci azioni, organiche e a regime, tese, come previsto dal par. 2 (prima e terza linea) dell'art. 167 del Tfu, alla "diffusione della conoscenza delle diverse culture e della storia dei popoli europei" e agli "scambi culturali non commerciali", attuando, in tal modo, anche, la "vigilanza"

sullo “sviluppo del patrimonio culturale europeo” prevista dall’art. 3, par. 3 (ult. per.) del TUE<sup>172</sup>.

Si è osservato in questo studio che la norma di cui all’art. 6 del TUE annovera, tra i settori nei quali l’UE svolge le proprie azioni, la “cultura”<sup>173</sup>, mentre il richiamato art. 167 individua i contenuti peculiari di detta azione; e si è rilevato che il primo paragrafo di quest’ultima disposizione prevede, da un lato, che l’Unione è impegnata a contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro “diversità” nazionali e regionali, dall’altro, e nel contempo, ne evidenzia il “retaggio culturale comune”.

È stato inoltre osservato che quando, ai sensi dell’art. 3, par. 3, quarto comma, del TUE, l’Unione si attivi -senza trascurare il rispetto della “ricchezza della sua diversità culturale” e vigilando sullo “sviluppo del patrimonio culturale europeo”- il suo intervento risulta appropriato in ragione della dimensione transnazionale del fenomeno, posto che gli obiettivi dell’azione potranno essere conseguiti dall’Unione “meglio” di quanto non riesca ad ogni Stato membro.

La dottrina ha messo in rilievo come dalla combinazione delle indicate disposizioni del TUE e del TFEU emerga che la cultura viene in evidenza nel diritto dell’UE sotto un doppio profilo, funzionale e strutturale<sup>174</sup>.

Verosimilmente per introdurre delle regole finalizzate alla valorizzazione dei beni culturali di rilevanza europea, ed allo scopo di incoraggiare la cooperazione nel settore della cultura da parte degli Stati membri, dalla metà degli anni novanta

---

<sup>172</sup> Profilo affrontato, benché sotto diversa angolazione, da A. Papa, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale “europeo”*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022.

<sup>173</sup> Assegnandole il rango di interesse pubblico di rilievo unionale, ricordato da B. Accettura, *Ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, in *Aedon*, 2003, 2.

<sup>174</sup> L. Zagato, *L’identità europea come spazio culturale-politico: oltre i limiti della cittadinanza UE?*, in *Citizens of Europe*, cit., 161, ivi illustrando i tratti differenziali dei due aspetti.

dello scorso secolo, dunque ben prima dei Trattati di Lisbona, la Comunità -poi l'Unione- ha adottato programmi culturali sostenendoli finanziariamente che, inizialmente settoriali ed episodici, hanno abbracciato, nel corso degli anni, e con esiti alterni, il campo intero della cultura e, più in generale, della creatività<sup>175</sup>.

1. *I primi programmi culturali europei: "Caleidoscopio", "Arianna" e "Raffaello"*

Per il triennio 1996-98, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno istituito il programma culturale "Caleidoscopio"<sup>176</sup> con cui, premesso che la "percezione dell'Europa nel mondo" è in vasta misura determinata dalla "posizione e dalla forza dei suoi valori culturali", hanno incoraggiato, tramite la cooperazione tra gli Stati membri, la creazione artistica e culturale e promosso la "conoscenza e la diffusione della cultura e della vita culturale dei popoli europei".

Poiché la norma di cui all'art. 151 del Trattato conferiva, in quel frangente, alla Comunità la responsabilità di contribuire alla valorizzazione delle culture degli Stati membri (migliorando la conoscenza e la diffusione della cultura e della storia dei popoli europei e favorendo gli scambi culturali) e delle loro molteplici identità, il programma aveva introdotto un'azione comunitaria a favore delle manifestazioni artistiche e culturali di dimensione europea, nonché delle azioni di cooperazione europea di grande portata e di carattere innovativo o esemplare che avessero la finalità di favorire la diffusione delle culture, tenendo in

---

<sup>175</sup> A. Fantin, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, in *Aedon*, 2005, 3.

<sup>176</sup> Decisione n. 719/96/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 29.3.1996 che istituisce un "Programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea".

considerazione, inoltre, come sottolineato dalla dottrina europea, che “il sostegno alla cultura può favorire l’attività economica e l’occupazione”<sup>177</sup>.

La Comunità e gli Stati membri incentivavano, quindi, la cooperazione con il Consiglio d’Europa e le più note organizzazioni internazionali competenti nel campo della cultura, quali l’Unesco, accertando, nel rispetto dell’identità propria e dell’autonomia d’azione di ogni istituzione e organizzazione, la complementarità degli strumenti impiegati.

È d’interesse osservare che il programma “Caleidoscopio”, allegato alla decisione 719/96/Ce, si articolava in cinque specifiche azioni che la Ce doveva porre in essere:

1) “Sostegno a manifestazioni e progetti culturali realizzati in compartecipazione o sotto forma di reti”, comportante un contributo finanziario, tra i 5.000 e i 50.000 Ecu, a progetti organizzati da reti o operatori culturali di almeno tre Stati membri; 2) “Azioni di cooperazione europea di ampia portata”, per progetti organizzati da più di tre Stati, di durata non superiore a tre anni, e con un contributo anche superiore a 50.000 Ecu; 3) “Partecipazione dei paesi terzi”, ossia i paesi, all’epoca (1996), associati dell’Europa centrale e orientale (cd. “Paeco”), conformemente alle condizioni stabilite nei protocolli addizionali agli accordi di associazione relativi alla partecipazione a programmi comunitari conclusi o da concludere con tali paesi; 4) “Città europea della cultura e mese culturale europeo”, con la previsione di un contributo finanziario annuale da parte della Comunità; 5) “Misure specifiche”, con un sostegno non superiore a 50.000 Ecu, in casi specifici e limitati per progetti di riunioni organizzate a livello europeo o a studi e ricerche direttamente connessi allo sviluppo dell’azione comunitaria in materia culturale.

Il successivo programma culturale “Arianna”<sup>178</sup>, deliberato per il biennio 1997-98, era destinato ad accrescere la conoscenza e la diffusione della creazione letteraria

---

<sup>177</sup> Sottolinea questo aspetto, E. Psychogiopoulou, *The cultural mainstreaming clause of article 151: protection and promotion of cultural diversity or hidden cultural agenda?*, in *European law journal*, 2012, 5, 575.

e della storia dei popoli europei, nonché l'accesso alle stesse da parte dei cittadini europei, e aveva lo specifico compito di sostenere la “traduzione di opere letterarie, teatrali” e di riferimento e progetti di cooperazione nei settori del libro e della lettura realizzati in compartecipazione nonché attraverso il perfezionamento dei professionisti che operano in tale campo.

La *ratio* dell'intervento europeo era, dunque, individuabile nel convincimento per cui la promozione della traduzione e il sostegno ad iniziative mirate, realizzate soprattutto da operatori specializzati del settore europeo del libro e della lettura, “contribuiscono alla conoscenza e alla diffusione della cultura e della storia dei popoli europei” (v. art. 151, par. 2, prima linea del Trattato Ce), nonché al mantenimento della diversità della creazione letteraria e del patrimonio scritto nelle sue diverse espressioni linguistiche nazionali e regionali e agli scambi interculturali.

La diversa lingua dei Paesi europei, infatti, costituisce un chiaro ostacolo oggettivo alla reciproca conoscenza delle loro culture, sicché sostenere finanziariamente da parte della Comunità la traduzione delle opere letterarie comunque rappresentative della cultura degli Stati membri da cui provengono, in uno alla formazione e qualificazione professionale dei traduttori, poteva efficacemente consentire, in attuazione degli obiettivi tracciati in ambito culturale dal diritto primario comunitario, di “buttare giù” il muro eretto dalla diversità linguistica che, com'è inevitabile, ostacola la comunicazione tra i suoi membri e pertanto la reciproca conoscenza delle loro storie.

Peraltro, si andava incontro al fenomeno collettivo denominato «era della società dell'informazione» nella quale il libro -inteso nella duplice natura di bene

---

<sup>178</sup> Decisione 2085/97/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6.10.1997 che istituisce un “Programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura”.

culturale ed economico- e la lettura costituiscono uno strumento privilegiato della *diffusione del sapere*, con conseguente complementarità tra il libro, la tecnologia audiovisiva ed i multimedia. La diffusione del sapere, dunque, attraverso l'innovazione tecnologica consente al libro, si pensi alla sua edizione digitale, l'immediatezza del suo scambio tra gli Stati con la conseguente riduzione della distanza tra Paesi europei territorialmente anche molto lontani.

Per questa ragione, i principali obiettivi del programma prevedevano di: a) promuovere, per il tramite della traduzione, una più ampia diffusione di opere letterarie di qualità del XX secolo, rappresentative della cultura dello Stato membro da cui provengono che illustrino, in particolare, le tendenze della letteratura europea contemporanea della seconda metà del secolo e la diffusione di opere di riferimento ai fini di una migliore conoscenza della cultura e della storia dei popoli europei; 2) incoraggiare una traduzione di qualità delle opere letterarie e la loro promozione, accordando un sostegno comunitario al perfezionamento dei traduttori letterari, nonché di altri professionisti del settore librario, soprattutto di coloro che hanno la responsabilità di facilitare l'accesso dei cittadini; 3) sostenere e integrare le indicate iniziative, accordando un supporto a progetti di studi e di ricerca innovativi presentati da reti e da organizzazioni professionali.

L'allegato al programma culturale "Arianna", finanziato per complessivi 7.000.000 di Ecu, individuava per il perseguimento degli indicati obiettivi, sei diverse azioni<sup>179</sup>.

Alle soglie del duemila si manifesta l'azione della Ce riguardante il programma culturale "Raffaello"<sup>180</sup>, per il quadriennio 1997-2000, fondato sullo sviluppo

---

<sup>179</sup> 1) Aiuti economici per la traduzione; 2) Sostegno a progetti di cooperazione realizzati in compartecipazione volti a migliorare la promozione del libro e della lettura e l'accesso ad essi da parte dei cittadini; 3) Perfezionamento dei professionisti che contribuiscono alla conoscenza e alla diffusione delle letterature europee; 4) Misure di accompagnamento; 5) Premio "Aristeion", in sinergia con l'aiuto per la traduzione; 6) Partecipazione dei Paesi terzi.

<sup>180</sup> Decisione n. 2228/97/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.10.1997 che istituisce un "Programma comunitario d'azione in materia di beni culturali".

della cooperazione transnazionale e rivolto essenzialmente ai “beni culturali d’importanza europea”.

Suddiviso in quattro azioni, si prefiggeva di conseguire i seguenti, rilevanti obiettivi:

a) incoraggiare la conservazione e il restauro dei beni culturali d’importanza europea, “contribuendo alla loro valorizzazione e promuovendone la conoscenza”;

b) incoraggiare lo sviluppo della cooperazione transnazionale tra le istituzioni e/o gli operatori nel settore dei beni culturali, “per contribuire allo scambio delle conoscenze ed allo sviluppo delle modalità d’intervento di maggiore efficacia in materia di salvaguardia dei beni culturali”;

c) “migliorare l’accesso ai beni culturali a livello europeo” ed incoraggiare la “partecipazione attiva dei cittadini, in particolare dei bambini, dei giovani, degli svantaggiati e di coloro che vivono nelle regioni periferiche e nelle zone rurali della Comunità, alla salvaguardia ed alla valorizzazione dei beni culturali europei”;

d) incentivare la cooperazione transnazionale in materia di sviluppo delle “nuove tecnologie applicate alle varie categorie e discipline del settore”, nonché per la “preservazione dei mestieri e delle tecniche tradizionali connessi con i beni culturali”;

e) stimolare la consapevolezza della “dimensione dei beni culturali negli altri programmi e politiche comunitari”;

f) favorire la “cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti”.

Sembra potersi osservare agevolmente, ai fini della presente ricerca, come gl'indicati obiettivi, almeno nelle intenzioni, incarnassero a pieno titolo lo spirito dell'art. 151 del Trattato Ce, nella parte in cui, per un verso, contribuivano alla "valorizzazione" dei beni culturali, per l'altro, a favorire la promozione della "conoscenza dei beni culturali d'importanza europea".

Per questa ragione, i progetti da presentare dovevano essere sempre caratterizzati dalla dimensione europea e manifestare un cd. "valore aggiunto" rispetto alle azioni condotte negli Stati membri, dimostrando, segnatamente, attitudine a: - contribuire a "diffondere la conoscenza dei beni culturali, anche mediante le informazioni ad essi relative"; - presentare un interesse a livello comunitario in ragione del loro carattere esemplare, innovatore ed informativo; - vertere su problemi relativi alla salvaguardia di beni culturali e contribuire allo sviluppo delle modalità d'intervento di maggiore efficacia in materia di preservazione; - essere idonei a produrre un effetto moltiplicatore in termini culturali, educativi o socioeconomici.

Tra l'altro, sottolineava non inutilmente la decisione n. 2228/97/Ce, i beni culturali sono "l'espressione delle identità nazionali e regionali, nonché dei legami tra i popoli dell'Europa" e per questo occorre garantirne la salvaguardia e renderli più accessibili ai cittadini (anche a coloro che patiscono una disabilità), allo scopo di favorire una migliore conoscenza e un rispetto reciproci.

Non è inutile rilevare, al riguardo, come un'azione comunitaria può, infatti, contribuire ad una migliore salvaguardia dei beni culturali, nella misura in cui essa incentivi lo scambio delle esperienze e delle tecniche d'intervento, oltre a promuovere forme di sinergia e associazioni operative.

Il programma culturale “Raffaello” era composto da due Azioni<sup>181</sup>.

All’esito della sua attuazione, è stato stimato che, con lo stanziamento di circa 30.000.000 di Ecu, sono stati finanziati in Europa, nel periodo tra il 1997 e il 1999, duecentoventidue progetti e diciotto “laboratori europei del Patrimonio”, quest’ultima locuzione alludendo a interventi tecnicamente complessi su monumenti o siti d’interesse eccezionale<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> L’Azione I, denominata “Conservazione, salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali attraverso una cooperazione europea”, prevedeva un sostegno ai progetti di conservazione e di salvaguardia dei beni culturali definibili “laboratori europei dei beni culturali”, per l’interesse e il carattere esemplare dei lavori programmati. I “laboratori”, ai quali il finanziamento poteva essere concesso per quattro anni, avrebbero dovuto avere l’obiettivo di riunire le migliori competenze, in particolare associando ai lavori una “squadra europea e interdisciplinare” per studiare problemi di conservazione “particolarmente spinosi” e per mettere a punto impostazioni, metodi o tecniche appropriati, garantendo così un valore aggiunto ad ogni progetto.

“Cooperazione per lo scambio di esperienze e lo sviluppo di tecniche applicate al settore dei beni culturali”, era denominata l’Azione II del programma e mirava a incentivare la cooperazione transnazionale per lo scambio delle conoscenze e lo sviluppo delle modalità di intervento di maggiore efficacia attraverso reti e partenariati e tramite la mobilità dei professionisti tra le istituzioni e/o gli operatori in materia di beni culturali, rivolgendo particolare attenzione allo sviluppo delle nuove tecnologie applicate alle differenti discipline dei beni culturali, nonché alla preservazione dei mestieri e delle tecniche tradizionali dei beni. L’azione prevedeva alcune misure tra le quali, ai nostri fini, spiccava quella relativa agli “Scambi di esperienze e di informazioni” che offriva sostegno economico agli scambi di esperienze tramite la realizzazione di “studi, inchieste, riunioni di lavoro, nonché attraverso l’organizzazione di seminari”, nei seguenti campi: - sviluppo di raccomandazioni tecniche (standard) volte a migliorare le buone prassi e modalità d’intervento in materia di gestione e/o conservazione dei beni culturali; - individuazione dei fattori di rischio dei beni culturali e dei sistemi di controllo periodico dello stato di conservazione; - protezione preventiva di beni culturali, opere a monumenti contro i sinistri, nonché condizioni per la loro conservazione; - qualificazione dei professionisti nei mestieri connessi con la preservazione dei beni culturali; - documentazione dei beni culturali; - condizioni di prestito delle opere per esposizioni temporanee; - ripercussioni delle altre politiche comunitarie sul settore in questione. Era inoltre previsto il sostegno finanziario a progetti di cooperazione tra istituzioni del settore, basati sulle tecniche di comunicazione telematica (collegamenti in linea, Cd-Rom, Cd-I, ecc.) per la raccolta/lo scambio e la diffusione delle informazioni di carattere specifico, con particolare riferimento ai settori seguenti: - legislazione in materia di beni culturali degli Stati membri; - elenchi e inventari dei beni culturali; - inventario, per disciplina, dei corsi di perfezionamento; - basi di dati integrate per la catalogazione e le descrizioni dei beni culturali; - statistiche e indicatori sui beni culturali; - repertori e raccolte di progetti innovativi nel settore dei beni culturali; - prassi e sistemi di preservazione, restauro, gestione e promozione della conoscenza dei beni culturali negli Stati membri; - guide pratiche, manuali e bollettini informativi sui beni culturali.

<sup>182</sup> Più in particolare, i progetti finanziati mediante il programma “Raffaello” sono stati orientati verso quattro diverse finalità: - la conservazione, la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali; - la cooperazione finalizzata allo scambio di esperienze e lo sviluppo di tecniche applicate al settore dei beni culturali (innovazione e nuove tecnologie, mobilità e perfezionamento dei professionisti, scambi di esperienze ed informazioni); - l’accesso, la partecipazione e la sensibilizzazione dei cittadini ai beni culturali; - la cooperazione con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali in adempimento del comma 3 dell’art. 151 del Trattato.

## 2. Il programma “Cultura 2000”

Nella relazione del 23 gennaio 2004 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni riguardante l’attuazione dei programmi culturali “Caleidoscopio”, “Arianna” e “Raffaello”, nonostante si valutasse, nel complesso, in senso positivo l’impegno profuso dalla Comunità nel settore della cultura, venivano sottolineati alcuni “punti deboli o difetti costanti” nella gestione dei programmi stessi da parte degli organi comunitari preposti; tra questi, erano stigmatizzati l’eccessiva tipizzazione di alcuni settori a discapito di altri, la complessità delle procedure volte all’assegnazione dei finanziamenti, oltre alla scarsa promozione e informazione dovute alla frammentazione in tre diversi programmi, per l’assenza principalmente di un “progetto unico” che avrebbe garantito maggiore efficacia e visibilità.

Oltre alle indicate criticità applicative, i programmi culturali esaminati avevano messo in luce la necessità di semplificare e rafforzare l’azione comunitaria in questo ambito che, in effetti, come rilevato anche in dottrina, poteva essere realizzata più efficacemente mediante un “quadro unico di orientamento e di programmazione”<sup>183</sup>.

Per i motivi che abbiamo testé cercato di individuare, il Parlamento europeo e il Consiglio, con la decisione 14.2.2000, n. 508, hanno proceduto alla istituzione del programma “Cultura 2000” avente lo specifico scopo di accrescere il livello di efficacia e la coerenza dell’azione dell’Europa nel settore culturale, data, peraltro, la rilevanza crescente della cultura per la società europea e viste “le sfide cui la Comunità deve far fronte alle soglie del XXI secolo”.

---

<sup>183</sup> L. Fantin, *La cultura e i beni culturali*, cit., 3.

Per il quinquennio dal 2000 al 2004<sup>184</sup>, sostituendo i tre programmi culturali precedenti -che qualche risultato positivo e incoraggiante, è indubitabile, avevano ottenuto- “Cultura 2000” ha costituito uno strumento unico di tipo organico, nel quale la programmazione e, contemporaneamente, il finanziamento erano previsti al fine di tracciare uno “spazio culturale comune” per i cittadini europei, aperto e diversificato: a decorrere dall’anno 2000, il programma doveva costituire l’«unico programma operativo europeo nel settore della cultura».

Era una rilevante novità cui conseguiva il fatto che, in un’unica azione comunitaria, erano concentrate tutte le politiche europee nel settore della cultura e, per la stessa ragione, l’impatto del programma in termini di effettivi risultati conseguiti poteva essere monitorato in maniera più efficace.

A tal fine, ed in attuazione della norma di cui all’art. 151, par. 2 del Trattato Ce, era necessario promuovere attività creative, “valorizzare il patrimonio culturale di rilievo europeo” ed incentivare la “conoscenza reciproca della cultura e della storia dei popoli dell’Europa”, nonché favorire gli “scambi culturali” per migliorare la “diffusione delle conoscenze” e stimolare la “cooperazione e la creatività”<sup>185</sup>.

Il programma, caratterizzato da nove obiettivi specifici<sup>186</sup>, era espressamente rivolto alla “valorizzazione di uno spazio culturale comune agli europei”.

---

<sup>184</sup> Esteso al 31 dicembre 2006 con la decisione del Parlamento europeo e del consiglio n. 626 del 31.3.2004.

<sup>185</sup> Da tale contesto emergeva altresì l’opportunità di promuovere una maggiore cooperazione con gli operatori culturali, incentivandoli ad aderire ad “accordi di cooperazione” che permettessero di realizzare progetti comuni, sostenere “azioni più mirate e con una forte impronta europea”, fornire sostegno ad azioni specifiche e innovative e incoraggiare gli “scambi e il dialogo su temi scelti di interesse europeo”.

<sup>186</sup> a) Promozione del dialogo culturale e della reciproca conoscenza della cultura e della storia dei popoli europei; b) promozione della creatività e della diffusione transnazionale della cultura nonché della circolazione degli artisti, degli autori e di altri professionisti e operatori culturali nonché delle opere, dando grande rilievo a persone giovani e socialmente svantaggiate e alla diversità culturale; c) valorizzazione della diversità culturale e sviluppo di nuove forme di espressione culturale; d) condivisione e valorizzazione a livello europeo del patrimonio culturale

Anche in questo caso, l'azione comunitaria era aperta alla cooperazione con i Paesi terzi che avessero concluso accordi di associazione o di cooperazione contenenti clausole culturali, tramite stanziamenti supplementari da assegnare secondo procedure convenute con detti Paesi. "Cultura 2000", non secondariamente, aveva inoltre previsto azioni congiunte con organizzazioni internazionali competenti nel campo della cultura, quali l'Unesco e il Consiglio d'Europa, in base a contributi congiunti e nel rispetto delle regole di ciascuna istituzione o organizzazione per la realizzazione delle azioni e degli eventi culturali ivi previsti.

Alla decisione n. 508/2000 era allegata la descrizione delle azioni specifiche di competenza della Comunità europea tra cui, per quanto specificamente interessa il presente studio, l'importante finalità della "valorizzazione dei siti culturali e di monumenti sul territorio della Comunità per far conoscere meglio la cultura europea"; attraverso la conoscenza dei monumenti e dei siti dei singoli Stati, con altre parole, poteva dunque attingersi l'obiettivo della reciproca conoscenza della cultura europea, nella sua diversità e nel retaggio comune.

Il sostegno finanziario era previsto a favore di progetti, coinvolgenti almeno cinque Stati membri, miranti alla "valorizzazione della diversità culturale, del multilinguismo, della promozione della conoscenza reciproca della storia, delle radici e dei valori culturali comuni dei popoli europei nonché del loro patrimonio culturale comune" e ad eventi culturali speciali che avessero una risonanza

---

comune di rilevanza europea; e) diffusione di *know-how* e promozione di buone prassi relative alla loro conservazione e salvaguardia; f) considerazione del ruolo della cultura nello sviluppo socioeconomico; g) promozione di un dialogo interculturale e di uno scambio reciproco tra le culture europee e quelle non europee; h) riconoscimento esplicito della cultura in quanto fattore economico e fattore di integrazione sociale e di cittadinanza; i) miglioramento dell'accesso e della partecipazione alla cultura nell'Unione europea del maggior numero possibile di cittadini.

europea o internazionale tra cui “la Capitale europea della cultura e il mese culturale europeo”.

È evidente che dall’azione di approfondimento di iniziative che valorizzassero le diversità culturali tra singoli Stati membri, dovevano scaturire grandi progressi nello sviluppo di una originale, nuova cultura europea.

Il grado di avvicinamento a questo traguardo dell’*iter* della programmazione europea in materia di valorizzazione dei numerosi beni culturali presenti nei suoi confini non è di facile discernimento, tuttavia le tracce del percorso sono ancora ricostruibili e le iniziative europee si qualificano sempre più intensamente sul piano della valorizzazione generale di un patrimonio immenso.

Tornando alla nostra analisi, si rileva ben presto che le principali azioni programmate avevano un’impostazione tanto verticale (relative ad un solo settore culturale), quanto orizzontale (l’ipotesi di più settori destinatari della stessa azione).

Può forse dirsi che il programma esprimeva il fine comunitario di favorire la cooperazione e gli scambi culturali tra gli Stati in vista dell’obiettivo di rispettare e promuovere la diversità delle culture e delle lingue in Europa e far conoscere meglio ai cittadini europei le culture dell’Europa diverse dalla loro, sensibilizzandoli al tempo stesso nei compiti di valorizzazione del comune patrimonio culturale europeo.

È utile ricordare che il Parlamento europeo, con la risoluzione del 28 febbraio 2002, aveva fatto il punto sullo stato di attuazione del programma “Cultura 2000”, rilevando in particolare che la crescente dimensione di una domanda culturale aveva risentito della inadeguatezza intercorrente, da una parte, con la ricchezza

degli obiettivi e del programma, dall'altra, con la "sorprendente" debolezza del suo bilancio.

I primi tre bandi di gara (2000, 2001 e 2002), infatti, avevano dovuto cimentarsi con una burocrazia organizzativa e una lentezza amministrativa che avevano finito per nuocere alla loro esecuzione, mentre risultava confermata la pertinenza politica degli obiettivi del programma. Segnatamente: - del miglioramento dell'accesso e della partecipazione del maggior numero possibile di cittadini alla cultura; - dell'esplicito riconoscimento della "cultura" quale fattore sia economico, sia d'integrazione sociale e di cittadinanza; - del riconoscimento della "cultura" come "specchio imprescindibile della società"; - della comunanza e della valorizzazione, a livello europeo, del retaggio culturale comune di rilevanza europea; - della diffusione del *know-how* e della promozione delle buone prassi riguardanti la conservazione di detto retaggio; - della valorizzazione della diversità culturale e linguistica e lo sviluppo di nuove forme d'espressione culturale; - della promozione del "dialogo culturale e la mutua conoscenza della cultura e della storia dei popoli d'Europa"; - della promozione della creazione, della diffusione transnazionale della cultura e della mobilità degli artisti, professionisti e altri operatori culturali nonché delle loro opere; - della promozione del dialogo interculturale e di un reciproco scambio fra le culture europee e non europee, sottolineando l'importanza della partecipazione dei paesi mediterranei al programma tendente a stimolare la necessaria attenzione al "dialogo culturale nella regione", il che potrà "scongiurare ogni eventuale conflitto tra culture".

Giova riferire, ancora, che il Parlamento europeo, con l'indicata risoluzione, "deplorando" il ritardo nella pubblicazione degli inviti a presentare proposte e la "gestione caotica" che avevano caratterizzato i primi due anni di attività del programma "Europa 2000", aveva rilevato che negli anni seguenti si sarebbe dovuta garantire la sua stabilizzazione e una congrua selettività dei suoi obiettivi onde conferire continuità e coerenza all'azione della Comunità.

“Cultura 2000” ha costituito l’intervento in ambito europeo che, in modo organico ed “a regime”, seppur per un predefinito lasso temporale non certo ampio, ha previsto azioni di politica culturale volte sia alla diffusione della conoscenza, in via di reciprocità, tra i singoli Stati delle rispettive culture, sia alla individuazione e sensibilizzazione verso il “comune patrimonio culturale europeo”, anche al fine di rendere la “cittadinanza europea” una realtà tangibile, nel senso dell’efficacia verso uno sviluppo intenso e concreto perché basato sulla identità culturale e sulla sua forza.

Rileva altresì notare, ai fini del presente studio, che il programma ha chiaramente posto l’accento, per la prima volta, in attuazione dell’art. 151 del Trattato Ce, sulla necessità di una “valorizzazione” del patrimonio culturale di rilievo europeo, mediante la “conoscenza reciproca della cultura e della storia dei popoli”, individuando i confini di uno “spazio culturale comune agli europei”.

Appare sempre più evidente che solo con la reciproca conoscenza delle diversità culturali dei popoli formanti il territorio, l’*humus* europeo, si possono creare le fondamenta per realizzare l’importante obiettivo della creazione di “retaggio culturale comune” in grado di rendere l’Europa effettivamente unita nella sua storia culturale.

Obiettivo virtuoso, tuttavia, che, come sarà presto detto, verrà purtroppo tralasciato dagli interventi più recenti dell’Unione europea nel settore della cultura.

### 3. Il programma “Cultura 2007-2013”

L'esperienza del programma "Cultura 2000" si è conclusa con la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1855 del 12 dicembre 2006, che ha approvato il programma "Cultura 2007-2013": una decisione con la quale si è provveduto, non solo, a prorogarne la durata, ma anche ad arricchirlo di ulteriori, importanti contenuti riguardanti le politiche culturali dell'Ue.

L'approvazione di questo nuovo programma è stata motivata sul fatto che una politica finalizzata alla salvaguardia della diversità culturale europea e alla valorizzazione del patrimonio e degli elementi culturali comuni, contribuisce a migliorare anche la "visibilità esterna dell'Unione europea".

L'adesione e la piena partecipazione dei cittadini "all'integrazione europea" presuppongono, infatti, che siano evidenziati i valori e le loro radici culturali comuni come elementi chiave della loro identità e della loro appartenenza ad una società fondata sulla libertà, sull'equità, sulla democrazia, sul rispetto per la dignità e l'integrità umana, sulla tolleranza e sulla solidarietà, in piena aderenza, dunque, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Introducendo rilevanti spunti di novità, il programma ha voluto sottolineare come il settore culturale svolga un suo "ruolo relativamente agli sviluppi politici", e si riveli inoltre un importante datore di lavoro. Sussiste, in realtà, un chiaro legame tra gli investimenti nella cultura e lo sviluppo economico; l'industria culturale apporta un contributo sempre maggiore all'economia europea.

Migliorare l'accesso alla cultura per il maggior numero di persone possibile può costituire, altresì, uno strumento di "lotta contro l'esclusione sociale".

Attraverso il programma "Cultura 2007-2013" è stato, in altri termini, evidenziato che il "valore aggiunto europeo" costituisce un elemento essenziale e

determinante nell'ambito della cooperazione europea in materia culturale, oltre che una condizione generale delle azioni della Comunità nel settore della cultura; per garantire uno "spazio culturale comune ai popoli dell'Europa", occorre, pertanto, promuovere una maggiore cooperazione tra gli operatori culturali incoraggiandoli a formare progetti di cooperazione pluriennale che consentano di sviluppare attività in comune, sostenere azioni più mirate aventi un reale valore aggiunto, appoggiare "eventi culturali simbolici" e sostenere organismi europei di cooperazione culturale.

È per le riferite ragioni che, sembra di poter dire, il programma ha previsto anche uno specifico supporto finanziario per la manifestazione "Capitale europea della cultura per gli anni dal 2007 al 2019", istituita (pochi mesi prima) con la decisione n. 1622/2006/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006<sup>187</sup>, posto che essa già godeva di una "grande visibilità presso gli Europei", contribuendo, infatti, a rafforzare il senso d'appartenenza ad uno "spazio culturale comune", valorizzando la cooperazione culturale transeuropea<sup>188</sup>.

Una significativa novità rispetto alla regolazione precedente è stata la previsione, espressa con il consueto slogan della politica europea, di "punti di contatto Cultura"<sup>189</sup>: organi d'attuazione per la diffusione di informazioni sul programma a livello nazionale degli Stati membri<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> Si rinvia, per maggiore approfondimento, la cap. IV, par. 2.1.

<sup>188</sup> Il programma, nondimeno, ha sostenuto gli "organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura" disciplinati dalla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 792/2004/Ce del 21 aprile 2004, che operano a favore della cooperazione culturale, svolgendo il ruolo di "ambasciatori" della cultura europea in quanto, come i pregressi programmi culturali, è aperto anche alla cooperazione con altri Paesi terzi che avessero stipulato con la Comunità accordi comprendenti un "aspetto culturale".

<sup>189</sup> Attuando, in questa parte, la risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2002 sull'attuazione del programma "Cultura 2000", che aveva chiesto il potenziamento, nell'ambito della revisione futura del programma, del ruolo dei "centri di contatto" con riferimento alle seguenti funzioni: - garantire un collegamento permanente con le varie istituzioni che appoggiano i settori culturali negli Stati membri e nelle loro regioni contribuendo alla complementarità fra le azioni del programma "Cultura 2000" e i provvedimenti nazionali e regionali di sostegno; -

In questo modo l'attuazione del programma è stata, per così dire, "avvicinata" ai singoli Stati con la creazione all'interno del loro territorio di luoghi cui potersi rivolgere direttamente e che, in questo modo, lo rendessero "visibile".

Anche il programma culturale che stiamo esaminando ha espressamente richiamato il principio di "sussidiarietà" nel cui ambito doveva svolgersi l'azione della Comunità poiché gli scopi della decisione, "vale a dire accrescere lo spazio culturale europeo basato sul patrimonio culturale comune", non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri a causa del loro carattere transnazionale e possono invece, a causa delle dimensioni o degli effetti dell'intervento, essere realizzati meglio a livello comunitario: la decisione ha limitato la sua portata a quanto necessario per conseguire siffatti scopi in esecuzione del principio di proporzionalità.

"Cultura 2007-2013" è stato in vigore dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, ha costituito un programma unico per le azioni comunitarie, aperto a tutti i settori culturali ed a tutte le categorie di operatori di questo settore, avente una dotazione finanziaria di 400 milioni di euro<sup>191</sup>.

---

garantire, ad un congruo livello, le informazioni e i contatti fra gli operatori che partecipano al programma, nonché ad altri programmi comunitari accessibili ai progetti culturali.

<sup>190</sup> I punti di contatto Cultura dovevano possedere i seguenti requisiti:

a) disporre di personale sufficiente dotato sia di qualificazioni professionali attinenti alle loro funzioni, sia di qualificazioni linguistiche adeguate al lavoro in un ambiente di cooperazione internazionale;

b) disporre di infrastrutture adeguate, in particolare per quanto riguarda le attrezzature informatiche e i mezzi di comunicazione;

c) operare in un contesto amministrativo che consentisse loro di adempiere correttamente i compiti ad essi affidati e di evitare conflitti d'interesse.

<sup>191</sup> Al programma potevano partecipare anche a) i paesi Efta ("Associazione europea di libero scambio": organizzazione intergovernativa i cui membri sono l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera), che fossero membri del See ("Spazio economico europeo": accordo internazionale che consente, tra l'altro, l'estensione di parti del mercato unico dell'Ue a Islanda, Liechtenstein e Norvegia), a norma delle disposizioni dell'accordo See; b) i paesi candidati che beneficiavano di una strategia di preadesione all'Unione, conformemente ai principi generali ed alle condizioni e alle modalità generali di partecipazione di tali paesi ai programmi comunitari stabiliti negli accordi quadro; c) i paesi dei Balcani occidentali, secondo le modalità definite con tali paesi in seguito agli accordi quadro riguardanti la loro partecipazione ai programmi comunitari.

Alla decisione era allegata la dettagliata descrizione delle attività e degli eventi del programma culturale a cui potevano partecipare progetti condivisi da almeno tre operatori di tre Paesi diversi.

Tra questi, non erano esclusi progetti di cooperazione pluriennali<sup>192</sup>, azioni di cooperazione<sup>193</sup>, azioni speciali<sup>194</sup>, sostegno ad organismi attivi a livello europeo nel settore culturale<sup>195</sup>, ai punti di contatto Cultura<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> Cui dovevano partecipare almeno sei operatori di sei Paesi diversi partecipanti al programma. Il suo scopo consisteva nel riunire vari operatori di uno o più settori attorno a diverse attività pluriennali, che potevano essere di natura settoriale o transettoriale, ma che dovevano perseguire un obiettivo comune. Ciascun progetto di cooperazione era inteso a realizzare numerose attività culturali strutturate e pluriennali. I progetti di cooperazione dovevano essere fondati su un accordo di cooperazione, cioè su un documento comune avente forma giuridica in uno dei paesi partecipanti e firmato da tutti i co-organizzatori. Il sostegno comunitario non poteva superare i 500.000 euro l'anno per progetto.

<sup>193</sup> In esse doveva prevalere l'aspetto della creatività e dell'innovazione. Erano particolarmente incoraggiate le azioni intese ad esplorare possibilità di cooperazione da sviluppare in un periodo più lungo. Ogni azione doveva essere concepita e realizzata in partenariato da almeno tre operatori culturali di tre paesi partecipanti diversi, indipendentemente dal fatto che tali operatori siano di uno o di più settori. Il sostegno non poteva essere inferiore a 50.000 euro, né superiore a 200.000 euro.

<sup>194</sup> Queste dovevano presentare una dimensione e una portata rilevanti, avere una risonanza significativa presso i popoli dell'Europa e contribuire a una migliore presa di coscienza dell'appartenenza ad una stessa comunità, alla sensibilizzazione alla diversità culturale degli Stati membri e al dialogo interculturale ed internazionale. Contribuivano a rendere più visibile l'azione culturale comunitaria sia all'interno che all'esterno della Comunità e ad accrescere la consapevolezza globale della ricchezza e diversità della cultura europea. Era accordato un sostegno significativo alle "capitali europee della cultura" per contribuire all'attuazione di attività che mettersero l'accento sulla visibilità europea e sulla cooperazione culturale transeuropea. Potevano essere sostenute come "azioni speciali" anche le assegnazioni di premi che, mettendo in luce artisti, opere o realizzazioni culturali o artistiche e facendoli conoscere al di là delle frontiere nazionali, favorivano la mobilità e gli scambi. Il sostegno comunitario non poteva essere superiore al 60% del bilancio del progetto presentato.

<sup>195</sup> Agli organismi che operavano a favore della cooperazione culturale poteva essere accordato un sostegno in uno o più dei modi seguenti: - svolgendo funzioni di rappresentanza a livello comunitario; - raccogliendo o diffondendo informazioni atte a facilitare la cooperazione culturale transeuropea; - collegando in rete a livello europeo organismi attivi nel settore della cultura; - partecipando alla realizzazione di progetti di cooperazione culturale o svolgendo il ruolo di ambasciatori della cultura europea. Questi organismi dovevano avere una "reale" dimensione europea in quanto attivi a livello europeo, autonomamente o in coordinamento con altre associazioni, e tanto la loro struttura (membri iscritti) quanto le loro attività avere una "potenziale influenza" a livello di Unione o interessare almeno sette paesi europei. Il sostegno economico era aperto agli organismi di cui alla decisione n. 792/2004/Ce, nonché a ogni altro organismo attivo a livello europeo nel settore della cultura.

<sup>196</sup> I "punti di contatto Cultura" avevano il compito di: - garantire la promozione del programma; - agevolare l'accesso al programma e incoraggiare la partecipazione del maggior numero possibile di professionisti e di operatori culturali grazie ad una diffusione effettiva delle informazioni e sviluppando tra loro le appropriate iniziative in rete; - garantire un contatto efficace con le diverse istituzioni che sostengono il settore culturale negli Stati membri, contribuendo in tal modo alla complementarità tra le azioni del programma e le misure di sostegno nazionali; - garantire, se necessario, l'informazione su altri programmi comunitari accessibili ai progetti culturali.

#### *4. L'agenda europea per la cultura del 2007*

La Commissione europea, con la comunicazione del 10 maggio 2007 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, riguardante “Un’agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione”, ha esaminato il rapporto tra cultura ed Europa nel mondo globalizzato, dando atto dell’orientamento del programma Cultura 2007-2013 (poco prima adottato) a una “comprensione reciproca, della conoscenza e della diffusione del patrimonio culturale” e indicando gli obiettivi alla base di una agenda europea per la cultura che gli Stati membri dovevano condividere.

La nozione di “cultura”, oltretutto in senso tradizionale, secondo la Commissione va intesa come dotata di un sostrato “antropologico”, ossia riferita a un mondo simbolico di significati, convinzioni, valori, tradizioni, che si esprimono attraverso la lingua, l’arte, la religione e i miti.

Come tale la cultura è destinata a svolgere un “ruolo fondamentale” nello sviluppo umano e nella costruzione complessa delle identità e delle abitudini dei singoli e delle collettività.

Gli obiettivi individuati dalla Commissione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sono la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale, della cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro della crescita e dell’occupazione, e della cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali dell’Ue.

In merito al contenuto della comunicazione, ha rilevato la dottrina come la Commissione abbia offerto con essa una guida ragionata alle diverse dimensioni della cultura, disegnando gli strumenti che l'Europa mette a disposizione per integrare i programmi nazionali e regionali e quindi contribuire a salvaguardare e potenziare il valore intrinseco e sociale del patrimonio culturale, nonché a rafforzare il suo contributo alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro e, non da ultimo, a sviluppare le sue potenzialità a favore della diplomazia dell'Ue<sup>197</sup>.

##### *5. Il cambio di rotta dell'Ue: dalla cultura alla "creatività"*

Lo scenario regolatorio dell'Ue in ambito culturale, senza che si fossero manifestati indizi di novità programmatica, a questo punto, muta in modo radicale.

La Costituzione europea<sup>198</sup> non era stata approvata in conseguenza della posizione contraria di due Stati e, dopo la cd. "pausa di riflessione" che si era dato il Consiglio europeo dal giugno 2005 al giugno 2007, in seguito alla dichiarazione di Berlino<sup>199</sup>, nel dicembre 2007 è stato adottato il Trattato di riforma a Lisbona; strumento che, da un lato, modificava il Trattato sull'Unione europea, dall'altro, trasformava quello istitutivo della Cee -divenuto poi Ce- nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, entrambi entrati in vigore il 1° dicembre del 2009.

---

<sup>197</sup> E. Sciacchitano, *L'evoluzione delle politiche sul patrimonio culturale in Europa dopo Faro*, in *Citizens of Europe*, cit., 56.

<sup>198</sup> Che, com'è noto, aveva dedicato l'art. III-280 alla "cultura", sostanzialmente riproducendo il testo dell'art. 151 del Trattato Ce.

<sup>199</sup> Espressa il 25 marzo 2007 in occasione della celebrazione del 50° anniversario della firma del Trattato di Roma istitutivo della Cee.

Il settore della cultura, come prima osservato, era stato fatto oggetto di iniziative, dapprima settoriali (i programmi culturali “Caleidoscopio, “Arianna” e “Raffaello”) negli anni 1996-1999, riuniti in seguito nel programma “Cultura 2000” vigente fino al 2006, rinnovato poi mediante il programma “Cultura 2007-2013”<sup>200</sup>.

Il cambio di rotta del diritto derivato dell’Unione europea cui si è fatto riferimento, a quanto è dato constatare, è stato propiziato anzitutto dall’influenza dell’innovazione digitale e dalla diffusione della globalizzazione e si è concretizzato, sostanzialmente, nella decisione dell’Ue di disciplinare assieme il settore “culturale” ed un neonato settore “creativo”.

Quest’ultimo, a quel momento, era regolato in sede comunitaria dalle decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio nn. 1718/2006/Ce e 1041/2009/Ce denominate, rispettivamente, “Programma Media” e “Programma Media *Mundus*”, entrambe incentrate sulla promozione del settore “audiovisivo”; il supporto finanziario al settore audiovisivo, in realtà, si basava sull’esperienza acquisita nel corso dei precedenti programmi “Media I”, “Media II”, “Media *Plus*” e “Media Formazione”, che avevano incoraggiato lo sviluppo dell’industria audiovisiva europea a partire dal 1991<sup>201</sup>.

La decisione n. 1718 lo sosteneva sull’assunto per cui al settore audiovisivo europeo compete un ruolo fondamentale nell’emersione di una cittadinanza europea, dal momento che rappresenta uno dei principali vettori di trasmissione dei valori culturali e sociali fondamentali comuni e condivisi dell’Unione tra gli europei, in particolare tra i giovani.

---

<sup>200</sup> Sull’argomento, C. da Milano, *I programmi europei per la cultura: finalità, opportunità e impatto*, in *Economia della cultura*, 2015, 1, 109.

<sup>201</sup> “Media” acronimo di *Mesures pour l’encouragement et le développement de l’industrie audiovisuelle*.

Il sostegno, per €. 794.950.000, consentiva al settore audiovisivo e cinematografico europeo di promuovere il dialogo interculturale, favorire una maggiore conoscenza reciproca fra le culture dell'Europa e svilupparne il potenziale politico, culturale, sociale ed economico, che costituisce un autentico valore aggiunto nel rendere la cittadinanza europea una realtà.

Aveva anche l'obiettivo di rafforzare la concorrenzialità, in particolare di aumentare la quota di mercato di cui godevano in Europa le opere europee non nazionali.

Con la decisione del 1041/2009/Ce, valevole per il triennio 2011-2013, e in attuazione dell'agenda di Lisbona, veniva invece istituito, ancora nel settore audiovisivo europeo, un programma di cooperazione culturale con i paesi terzi avente una dotazione finanziaria di €. 15.000.000; veniva centralmente rilevato che, in un'economia basata sulla conoscenza, il settore audiovisivo (e cinematografico) apporta un contributo importante all'economia europea creativa e svolge un ruolo centrale nella promozione della diversità culturale e del pluralismo, oltre a essere un'importante piattaforma per la libertà di espressione.

È forse opportuno riportare il testo del considerando 12 che evidenziava come: *“Lo scenario audiovisivo internazionale è cambiato sensibilmente negli ultimi due decenni e si confronta attualmente con nuove sfide, in particolare in conseguenza di progressi tecnologici come la proiezione cinematografica digitale, i video su richiesta (VOD) o la televisione digitale multicanale. Ciò ha generato una forte crescita finanziaria e investimenti promettenti e, di conseguenza, una domanda forte e crescente di contenuti audiovisivi, offrendo numerose opportunità alle imprese. Ne discende un interesse forte e crescente per lo sviluppo di progetti attinenti alle varie applicazioni digitali. A ciò si aggiunge un forte legame tra la cooperazione internazionale sui progetti e la capacità*

*dell'Unione di promuovere nel mondo il suo modello regolamentare in materia di audiovisivi e la convergenza tra le comunicazioni audiovisive ed elettroniche*".

La decisione in esame dava infine, all'art. 3, punto 4), una definizione di "opera audiovisiva", individuandola nel:

*"... insieme di immagini in movimento con o senza effetto sonoro. Esempi di opere audiovisive comprendono film, documentari e film d'animazione"*.

#### *6. Il programma "Europa creativa" per gli anni 2014-2020*

Dalla presa d'atto, dunque, che i settori "culturale" e "creativo" avrebbero dovuto affrontare "sfide comuni" rivenienti dai rapidi mutamenti indotti dall'innovazione digitale e dalla globalizzazione, dalla frammentazione, inoltre, del mercato in relazione alla diversità linguistica, ancora, dalle difficoltà di accesso ai finanziamenti, nonché dalle complesse procedure amministrative e dalla carenza di dati comparabili, il Parlamento europeo e il Consiglio, in attuazione dell'art. 167 del Tfe, diedero vita a un'azione europea unica adottando, questa volta non una decisione, ma un regolamento, il n. 1295 dell'11.12.2013, recante il programma "Europa creativa" per gli anni 2014-2020, con una dotazione finanziaria per tutto il periodo di € 1.462.724.000<sup>202</sup>.

A quest'ultimo proposito, si osservi, in linea generale, che, a differenza della direttiva e delle varie decisioni, il regolamento, secondo quanto previsto dall'art. 288 del Tfe (*"Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri*), ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi

---

<sup>202</sup> Si veda al riguardo, C. Bruell, *Creative Europe 2014-2020. A new programme – a new cultural policy as well*, Stuttgart-Berlin, 2013.

elementi ed è introdotto senza recepimento negli ordinamenti giuridici di ciascuno degli Stati membri<sup>203</sup>.

La sua efficacia implica che il regolamento presenta il carattere dell'astrattezza dal momento che non si rivolge a destinatari determinati né identificabili, ma a categorie di soggetti considerate nel loro insieme.

All'obbligatorietà del regolamento nei suoi elementi essenziali consegue che le sue norme sono destinate a disciplinare la materia e vanno osservate come tali dai destinatari; nessuno degli Stati membri può quindi applicare in modo parziale o selettivo un regolamento al fine di paralizzare quelle parti dell'atto ritenute in contrasto con la legislazione nazionale. Coloro ai quali si applica, devono così conformarsi al regolamento.

Si tratta di un atto giuridico vincolante per le istituzioni dell'Ue, per i paesi dell'Ue e per i soggetti cui è rivolto.

L'applicabilità diretta negli Stati membri comporta che esso operi in tutti i paesi dell'Ue; costituisce diritti e doveri per gli individui e può pertanto essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali, può essere utilizzato come riferimento dai soggetti giuridici nei rapporti con altri soggetti, paesi dell'Ue e autorità dell'Unione.

Il regolamento rientra nel diritto cd. "secondario" dell'Ue. È adottato dalle istituzioni europee sulla base dei Trattati e ha lo scopo di assicurare un'applicazione uniforme e aggiornata della normativa europea in tutti i paesi dell'Unione.

In particolare, il regolamento viene adottato seguendo una procedura di ordine legislativo; si tratta di un atto giuridico adottato dal Consiglio e dal Parlamento secondo procedure legislative ordinarie o speciali.

La decisione, invece, secondo la previsione del medesimo art. 288 del Tfu, obbligatoria anch'essa in tutti gli elementi, può designare dei destinatari specifici cui si rivolge

---

<sup>203</sup> Quale ricostruzione manualistica è stato preso a riferimento G. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2023, 250 e ss.

risultando così obbligatoria solo nei loro confronti. Quest'ultima fonte, inserita dal Trattato di Lisbona (l'art. 249 del Trattato Ce faceva infatti riferimento solo a rapporti caratterizzati dalla specificazione del destinatario dell'atto-fonte), caratterizza la portata individuale della decisione e, nello stesso momento, evidenzia che, in taluni casi, l'atto può essere privo dell'indicazione di destinatari, pur se sempre individuabili.

In tale ultima circostanza la decisione assume portata generale: si tratta dell'ipotesi in cui il Consiglio autorizza l'avvio di negoziati relativi ad accordi internazionali, oppure quando siano adottate decisioni riguardanti la composizione e la nomina di alcune istituzioni e ancora quelle concernenti i fondi e i programmi dell'Unione.

In tali casi, la dottrina sembra ritenere l'inopportunità della qualificazione di "atti obbligatori in tutti i loro elementi" visto che si tratta di "atti organizzativi" nel senso che non creano obblighi a carico di alcun soggetto, ma hanno l'effetto giuridico di definire la struttura o la composizione di un organo o, ancora, di autorizzazione di negoziati.

La decisione fa parte del diritto Ue cd. "derivato" e viene adottata dalle istituzioni dell'Unione in conformità ai Trattati.

Essa può presentare natura giuridica di atto legislativo o non legislativo.

Sono del primo tipo le decisioni che vengono adottate da: - il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea (procedura legislativa ordinaria); - il Parlamento con la partecipazione del Consiglio (procedura legislativa speciale); - il Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo (procedura legislativa speciale).

Le decisioni sono -viceversa- atti non legislativi quando siano state adottate in conformità con la procedura legislativa. Possono essere adottate, ad esempio, dal Consiglio europeo, dal Consiglio o dalla Commissione europea.

Le decisioni non legislative sono il modello di provvedimento nel settore della politica estera e della sicurezza comune (Pesc).

Le decisioni non legislative che specificano il destinatario devono essere notificate alla parte interessata e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

L'art. 297 del Tfe prevede che le decisioni legislative siano pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Nondimeno le decisioni che specificano il destinatario, pur se pubblicate in Gazzetta ufficiale, vanno anche notificate a garanzia del loro destinatario o dell'istituzione o dell'ufficio europeo che procede con la certezza di aver garantito la conoscenza del proprio atto, che rappresenta l'unico modo affinché l'atto produca effetti giuridici.

Alla luce dell'esposta disamina dovrebbe dunque ragionevolmente ritenersi che la scelta, da parte del legislatore europeo, del modello giuridico del regolamento per l'istituzione del programma "Europa creativa", corrisponde alla volontà di avvalersi di uno strumento legislativo, direttamente valevole per tutti gli Stati membri, i cui caratteri di generalità e astrattezza, propri della normazione "secondaria" dell'Ue, conferissero maggiore efficacia e una più immediata vincolatività alla sua disciplina.

La riunione dei settori culturali e creativi all'interno di un unico programma globale poggiava inoltre sul convincimento per cui si sarebbero, in tal modo, sostenute più efficacemente le pmi, le micro-organizzazioni e le organizzazioni di piccole e medie dimensioni nei loro sforzi tesi a cogliere le opportunità offerte dal passaggio al digitale e dalla globalizzazione aiutandole ad affrontare i problemi che determinano la frammentazione del mercato<sup>204</sup>.

L'art. 2, punto 1) contiene, anche, una definizione (unica) dei "*settori culturali e creativi*"<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Sul punto, A. Kandyla, *The creative Europe programme: policy-making dynamics and outcomes*, in Psychogiopoulou E. (a cura di), cit.

<sup>205</sup> Si tratta di settori: "... le cui attività si basano su valori culturali e/o espressioni artistiche e altre espressioni creative, indipendentemente dal fatto che queste attività siano o meno orientate

Il legislatore europeo, quindi, interviene direttamente nel settore della “cultura”, affidato, com’è noto, alla competenza esclusiva degli Stati membri e sul quale l’Ue può “intervenire” (solo) mediante “azioni” ai sensi del combinato disposto tra gli artt. 2, par. 5 e 6, lett. c) del Tfu.

Diversamente da quanto aveva fatto in passato, ove, per questa ragione, aveva rimesso costantemente la definizione sia di patrimonio culturale, che di bene culturale, come della stessa nozione di cultura, alla legislazione dei singoli Stati [per tutti, v. art. 2, punto 1), della citata direttiva 14/60/Ue sulla restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro], nel programma “Europa creativa” l’Unione appronta una definizione propria dei settori culturali e creativi.

Il concetto giuridico di “settore”, naturalmente, è diverso da quello di patrimonio, di bene, come di servizio; considerata tuttavia l’ampiezza della formulazione sopra trascritta, non sembra dubitabile che esso, comunque, abbia attitudine a includerli tutti.

Nella formulazione normativa in esame, infatti, il “settore” è individuato dalle “attività” svolte nel suo ambito e che hanno ad oggetto “valori culturali e/o espressioni artistiche e altre espressioni creative”; queste attività riguardano (lo sviluppo, la creazione, la produzione, la diffusione, la conservazione di) “beni e

---

*al mercato, indipendentemente dal tipo di struttura che le realizza, nonché a prescindere dalle modalità di finanziamento di tale struttura. Queste attività comprendono lo sviluppo, la creazione, la produzione, la diffusione e la conservazione dei beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative, nonché funzioni correlate quali l’istruzione o la gestione. I settori culturali e creativi comprendono, tra l’altro, l’architettura, gli archivi, le biblioteche e i musei, l’artigianato artistico, gli audiovisivi (compresi i film, la televisione, i videogiochi e i contenuti multimediali), il patrimonio culturale materiale e immateriale, il design, i festival, la musica, la letteratura, le arti dello spettacolo, l’editoria, la radio e le arti visive”.*

Per una completa disamina del programma cfr. C. Mercer, *The culture strand of the creative Europe programme 2014-2020*, Brussels, 2012, in *europarl.europa.eu*.

servizi” che costituiscono, anche in questo caso, espressioni “culturali, artistiche o creative”.

La definizione elenca poi, a titolo esemplificativo: “tra l’altro”, gli oggetti ricompresi nei “settori culturali e creativi”: si tratta dell’architettura, degli archivi e biblioteche, dei musei, dell’artigianato artistico, degli audiovisivi (compresi i film, la televisione, i videogiochi e i contenuti multimediali), finalmente del patrimonio culturale materiale e immateriale; infine del design, dei festival, della musica, della letteratura, delle arti dello spettacolo, dell’editoria, della radio e delle arti visive (che, naturalmente, comprendono, però, gli audiovisivi).

Benché dunque la definizione di “settore culturale e creativo” non coincida con quella di “bene culturale” (affidata, si rimarca, all’individuazione degli Stati membri<sup>206</sup>), sembra evidente come i caratteri essenziali di quest’ultima, ossia il riferirsi a cose, mobili o immobili, che abbiano un interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico, risultano ricompresi nella prima.

Questa, invero, contempla lo sviluppo, la creazione, la produzione, la diffusione e la conservazione di “beni e servizi” costituenti “espressioni culturali, artistiche o creative” che, però, in quanto tali includono anche gli audiovisivi, i prodotti cinematografici, televisione, videogiochi e contenuti multimediali, oltre a design, festival, musica, letteratura, arti dello spettacolo, editoria, radio e arti visive.

Quel che sembra emergere da quanto sin qui rilevato è che seppure l’Ue, formalmente, non abbia inteso sostituirsi agli Stati membri nella determinazione della definizione di patrimonio o bene culturale, selezionando il campo di

---

<sup>206</sup> Per la nozione di bene culturale ricevuta nel nostro ordinamento, si rinvia a quanto riportato al cap. I, par. 1.

attuazione e applicativo del programma “Europa creativa” (2014-2020), ha finito, in realtà, per ritagliarsi, in contrasto con gli obiettivi fissati dagli artt. 3, par. 3, quarto comma del TUE e 167, parr. 1 e 2 del TFUE, un orizzonte di proprie competenze molto vasto e nel cui ambito il patrimonio culturale costituisce una componente relativamente assai minore, dando seguito ai naturali, conseguenti effetti distorsivi che ora saranno evidenziati.

### *7. Spunti critici sulla diversità ontologica tra il settore culturale e quello “creativo”*

In realtà, le attività del settore culturale e di quello creativo, seppur chiamate ad affrontare nella contemporanea esperienza dell’UE “sfide comuni”, presentano un oggetto del tutto diverso.

È bensì condivisibile che sia l’uno che l’altro settore costituiscano espressioni di cultura, dei valori artistici, e che entrambi siano strumenti per dare rilevanza alle diversità culturali dei popoli europei e delle loro storie, anche al fine di rintracciare un “retaggio culturale comune” quale fondamento della cittadinanza europea, ma è del pari innegabile che esse, in sé considerate, siano del tutto diverse: *“L’architettura del programma riconosce l’eterogeneità dei settori culturale e creativo, i loro diversi gruppi e l’esigenza di approcci personalizzati. Ciò spiega perché il programma è strutturato attorno a due sottoprogrammi indipendenti e una sezione transettoriale”*<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> In questo senso la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su “Valutazione intermedia del programma Europa creativa (2014-2020)” del 30 aprile 2018.

Quando, in passato, l'Ue ha affrontato il settore culturale, come in particolare nell'esperienza dei programmi "Cultura 2000" e "Cultura 2007-2013"<sup>208</sup>, il riferimento diretto, come si è precisato, era il "comune patrimonio culturale europeo" (artt. 3 Tue e 167 Tdue) per esso intendendosi l'insieme dei beni, anche immateriali, che sono presenti nel territorio di ciascuno degli Stati membri e che necessitano, oltretutto della loro conservazione, anche della reciproca conoscenza attraverso puntuali programmi di valorizzazione.

A meno di non voler coniare una nuova categoria giuridica "allargata" di patrimonio culturale, aggiungendovi il settore creativo, esso, cui normalmente fanno richiamo gli Stati membri -con sfumature diverse derivanti dalla propria particolare storia- si identifica, può dirsi, in quello<sup>209</sup> realizzato dall'uomo dal periodo preistorico<sup>210</sup> fino ai nostri giorni e, per questo, costituisce un mezzo, ad un tempo, di memoria e identità nazionali attraverso cui è veicolata la storia di ogni popolo<sup>211</sup>.

Le attività audiovisive (televisione, cinema, videogiochi, contenuti multimediali ecc.) che, come è emerso nell'indagine, costituiscono l'ossatura del settore "creativo", promuovono azioni e opere ancora a realizzarsi o appena realizzate, che per questa loro condizione vanno immessi nel circuito della cd. "industria culturale e creativa"<sup>212</sup>, nonostante -è fuor di dubbio- anch'essi siano irrinunciabili

---

<sup>208</sup> Ma anche, in certa misura, nei primi programmi culturali "Caleidoscopio", "Arianna" e "Raffaello".

<sup>209</sup> Anche i cc.dd. "paesaggi antropizzati".

<sup>210</sup> L'art. 10 del Codice dei beni culturali italiano sottopone, com'è noto, al suo regime le cose, mobili o immobili, di autore non più vivente o realizzate da almeno settanta anni.

<sup>211</sup> In termini analoghi è la comunicazione del 22 luglio 2014 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell'Europa", oggetto di esame nel par. 9 del presente capitolo.

<sup>212</sup> Ritenuta "tanto strategica", *L'impatto di Europa Creativa in Italia, 2014-2020*, resoconto di aprile 2021 del Desk Italia Europa Creativa istituito presso l'allora Mibact, 23.

ed abbiano una tensione immediata alla creazione e alla diffusione dei valori artistici e, più in generale, culturali.

Quel che, quindi, sembra caratterizzare il programma “Europa creativa” è l’ottica spiccatamente economica e il *focus* sulla competitività, l’impatto e la professionalizzazione dei servizi culturali: ben più che sull’idea di cittadinanza europea, di valori comuni e dialogo interculturale che caratterizzava invece i precedenti programmi culturali.

Il regolamento fa, in realtà, espresso riferimento alla cultura, intesa nella sua duplice natura, come portatrice di un valore non solo intrinseco e artistico, ma anche economico e sociale per l’Unione. Siffatta concezione, come sottolineato in dottrina, trova riscontro anche nel fondamento giuridico individuato dal regolamento il quale, riferendosi agli artt. 166, par. 4, 167, par. 5, prima lineetta e 173, par. 3 Tfu, coinvolge contemporaneamente i settori dell’istruzione, della cultura e dell’industria<sup>213</sup>.

Benché, dunque, i due settori siano accomunati, nell’attuale periodo storico, dalla circostanza in forza della quale si trovano al cospetto di “sfide comuni”,<sup>214</sup>, sostanzialmente riconducibili alle sollecitazioni del mercato, essi presentano esigenze e bisogni affatto diversi (in estrema sintesi):

---

<sup>213</sup> “Inoltre, il programma in parola si propone di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 (Commissione Europea 2010), volta a trasformare l’Unione in un’economia intelligente, sostenibile e inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. I settori culturali e creativi devono essere valorizzati anche in funzione della loro potenzialità di generare crescita e posti di lavoro, oltre che contribuire all’adeguamento ai cambiamenti della società”, D. Ferri e S. Favalli, *Il nuovo approccio dell’Unione europea alla salvaguardia del patrimonio culturale, tra sacralità ed economicità*, in *Luoghi dell’anima, anime in cammino* (a cura di) S. Baldin e M. Zago, Milano, 2017, 76, versione Kindle.

<sup>214</sup> “Sfide centrali” le definisce la citata relazione della Commissione del 30.4.2018 sulla “Valutazione intermedia del programma Europa creativa (2014-2020)”, riferendole a: “... i mercati frammentati, la competizione globale, l’innovazione digitale, come anche l’accesso ai finanziamenti” che devono affrontare sia il settore culturale, sia quello creativo.

a) quello culturale, è votato alla conservazione, valorizzazione ed alla fruizione del patrimonio culturale;

b) quello creativo, assicura la competitività delle industrie culturali e creative, delle pmi, delle organizzazioni di settore, favorisce la cooperazione e la mobilità degli operatori culturali e creativi, nonché la circolazione transnazionale (e internazionale) delle opere artistiche e creative.

Per questa ragione, nel programma veniva pure, condivisibilmente, previsto, seppur al solo livello programmatico, che, per raggiungere l'efficacia, si sarebbero dovute tenere in adeguato conto le specificità dei diversi settori, dei diversi "gruppi bersaglio interessati" e delle loro specifiche esigenze mediante approcci calibrati "su misura" all'interno di due sottoprogrammi indipendenti (culturale e creativo) e di una sezione intermedia (transettoriale)<sup>215</sup>.

La più evidente conseguenza della descritta, forzosa commistione dei settori culturale e creativo, è nel fatto che gli obiettivi enunciati dagli artt. 3 del TUE e 167 del TFUE, della "conoscenza reciproca" del patrimonio culturale europeo, come della storia dei popoli, tesi a sottolineare la "ricchezza della diversità" tra gli Stati, al contempo individuando il "retaggio culturale comune" dell'Europa, passano sullo fondo, soggiacendo alle diverse, purtroppo divenute primarie, necessità e logiche mercatoriali di quello creativo.

Opportunamente in dottrina si è posta la questione se: *"The pronounced economic and technological emphasis in the recent Creative Europe programme, however,*

---

<sup>215</sup> "Il Programma è stato costruito a fronte del riconoscimento dell'impatto economico delle industrie culturali e creative, del contributo all'evoluzione delle nostre società che esse apportano, della ricchezza e della diversità della produzione culturale contemporanea. Allo stesso tempo, sono state prese in considerazione le barriere e le difficoltà che le industrie culturali e creative europee devono affrontare nel proporsi al mercato globale, quali la frammentazione del settore lungo linee geografiche, culturali, linguistiche e sub-settoriali; la globalizzazione e la transizione digitale e la necessità di accesso a finanziamenti sostenibili e diversificati", *L'impatto*, cit., 23.

*raises the question whether Article 167 TFEU has become the basis for what is in effect an industrial policy for Europe's cultural and creative sectors, rather than a cultural policy for the EU*"<sup>216</sup>.

Va anzi considerato, *per incidens*, che il settore creativo, nel programma "Europa creativa" 2014-2020 (come si vedrà anche in quello 2021-2027), ha ottenuto finanziamenti in misura quasi doppia rispetto a quelli stanziati per il settore culturale.

Da quanto sin qui esaminato, dovrebbe quindi dedursi, com'è stato puntualmente affermato, che la cultura, *ex se* intesa, sembra non rientrare punto fra gli obiettivi prioritari delle politiche europee, che tendono invece a promuovere una formulazione più semplificata, orientata, come di consueto, ad obiettivi economici, in linea del resto con il programma strategico Europa 2020<sup>217</sup>.

#### 8. Gli obiettivi e i sottoprogrammi di "Europa creativa"

Il programma "Europa creativa", relativamente agli anni 2014-2020, nell'assegnare per la sua attuazione un ruolo centrale alla Commissione europea, enuncia (art. 3) i propri obiettivi "generali": "*a) proteggere, sviluppare e promuovere la diversità culturale e linguistica europea nonché promuovere il patrimonio culturale dell'Europa; b) rafforzare la competitività dei settori*

---

<sup>216</sup> R. Craufurd Smith, *The cultural logic of economic integration*, in (a cura di) E. Psychogiopoulou, *The cultural government and the european Union. Protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Palgrave Mcmillan, 2015, 22.

<sup>217</sup> In questo senso sono i condivisibili rilievi critici di D. Ferri e S. Favalli, *Il nuovo approccio*, cit., 80.

Di "*tendenza alla tecnicizzazione e depoliticizzazione delle azioni europee*" parla A.O. Cozzi, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2018, II, 6, riferendola alla "*recente marcata propensione a privilegiare azioni che intendono la cultura in chiave di investimento e di motore di sviluppo economico*".

*culturali e creativi europei, in particolare del settore audiovisivo, al fine di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”.*

All’art. 4, si leggono gli obiettivi “specifici”: *“a) sostenere la capacità dei settori culturali e creativi europei di operare a livello transnazionale e internazionale; b) promuovere la circolazione transnazionale delle opere culturali e creative e la mobilità transnazionale degli operatori culturali e creativi, in particolare degli artisti, nonché raggiungere nuovi e più ampi destinatari e migliorare l’accesso alle opere culturali e creative nell’Unione e nel mondo, con un accento particolare sui bambini, sui giovani, sulle persone con disabilità e sui gruppi sottorappresentati; c) rafforzare in modo sostenibile la capacità finanziaria delle pmi, delle micro-organizzazioni e delle organizzazioni di piccole e medie dimensioni nei settori culturali e creativi, adoperandosi nel contempo per assicurare una copertura geografica e una rappresentazione settoriale equilibrate; d) favorire lo sviluppo di politiche, l’innovazione, la creatività, lo sviluppo del pubblico e nuovi modelli di business e di gestione attraverso il sostegno della cooperazione politica transnazionale”.*

Non sfugge, anche a prima lettura, come, mentre gli obiettivi generali potevano tendere ad un’attuazione promiscua per il settore culturale come per quello creativo -si veda il diretto riferimento alla promozione del “patrimonio culturale dell’Europa”- gli obiettivi specifici prendono in considerazione esclusivamente la necessità di una adeguata *performance* sul mercato del settore creativo.

Nel programma è stato altresì fatto riferimento al “valore aggiunto europeo” riconoscendo il valore intrinseco ed economico della cultura e per questo sono state oggetto di sostegno le azioni e le attività aventi tale valore nei settori

culturali e creativi, vieppiù contribuendo al raggiungimento degli obiettivi della strategia “Europa 2020” e delle sue iniziative pilota<sup>218</sup>.

Il programma, come anticipato, è suddiviso in tre sottoprogrammi: a) “Media”, che si giova del 56% della complessiva dotazione finanziaria; b) “Cultura”, il 31%; c) “Transettoriale”, il 13%.

Per il primo settore, l’art. 10 prevede la partecipazione dell’Unione allo “Osservatorio europeo dell’audiovisivo”, mentre alla sezione “Transettoriale”, l’art. 14, introduce la destinazione di un rilevante contributo finanziario nel cd. “strumento di garanzia”<sup>219</sup>.

Il regolamento, riprende, all’art. 16, l’esperienza dei “punti di contatto Europa creativa” prevedendo che i Paesi partecipanti al programma, di concerto con la Commissione, dovranno istituirli conformemente al diritto e alle prassi nazionali, sostenendoli<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> Il “valore aggiunto europeo” viene garantito da uno o più dei seguenti elementi: “a) il carattere transnazionale delle azioni e delle attività che integrano programmi e politiche regionali, nazionali, internazionali e altri programmi e politiche dell’Unione e l’impatto di tali azioni e attività sui settori culturali e creativi, nonché sui cittadini e sulla loro conoscenza di culture diverse dalla propria; b) lo sviluppo e la promozione della cooperazione transnazionale tra operatori culturali e creativi, compresi gli artisti, i professionisti del settore audiovisivo, le organizzazioni culturali e creative e gli operatori del settore audiovisivo, con l’obiettivo di stimolare risposte più complete, rapide, efficaci e a lungo termine alle sfide globali; c) le economie di scala e la massa critica che il sostegno dell’Unione favorisce, producendo un effetto leva su finanziamenti aggiuntivi; d) le condizioni di maggiore parità nei settori culturali e creativi europei, tenendo conto dei paesi a bassa capacità di produzione e/o dei paesi o delle regioni ad area geografica e/o linguistica limitata”.

<sup>219</sup> Successivamente, nella prassi, molto utilizzato come desumibile dalla citata relazione di verifica intermedia, della Commissione del 30 aprile 2018.

<sup>220</sup> I loro compiti, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascun settore, erano: “a) fornire informazioni sul programma e promuovere il programma nei loro paesi; b) assistere i settori culturali e creativi per quanto riguarda il programma e fornire informazioni fondamentali sulle altre pertinenti opportunità di sostegno disponibili nell’ambito della politica dell’Unione; c) favorire la cooperazione transfrontaliera all’interno dei settori culturali e creativi; d) sostenere la Commissione offrendo assistenza con riguardo ai settori culturali e creativi nei paesi partecipanti al programma, ad esempio fornendo i dati disponibili su tali settori; e) sostenere la Commissione nel garantire la comunicazione e la diffusione corrette dei risultati e degli effetti del programma; f) garantire la comunicazione e la diffusione di informazioni relative ai finanziamenti assegnati all’Unione e dei risultati ottenuti dai loro paesi”.

Anche in questo caso, non è tralasciato il finanziamento all’iniziativa “Capitali europee della cultura” e all’azione riguardante il “Marchio del patrimonio europeo” in quanto, con ogni evidenza, esse contribuiscono al rafforzamento del senso di appartenenza ad uno spazio culturale comune, all’incentivazione del dialogo interculturale e alla *“comprensione reciproca, nonché alla valorizzazione del patrimonio culturale”*<sup>221</sup>.

#### 9. *“Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell’Europa”*

Nella sua dichiarazione del 2014, il Comitato culturale del progetto “Un nuovo racconto per l’Europa”<sup>222</sup>, ha sottolineato, tra l’altro, che: *“L’Europa come corpo politico ha bisogno di riconoscere il valore del patrimonio culturale materiale e immateriale. Se si rivolge lo sguardo al passato, il patrimonio europeo si è formato non solo nel corso di più generazioni ma anche in comunità e territori diversi. Il patrimonio culturale rivela cosa ha significato essere europei nel corso del tempo. Si tratta di uno strumento potente che infonde nei cittadini europei il senso dell’appartenenza comune”*<sup>223</sup>.

Ed è significativo come questo stralcio della dichiarazione sia stato utilizzato quale *incipit* della comunicazione del 22 luglio 2014 della Commissione [al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni] “Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell’Europa”, che, richiamando gli artt. 3 del TUE e 167 del TFUE, ha aggiunto

---

<sup>221</sup> Per approfondimenti sulle due iniziative, si rinvia al cap. IV, parr. 3 e 4.

<sup>222</sup> Composto da Kathrin Deventer, Paul Dujardin, Olafur Eliasson, Rose Fenton, Cristina Iglesias, Michal Kleiber, György Konrad, Rem Koolhaas, Yorgos Loukos, Peter Matjasic, Jonathan Mills, Michelangelo Pistoletto-Plantu, Sneska Quaedvlieg-Mihailovic, Thomas Sedlacek e Luísa Tavieres.

<sup>223</sup> Il Comitato, nella dichiarazione, si è chiesto ancora, non senza suggestione: *“Perché non immaginare l’Europa come una singola megacittà interconnessa grazie ai mezzi di trasporto e di comunicazione?”*, 2014, in *malastradafilm.com*.

eloquentemente: *“Il patrimonio culturale è un mosaico di storie locali che insieme rappresentano la storia dell’Europa”*.

Nella comunicazione si sottolinea che il patrimonio culturale presenta varie dimensioni: culturale, fisica, digitale, ambientale, umana e sociale. Il suo valore, sia intrinseco che economico, dipende da tali diverse dimensioni e dal flusso dei servizi ad esse collegati; in questo modo, dando chiaro segno di voler accogliere la nozione ampia di patrimonio culturale cui si è fatto riferimento<sup>224</sup>.

Ad avviso della Commissione, il patrimonio culturale può contribuire a promuovere città e regioni, attraendo talenti e turismo.

Attenta -va riconosciuto- si è mostrata, inoltre, la Commissione nel cogliere l’interazione tra beni culturali e innovazione tecnologica; ha infatti precisato al riguardo: *“La tecnologia apporta valore economico al settore del patrimonio culturale: i materiali culturali digitalizzati possono essere utilizzati per rendere più intensa l’esperienza dei visitatori, sviluppare contenuti didattici, creare documentari, applicazioni turistiche e giochi”*.

Conseguentemente, il settore del patrimonio culturale deve provvedere all’adeguamento della sua gestione e dei modelli commerciali nonché allo sviluppo di nuove competenze professionali, collaborando con le autorità non già mediante interventi isolati e *una tantum*, bensì integrando la sua valorizzazione e la conservazione all’interno dei piani di sviluppo a lungo termine e di più ampio respiro.

---

<sup>224</sup> La Commissione ha stimato come il turismo contribuisca con 415 miliardi di euro al Pil dell’Ue e che 3,4 milioni di imprese turistiche forniscono 15,2 milioni di posti di lavoro, di cui molti connessi, direttamente o indirettamente, alla gestione del patrimonio culturale. Il 27% dei viaggiatori dell’Ue ha affermato che il patrimonio culturale è un fattore essenziale nella scelta di una destinazione. Nel 2013 il 52% dei cittadini dell’Ue ha visitato almeno un monumento o un sito storico e il 37% un museo o una galleria d’arte nei rispettivi paesi, mentre il 19% si è recato presso un monumento o un sito storico di un altro paese dell’Ue.

Accade per questo motivo che la conservazione sia sempre più orientata verso la salvaguardia e la “valorizzazione di un paesaggio culturale nel suo complesso” piuttosto che di un singolo sito e che sia anche sempre più evoluta in direzione della fruizione. Non sembra superfluo osservare che, secondo i precedenti approcci al compito di possedere e amministrare beni culturali, si cercava di proteggere il patrimonio culturale isolandolo dalla vita quotidiana<sup>225</sup>.

Non trascurabile rilievo è stato evidenziato nella comunicazione del 22 luglio 2014 per la digitalizzazione e l’accessibilità *online* del patrimonio culturale che consentono forme di impegno senza precedenti e aprono nuove fonti di reddito; gli strumenti di *e-learning* promuovono un più ampio accesso ai contenuti culturali nelle abitazioni, nelle scuole e nelle università e consentono di generare, riutilizzare e valorizzare i contenuti, provocando la crescita del valore del patrimonio culturale.

A questo proposito si consideri che, anche i musei e gli archivi, sono in corso di evoluzione grazie alla digitalizzazione delle collezioni, al loro collegamento in reti aperte e alla maggiore disponibilità per i cittadini, sebbene, al momento dell’adozione della comunicazione (2014), la percentuale del patrimonio culturale digitalizzato disponibile in rete risultasse modesta a causa, sia della scarsità delle risorse necessarie per la digitalizzazione, sia, anche se in misura minore, per la gestione del diritto d’autore.

Quanto agli istituti della cultura denominati musei<sup>226</sup>, è appena il caso di aggiungere, essi sono sempre più orientati verso la facilitazione della fruizione delle comunità, specie nel racconto critico e artistico delle loro storie e leggende:

---

<sup>225</sup> In questa parte, riecheggia tutto il pensiero di F. Santoro Passarelli per cui il bene culturale è: “... oggetto da tenere al riparo dalla vita”, *I beni della cultura secondo la costituzione*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea Costituente*, Roma, 1969, 429.

<sup>226</sup> Si rinvia per la disamina della disciplina dei musei nel nostro ordinamento al cap. I, par. 8.

ad esempio, proponendo narrazioni che prendono le mosse dal retaggio culturale e narrano le vicende personali di membri della comunità intrecciandole con l'interpretazione di grandi eventi storici.

Città, comuni e villaggi storici si trovano ad affrontare problematiche estremamente complesse per salvaguardare l'identità europea, generando nel contempo crescita sostenibile e occupazione; grazie all'attrattiva del loro ambiente urbano e naturale; i siti del patrimonio culturale ospitano spesso *cluster* di industrie culturali e creative.

Parte del patrimonio culturale europeo -soprattutto quello di valore paesaggistico (le "bellezze naturali" della legge n. 1497 del 1939)- è, infatti, immerso in zone rurali e in regioni remote e risulta perciò strettamente legato all'ambiente naturale ed alla sua protezione; in questo caso, forme innovative di gestione orientate alla comunità potrebbero avere attitudine a migliorare anche il loro potenziale economico e sociale, generalmente assai limitato, con conseguente difficoltà nell'attuazione di iniziative volte a valorizzare il proprio patrimonio culturale.

È importante inoltre rilevare, tornando all'esame del contenuto della comunicazione, che, alla sua stregua, le attività di ricerca ed innovazione dovranno farsi carico della trasmissione del patrimonio culturale europeo, dell'evoluzione dei modelli di formazione dell'identità, del patrimonio a volte controverso delle guerre europee, del fondamento intellettuale e del ruolo culturale dell'Europa nel mondo e delle ricche collezioni europee di archivi, musei e biblioteche, avvalendosi delle opportunità tecnologiche offerte dall'era digitale.

Non è sfuggito alla Commissione di mettere in evidenza, ancora, come la digitalizzazione abbia capacità di moltiplicare le possibilità di accesso al

patrimonio culturale e coinvolga il pubblico, mentre l'applicazione degli strumenti digitali, come la scansione 3D, possa facilitare la salvaguardia e il recupero dei beni culturali fisici.

Ad esempio, la piattaforma culturale "Europeana"<sup>227</sup>, al momento dell'adozione comunicativa, consentiva l'accesso a circa 30 milioni di beni culturali, messi a disposizione da oltre 2.500 organizzazioni: le risorse delle istituzioni culturali europee erano più adatte alla fruizione su rete e riutilizzabili in maniera più ampia<sup>228</sup>.

#### 10. *L'Anno europeo del patrimonio culturale*: rinvio.

La comunicazione "Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell'Europa" ha rappresentato, evidentemente, la scelta di un metodo diverso e più efficace rispetto alle precedenti iniziative della Commissione e del Parlamento europeo e dei vari comitati costituiti nell'ambito della Cee e poi dell'Ue.

Questi ultimi, infatti, sono stati oggetto di non infrequenti critiche per la scarsa garanzia che talvolta hanno offerto per la loro "mobilità", cioè per essere nominati, volta a volta, dalle istituzioni per risolvere questioni determinate, ma con un metodo limitato dalla scelta istituzionale ad alcune materie, pertanto prive del respiro generale che un organismo dell'Ue deve, invece, esprimere al fine di

---

<sup>227</sup> Nell'ambito del progetto "Europeana Regia" sono stati digitalizzati oltre 1.000 manoscritti rari e preziosi, risalenti a epoche dall'Evo Medio al Rinascimento. Altri progetti sono concentrati sulle potenzialità di riutilizzo creativo dei materiali culturali digitali, come "Europeana Creative" ed "Europeana Space".

<sup>228</sup> La Commissione ha avuto modo di rilevare, altresì, che restano delle problematiche ancora da risolvere, quali: i contenuti culturali digitali che devono essere correttamente gestiti, mantenuti e salvaguardati; a tal fine ha precisato che è necessario gestirne anche i diritti *online* e che i materiali devono essere messi a disposizione in formati leggibili meccanicamente, in base a norme aperte, con risoluzione minima, interoperabilità e ricchezza di metadati.

garantire la coerenza di base della complessiva azione europea dovunque essa si svolga<sup>229</sup>.

### 11. *La nuova agenda europea per la cultura (2018)*

Come si è sottolineato, la cultura trova la sua naturale collocazione in cima alla lista dei fattori sociali in grado di creare un senso di continuità della vita della comunità e può contribuire a colmare questo divario, sebbene i dati Eurostat relativi all'anno 2017 abbiano dimostrato che più di un terzo degli europei non partecipa ad attività ed eventi culturali<sup>230</sup>.

Al fine, pertanto, di accrescere la partecipazione culturale e avvicinare i cittadini europei “per consentire loro di vivere l’esperienza di ciò che li unisce anziché di ciò che li divide”, in attuazione del mandato conferitole a dicembre 2017 dal Consiglio, la Commissione europea, con la comunicazione [al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni] del 22 maggio 2018, ha adottato la “Nuova agenda europea per la cultura”<sup>231</sup>.

Sostenuta da adeguati finanziamenti e sfruttando le sinergie tra la cultura e l’istruzione, la Commissione ha svolto il compito di rafforzare i legami tra cultura e altri settori della politica, supportando inoltre i settori culturali e creativi “a superare le sfide e a cogliere le opportunità del passaggio al digitale”.

---

<sup>229</sup> Per ragioni di ordine espositivo, pertanto, la successiva decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 864 del 17 maggio 2017, che ha designato il 2018 quale “Anno europeo del patrimonio culturale” e il suo impatto nel nostro Ordinamento, saranno analizzati, *infra* al cap. IV, par. 5 e 6.

<sup>230</sup> A seguito di un’indagine di Eurobarometro effettuata nel 2017, è infatti emerso che il 53% delle persone intervistate ha ritenuto che gli Stati membri fossero affini tra loro in termini di valori condivisi, mentre il 40% li considera ancora distanti.

<sup>231</sup> Per l’«Agenda europea per la cultura del 2007», si rinvia al par. 4 di questo capitolo.

Nella nuova Agenda si perseguono tre obiettivi strategici, aventi dimensione sociale, economica ed esterna: a) la “Dimensione sociale” contempla il “potere della cultura” e della “diversità culturale” per la coesione e il benessere sociali; b) la “Dimensione economica” sostiene la creatività basata sulla cultura nell’istruzione e nell’innovazione, oltre che per l’occupazione e la crescita; c) la “Dimensione esterna” è idonea a rafforzare le relazioni culturali internazionali.

Quanto alla prima, rilevante per la presente ricerca è il richiamo operato dall’Agenda, tenuto conto dell’art. 167 del Tfe, al compito dell’Unione di “proteggere e promuovere il patrimonio culturale dell’Europa” inteso come risorsa condivisa, allo scopo di aumentare la “consapevolezza della nostra storia comune e dei valori che condividiamo” e “rafforzare un senso di identità europea comune”; la “partecipazione culturale”, ancora, “unisce le persone e migliora la loro salute e il benessere”.

Sul secondo punto, la Commissione ha confermato, ancora una volta, come la cultura e la creatività siano risorse importanti per l’economia: “la cultura contribuisce direttamente all’occupazione, alla crescita e al commercio esterno”. Risultando la cultura, le arti, la creatività e le industrie creative interdipendenti, ha così proposto di concentrare l’attenzione su tre ecosistemi specifici: - “istruzione e formazione”, - “città e regioni” (cultura e turismo), - “industrie creative e della cultura” (sostegno ai giovani e accesso ai finanziamenti), tanto al dichiarato scopo di creare contesti favorevoli all’innovazione guidata dalla cultura.

Sul terzo profilo, richiamando la comunicazione congiunta (Parlamento e Commissione europea) del 2016 “Verso una strategia dell’Unione europea per le relazioni culturali internazionali”, con cui l’Ue ha stabilito un quadro per la cooperazione culturale con i Paesi partner, e sottolineando come essa sia in linea con la convenzione Unesco del 2005 sulla “protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali” (della quale sono parti l’Ue e tutti gli Stati membri), con l’Agenda europea per la cultura del 2018 è stato confermato il ruolo centrale della “diplomazia culturale” per l’azione esterna coesa

dell'Unione. I punti culturali focali nelle delegazioni Ue avrebbero dovuto ricevere, per questa ragione, una formazione alla dimensione culturale dello sviluppo e delle relazioni esterne.

Nell'Agenda, inoltre, si promuove, con efficacia accettabile, la cultura quale vettore di identità e coesione, motore di sviluppo socioeconomico e fattore che alimenta direttamente relazioni pacifiche, anche mediante le relazioni interpersonali derivanti dall'istruzione e dai progetti per i giovani, con un'attenzione particolare per i Paesi dell'allargamento e i Balcani occidentali in quanto Paesi di probabile ingresso nell'Unione. La Commissione, ancora, ha inteso utilizzare l'Agenda allo scopo di enfatizzare la dimensione culturale dello sviluppo sostenibile, con il fine di contribuire all'attuazione dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni unite<sup>232</sup>.

Degna di segnalazione è anche l'indicazione della Commissione circa una nuova strategia "Digital4Culture" dell'Ue -che, al momento della sua adozione, era ancora in preparazione- tesa a dare seguito alle proposte in materia di diritti d'autore, audiovisivi e della radiodiffusione nell'ambito della strategia per il

---

<sup>232</sup> L'«Anno europeo del patrimonio culturale 2018» (*amplius*, cap. IV, par. 5), cui i Balcani occidentali si erano pienamente associati costituisce un'«opportunità unica» per rafforzare i legami culturali con i paesi partner e i settori della cultura locali; i partenariati nati durante l'Anno europeo avrebbero dovuto continuare in seguito quale parte della cooperazione culturale dell'Ue e di un nuovo piano di azione europeo per il patrimonio culturale.

Nella comunicazione, la Commissione ha altresì segnalato come essa, con la mediazione dell'Alto rappresentante, intendeva: - rafforzare il dialogo sulla cultura con la Cina e lanciare un nuovo dialogo con il Giappone; - attuare l'undicesimo programma culturale intra-ACP del Fondo europeo di sviluppo per i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico; - elaborare strategie per la cooperazione culturale a livello regionale, iniziando da Balcani occidentali, Medio Oriente, Africa settentrionale e America latina; - aggiungere la protezione del patrimonio culturale agli incarichi delle missioni di politica di sicurezza e di difesa comune, ove opportuno, sulla base dei progetti e delle missioni in corso; - sostenere i corridoi del patrimonio della via della seta in Asia centrale, Afghanistan e Iran.

La Commissione ha altresì precisato che, alla conclusione dell'Anno europeo (2018), il suo intento era quello di: “- *presentare un piano di azione per il patrimonio culturale e chiedere agli Stati membri di redigere piani simili a livello nazionale e di dare un seguito alle 10 iniziative europee mediante i piani di lavoro per la cultura del Consiglio; - proporre di integrare i risultati dell'Anno europeo nei futuri programmi dell'UE e nella politica di coesione; - sostenere l'applicazione del futuro regolamento dell'UE sull'importazione di beni culturali mediante un piano d'azione in materia di commercio illecito dei beni culturali, e istituire una piattaforma sociale scientifico-politica delle parti interessate in merito al patrimonio culturale in pericolo*”.

mercato unico digitale e porre le basi di azioni future nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Unione: *“La rivoluzione digitale, infatti, rende possibili forme nuove e innovative di creazione artistica, un accesso più ampio e più democratico alla cultura e al patrimonio culturale e nuove modalità per accedere, consumare e monetizzare i contenuti culturali”*.

A tal fine, la Commissione ha inteso istituire, nel corso del 2019, una rete di centri di competenza in tutta l'Ue per salvaguardare le conoscenze dei monumenti del patrimonio culturale in pericolo mediante una digitalizzazione su larga scala; lo scopo dei centri è quello di formare, nello stesso anno, un repertorio *online* dei film europei e lanciare la prima settimana Ue della cinematografia per mettere a disposizione delle scuole di tutta Europa i film europei; il programma ha previsto anche l'istituzione, nel 2020, di una rete paneuropea di centri digitali creativi e dell'innovazione per sostenere la trasformazione digitale.

La Commissione, inoltre, non poteva trascurare la previsione delle fasi per l'Europa, la futura piattaforma digitale dell'Europa per il patrimonio culturale (2018); si registra inoltre un “lancio”, nell'anno 2019, di programmi pilota di tutoraggio per i professionisti del settore audiovisivo, in particolare delle donne, per aiutare i nuovi talenti a sviluppare il loro percorso professionale e le loro abilità; emergono, infine, gli scambi e le collaborazioni tra l'arte e la tecnologia per un'innovazione sostenibile a livello sociale e industriale (2018).

## 12. Il programma *“Europa creativa”* per gli anni 2021-2027

Come si è cercato di dimostrare, il passaggio al digitale rappresenta un deciso cambiamento di paradigma per i settori culturali e creativi; il digitale ha

rimodellato abitudini, relazioni e gli stessi programmi di produzione e consumo. Al tempo stesso, ha offerto nuove opportunità ai settori culturali e creativi in termini di “creazione” e distribuzione delle opere europee e accesso a queste ultime, a vantaggio della società europea nel suo complesso.

Sin dalla raccomandazione della Commissione Ue del 27 ottobre 2011 “*Sulla digitalizzazione e l’accessibilità in rete dei materiali culturali e sulla conservazione digitale*”, si rilevava che la digitalizzazione e la conservazione del patrimonio culturale europeo, che comprende materiali a stampa (libri, riviste, giornali), fotografie, oggetti museali, documenti d’archivio, materiali sonori e audiovisivi, monumenti e siti archeologici, rappresenta uno dei principali ambiti d’azione dell’Agenda digitale: componente integrante -anzi- della strategia Europa 2020.

La Commissione ha sostenuto che l’accessibilità in rete di materiali culturali avrebbe consentito ai cittadini di tutta Europa di accedervi e fruirne a fini di studio, lavoro o svago.

La varietà e la natura plurilingue del patrimonio europeo si sarebbero riflesse agevolmente sulla rete di Internet e la digitalizzazione dei beni delle istituzioni culturali avrebbe consentito di continuare a svolgere la loro missione, ossia l’accesso e la conservazione del patrimonio europeo in un ambiente digitale.

Come accennato al paragrafo precedente, tra le azioni europee in questo settore vi è *Europeana*<sup>233</sup>, la biblioteca-archivio e museo digitale d’Europa inaugurata il 20 novembre 2008, il cui sviluppo -in particolare della piattaforma- dipende dall’inserimento da parte degli Stati membri e delle relative istituzioni culturali di contenuti culturali per promuoverli presso i cittadini.

---

<sup>233</sup> Si veda il sito *europa.eu*.

Al momento dell'adozione della raccomandazione (2011), *Europeana* ha consentito di accedere ad oltre diciannove milioni di oggetti digitalizzati. L'obiettivo è stato la digitalizzazione di trenta milioni di oggetti entro il 2015 in coerenza con quello di digitalizzare l'integralità del patrimonio culturale europeo entro il 2025.

Riconoscendo un preminente rilievo a quanto ora considerato ed alle raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 30 aprile 2018 sulla "Valutazione intermedia del programma Europa creativa (2014-2020)", si può meglio comprendere come il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021, n. 818 contenga l'istituzione del programma "Europa creativa (2021-2027)"<sup>234</sup> al dichiarato obiettivo di rafforzare l'identità e i valori europei, promuovendo nel contempo la diversità culturale e linguistica: *"Il patrimonio culturale svolge un ruolo importante nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale"*.

Diviso, come il precedente, in tre settori -audiovisivo (sezione "Media"), creativo e culturale (sezione "Cultura") e una "Transectoriale"- con una dotazione finanziaria complessiva pari a € 1.842.000.000<sup>235</sup>, nel programma si ribadisce la duplice natura dei settori culturali e creativi riconoscendo, da un lato, il valore intrinseco e artistico della cultura, dall'altro, il valore economico di siffatti settori, incluso il loro più ampio contributo alla crescita, alla competitività, alla creatività e all'innovazione<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Entrato in vigore, come previsto dal considerando 64), con urgenza e con effetto retroattivo a decorrere dal 1° gennaio 2021.

<sup>235</sup> Maggiorabile di ulteriori € 600.000.000 e con una ripartizione del 33% per il settore "Cultura", del 58% per il settore "Media" e del 9% per il "Transectoriale".

<sup>236</sup> Anche in questo caso, il regolamento ha fornito una definizione, unica, dei settori "culturali" e "creativi"; per l'art. 2 essi sono "... *tutti i settori*:"

In disparte la sua diversa, più chiara composizione sintattica, la definizione, tranne che per alcune precisazioni<sup>237</sup>, è sostanzialmente coincidente a quella del regolamento “Europa creativa” (2014-2020). Anche in questo caso, dunque, valgono i rilievi svolti a commento della definizione del precedente regolamento.

Vale la pena tuttavia di osservare che, tenuto conto dell’ampiezza della sua formulazione, l’Unione europea, ancora una volta, con un’«invasione di campo», reitera una nozione dei settori culturale e creativo che ricomprende la definizione di patrimonio e di bene culturale che è affidata, com’è noto, alla competenza esclusiva degli Stati membri<sup>238</sup>, ove non a giustapporsi alle iniziative degli Stati membri nel settore della cultura, ciò che il diritto primario europeo espressamente esclude.

Inedito è l’inciso, presente nel periodo iniziale, dove si legge che molte delle attività incluse nei menzionati settori: “... sono in grado di generare innovazione e creare posti di lavoro, in particolare derivanti dalla proprietà intellettuale”.

---

*a) le cui attività, molte delle quali sono in grado di generare innovazione e creare posti di lavoro, in particolare derivanti dalla proprietà intellettuale:*

*i) si basano su valori culturali e espressioni artistiche e altre espressioni creative, individuali o collettive; e*

*ii) comprendono lo sviluppo, la creazione, la produzione, la diffusione e la conservazione di beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative, nonché funzioni correlate quali l’istruzione o la gestione;*

*b) indipendentemente:*

*i) dal fatto che le attività di tali settori siano orientate al mercato o non orientate al mercato;*

*ii) dal tipo di struttura che realizza tali attività;*

*iii) dalle modalità di finanziamento di tale struttura;*

*tali settori comprendono, fra l’altro, l’architettura, gli archivi, le biblioteche e i musei, l’artigianato artistico, gli audiovisivi (compresi il cinema, la televisione, i videogiochi e i contenuti multimediali), il patrimonio culturale materiale e immateriale, il design (compreso il design della moda), i festival, la musica, la letteratura, le arti dello spettacolo (compresi il teatro e la danza), i libri e l’editoria, la radio e le arti visive”.*

<sup>237</sup> Si precisa, infatti, che le espressioni artistiche e le altre espressioni creative possono essere “individuali o collettive”, che il design comprende anche “il design della moda”; che nelle arti dello spettacolo vi sono anche “il teatro e la danza”. E si aggiungono, tra i diversi settori esemplificativamente indicati, “i libri”, nonostante il riferimento espresso alla letteratura e all’editoria; si sostituisce il sostantivo “film” con il “cinema”.

<sup>238</sup> Si rinvia alle considerazioni svolte ai precedenti parr. 6 e 7.

Non sfuggirà come la precisazione, pur riferendosi alle attività rientranti, indistintamente, nei settori “culturale” e “creativo” è, in particolare, a quest’ultimo che segnatamente si rivolge, esaltando in tal modo, ove ancora occorra, la tensione ideale verso l’economia e l’attenzione al mercato cui il “sistema creativo” non può che dare seguito.

Il legame tra il patrimonio culturale e la costruzione di un *demos* europeo, che si rappresentava, nelle prime iniziative comunitarie -il riferimento è, in particolare, ai programmi “Raffaello” “Cultura 2000” e “Cultura 2007-2013”- con i caratteri della piena funzionalità rispetto all’intervento dell’Ue in materia culturale, come pure messo in evidenza dalla dottrina, si fa ancora più flebile, per dare spazio ad un’idea di patrimonio quale esclusivo veicolo di sviluppo direttamente ed esclusivamente economico<sup>239</sup>, lasciando indietro i programmi, pur conclamati, propriamente culturali al fine di avvicinare la coltivazione degli interessi di tutti gli Stati membri di fronte alla grande espressione delle storie di civiltà che i beni culturali offrono per la loro specifica natura, rilevante in Italia come negli altri Stati europei.

Verosimilmente è per aver messo a frutto un formidabile veicolo di mercato che, in due diversi luoghi del regolamento del 2021, premesso il (non condiviso) convincimento per cui i settori culturali e creativi europei devono essere “forti” e, in particolare, che l’«industria audiovisiva europea sia dinamica», data la sua capacità di raggiungere un pubblico diversificato e la sua importanza economica, che riguarda anche altri settori creativi, viene poi sottolineato che (consid. 9, ultimo periodo): *“La concorrenza nei mercati audiovisivi mondiali tuttavia si è ulteriormente intensificata con l’approfondirsi del passaggio al digitale, ad*

---

<sup>239</sup> Così, R. Craufurd Smith, che, riferendosi al precedente programma “Europa Creativa”, ha fatto richiamo a un “*industrial turn*” cui ha dato luogo la più recente politica culturale europea, *The cultural logic*, cit., 19.

*esempio i cambiamenti nella produzione e fruizione dei media e la posizione sempre più importante delle piattaforme globali nella distribuzione dei contenuti. È pertanto necessario incrementare il sostegno all'industria europea"; e che (consid. 16, penultimo periodo): "Inoltre, il sostegno dovrebbe essere incrementato per affrontare i recenti sviluppi del mercato, in particolare il rafforzamento della posizione delle piattaforme di distribuzione globali rispetto alle emittenti nazionali che tradizionalmente investono nella produzione di opere europee".*

L'insistito riferimento alle "piattaforme globali di distribuzione dei contenuti" riguarda il settore audiovisivo e, in particolare, quello televisivo e cinematografico che vede, nei tempi più recenti, sempre più affermarsi la posizione dominante, ove non ancora definibile in termini monopolistici, delle *major* americane<sup>240</sup>; ragion per cui l'art. 6, par. 1, lett. b) del regolamento si preoccupa di sottolineare che, nella sezione Media, sono espresse, tra le altre, le seguenti priorità: "*Migliorare la circolazione, la promozione, la distribuzione online e la distribuzione cinematografica delle opere audiovisive europee all'interno dell'Unione e a livello internazionale nel nuovo ambiente digitale, anche mediante modelli imprenditoriali innovativi*".

L'evoluzione del valore della cultura nell'ordinamento europeo su cui si svolge questa ricerca, benché in sé imprescindibile sotto i profili relativi all'«industria televisiva e cinematografica», ancora una volta si allontana a passi sempre più lunghi e veloci dalla tutela, dalla valorizzazione e dalla stessa liberale e naturale fruizione del "comune patrimonio culturale europeo" come previsto dalle norme di cui agli artt. 3 del TUE e 167 del TFUE.

---

<sup>240</sup> Si pensi, per tutte, a Netflix, Sky, ad Amazon Prime Video, Disney Plus ecc.

Attraverso questa chiave interpretativa andrebbe letto, per quanto riguarda il nostro ordinamento, lo spostamento della competenza riguardante il Desk Italia di Europa creativa 2021-2027, dal Segretariato generale del Ministero della cultura (che ha gestito il programma 2014-2020), alla Direzione generale “Creatività contemporanea”<sup>241</sup> e, più in specifico, al Servizio “Imprese culturali e creative, moda e design”.

Sembra, a questo punto, di poter osservare che, come i precedenti, anche il programma “Europa Creativa (2021-2027)”, preso atto che le azioni speciali dell’Unione come il “Marchio del patrimonio europeo” e le “Capitali europee della cultura” raggiungono direttamente milioni di cittadini europei ed esprimono costantemente la funzione di rendere noti e celebrare i benefici economici e sociali delle politiche culturali europee, è strutturato nel senso che esse debbano costituire *work in progress* con inevitabili incrementi progressivi della vera e propria *occupazione abusiva* del vasto e prezioso territorio della cultura europea.

Per questa ragione nella sezione “Cultura” dell’allegato al regolamento europeo 818, nell’ambito delle azioni specifiche volte a “rendere visibili e tangibili la diversità culturale e il patrimonio culturale europei e ad alimentare il dialogo interculturale”, è stato previsto il sostegno finanziario all’azione “Capitali europee della cultura” al “Marchio del patrimonio europeo” e all’attività di creazione di reti tra i siti cui è stato conferito il marchio del patrimonio europeo, oltreché ai “premi culturali dell’Unione” e alle “Giornate europee del patrimonio”.

---

<sup>241</sup> Direzione generale che si occupa di promozione e sostegno dell’arte e dell’architettura contemporanea, compresa la fotografia e la video-arte, delle arti applicate, inclusi il *design* e la moda, e della qualità architettonica e urbanistica, oltre che degli interventi di rigenerazione urbana che ha, soprattutto, il compito di avviare iniziative per il sostegno allo sviluppo delle imprese culturali e creative nazionali.

## Capitolo IV

### **Le azioni dell'Ue “Capitali europee della cultura”, “Marchio del patrimonio europeo” e “Anno europeo del patrimonio culturale”**

**SOMMARIO:** Introduzione. - 1. Le prime manifestazioni “Città europea della cultura” e “Mese della cultura europea”. - 2. L’azione comunitaria “La capitale europea della cultura” (per gli anni dal 2005 al 2019). - 2.1. *Segue.* La decisione n. 1622 del 24 ottobre 2006 “Capitale europea della cultura” (per gli anni dal 2007 al 2019). - 3. L’azione “Capitali europee della cultura” per gli anni dal 2020 al 2033. - 4. Il Marchio del patrimonio europeo. - 4.1. *Segue.* I siti italiani che hanno ottenuto il Marchio del patrimonio europeo. 5. 2018: l’Anno europeo del patrimonio culturale. - 5.1. *Segue.* L’impatto dell’Anno europeo del patrimonio culturale.

#### *Introduzione*

Da questa ricerca è emerso come nei primi programmi culturali europei, tra gli obiettivi ambiti dalla Comunità si annoverasse quello relativo alla promozione della “conoscenza e della diffusione della cultura e della vita culturale dei popoli europei”.

La previsione si riportava anzitutto all’applicazione della norma di cui all’art. 128 del Trattato istitutivo, nel testo recato nel 1992 dal Trattato di Maastricht; successivamente, con identico testo, nell’art. 151 con il Trattato di Amsterdam del 1997.

In questo senso si esprimeva, ad esempio, il programma “Caleidoscopio” per il triennio 1996-98 che -tra le cinque azioni ivi contemplate- non tralasciava quelle relative alla “Città europea della cultura” e al “Mese culturale europeo”.

Con maggiore enfasi, il programma “Raffaello”, per il triennio 1997-2000, che, rivolto specificamente ai “beni culturali d’importanza europea”, perseguiva -con la prima delle previste quattro azioni- la finalità di incoraggiare la conservazione e il restauro di siffatti beni, “contribuendo alla loro valorizzazione e promuovendo la conoscenza”: si ricalcava in questo modo la previsione contenuta nelle prime due linee del par. 2 dell’art. 151 del Trattato di Roma, precisando inoltre, mediante la decisione n. 2228/97/Ce, che i progetti che potevano essere presentati per ottenere il sostegno finanziario della Comunità, dovevano, tra l’altro, mostrare evidente attitudine a “contribuire a diffondere la conoscenza dei beni culturali, anche mediante le informazioni ad essi relative”.

Nondimeno l’azione I dell’allegato al programma culturale in questione prevedeva più chiaramente la “valorizzazione dei beni culturali”.

Allo stesso modo il primo strumento, unico, operativo europeo in questo settore, il programma “Cultura 2000”, in vigore dal 2000 al 2006, ha annoverato tra i suoi principali scopi quello di “valorizzare il patrimonio culturale di rilievo europeo” e, in diretta attuazione del citato 151, par. 2, di incentivare la “conoscenza reciproca della cultura e della storia dei popoli dell’Europa”, nonché favorire gli “scambi culturali” per migliorare la “diffusione delle conoscenze”.

Come è stato pure osservato, alla decisione n. 508/2000 erano allegate le descrizioni delle azioni “specifiche” che la Comunità avrebbe dovuto porre in essere, tra cui spiccava la “valorizzazione dei siti culturali e di monumenti sul territorio della Comunità per far conoscere meglio la cultura europea”. Era, per

questo motivo, previsto il sostegno a progetti miranti alla “valorizzazione della diversità culturale, del multilinguismo, della promozione della conoscenza reciproca della storia, delle radici e dei valori culturali comuni dei popoli europei nonché del loro patrimonio culturale comune”; tra gli eventi culturali “speciali”, aventi una risonanza europea o vieppiù internazionale, erano inclusi quelli relativi alla “Capitale europea della cultura” e al “Mese culturale europeo”.

Ancora, tra gli obiettivi “specifici” di “Cultura 2000” c’erano: “*a) la promozione del dialogo culturale e della reciproca conoscenza della cultura e della storia dei popoli europei; ... d) la condivisione e valorizzazione a livello europeo del patrimonio culturale comune di rilevanza europea*”.

Sulla stessa linea si collocava il successivo programma “Cultura 2007-2013” che, anzi, esponeva lo scopo di favorire la cooperazione e gli scambi culturali tra gli Stati al fine di rispettare e promuovere la diversità delle culture e delle lingue in Europa e di “*far conoscere meglio ai cittadini europei le culture dell’Europa diverse dalla loro... sensibilizzandoli al tempo stesso al comune patrimonio culturale europeo*”; la decisione affermava convintamente che una politica culturale finalizzata alla salvaguardia della diversità culturale europea e alla “valorizzazione del patrimonio e degli elementi culturali comuni”, poteva contribuire a migliorare la visibilità esterna dell’Unione europea.

Anche questo programma è stato corredato da un supporto finanziario dedicato alla manifestazione “Capitale europea della cultura per gli anni dal 2007 al 2019” -poco prima istituita con la decisione n. 1622/2006/Ce del 24 ottobre 2006- che, già a quel momento, godeva di una “grande visibilità presso gli europei”, contribuendo a “rafforzare il senso d’appartenenza ad uno spazio culturale comune” e valorizzando la “cooperazione culturale transeuropea”.

Significativamente, la decisione ha inserito tra i propri fini quello di “accrescere lo spazio culturale europeo basato sul patrimonio culturale comune”, prevedendo un sostegno importante alla misura “Capitali europee della cultura” con l’obiettivo di “contribuire all’attuazione di attività che mettano l’accento sulla visibilità europea e sulla cooperazione culturale transeuropea”.

L’«Agenda europea per la cultura del 2007», come si è precisato, ha rimarcato la rilevanza della “comprensione reciproca della conoscenza e della diffusione del patrimonio culturale europeo”.

Senonché, con l’adozione del regolamento n. 1295 del 11.12.2013 istitutivo di “Europa creativa (2014-2020)”, l’Ue muta radicalmente direzione alla propria politica culturale superando -quando addirittura non sostituendo- il riferimento ai beni culturali di rilievo europeo, alla storia dei popoli, al patrimonio culturale d’importanza europea, assieme alle correlate azioni di diffusione della loro conoscenza, del dialogo culturale e della valorizzazione -oltre, naturalmente, alla salvaguardia e conservazione degli stessi- con i (nuovi) settori “culturale e creativo”.

A seguito dei Trattati di Lisbona, le norme di riferimento della materia in discorso, come più volte rimarcato, divengono l’art. 3 del TUE del tutto inedito e l’art. 167 del TFUE in gran parte coincidente con l’art. 151 del Trattato CE.

Il cambio di rotta dell’azione unionale in ambito culturale, è ragionevole sostenere, avviene a legislazione sostanzialmente invariata, non riuscendo il contenuto precettivo dell’art. 3, par. 4 del TUE a giustificare il tracciato mutamento di paradigma.

Nel programma “Europa creativa”, il richiamo al “patrimonio culturale” si rintraccia, tra gli altri ambiti coinvolti, all’interno della definizione, unica, che il regolamento introduce per i settori culturali e creativi, aggettivandolo col richiamo al suo carattere “materiale e immateriale”.

Non diversamente da tutti i precedenti programmi, anche il regolamento di “Europa creativa” ha trovato uno spazio per finanziare l’iniziativa “Capitali europee della cultura” e l’azione, approvata frattanto dall’Unione, concernente il “Marchio del patrimonio europeo”, sul convincimento per cui entrambe *“contribuiscono al rafforzamento del senso di appartenenza a uno spazio culturale comune, all’incentivazione del dialogo interculturale e della comprensione reciproca, nonché alla valorizzazione del patrimonio culturale”*.

Non sono riusciti a scalfire la nuova impostazione delle politiche culturali dell’Ue né l’opportuno riferimento al “Patrimonio culturale quale mosaico di storie locali che insieme rappresentano la storia dell’Europa” contenuto nella comunicazione del 22 luglio 2014 della Commissione “Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell’Europa<sup>242</sup>, né la “Nuova agenda europea per la cultura” adottata nel 2018 che, tenuto conto della norma di cui all’art. 167 del Tfeue, ha evidenziato, specificamente, il compito dell’Unione di “proteggere e promuovere il patrimonio culturale dell’Europa” inteso come risorsa condivisa, allo scopo di aumentare la “consapevolezza della nostra storia comune e dei valori che condividiamo” e “rafforzare un senso di identità europea comune”: la “partecipazione culturale”, infatti, è fondamentale perché “unisce le persone e migliora la salute e il loro benessere”.

---

<sup>242</sup> Né tanto meno il richiamo ivi effettuato al progetto “Un nuovo racconto per l’Europa” del Comitato culturale *ad hoc* costituitosi.

Infatti, col regolamento n. 818 del 20.5.2021, istitutivo del programma “Europa creativa (2021-2027)” -attualmente vigente- il progressivo “accantonamento” del patrimonio culturale europeo è stato, se possibile, ancor più efficacemente coltivato sia mediante la nuova definizione apprestata ai “settori culturali e creativi”, sia per il ripetuto richiamo all’incombente “minaccia” derivante dalla posizione dominante assunta, negli anni più recenti, dalle “piattaforme globali di distruzione dei contenuti” audiovisivi.

È meritevole di riflessione la circostanza per cui l’obiettivo espressamente dichiarato nel regolamento Ue n. 818 è il rafforzamento dell’identità e dei valori europei e la promozione, nel contempo, della diversità culturale e linguistica: *“Il patrimonio culturale svolge un ruolo importante nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale”*.

Ci si dovrebbe, a questo punto, interrogare su quale sia la nozione di “patrimonio culturale” cui si riferisce “Europa creativa (2021-2027)”, tenendo in doverosa considerazione che le disposizioni di riferimento, vigenti anche al momento della sua adozione, sono *sempre* le norme di cui agli artt. 3 del Tue e 167 del Tfu.

Come i precedenti, anche questo programma ha previsto, questa volta molto opportunamente, il sostegno finanziario alle azioni “Capitali europee della cultura” e “Marchio del patrimonio europeo”, nonché alle attività di creazione delle reti tra i siti cui è stato conferito il *panel*, nell’ambito delle azioni specifiche volte a “rendere visibili e tangibili la diversità culturale e il patrimonio culturale europei e ad alimentare il dialogo interculturale” -tra cui ha ricompreso altresì i “Premi culturali dell’Unione” e le “Giornate europee del patrimonio”.

Dalle rilevazioni e considerazioni che precedono, sembra potersi dedurre che le questioni riguardanti il patrimonio culturale d'importanza europea, cui naturalmente continuano a fare espresso richiamo gli artt. 3 del TUE e 167 del TFUE, sia nel primo che nel programma "Europa creativa", attualmente vigente, siano state di fatto demandate, non condivisibilmente, quanto alla rispettiva attuazione alle (sole) iniziative "Capitali europee della cultura", "Marchio del patrimonio europeo" e "Anno europeo del patrimonio culturale" che, per questa ragione, ci si accinge a esaminare.

1. *"Città europea della cultura" (e "Mese della cultura europea")*

Per contribuire al ravvicinamento dei popoli degli Stati membri, i Ministri responsabili degli affari culturali della Comunità europea<sup>243</sup>, con la risoluzione del 13 giugno 1985 hanno condiviso che la manifestazione "Città europea della cultura" potesse essere l'espressione di una cultura caratterizzata, nella sua formazione storica e nel suo sviluppo contemporaneo, dal fatto di possedere, al contempo, elementi comuni ed una ricchezza particolare derivante dalla diversità.

In questo quadro è stato rilevato che la manifestazione dovesse rendere accessibile al pubblico europeo aspetti particolari della cultura della città, della regione o del Paese interessato.

È stato deciso, pertanto, che, per ogni anno, si potesse scegliere una sola città europea della cultura cui affidare l'organizzazione della manifestazione, un solo Stato membro e, inoltre, che la scelta sarebbe stata proposta con un anticipo di due anni per consentire le opportune decisioni. L'ordine della scelta, in linea di

---

<sup>243</sup> Si ricorda che, a quel momento, era formata da dieci Paesi (la Grecia era entrata nel 1981). Dal 1° gennaio 1986, sarebbero diventati dodici con l'ingresso di Spagna e Portogallo.

massima, doveva essere quello alfabetico, con possibilità di modifica, di comune accordo, dell'ordine cronologico.

Posto che la manifestazione era parte della “cooperazione culturale” tra gli Stati membri, questi avrebbero dovuto associarsi per la sua preparazione anche per essere regolarmente informati del concreto stato di avanzamento della sua realizzazione: essi dovevano prendere tutte le misure possibili per dare ampia pubblicità all'evento.

È importante sottolineare, dunque, che nonostante la manifestazione potesse riguardare, volta per volta, una sola città e un solo Stato, la sua realizzazione era affidata alla cooperazione tra gli Stati membri, che a tal fine avrebbero dovuto associarsi, dando all'evento la più ampia pubblicità per ottenere il maggior coinvolgimento possibile di persone.

Sulla base e in attuazione della descritta risoluzione, sono state organizzate numerose manifestazioni “Città europea della cultura”, onde i Ministri della cultura degli Stati membri, con le conclusioni del 18 maggio 1990, convennero che, per gli anni successivi al 1996, anche i Paesi europei non compresi nella Comunità, che fondassero il proprio governo sui principi della democrazia, del pluralismo e del diritto, avrebbero potuto candidare proprie città alla manifestazione (con designazioni a partire dal 1992); in questo modo accedendo, con evidenza, ad un'accezione sostanziale all'*essere* europeo delle città le quali, pertanto, pur non facenti parte delle Comunità, potevano essere in grado comunque di veicolare con queste manifestazioni i valori fondativi; la Comunità, dunque, andava ad identificarsi con il perseguimento dei “principi della democrazia, del pluralismo e del diritto” in tutto il vecchio continente.

Nella stessa occasione i Ministri della cultura, preso atto dell'interesse ad ospitare tale iniziativa manifestato da numerose città europee in ambito sia comunitario che extracomunitario, hanno istituito un'altra manifestazione culturale consistente in uno speciale "Mese della cultura europea", che si sarebbe svolta ogni anno in una città -di un paese europeo che si fondasse sui principi della democrazia, del pluralismo e del diritto<sup>244</sup> - e sarebbe stata riconosciuta come "*l'Europa a [nome della città], 199...*".

L'iniziativa speciale "Mese della cultura europea" -che, ove necessario, avrebbe potuto avere una durata "lievemente" superiore al mese- non avrebbe sminuito il prestigio della manifestazione città europea della cultura, né l'appoggio di cui godeva, né avrebbe impedito che la città prescelta avrebbe potuto, in seguito, essere designata come città europea della cultura; si sarebbe potuto istituire anche un qualche collegamento tra la città europea della cultura e lo speciale mese della cultura europea.

I Ministri riuniti hanno concordato infine che, per mettere in relazione con la manifestazione città europea della cultura una qualsiasi città europea extracomunitaria, si sarebbe potuto indurre quella designata quale città europea della cultura ad inserire nel proprio programma una sezione specifica consacrata alla cultura di quest'altra città extracomunitaria: un segnale, può ritenersi, di consapevolezza della necessità di avvicinare culture diverse nel continente, ma in applicazione di un'idea ancora da elaborare pienamente e lontana dal raggiungimento di risultati rilevanti.

---

<sup>244</sup> L'iniziativa sarebbe stata riconosciuta come (ad esempio): "*L'Europa a Cattaro 1992*".

*2. L'azione comunitaria "La capitale europea della cultura" (per gli anni dal 2005 al 2019)*

Infatti il Parlamento e il Consiglio, muovendo da questa prima esperienza e tenuto conto dei risultati, comunque positivi, che la manifestazione "Città europea della cultura" aveva ottenuto in termini di risonanza sui mezzi di comunicazione, di iniziale sviluppo turistico e culturale e di consapevolezza da parte degli abitanti dell'importanza della scelta della loro città, hanno istituito, con la decisione n. 1419 del 25 maggio 1999, l'azione comunitaria "La capitale europea della cultura" per gli anni dal 2005 al 2019, essendo l'iniziativa rivolta, oltreché al rafforzamento dell'identità regionale e locale, al consolidamento dell'integrazione europea.

La decisione sembra essere scrutinata anche facendo riferimento al programma "Caleidoscopio", che, come prima ricordato, non aveva escluso un contributo della Comunità per le manifestazioni "Città europea della cultura" e "Mese culturale europeo"<sup>245</sup> e tenuto conto che questo programma culturale sarebbe scaduto alla fine del 1999.

Il dichiarato obiettivo dell'azione, in attuazione dell'art. 151 del Trattato Ce, era di valorizzare la ricchezza, la diversità e le caratteristiche comuni delle culture europee e di contribuire a migliorare la conoscenza reciproca tra i cittadini europei.

---

<sup>245</sup> Si consideri che la manifestazione "Mese della cultura europea" che i Ministri della cultura riuniti in sede di Consiglio avevano condiviso di istituire nelle conclusioni del 18.5.1990, nonostante gli auspici, è mai stata avviata.

Il sistema prevedeva la rotazione tra gli (allora) quindici Stati membri, il cui elenco era allegato alla decisione che, iniziando con l'Irlanda nel 2005, si sarebbe conclusa nel 2019 con l'Italia<sup>246</sup>.

È forse rilevante la comparazione tra le prime manifestazioni, che erano state decise e realizzate per impulso dei Ministri della cultura degli Stati membri, e l'iniziativa "Capitale europea della cultura", che è oggetto di una specifica azione comunitaria ed è stata istituita con un provvedimento di diritto derivato costituito dalla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio. Sembra di intravedere in ciò una specifica volontà degli organi europei di emancipare l'iniziativa in parola dall'estemporaneità delle prime manifestazioni, nella direzione di una stabilità che, di norma, consegue alle azioni della Comunità.

Il fascicolo delle candidature delle città, su cui avrebbe relazionato una "giuria" istituita dalla Commissione europea, doveva contenere un progetto di dimensione europea, basato soprattutto sulla cooperazione culturale<sup>247</sup>; e sembra, in effetti, dimostrato dal ripetuto richiamo, nel progetto che si sarebbe presentato,

---

<sup>246</sup> Com'è noto, la città di Matera è stata nominata Capitale europea della cultura per l'anno 2019; per l'ideazione, la redazione e l'attuazione della manifestazione, la cui ricaduta sull'economia locale è stata quasi del tutto compromessa dalla diffusione, nei primi mesi del 2020, della pandemia da Covid-19, si rinvia a M.V. Mininni, *Osservare Matera. Cultura, cittadinanza e spazio*, Macerata, 2022.

<sup>247</sup> Ai sensi dell'art. 3 della decisione, il "Fascicolo precisa in quale modo la città europea candidata intende:

- evidenziare le correnti culturali comuni agli europei da essa ispirate o alle quali ha dato un contributo significativo;
- promuovere manifestazioni che coinvolgano operatori culturali di altre città degli Stati membri e portino all'avvio di una cooperazione culturale duratura e favoriscano la loro circolazione nell'Unione;
- sostenere e sviluppare il lavoro creativo, elemento essenziale di ogni politica culturale;
- assicurare la mobilitazione e la partecipazione al progetto di ampi settori della popolazione e garantire quindi l'impatto sociale dell'azione e il suo prolungamento oltre l'anno delle manifestazioni;
- promuovere l'accoglienza di cittadini dell'Unione e favorire la diffusione quanto più ampia possibile delle manifestazioni previste, avvalendosi di tutti gli strumenti multimediali;
- promuovere il dialogo tra le culture dell'Europa e le altre culture del mondo e, in tale spirito, valorizzare l'apertura al diverso e la comprensione dell'altro che rappresentano valori culturali fondamentali;
- valorizzare il patrimonio storico e architettonico urbano, nonché la qualità della vita nella città".

all'accoglienza dei cittadini europei che la città doveva promuovere, all'individuazione delle correnti culturali comuni agli europei presenti e individuabili nei singoli Stati e, ancor più, all'apertura al "diverso" e alla "comprensione dell'altro" che rappresentano valori culturali fondamentali.

Il Consiglio -che agiva sulla base di una raccomandazione della Commissione elaborata, a sua volta, sulla scorta di un parere del Parlamento europeo- aveva competenza a designare ufficialmente, tenuto conto della relazione della giuria, la città prescelta quale capitale europea della cultura per l'anno per cui era stata candidata.

Come era stato previsto per le prime manifestazioni, anche all'azione di cui si tratta potevano prendere parte, mediante una procedura specifica, i Paesi europei non aderenti alla Comunità.

La città designata doveva organizzare, nell'anno di riferimento (in casi eccezionali, anche per un periodo inferiore all'anno), un programma di manifestazioni culturali che, da una parte, valorizzasse la cultura propria e il patrimonio culturale della città e, dall'altra, individuasse il posto da essa occupato nel patrimonio comune europeo, associando altresì operatori culturali di altri Paesi allo scopo di instaurare cooperazioni durature.

Si può, dunque, dedurre che la disciplina dell'azione comunitaria dava per accertata l'esistenza di un "patrimonio comune europeo" nel cui ambito la città designata andava a collocare il proprio patrimonio culturale.

Si rileva, infine, non superfluamente, che l'iniziativa consentiva alla città di coinvolgere nel programma anche la regione circostante.

2.1. Segue. *La decisione n. 1622 del 24 ottobre 2006 “Capitale europea della cultura” (per gli anni dal 2007 al 2019)*

Nonostante uno studio condotto sui risultati, ottenuti fino al 2004, della manifestazione “Capitale europea della cultura” istituita con la decisione n. 1419/1999/Ce, avesse confermato le sue numerose ripercussioni positive, l’azione tuttavia si era mostrata, complessivamente, limitata; il riferimento era, in particolare, ai suoi effetti nel lungo periodo sullo sviluppo culturale della città e della regione interessate.

Tanto accadeva poiché -si era accertato- consentendo alle città di associare le regioni ad esse circostanti (comprese le isole), si poteva raggiungere un pubblico più vasto, amplificando sensibilmente l’impatto della manifestazione che, però, non riusciva ad avere efficacia durevole nel tempo.

Per queste ragioni, il Parlamento europeo e il Consiglio, abrogando il provvedimento n. 1419 del 1999, hanno adottato la decisione n. 1622 del 24 ottobre 2006 con cui è stata istituita un’altra azione comunitaria a favore della manifestazione “Capitale europea della cultura”, per gli anni dal 2007 al 2019, con lo scopo, appunto, di valorizzare la ricchezza, la diversità e le caratteristiche comuni delle culture europee e di contribuire a migliorare la comprensione reciproca tra i cittadini europei.

In questo caso, le candidature sarebbero state presentate, nell’indicato intervallo temporale, nell’ordine delle designazioni degli Stati membri esposto nell’elenco allegato alla decisione.

Il programma culturale proposto dalla città per la candidatura doveva rispondere, in particolare, a due criteri uniti nelle categorie della “Dimensione europea” e della “Città e cittadini”.

Quanto alla prima, si doveva promuovere la cooperazione tra operatori culturali, artisti e città degli Stati membri interessati e di altri Stati membri in qualsiasi settore culturale e valorizzare la ricchezza della diversità culturale in Europa, evidenziando gli aspetti comuni delle culture europee.

La proposta di programma, per questa ragione, doveva, contestualmente, mettere in rilievo le diversità culturali dei diversi Paesi europei, al contempo, evidenziando i loro aspetti comuni, in questo modo dando diretta attuazione alla norma di cui all’art. 151 del Tce (a quel momento vigente).

Per quanto concerne la categoria “Città e cittadini”, il programma, riguardando più da vicino la realtà culturale della città candidata, era tenuto a sollecitare la partecipazione degli abitanti propri e del suo circondario, suscitare il loro interesse, come pure quello dei cittadini provenienti dall’estero, ed essere sostenibile costituendo, nel lungo termine, -è questa la rilevante novità- parte integrante dello sviluppo culturale e sociale della città. Il programma Capitale europea della cultura costituiva, dunque, la traccia che la città nominata si era impegnata a seguire per il suo sviluppo, non soltanto sotto il versante strettamente culturale, ma anche di quello sociale. La cultura diveniva, in altri termini, il volano dello sviluppo della città, Capitale europea.

La decisione non mancava, inoltre, di disciplinare il procedimento che ogni Stato membro avviava per la redazione dell’invito delle città, potenzialmente interessate alla nomina, a presentare, nel rispetto delle due descritte categorie, la propria

candidatura che, comunque, era inoltrata almeno sei anni prima della manifestazione.

A questo scopo, lo Stato istituiva una giuria, composta da tredici esperti nel settore culturale, indipendenti, di cui sei di nomina del Paese interessato e sette da parte dell'Ue. La composizione mista della giuria garantiva che la scelta della città non fosse solo prerogativa del Paese di appartenenza, ma il risultato di una decisione condivisa con l'Unione che, anzi, poteva risultare determinante nella decisione avendo un componente in più rispetto a quelli di nomina dello Stato interessato.

La giuria non procedeva alla scelta diretta della città, ma effettuava una preselezione tra le città candidate, formulando loro raccomandazioni sui programmi presentati. Le città selezionate, dopo aver completato le loro candidature, le trasmettevano allo Stato che le inoltrava alla Commissione.

La giuria era convocata una seconda volta affinché redigesse una relazione sui programmi delle città preselezionate e formulasse, a sua volta, una raccomandazione per la designazione di una città dello Stato membro. Anche questa relazione era presentata allo Stato interessato e alla Commissione.

Lo Stato membro, a questo punto, designava una città per la nomina a capitale europea della cultura (notificando la scelta al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e al Comitato delle regioni al più tardi quattro anni prima dell'inizio della manifestazione<sup>248</sup>).

La competenza alla nomina ufficiale della città quale capitale europea della cultura per l'anno per il quale erano state presentate le candidature, era del

---

<sup>248</sup> La notifica era accompagnata da una giustificazione della designazione basata sulle relazioni della giuria che teneva conto, inoltre, delle raccomandazioni formulate dalla giuria.

Consiglio, che la esercitava sulla base della raccomandazione della Commissione formulata, a sua volta, tenendo conto del parere del Parlamento europeo e delle giustificazioni fondate sulle relazioni delle giurie.

La disciplina dell'azione comunitaria in esame non si arrestava al procedimento di nomina della Capitale europea della cultura, nonostante, come visto, esso fosse assai articolato, ma prevedeva il controllo da parte di un organismo *ad hoc* sulle modalità di concreta attuazione della sua fase di avvio.

Nella decisione n. 1622 del 2004 era prevista, infatti, l'istituzione di un gruppo di monitoraggio e consulenza, composto da sette membri designati in ambito europeo, con il compito di verificare l'attuazione degli obiettivi e l'applicazione dei criteri dell'azione e fornire alle capitali europee della cultura sostegno e consulenza dalla data della nomina fino all'inizio della manifestazione.

Il gruppo predispondeva una relazione sull'andamento dei preparativi della manifestazione e sulle eventuali misure da adottare. Le relazioni dovevano prestare attenzione particolare al valore aggiunto europeo della manifestazione, in conformità dei succitati due criteri, nonché delle raccomandazioni delle relazioni della giuria e del gruppo di monitoraggio e consulenza.

Sulla scorta della relazione elaborata dal gruppo di monitoraggio e consulenza, la Commissione poteva conferire alle città nominate un premio pecuniario intestato alla memoria della Ministra della cultura greca Melina Mercouri<sup>249</sup>, nel caso in cui

---

<sup>249</sup> Pseudonimo di Maria Amalia Merkouri (Atene, 18 ottobre 1920 - New York, 6 marzo 1994), è stata un'attrice, cantante e politica greca. Come donna politica ricoprì la carica di Ministro della cultura nel governo democratico greco, e la sua attività artistica di attrice e cantante non fu mai disgiunta da quella di attivista politica. Nel 1971 pubblicò un'autobiografia dal titolo *I Was Born Greek*. Dopo la morte, avvenuta a New York in conseguenza di un tumore polmonare, la sua salma venne tralata ad Atene per essere onorata con un funerale di Stato (informazioni tratte da [wikipedia.org](http://wikipedia.org)).

avessero soddisfatto i criteri previsti e attuato le raccomandazioni formulate dalla giuria e dal gruppo di monitoraggio e consulenza.

La decisione, tuttavia, non prevedeva sanzioni o reazioni giuridiche di sorta da parte dell'ordinamento europeo per il diverso caso in cui il gruppo di monitoraggio individuasse inadempimenti, in tutto o in parte, dei compiti e degli impegni assunti dalla città nel programma presentato per la candidatura.

Si prevedeva, infine, che la Commissione avrebbe effettuato, ogni anno, la valutazione "esterna ed indipendente" dei risultati della manifestazione "Capitale europea della cultura" dell'anno precedente, in relazione agli obiettivi e ai criteri stabiliti nella medesima decisione; di questa valutazione, la Commissione, entro la fine dell'anno successivo alla manifestazione, presentava una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni.

Nell'arco di pochi anni, come dimostrato dalle valutazioni delle città e dalla consultazione pubblica intervenute sul programma di azione, la manifestazione "Capitale europea della cultura" era diventata una delle iniziative culturali più ambiziose e apprezzate in Europa, ragion per cui il Parlamento europeo e il Consiglio avevano convenuto che: "... è opportuno istituire una nuova azione per coprire gli anni 2020-2033".

### *3. L'azione "Capitali europee della cultura" per gli anni dal 2020 al 2033.*

Le città cui era attribuito il titolo di Capitale europea della cultura, infatti - oltre agli obiettivi tradizionali della manifestazione, costituiti dalla valorizzazione della ricchezza e della diversità delle culture europee e delle loro caratteristiche comuni, nonché dalla promozione di una maggiore comprensione reciproca tra i

cittadini europei- beneficiavano di una nuova dimensione che metteva a profitto l'effetto incentivante del titolo allo scopo evidente di promuovere un loro sviluppo più generale, conformemente alle loro rispettive strategie e priorità.

In linea, dunque, con le finalità del contestuale programma culturale “Europa creativa” istituito con il regolamento n. 1295/2013<sup>250</sup>, è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio la decisione n. 445 del 14 dicembre 2014 istitutiva dell'azione dell'Unione “Capitali europee della cultura” per gli anni dal 2020 al 2033 (che ha abrogato la decisione n. 1622/2006/Ce, vigente fino al 2019).

Al riguardo, va, anzitutto, segnalata la diversa denominazione della nuova azione dell'Ue, rispetto alle precedenti della Ce: questa volta si utilizza il sostantivo “Capitale” al plurale, quasi a sottolineare la coralità dell'azione e la necessaria implicazione reciproca nella sua attuazione degli Stati membri e pertanto di tutte le città dell'Unione, prescindendo da quella che, nell'anno considerato, era designata quale Capitale europea della cultura.

L'azione mira, ancora una volta, ma con la maggiore esperienza acquisita, a salvaguardare, sviluppare e promuovere la diversità culturale e linguistica europea, a promuovere il patrimonio culturale europeo; il conseguimento di tali obiettivi, infatti, rafforza il sentimento di appartenenza a un'area culturale comune e stimola il dialogo interculturale e la comprensione reciproca.

Come quella che l'aveva preceduta, l'attuale decisione evidenzia significativamente l'idoneità della manifestazione a costituire trazione per lo sviluppo, non solo culturale, ma anche sociale e, questa volta si deve aggiungere,

---

<sup>250</sup> Si veda cap. III, par. 6.

economico, ove inserita in una strategia di sviluppo a lungo termine, basata sulla cultura, per la città interessata<sup>251</sup>.

A differenza delle precedenti azioni istitutive del medesimo titolo, la decisione n. 445/2014 fa espresso richiamo al principio di sussidiarietà che giustifica l'intervento nel settore della cultura da parte dell'Ue, in uno con quello di proporzionalità; è bensì vero dunque che, come si è in precedenza rilevato, la cultura rientra tra le materie di competenza esclusiva degli Stati membri, ma, per la sua portata transfrontaliera, gli obiettivi dell'azione in esame meglio sono conseguiti a livello unionale.

Il principio di sussidiarietà immanente, per quanto qui interessa, alla materia della tutela dei beni culturali, in particolare avuto riguardo alla disciplina di contrasto alla loro circolazione illecita in ambito europeo, questa volta è applicato ad un'azione dell'Ue che, viceversa, risulta orientata decisamente in favore della valorizzazione del patrimonio culturale.

La decisione prevede inoltre che il titolo possa essere attribuito ad ogni città, indipendentemente dalla sua dimensione, benché quelle più piccole debbano coinvolgere i territori circostanti per raggiungere un pubblico più vasto, in questo modo amplificando l'impatto della manifestazione.

Sono poi indicati gli obiettivi generali e specifici che con la manifestazione Capitali europee della cultura l'Ue intende perseguire.

Con i primi intende tutelare e promuovere la diversità delle culture in Europa, valorizzando le loro caratteristiche comuni, nonché accrescere il senso di appartenenza

---

<sup>251</sup> Il considerando 10 della decisione, premettendo che le Capitali europee della cultura possono offrire notevoli vantaggi ove il progetto sia correttamente pianificato, rileva eloquentemente che: *“Pur restando anzitutto un’iniziativa culturale, la manifestazione può anche portare importanti ripercussioni positive a livello sociale ed economico.”*

dei cittadini europei ad un'area culturale comune; non secondario, nei propositi unionali, è altresì, come cennato, promuovere il contributo della cultura allo sviluppo a lungo termine delle città conformemente alle loro rispettive strategie e priorità.

Gli obiettivi specifici, a loro volta, sono tesi a migliorare l'ampiezza, la diversità e la dimensione europea dell'offerta culturale delle città, anche attraverso la cooperazione transnazionale; ad ampliare l'accesso e la partecipazione alla cultura, come a rafforzare le capacità del settore culturale e i suoi collegamenti con altri settori; in ultimo, si intende aumentare, mediante la cultura, la visibilità delle città a livello internazionale.

Il titolo è attribuito, ogni anno, ad una sola città di ciascuno dei due Stati membri indicati nel calendario allegato alla decisione<sup>252</sup> e, negli anni specificamente individuati, ad una città dei Paesi candidati e potenziali candidati o ad una città di un Paese che, in determinate circostanze, aderisce all'Unione<sup>253 254</sup>.

Significativa è l'apertura della manifestazione anche ai paesi candidati o, finanche, potenziali candidati all'ingresso nell'Unione europea o, ancora, solo aderenti al sodalizio unionale, quasi a dimostrazione del fatto che la manifestazione ambisce a promuovere la cultura che nasce e si diffonde in ogni città, in ogni luogo del continente europeo, a prescindere, dunque, se parte dell'ordinamento giuridico dell'Ue.

---

<sup>252</sup> La candidatura dell'Italia è prevista per il 2033 assieme a quella dei Paesi Bassi.

<sup>253</sup> Ai sensi dell'art. 4, par. 5: *“Qualora un paese aderisca all'Unione dopo il 4 maggio 2014 ma prima del 1° gennaio 2027, può ospitare la manifestazione, a norma delle disposizioni e delle procedure applicabili agli Stati membri, sette anni dopo la propria adesione. Il calendario è aggiornato di conseguenza. Qualora un paese aderisca all'Unione il 1° gennaio 2027 o successivamente, non può partecipare alla presente azione in qualità di Stato membro. Tuttavia, negli anni in cui, a norma del calendario, vi siano già tre città cui è stato attribuito il titolo, alle città dei paesi di cui al primo comma può essere attribuito il titolo solamente nel successivo anno disponibile nel calendario, secondo l'ordine di adesione di tali paesi.”*

<sup>254</sup> In stretto legame con il coevo programma culturale “Europa creativa” 2014-2020, la decisione ha significativamente previsto che le città dei paesi candidati e potenziali candidati che, alla data di pubblicazione dell'invito a presentare la candidatura, partecipano al citato programma o a successivi programmi dell'Unione a sostegno della cultura, e possono candidarsi al titolo per un anno nell'ambito di un concorso generale organizzato ogni tre anni conformemente al calendario.

Le candidature devono basarsi su un programma culturale caratterizzato da una forte dimensione europea.

A differenza del precedente procedimento, in questo caso i criteri per la valutazione delle candidature, ai sensi dell'art. 5, sono individuati nelle categorie:

a) “contributo alla strategia a lungo termine”, b) “dimensione europea”, c) “contenuto culturale e artistico”, d) “capacità di realizzazione”, e) “portata” ed f) “gestione”<sup>255</sup>.

---

<sup>255</sup> Per quanto riguarda la categoria “contributo alla strategia a lungo termine” vengono presi in considerazione i seguenti fattori: - l'esistenza di una strategia culturale per la città candidata al momento della candidatura, che comprenda l'azione e i piani di sostegno alle attività culturali oltre l'anno del titolo; - i piani per rafforzare le capacità dei settori culturali e creativi, ivi incluso lo sviluppo di legami a lungo termine tra i settori culturale, economico e sociale della città candidata; - l'impatto a lungo termine, incluso lo sviluppo urbano, che si prevede il titolo possa avere a livello culturale, sociale ed economico sulla città candidata; - i piani per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto del titolo sulla città candidata e per la diffusione dei risultati della valutazione.

Quanto alla categoria “dimensione europea”, sono oggetto di valutazione: - la portata e la qualità delle attività destinate a promuovere la diversità culturale dell'Europa, il dialogo interculturale e una maggiore comprensione reciproca tra i cittadini europei; - la portata e la qualità delle attività destinate a valorizzare gli aspetti comuni delle culture, del patrimonio e della storia dell'Europa, come pure l'integrazione europea e i temi europei attuali; - la portata e la qualità delle attività cui partecipano gli artisti europei, la cooperazione con operatori o città di paesi diversi, incluso, se del caso, con altre città cui è stato attribuito il titolo, e i partenariati transnazionali; - la strategia che sarà adottata per suscitare l'interesse di un vasto pubblico europeo ed internazionale;

La categoria “contenuto culturale e artistico” è valutata mediante: - l'esistenza di una visione artistica e di una strategia chiare e coerenti per il programma culturale; - la partecipazione di artisti e organizzazioni culturali locali all'ideazione e all'attuazione del programma culturale; - l'ampiezza e la diversità delle attività proposte e la loro qualità artistica complessiva; - la capacità di combinare il patrimonio culturale locale e le forme d'arte tradizionali con espressioni culturali nuove, innovative e sperimentali.

Con riguardo alla categoria “capacità di realizzazione”, le città candidate devono dimostrare che: - la candidatura gode di un ampio e forte sostegno politico e di un impegno sostenibile da parte delle autorità locali, regionali e nazionali; - la città dispone o disporrà di infrastrutture adeguate e sostenibili a lungo termine per detenere il titolo.

Nella categoria “portata” sono valutati: - il coinvolgimento della popolazione locale e della società civile nella preparazione della candidatura e nella realizzazione dell'azione; - la creazione di opportunità nuove e sostenibili che consentano a un gran numero di cittadini di assistere o partecipare ad attività culturali, soprattutto giovani, volontari e gruppi emarginati o svantaggiati, comprese le minoranze, con un'attenzione particolare alle persone disabili e agli anziani, per quanto attiene alla loro accessibilità a tali attività; - la strategia generale di sviluppo del pubblico e in particolare il legame con il settore dell'istruzione e la partecipazione delle scuole.

Infine, per la “gestione”, sono presi in considerazione: - la sostenibilità della strategia di raccolta di fondi e del bilancio proposto che include, se del caso, i piani per chiedere il sostegno finanziario dei programmi e dei fondi dell'Unione, e che copre la fase preparatoria, l'anno del titolo, la valutazione e la continuazione delle attività legate al titolo, e il piano di emergenza; - la struttura di governance e di attuazione prevista per l'esecuzione dell'azione che contempli, fra l'altro, la predisposizione di un'adeguata collaborazione tra le autorità locali e l'organismo di attuazione, inclusa la direzione artistica; - le procedure di nomina dei direttori generali ed artistici e i loro campi di azione; - la strategia di marketing e comunicazione deve essere globale e deve porre in rilievo il fatto che l'azione è un'azione dell'Unione; - la possibilità che l'organismo di attuazione

Quanto alla giuria di esperti, l'azione in esame prevede che sia formata da dieci membri indipendenti, nominati per tre anni da parte delle istituzioni e degli organi europei secondo una specifica procedura; alla giuria possono aggiungersi soltanto due esperti scelti dallo Stato della città interessata alla candidatura.

Anche in questo caso, la designazione avviene mediante una procedura bifasica, costituita da una preselezione e dalla selezione finale.

Dopo l'invito da parte dello Stato alle città interessate a presentare la candidatura (con sei anni di anticipo rispetto alla celebrazione della manifestazione), la giuria, valutate le candidature conformemente ai criteri, concorda su un elenco ristretto di città candidate e predispone una relazione di preselezione relativa a tutte le candidature fornendo raccomandazioni alle città preselezionate. La relazione di preselezione è presentata agli Stati membri interessati e alla Commissione; ciascuno degli Stati approva formalmente la preselezione in base alla relazione della giuria.

Quest'ultima valuta le candidature, frattanto completate e riviste, da parte della città interessate, predisponendo una relazione di selezione con la raccomandazione sulla designazione di una sola città dello Stato membro interessato<sup>256</sup>; la relazione di selezione è, quindi, comunicata agli Stati interessati e alla Commissione<sup>257</sup>.

Ciascuno Stato designa una città per detenere il titolo, sulla base delle raccomandazioni contenute nella relazione di selezione della giuria, e notifica tale designazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e al Comitato delle regioni almeno quattro anni prima dell'anno del titolo. La designazione è accompagnata da una motivazione basata sulle relazioni della giuria.

---

disponga di personale con capacità ed esperienza adeguate per pianificare, gestire e realizzare il programma culturale dell'anno del titolo.

<sup>256</sup> La relazione di selezione contiene anche raccomandazioni alla città interessata sui progressi da realizzare entro l'anno del titolo.

<sup>257</sup> Se nessuna delle città candidate soddisfa tutti i criteri, la giuria può raccomandare che il titolo non venga attribuito per l'anno in questione.

Le città designate per lo stesso anno stabiliscono collegamenti tra i rispettivi programmi culturali; tale cooperazione dev'essere presa in considerazione nella successiva procedura di monitoraggio della manifestazione.

La giuria, come per la precedente azione, segue i preparativi delle città designate per l'anno del titolo e fornisce l'appoggio e gli orientamenti necessari dal momento della nomina fino all'inizio dell'anno del titolo.

A tal fine la Commissione convoca tre riunioni di monitoraggio cui partecipano la giuria e le città nominate secondo la seguente cadenza: a) tre anni prima dell'anno del titolo; b) diciotto mesi prima; c) due mesi prima dell'anno del titolo<sup>258</sup>.

La procedura dunque ricalca per sommi capi quella prevista dalla precedente decisione, ma, sull'esperienza della prima, prevede un iter semplificato e più snello nel dialogo tra gli Stati interessati e gli organi dell'Ue. Cionondimeno il grado di burocratizzazione del procedimento resta purtroppo molto elevato.

In questo caso, inoltre, la giuria di esperti è composta da dieci membri di sola nomina europea, a fronte dei tredici previsti nella precedente decisione (di cui sette di nomina europea e sei dello Stato interessato). La scelta della Capitale europea della cultura diviene, pertanto, appannaggio dell'Ue ed i due componenti dei quali, eventualmente, lo Stato membro interessato potrebbe ottenere la nomina in seno alla giuria, non fanno venir meno la "sostanza" unionale della nomina. Un segnale di questa chiarezza dimostra l'involuzione che obiettivamente l'Unione subisce non potendo/volendo riformare le competenze e le funzioni attribuite al suo pesante organigramma.

---

<sup>258</sup> Durante le riunioni di monitoraggio la giuria fa il punto sui preparativi e fornisce consulenze al fine di aiutare le città designate a predisporre un programma culturale di elevata qualità e una strategia efficace. La giuria presta particolare attenzione alle raccomandazioni formulate nella relazione di selezione e in qualsiasi precedente relazione di monitoraggio.

Va evidenziato che, come per la decisione 1622/2006/Ce, la Commissione può assegnare ad una città nominata un premio in danaro in onore della signora Melina Mercouri in funzione delle disponibilità finanziarie impegnate e previste dall'originario quadro finanziario pluriennale<sup>259</sup>.

Ciascuna città interessata è responsabile della valutazione dei risultati dell'anno in cui è stata Capitale europea della cultura e predispone le proprie relazioni di valutazione trasmettendole alla Commissione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello del titolo che le pubblica sul proprio sito *Internet*.

Oltre alle valutazioni effettuate dalle città, la Commissione, ai sensi dell'art. 16 della decisione, assicura che sia periodicamente predisposta una valutazione esterna ed indipendente dei risultati dell'azione.

Le valutazioni esterne e indipendenti tendono principalmente ad analizzare tutte le manifestazioni passate secondo una prospettiva europea, che consenta di effettuare confronti e di trarre utili insegnamenti per le future Capitali europee della cultura e per tutte le città europee. Tali valutazioni includono un apprezzamento sull'azione nel suo complesso, in particolare l'efficienza dei processi che intervengono nella sua realizzazione, l'impatto provocato e in quale modo possa essere migliorata.

---

<sup>259</sup> Nella decisione n. 445 vi è la presunzione *juris tantum*, per cui la città nominata onori gli impegni assunti all'atto della candidatura ove non siano state apportate modifiche sostanziali al programma e alla strategia tra la fase di candidatura e l'anno del titolo, e in particolare se: - il bilancio sia stato mantenuto ad un livello tale da permettere di realizzare un programma culturale di elevata qualità in linea con la candidatura e i criteri; - l'indipendenza della direzione artistica sia stata adeguatamente rispettata; - la dimensione europea continui ad essere sufficientemente forte nella versione definitiva del programma culturale; - la strategia di marketing e comunicativa e il materiale di comunicazione utilizzati dalla città nominata riflettano che l'azione sia dell'Unione; - siano stati predisposti piani per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto del titolo sulla città designate.

La Commissione inoltre: - assicura la coerenza complessiva dell'azione; - assicura il coordinamento fra gli Stati membri e la giuria; - alla luce degli obiettivi, generali e specifici, e dei criteri suindicati, stabilisce orientamenti ai fini dell'assistenza nelle procedure di selezione e di monitoraggio in stretta collaborazione con la giuria; - fornisce sostegno tecnico alla giuria; - pubblica, sul proprio sito *web*, tutte le relazioni della giuria; - pubblica tutte le informazioni pertinenti e contribuisce alla visibilità dell'azione a livello europeo ed internazionale; - favorisce lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra le passate, presenti e future città cui è stato attribuito il titolo, nonché tra le città candidate, e promuove una più ampia diffusione delle relazioni di valutazione delle città e delle esperienze acquisite.

La Commissione presenta al Parlamento, al Consiglio e al Comitato delle regioni le seguenti relazioni basate su tali valutazioni, corredate, se del caso, di opportune proposte: a) una relazione iniziale entro il 31 dicembre 2024; b) una relazione intermedia entro il 31 dicembre 2029; c) una relazione conclusiva entro il 31 dicembre 2034.

Come norma di chiusura, nella decisione n. 445/2014 si prevede che la precedente n. 1622/2006/Ce sia abrogata, con la precisazione che essa sarebbe stata, comunque, applicata alle città che fossero già state o in procinto di essere nominate Capitali europee della cultura per gli anni dal 2013 al 2019.

#### *4. Il Marchio del patrimonio europeo*

Come più volte è stato rilevato in questa ricerca, il Trattato sul funzionamento dell'Ue persegue lo scopo di creare un'unione sempre più stretta tra i popoli europei e, per questo, all'art. 167, viene assegnato all'Unione europea il compito di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri, nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il patrimonio culturale comune<sup>260</sup>.

Per questa ragione, il sodalizio unionale appoggia ed integra l'azione degli Stati membri intesa a migliorare la conoscenza ed a diffondere la cultura e la storia dei popoli europei, sull'assunto per cui una migliore conoscenza e consapevolezza - soprattutto fra i giovani- del patrimonio comune, seppure diverso, contribuirà a rafforzare il senso di appartenenza all'Unione e il dialogo interculturale.

A questo fine è, dunque, indispensabile favorire un più ampio accesso al patrimonio culturale e valorizzarne la dimensione europea.

---

<sup>260</sup> Così anche Tribunale I grado Ue, sez. VI, 15 novembre 2012, n. 784, in G.u.u.e., C-293, 4.9.2017, 31 e ss..

Sulla base delle trascritte considerazioni, il Parlamento europeo e il Consiglio, con la decisione n. 1194/2011/Ue del 16.11.2011, hanno istituito la “Azione dell’Unione europea per il Marchio del patrimonio europeo” con una proiezione attuativa fino al 31.12.2025<sup>261</sup>.

Localizzata a Granada nel 2006 come iniziativa intergovernativa, il Consiglio europeo, con le conclusioni del 20.11.2008, l’ha declinata in un’azione dell’Ue alla stregua di quelle previste dall’art. 2, par. 5 e dell’art. 6, lett. c) del Tfu<sup>262</sup>, assegnando una dotazione finanziaria per il periodo 2012-2013 dell’importo di €. 650.000<sup>263</sup>.

L’azione si concentra non tanto sulla conservazione dei siti, comunque garantita dai regimi di protezione, anche internazionali, esistenti (v. Convenzione Unesco), quanto, soprattutto, “sulla promozione dei siti, sull’accesso a essi e sulla qualità dell’informazione e delle attività offerte”.

Il Marchio, secondo la decisione, ha, infatti, un valore aggiunto complementare rispetto ad altre iniziative, dalle quali deve distinguersi, quali l’elenco del patrimonio mondiale dell’Unesco, la lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell’umanità dell’Unesco e gli itinerari culturali europei del Consiglio d’Europa.

Si ritiene infatti che il Marchio possa essere assegnato ad un sito che, in base ad altre ragioni, è già sottoposto ad altra disciplina di tutela<sup>264</sup>.

---

<sup>261</sup> M. Castellaneta, *Il Marchio del patrimonio europeo e il meccanismo Ue sulla valorizzazione del patrimonio culturale*, in (a cura di) A. Cannone, *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, 37.

<sup>262</sup> Per la cui disamina si rinvia al cap. II, par. 3.

<sup>263</sup> Non hanno aderito all’azione Svezia, Finlandia, Irlanda, Regno unito e Croazia.

<sup>264</sup> R. Sassu, *Il Marchio del patrimonio europeo a tre anni dall’entrata in vigore. Valutazioni preliminari e prospettive future*, Roma, 2015, la quale osserva che: “È infatti possibile che alcuni siti possano eventualmente essere ammissibili allo stesso tempo per il Marchio e per un’altra iniziativa culturale europea, seppure in forza di motivi diversi”.

Il valore aggiunto, che lo differenzia dagli altri regimi internazionali, è rappresentato dal valore simbolico e dal contributo apportato dai siti selezionati “alla storia e alla cultura europee”, compresa la costruzione dell’Unione, dalla loro chiara dimensione educativa rivolta ai cittadini (soprattutto i giovani), nonché dalla creazione di reti fra i vari siti finalizzata allo scambio di esperienze e buone pratiche.

Il Marchio del patrimonio europeo ad un sito è assegnato mediante criteri predeterminati ed a seguito della celebrazione di una procedura comune per tutti gli Stati; questa è suddivisa in due fasi di cui una, preselettiva, svolta a livello nazionale, l’altra, selettiva vera e propria, celebrata nell’ambito dell’Unione, con il controllo successivo del sito, assegnatario del Marchio, avente ad oggetto la verifica del rispetto dei criteri previsti per la sua permanenza.

I siti cui può essere assegnato il Marchio, ai sensi dell’art. 2 della decisione, possono essere “nazionali”, “transnazionali” o “tematico nazionale”.

I primi sono costituiti dai: “Monumenti, i siti naturali, subacquei, archeologici, industriali o urbani, i paesaggi culturali, i luoghi della memoria, i beni culturali e il patrimonio immateriale associati a un luogo, compreso il patrimonio contemporaneo”.

I siti transnazionali possono essere di due tipologie: a) più siti situati in “diversi Stati membri” che “convergono su un tema specifico” per presentare una candidatura comune; b) un unico sito la cui “posizione geografica”, tuttavia, comprende il “territorio di almeno due Stati membri”.

Il sito tematico nazionale, è costituito da diversi siti, “ubicati nello stesso Stato membro”, che “convergono su un tema specifico” al fine di presentare una candidatura comune.

Come ben si comprende, il valore culturale che legittima il riconoscimento del Marchio ad un sito ha portata più ampia rispetto alla tradizionale nozione di patrimonio culturale, involgendo anche i siti industriali e urbani, i paesaggi culturali, i luoghi della memoria ed il patrimonio contemporaneo.

Quel che assume maggior rilievo è il valore culturale *concettuale* espresso dal o dai siti e non lo Stato membro nel cui territorio essi sono *materialmente* ubicati; il dato unificante, che consente la candidatura comune, in altri termini, è il tema specifico cui, olisticamente si direbbe, convergono i diversi siti, transazionali e nazionali, nell’esprimere il valore simbolico oggetto della valorizzazione mediante l’assegnazione del Marchio.

La decisione indica tre diverse tipologie di obiettivi: generali, intermedi e specifici.

Tra quelli generali, devono evidenziarsi il: “*Rafforzamento del senso di appartenenza dei cittadini europei all’Unione, in particolare dei giovani, sulla base dei valori comuni e degli elementi della storia e del patrimonio culturale europei nonché della consapevolezza della diversità nazionale e regionale e la promozione del dialogo interculturale*”; tra quelli intermedi: “- *sottolineare il valore simbolico e migliorare la visibilità dei siti che hanno rivestito un ruolo importante nella storia e nella cultura dell’Europa e/o nella costruzione dell’Unione; - aumentare la consapevolezza dei cittadini europei riguardo alla storia dell’Europa e alla costruzione dell’Unione nonché riguardo al loro patrimonio culturale comune, seppure diverso, soprattutto in relazione ai valori democratici e ai diritti umani alla base del processo di integrazione europea*”.

Tra gli obiettivi specifici: “- *sensibilizzare i cittadini europei al patrimonio culturale*

*comune, soprattutto i giovani; - favorire la condivisione di esperienze e lo scambio di buone pratiche attraverso l'Unione; - estendere e/o migliorare l'accesso per tutti, soprattutto i giovani; - promuovere il dialogo interculturale, soprattutto fra i giovani, attraverso l'educazione artistica, culturale e storica; - favorire le sinergie fra il patrimonio culturale, da un lato, e il settore della creazione e della creatività contemporanea, dall'altro".*

Significativo, ai fini della presente ricerca, è il riferimento, presente negli obiettivi intermedi, al valore simbolico ed al miglioramento della visibilità dei siti che hanno avuto un ruolo importante nella storia e nella cultura dell'Europa, al fine di accrescere la consapevolezza dei cittadini europei.

La migliore visibilità dei siti aventi valore simbolico costituisce, infatti, il mezzo per acquisire la conoscenza da parte delle persone, cittadini europei e non, della storia e della cultura dell'Europa; a sua volta, la miglior conoscenza dei siti è il presupposto per addivenire alla consapevolezza dei valori della libertà, della democrazia e dell'uguaglianza su cui poggia il sodalizio unionale, che è lo scopo cui ambisce l'azione del Marchio del patrimonio europeo.

L'art. 7 della decisione n. 1194/2011/Ue, indica i criteri di valutazione che devono essere applicati nel procedimento di assegnazione ad uno o più siti del Marchio del patrimonio europeo<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> Tra i quali, per dare conto dell'eccessivo numero e della qualità dei "passaggi" applicativi di quei criteri, è opportuno segnalare i seguenti: "a) i siti candidati per il marchio devono avere un valore europeo simbolico e devono rivestire un ruolo importante nella storia e nella cultura d'Europa e/o nella costruzione dell'Unione europea".

Essi devono possedere una o più delle seguenti caratteristiche:

*"i) carattere transfrontaliero o paneuropeo: come la loro influenza e attrattiva passata e presente vadano oltre le frontiere nazionali di uno Stato membro;*

*ii) collocazione e ruolo nella storia e nell'integrazione europee e legame con eventi, personalità o movimenti chiave europei;*

*iii) collocazione e ruolo nello sviluppo e nella promozione dei valori comuni che sono alla base dell'integrazione europea".*

I siti candidati per il Marchio devono presentare un progetto che include tutti gli elementi seguenti: "i) sensibilizzare i cittadini alla rilevanza europea del sito, soprattutto tramite adeguate attività di comunicazione, segnaletica e formazione del personale;

La decisione in esame, come l'azione "Capitali europee della cultura", ha istituito un "panel europeo" di tredici esperti indipendenti -quattro nominati dal Parlamento europeo, quattro dal Consiglio, quattro dalla Commissione e uno dal Comitato delle regioni- avente il compito di effettuare la selezione e il controllo a livello dell'Unione, nonché di garantire la corretta applicazione dei criteri da parte dei siti in tutti gli Stati membri.

La Commissione europea edita un modulo comune di candidatura, "modulo di candidatura" che riflette i criteri e che viene utilizzato da tutti i siti candidati.

Nella fase di preselezione nazionale dei siti ciascuno Stato membro può proporre fino a un massimo di due siti ogni due anni, trasmettendo i moduli di candidatura alla Commissione entro il 1° marzo dell'anno in cui ha luogo la procedura di selezione (conformemente al calendario allegato alla decisione).

La Commissione pubblica l'elenco completo dei siti preselezionati e ne informa il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato delle regioni senza indugio dopo la conclusione della fase di preselezione, affinché il Parlamento europeo, il Consiglio, il

---

*ii) organizzare attività didattiche, in particolare rivolte ai giovani, per aumentare la consapevolezza della storia comune dell'Europa e del suo patrimonio comune, seppure diverso, e rafforzare il senso di appartenenza ad uno spazio comune;*  
*iii) promuovere il multilinguismo e facilitare l'accesso ai siti utilizzando varie lingue dell'Unione;*  
*iv) partecipare alle attività di messa in rete dei siti che hanno ricevuto il marchio al fine di scambiare esperienze e avviare progetti comuni;*  
*v) migliorare la visibilità e l'attrattiva del sito su scala europea, anche utilizzando le possibilità offerte dalle nuove tecnologie nonché dai mezzi digitali e interattivi e cercando sinergie con altre iniziative europee".*

I siti candidati devono altresì:

*"i) garantire una buona gestione, con definizione di obiettivi e indicatori;*  
*ii) garantire che il sito venga preservato e tramandato alle generazioni future conformemente alle misure di salvaguardia pertinenti;*  
*iii) provvedere alla qualità degli strumenti di accoglienza, quali la presentazione storica, le informazioni ai visitatori e la segnaletica;*  
*iv) garantire l'accesso al sito per il più ampio pubblico possibile, anche mediante adeguamenti del sito o azioni di formazione del personale;*  
*v) riservare un'attenzione particolare al pubblico giovane, in particolare concedendogli accessi al sito in condizioni privilegiate;*  
*vi) promuovere il sito come destinazione turistica sostenibile;*  
*vii) sviluppare una strategia di comunicazione coerente e completa che metta in luce la rilevanza europea del sito;*  
*viii) garantire che la gestione del sito sia il più possibile rispettosa dell'ambiente".*

Comitato delle regioni, gli Stati membri o qualsiasi altra persona o entità possa presentare alla Commissione qualsiasi osservazione suscettibile di influire sulla selezione dei siti.

La selezione dei siti per l'assegnazione del Marchio è effettuata dal *panel* europeo sotto la responsabilità della Commissione; esso valuta le candidature dei siti preselezionati e sceglie al massimo un sito per ciascuno Stato membro. Se necessario, possono essere richieste ulteriori informazioni e possono essere organizzate visite dei siti.

Il *panel* pubblica una relazione relativa ai siti preselezionati e la trasmette alla Commissione europea entro la fine dell'anno in cui ha luogo la selezione. Tale relazione comprende una raccomandazione per l'assegnazione del Marchio e fornisce una motivazione a corredo delle sue conclusioni in merito ai siti che sono selezionati e a quelli che non lo sono (i siti candidati che non sono selezionati possono presentare negli anni seguenti nuove candidature per la preselezione a livello nazionale).

Sono previste regole particolari per l'assegnazione del Marchio ad un sito transnazionale; oltre alla designazione di uno dei siti partecipanti come coordinatore incaricato di essere l'unico punto di contatto per la Commissione, deve essere adeguatamente dimostrata l'esistenza del "legame tematico". Quanto al resto, le candidature per i siti transnazionali seguono la stessa procedura degli altri siti.

Similmente, per quanto concerne l'ammissione al Marchio di un sito tematico nazionale, si osservano specifiche disposizioni; anzitutto è oggetto di puntuale dimostrazione il valore aggiunto europeo della candidatura comune rispetto a candidature individuali, il legame tematico, che la decisione indica come "chiaro", e va designato uno dei siti partecipanti come coordinatore incaricato di essere l'unico punto di contatto per la Commissione.

La decisione non trascura di precisare che, qualora un sito tematico nazionale sia selezionato, il Marchio viene assegnato al sito tematico nazionale nel suo insieme e sotto il nome comune.

La competenza alla designazione dei siti cui assegnare il Marchio, ai sensi della norma di cui all'art. 14 della decisione, è della Commissione, che deve tenere debitamente conto delle raccomandazioni del *panel* europeo.

Il Marchio viene assegnato in modo *permanente*. È questo il principale tratto distintivo della presente manifestazione rispetto all'azione "Capitali europee della cultura" o, come si dirà, del "Anno europeo del patrimonio culturale", ove il titolo è attribuito per un determinato lasso temporale. In questo caso il Marchio al sito dura "per sempre", ragion per cui, come stiamo per dire, sono previsti meccanismi di controllo in capo a specifici organismi tesi alla verifica del rispetto da parte del o dei siti dei requisiti e presupposti presentati al momento della candidatura per ottenere il Marchio.

Ciascun sito a cui viene assegnato il Marchio è, infatti, controllato periodicamente per verificare che continui a rispettare i criteri, nonché il progetto e il piano di lavoro presentati al momento della candidatura.

È previsto uno specifico procedimento per il caso in cui il *panel* europeo stabilisca che un sito non rispetti più i criteri o il progetto e il piano di lavoro presentati al momento della candidatura,

Il *panel* avvia un dialogo con lo Stato membro in questione attraverso la Commissione, al fine di agevolare gli adeguamenti necessari del sito; se diciotto mesi dopo l'inizio del dialogo il sito non ha ancora apportato gli adeguamenti necessari, il *panel* europeo ne dà notifica alla Commissione. Tale notifica deve essere accompagnata da una motivazione e deve includere raccomandazioni pratiche su come migliorare la situazione.

Se diciotto mesi dopo la notifica le raccomandazioni pratiche non sono state messe in atto, il *panel* europeo rivolge (questa volta non una notifica, ma) una raccomandazione alla Commissione con cui chiede il ritiro del Marchio al sito in questione.

Viene applicata la stessa procedura anche per l'ipotesi in cui il *panel* europeo decida che un sito che partecipa a un sito transnazionale o un sito tematico nazionale non rispetta più i criteri o il progetto e il piano di lavoro presentati al momento della candidatura; in questo caso, il ritiro si applica al sito transnazionale o al sito tematico nazionale nel suo insieme.

Nei casi in cui, invece, non sia compromessa la coerenza del sito transnazionale o del sito tematico nazionale, il *panel* può raccomandare di limitare il ritiro al sito partecipante in questione.

Per il principio del *contrarius actus*, la Commissione ha la competenza per l'adozione della decisione in merito al ritiro del Marchio attenendosi strettamente alle raccomandazioni del *panel* europeo. Essa informa del ritiro il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato delle regioni.

La decisione opportunamente prevede che i siti possono anche rinunciare volontariamente al Marchio in qualsiasi momento; in tal caso essi lo notificano allo Stato membro interessato che informa a sua volta la Commissione della rinuncia. Quest'ultima formalizza la rinuncia e ne informa il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato delle regioni (processo a ritroso, ma sempre ricco di stazioni).

4.1. *Segue*. I siti italiani che hanno ottenuto il Marchio del patrimonio europeo.

Su circa sessanta siti presenti nel territorio dell'Unione europea che, in ragione del loro chiaro riferimento alla cultura, ai valori ed alla storia europee, a far tempo dal 2011, hanno ottenuto il Marchio, soltanto quattro sono italiani.

Il museo della casa natale di Alcide de Gasperi, a Pieve Tesino in provincia di Trento, ha ottenuto il Marchio nel 2014. È gestito da una fondazione costituita *ad hoc* ed è attualmente inserito, come previsto dalla decisione n. 1194 del 2011, nella rete delle case dei personaggi politici europei illustri.

Il Forte Cadine, in provincia di Trento, a causa della centralità della tematica bellica, in particolare riferita alla prima Guerra mondiale, ha ottenuto il Marchio all'inizio del 2018; lo scopo è di ricordare alle persone cosa si dovrebbe evitare.

Prerogative del tutto contrarie ai valori dell'Unione europea, quali le barriere e la separazione che il Forte aveva quale sua attitudine bellica; esso faceva parte, infatti, del primo gruppo di fortificazioni permanenti austriache a difesa delle vie di collegamento al capoluogo trentino: assieme al Doss di Sponde componeva lo sbarramento del solco di Cadine.

Anche il Forte di Cadine è gestito da una fondazione e fa parte di un *network* con altri diciotto siti che tende alla diffusione ed allo scambio di buone relazioni e pratiche tra cittadini, e non, dell'Ue.

Nel 2019, l'area archeologica di Ostia antica, facente parte di quella più vasta della città di Roma, ha ottenuto il Marchio con specifico riguardo al coinvolgimento dei giovani e dei bambini in età scolare nella conoscenza della storia e della cultura del popolo romano.

Sono previste numerose attività tra cui la creazione di una *mascotte*, il gatto "Cartilio"<sup>266</sup> e l'iniziativa di "piccoli Ciceroni" che prevede che i più piccoli, in specifiche giornate, possono fare da guide turistiche del sito archeologico.

---

<sup>266</sup> Recentemente è stato bandito un concorso per individuarne un'altra.

L'Isola di Ventotene ha avuto nel 2021 l'attribuzione del Marchio stante il suo diretto collegamento con la storia della creazione dell'Unione europea.

Com'è noto, in questa isola del Tirreno fu concepito e stilato, nel 1941, il cd. "Manifesto di Ventotene" (il titolo originale era "*Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*"), da Altiero Spinelli, Eugenio Rossi ed Ernesto Colorni, lì confinati; esso costituisce il documento di promozione dell'Europa unita. Successivamente il Manifesto è stato pubblicato dal Colorni che ne ha scritto la prefazione.

Il Manifesto è, a giusta ragione, diffusamente ritenuto il testo fondativo del Trattato istitutivo della Cee firmato a Roma nel 1957.

Come si può agevolmente desumere dalla breve descrizione dei siti italiani che hanno ottenuto il *label*, ad avere preminente rilievo è il loro valore simbolico teso alla promozione e diffusione dei valori fondativi dell'Unione europea, quali la democrazia, la solidarietà, l'apertura al dialogo, la cooperazione tra gli Stati, la reciproca tolleranza e il coinvolgimento dei più giovani e delle generazioni future.

##### *5. 2018: l'Anno europeo del patrimonio culturale.*

Dall'assunto in base al quale gli ideali, i principi e i valori insiti nel patrimonio culturale dell'Europa costituiscono (non solo per l'Europa) una fonte condivisa di "memoria, comprensione, identità, dialogo, coesione e creatività" e che il patrimonio culturale svolge un "ruolo importante" nell'Unione europea, considerato che il preambolo del TUE stabilisce che i firmatari si ispirano "alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa" e, ancora, che il patrimonio culturale deve essere considerato come una "risorsa condivisa e un bene comune

custodito per le generazioni future”<sup>267</sup>, il Parlamento e il Consiglio, con la decisione n. 864 del 17 maggio 2017 hanno designato, il 2018, quale “Anno europeo del patrimonio culturale” (con una dotazione finanziaria di otto milioni di euro).

È, infatti, responsabilità comune di tutti i portatori di interessi “prendersi cura” del patrimonio culturale che riveste “grande valore per la società europea” dal punto di vista culturale, ambientale, sociale ed economico<sup>268</sup>, peraltro, risulta sottovalutato il contributo del patrimonio culturale in termini di creazione di valore, di competenze, di occupazione e di qualità della vita.

Esso rappresenta, inoltre, una delle quattro priorità per la cooperazione europea in materia di cultura per il periodo 2015-2018, quali definite nel piano di lavoro per la cultura adottato dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, il 25 novembre 2014; nelle conclusioni del 21 maggio 2014, inoltre, il Consiglio ha affermato che il patrimonio culturale abbraccia un ampio spettro di risorse ereditate dal passato, in tutte le forme e gli aspetti -materiali, immateriali e digitali (prodotti originariamente in formato digitale e digitalizzati)- inclusi i monumenti, i siti, i paesaggi, le competenze, le prassi, le conoscenze e le espressioni della creatività umana, nonché le collezioni conservate e gestite da organismi pubblici e privati quali musei, biblioteche e archivi.

Il patrimonio culturale è stato forgiato nel corso dei secoli dall’interazione tra le espressioni culturali delle diverse civiltà che hanno popolato l’Europa.

---

<sup>267</sup> Come sottolineato dalla Commissione nella comunicazione del 22 luglio 2014 intitolata “Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa”, v. cap. III, par. 9.

<sup>268</sup> La sua gestione sostenibile, del resto, rappresenta una scelta strategica per il ventunesimo secolo, come sottolineato dal Consiglio nelle conclusioni del 21 maggio 2014.

Alla stregua, dunque, dei rilievi che precedono, può ritenersi che la designazione del 2018 quale “Anno europeo del patrimonio culturale” abbia costituito, tra gli altri, un veicolo efficace per raggiungere la consapevolezza dell’importanza di proteggere e promuovere il patrimonio culturale, posto che questo contiene in sé un programma di educazione e di sensibilizzazione del pubblico, dovendo altresì garantire il pieno accesso alle persone con disabilità ai luoghi delle attività culturali (musei, teatri, biblioteche ecc.), ai monumenti e ai siti importanti per la cultura nazionale.

Il programma viene indicato nella decisione come “complementare” rispetto a quelli che hanno istituito il “Marchio del patrimonio europeo” e le “Capitali europee della cultura”, benché siffatta complementarità avrebbe dovuto essere messa più a fuoco. Si consideri, del resto, che mentre le citate azioni hanno ad oggetto città individuate o siti aventi uno specifico valore simbolico, il programma relativo all’Anno del patrimonio culturale ha attitudine trasversale, concernendo, indistintamente, quello esistente nel territorio l’Unione europea.

L’anno 2018 ha, pertanto, rivestito un’importanza simbolica e storica per l’Europa e il suo patrimonio culturale, poiché ha segnato una serie di eventi significativi come il centenario della fine della prima Guerra mondiale e dell’indipendenza di vari Stati membri, nonché il quattrocentesimo anniversario dell’inizio della Guerra dei trent’anni; l’Anno europeo del patrimonio culturale ha offerto pertanto l’opportunità di “capire meglio” il presente grazie a una comprensione più profonda e condivisa del passato.

L’art. 1, par. 2, della decisione n. 864 prevede che: *“La finalità dell’Anno europeo [del patrimonio culturale] è di incoraggiare la condivisione e la valorizzazione del patrimonio culturale dell’Europa quale risorsa condivisa, sensibilizzare alla*

*storia e ai valori comuni e rafforzare il senso di appartenenza a uno spazio comune europeo”.*

L’elezione di un Anno europeo del patrimonio culturale costituisce, pertanto, un mezzo efficace per sensibilizzare l’opinione pubblica, diffondere informazioni sulle buone pratiche, promuovere il dibattito politico, la ricerca e l’innovazione e migliorare la raccolta e l’analisi di evidenze qualitative e dati quantitativi, statistiche comprese, sull’impatto sociale ed economico del patrimonio culturale; creare un contesto idoneo a favorire la promozione simultanea di tali obiettivi a livello di Unione, nazionale, regionale e locale consente di migliorare le sinergie e l’utilizzo delle risorse.

Al fine di garantire che le attività sviluppate per l’Anno europeo raggiungessero una effettiva dimensione europea, gli Stati membri sono stati incoraggiati a collaborare tra loro<sup>269</sup>.

Anche in questo caso, la decisione rileva che, poiché la sua finalità non è conseguibile in misura sufficiente dagli Stati membri data la necessità di scambiare informazioni sul piano transnazionale e di diffondere le buone pratiche nell’ambito dell’Ue, ma può essere realizzata meglio a livello di Unione, quest’ultima interviene in applicazione del principio di sussidiarietà in base

---

<sup>269</sup> Si legge nel considerando 21) che: *“Il patrimonio culturale costituisce inoltre un campo di intervento in diversi programmi nel settore delle relazioni esterne, soprattutto, ma non esclusivamente, in Medio Oriente. La promozione del valore del patrimonio culturale è anche una risposta alla sua deliberata distruzione nelle zone di conflitto, come sottolineato dall’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dalla Commissione nella comunicazione congiunta dell’8 giugno 2016 intitolata «Verso una strategia dell’Unione europea per le relazioni culturali internazionali». Occorre altresì garantire la complementarità tra l’Anno europeo del patrimonio culturale e tutte le iniziative nel settore delle relazioni esterne sviluppate nei quadri appropriati. Le azioni per la protezione e la promozione del patrimonio culturale nell’ambito dei pertinenti strumenti nel settore delle relazioni esterne dovrebbero tra l’altro riflettere l’interesse reciproco connesso con lo scambio di esperienze e di valori coi paesi terzi. L’Anno europeo del patrimonio culturale dovrebbe promuovere la conoscenza, il rispetto e la comprensione reciproci delle rispettive culture”.* Si tratta, tuttavia, a parere di chi scrive, di una valutazione contingente che mette capo a programmi limitati e che possono non riuscire a favorire in concreto lo sviluppo della cultura europea, attraverso idonei studi, pubblicazioni anzitutto sulla storia di ciascuna cultura nazionale.

all'art. 5 del TUE; con riguardo al principio di proporzionalità, la decisione precisa che il programma avrebbe consentito all'UE soltanto le attività necessarie per conseguire i suoi obiettivi.

Come già previsto per l'iniziativa "Capitali europee della cultura" è significativo che, anche in questo caso, la decisione, nonostante introduca un programma di preminente valorizzazione (non tutela) del patrimonio culturale europeo, precisi che, avendo l'azione portata transazionale, l'UE può intervenire in quanto meglio dei singoli Stati offre efficacia all'iniziativa.

L'art. 2, par. 1, della decisione indica gli obiettivi generali di incoraggiare e sostenere l'impegno dell'Unione, degli Stati membri e delle autorità regionali e locali, in cooperazione con il settore del patrimonio culturale e la società civile, a proteggere, salvaguardare, riutilizzare, rafforzare, valorizzare e promuovere il patrimonio culturale dell'Europa.

In particolare, l'Anno europeo deve: a) contribuire a promuovere il ruolo del patrimonio culturale dell'Europa quale componente essenziale della diversità culturale e del dialogo interculturale. Nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri, evidenziare i mezzi migliori per garantire la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale dell'Europa nonché la fruizione dello stesso da parte di un pubblico più vasto e diversificato, anche attraverso misure di ampliamento del pubblico e l'istruzione nel campo del patrimonio culturale, promuovendo in tal modo l'inclusione e l'integrazione sociali; b) rafforzare il contributo del patrimonio culturale dell'Europa alla società e all'economia attraverso il suo potenziale economico diretto e indiretto, anche migliorando la capacità di sostenere i settori culturali e creativi, comprese le piccole e medie imprese, ispira la creazione e l'innovazione, promuovere lo sviluppo e il turismo sostenibili, rafforzare la coesione sociale e generare occupazione a lungo termine; c) contribuire a promuovere il patrimonio culturale come elemento importante delle relazioni tra l'Unione

e i paesi terzi, basandosi sull'interesse e sulle esigenze dei paesi partner e sulle competenze dell'Europa in materia di patrimonio culturale.

Il par. 2 dell'art. 1 della decisione in esame individua gli obiettivi specifici dell'Anno europeo del patrimonio culturale.

Segnatamente esso deve: a) incoraggiare approcci al patrimonio culturale incentrati sulle persone, inclusivi, lungimiranti, più integrati, sostenibili e intersettoriali; b) promuovere modelli innovativi di *governance* partecipativa e di gestione del patrimonio culturale, coinvolgendo tutti i portatori di interessi, comprese le autorità pubbliche, il settore del patrimonio culturale, gli attori privati e le organizzazioni della società civile; c) promuovere il dibattito, la ricerca e lo scambio di buone pratiche sulla qualità della conservazione, della salvaguardia, del riutilizzo e del miglioramento innovativi del patrimonio culturale e sugli attuali interventi nell'ambiente storico; d) promuovere soluzioni che rendano il patrimonio culturale accessibile a tutti, anche per mezzo di strumenti digitali, attraverso l'eliminazione delle barriere sociali, culturali e fisiche, tenendo conto delle persone con particolari esigenze; e) sottolineare e incrementare il contributo positivo del patrimonio culturale alla società e all'economia attraverso la ricerca e l'innovazione, anche rafforzando la base di conoscenze per tale contributo a livello di Unione; f) incoraggiare sinergie tra il patrimonio culturale e le politiche in materia di ambiente integrando il patrimonio culturale nelle politiche ambientali, architettoniche e di pianificazione e promuovendo l'efficienza energetica; g) incoraggiare strategie di sviluppo locale e regionale che sfruttino il potenziale del patrimonio culturale, anche promuovendo il turismo sostenibile; h) sostenere lo sviluppo di competenze specialistiche e migliorare la gestione e il trasferimento delle conoscenze nel settore del patrimonio culturale, tenendo conto delle implicazioni del passaggio al digitale; i) promuovere il patrimonio culturale quale fonte di ispirazione per la creazione e l'innovazione contemporanee ed evidenziare il potenziale di arricchimento reciproco e di una maggiore interazione tra il settore del patrimonio culturale e altri settori culturali e

creativi; j) sensibilizzare all'importanza del patrimonio culturale europeo tramite l'istruzione e l'apprendimento permanente, concentrandosi in particolare sui bambini, sui giovani e sugli anziani, sulle comunità locali e sui gruppi difficili da raggiungere; k) evidenziare il potenziale della cooperazione in materia di patrimonio culturale per sviluppare legami più forti all'interno dell'Unione e con i paesi al di fuori dell'Ue e per incoraggiare il dialogo interculturale, la riconciliazione postbellica e la prevenzione dei conflitti; l) promuovere la ricerca e l'innovazione in relazione al patrimonio culturale, favorendo l'adozione e l'utilizzo dei risultati della ricerca da parte di tutti i portatori di interessi, in particolare le autorità pubbliche e il settore privato, e facilitare la diffusione dei risultati della ricerca a un pubblico più vasto; m) incoraggiare sinergie tra l'Unione e gli Stati membri, anche potenziando le iniziative di prevenzione del traffico illecito di beni culturali; n) dare risalto nel corso del 2018 agli eventi significativi che rivestono un'importanza simbolica per la storia e il patrimonio culturale dell'Europa.

Emerge dalla considerazione degli obiettivi generali e specifici del programma, il rilievo che, seppur in estrema sintesi, il patrimonio culturale europeo, come si sta cercando di verificare nell'impostazione e nello sviluppo del presente studio, costituisce un valido ed efficace volano per la realizzazione di una piena conoscenza reciproca delle popolazioni europee tra esse e nei rapporti con i Paesi terzi al fine, come prevede l'art. 167 Tfe, di apprezzarne le differenze, individuando, al contempo, il "retaggio culturale comune" dell'Unione europea, da solo in grado, più di ogni altro elemento, di saldarne il sodalizio.

Di rilievo per quel che intendiamo dire è, inoltre, il contenuto delle misure da porre in atto a livello unionale, nazionale, regionale e locale, per il raggiungimento degli obiettivi indicati nell'art. 2.

Le misure sono specificate, con la consueta completezza nominale e astrattezza, rispetto a realtà da avvicinare con altri metodi, nell'art. 3: a) iniziative ed eventi

intesi a promuovere il dibattito, a sensibilizzare all'importanza e al valore del patrimonio culturale e a facilitare il coinvolgimento di cittadini e portatori di interessi; b) informazioni, esposizioni e campagne di istruzione e sensibilizzazione per trasmettere valori quali la diversità e il dialogo interculturale attraverso prove del ricco patrimonio culturale dell'Europa e stimolare il contributo del pubblico alla protezione e alla gestione del patrimonio culturale e, più in generale, al conseguimento degli obiettivi dell'Anno europeo; c) condivisione di esperienze e di buone pratiche da parte di amministrazioni nazionali, regionali e locali e di altre organizzazioni e la diffusione di informazioni sul patrimonio culturale, anche attraverso "Europeana"; d) lo svolgimento di studi e di attività di ricerca e innovazione e la diffusione dei loro risultati su scala nazionale o europea; e) la promozione di reti e progetti collegati all'Anno europeo, anche attraverso i media e le reti sociali.

L'organizzazione per la partecipazione all'Anno europeo è di competenza degli Stati membri che dovevano nominare un coordinatore nazionale. La Commissione europea doveva convocare periodicamente delle riunioni con i coordinatori nazionali allo scopo di scambiare informazioni sulla sua attuazione e coordinarne lo svolgimento.

L'art. 8 opportunamente ha previsto che il cofinanziamento a livello dell'Unione delle attività di attuazione dell'Anno europeo doveva essere conforme alle norme applicabili ai programmi a quel momento esistenti, come il programma "Europa creativa" e nell'ambito delle possibilità previste per la fissazione di priorità su base annuale o pluriennale.

La Commissione, entro il 31 dicembre 2019, ha trasmesso (al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato

delle regioni) una relazione sull'attuazione, sui risultati e sulla valutazione generale delle iniziative previste dalla decisione; la relazione ha incluso le: "... *idee relative a ulteriori sforzi comuni nel settore del patrimonio culturale*".

#### 5.1. Segue. *L'impatto dell'Anno europeo del patrimonio culturale.*

L'iniziativa dell'Anno europeo ha avuto notevole successo e risonanza nel territorio dell'Ue e anche degli altri Paesi europei. È stato calcolato che ad essa hanno partecipato circa 12,8 milioni di persone; sono stati, in realtà, organizzati ventitremila eventi con il coinvolgimento diretto di trentasette paesi.

La Commissione ha attuato dieci iniziative europee a lungo termine quale principale contributo politico per l'Anno europeo, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, l'Unesco e altri *partner*. Tali iniziative hanno compreso: - attività con le scuole; - ricerca su soluzioni innovative per riutilizzare gli edifici del patrimonio culturale; - attività per combattere il traffico illecito di beni culturali.

L'Ue, inoltre, ha finanziato progetti a sostegno del patrimonio culturale; la Commissione -in particolare- ha lanciato un apposito invito a presentare progetti di collaborazione nell'ambito del programma "Europa creativa". Numerose altre opportunità sono state messe a disposizione nel contesto dei programmi "Erasmus+", "Europa per i cittadini", "Orizzonte 2020" e di altri programmi dell'Unione.

I coordinatori nazionali sono stati responsabili dell'attuazione dell'Anno europeo in ambito nazionale, in rappresentanza dei paesi partecipanti, segnatamente: ventotto (all'epoca) Stati membri e nove Paesi associati (Albania, Bosnia-

Erzegovina, Repubblica di Macedonia del Nord, Islanda, Montenegro, Norvegia, Svizzera, Georgia e Serbia).

La Commissione ha gestito l'Anno con l'ausilio di un gruppo di trentotto organizzazioni della società civile facenti parte del comitato delle parti interessate. Il processo di selezione di un comitato composto da rappresentanti designati dalle parti interessate è stato aperto e trasparente e vi hanno partecipato anche l'Unesco e il Consiglio d'Europa, a seguito di un invito a partecipare.

La Commissione europea, gli Stati membri e le parti interessate del patrimonio culturale hanno proseguito nell'attuazione di una visione a lungo termine per gestire, salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale europeo sulla base dei risultati dell'Anno 2018 e del più vasto quadro d'azione europeo avente ad oggetto la valorizzazione del patrimonio culturale. La Commissione ha riferito al Consiglio, in particolare, sul lavoro del succitato gruppo di esperti<sup>270</sup>.

Il conclamato successo del programma dell'Anno europeo del patrimonio culturale induce ad auspicare non solo che esso possa essere riproposto, e anche migliorato, per i prossimi anni, ma che, in aggiunta, sia riguardato quale modello paradigmatico per impostare, sulla base di programmazioni che saranno esaminate nel capitolo successivo, una disciplina europea complessa e, ad un tempo, organica della valorizzazione dei beni culturali esistenti sul nostro territorio.

---

<sup>270</sup> A tal scopo, è stato istituito un sito web: "<https://culture.ec.europa.eu/cultural-heritage>".

Per quanto riguarda l'attività dell'Italia nell'ambito dell'Anno europeo del patrimonio culturale, il Ministero ha stipulato un accordo di ricerca con la fondazione "Scuola dei beni e delle attività culturali" che, con l'ausilio della "Associazione per l'economia della cultura", ha realizzato uno studio al fine di offrire un repertorio sistematico di evidenze sull'impatto promosso dalle attività che hanno ricevuto il suggello di "Anno europeo del Patrimonio culturale 2018", al cui esito, dal rapporto finale pubblicato il 15 dicembre 2020, è risultato che l'iniziativa - che ha visto 1690 progetti insigniti, svolti in 1529 Comuni - e ha conseguito un importante successo, grazie alla quale, infine: "... è possibile ritenere che il cittadino italiano, rispetto al valore sociale del patrimonio culturale e rispetto al tema cruciale «dell'appartenenza europea», abbia raggiunto un livello di maggiore e migliore consapevolezza".

I buoni risultati ottenuti sul campo dall'Anno europeo, persuadono dell'esistenza di un non più accettabile vuoto da colmare e, dunque, della necessità di approntare una regolazione europea "a regime" della valorizzazione dei beni culturali che possa effettivamente realizzare gli incoraggianti risultati ottenuti, per il momento, solo per l'anno 2018.

## Capitolo V

### Spunti riassuntivi della ricerca e prospettive per un quadro di valorizzazione europea della cultura

**SOMMARIO:** Premessa. - 1. I programmi culturali europei dedicati alla valorizzazione. - 2. Dalla cultura alla “creatività”. - 3. Prospettive: la regolazione europea della valorizzazione dei beni culturali.

#### *Premessa*

Come si è osservato, nel Trattato di Lisbona, segnatamente nel Tfu - diversamente dall'impostazione del Trattato istitutivo Cee-, sono individuati, all'art. 3, specifici “settori” in cui l'Unione ha competenza “esclusiva”, nel cui ambito dunque, ai sensi dell'art. 2, par. 1, può (essa soltanto) “legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti” per gli Stati membri<sup>271</sup>.

Il Trattato prevede che, generalmente, gli Stati membri possano “legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti”.

Qualora siano gli Stati membri ad avere competenza esclusiva in talune materie, l'art. 6 Tfu stabilisce che l'Unione può svolgere “azioni” che, ai sensi dello stesso art. 6 e dell'art. 2, par. 5, sono intese a “sostenere, coordinare o completare” l'azione degli Stati membri, “senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori”<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> Questi potrebbero farlo autonomamente solo se autorizzati dalla Commissione oppure in sede di attuazione delle decisioni, raccomandazioni, direttive non vincolanti provenienti dalla stessa.

<sup>272</sup> Relativamente a questi ultimi, pertanto, l'Ue non possiede alcuna competenza, né esclusiva, né concorrente, posto che essi sono affidati all'attuazione degli Stati membri in via esclusiva; tuttavia,

Or, tra gli ambiti di competenza esclusiva degli Stati membri dell'Ue, v'è, come in precedenza rilevato, la "cultura": in proposito, può esprimersi subito soddisfazione per una scelta normativa che -dopo tante occasioni perdute- sembra poter porre al sicuro le caratteristiche nazionali della cultura con riferimento principale, ma non esaustivo, al regime dei preziosi e numerosi beni culturali italiani e di quelli della chiesa cattolica<sup>273</sup> che sono aperti alla pubblica fruizione e restaurati dal Ministero della Cultura in forza del Concordato *bis tra* Stato e Chiesa Cattolica del 1985.

Nella descritta cornice legislativa, l'art. 167 del Titolo XIII del Tfeue, quanto al settore della "cultura", nonostante presenti, come più volte rilevato, l'identica formulazione dell'art. 151 del Trattato Ce (e dell'art. 128 del Tcee), per effetto della riforma di Lisbona assume una nuova valenza posto che l'azione europea ivi prevista va ad inserirsi, e in modo incisivo, nella competenza esclusiva degli Stati.

Sotto diverso, ma correlato aspetto, l'art. 5 Tue, in attuazione del principio di "sussidiarietà", afferma che, nei settori in cui non ha competenza esclusiva (ex art. 3 del Tfeue), l'Unione "interviene" "soltanto se e in quanto" gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere attinti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possano, a motivo della portata o degli effetti dell'azione, essere "conseguiti meglio" a livello unionale; per la medesima disposizione, in virtù del principio di "proporzionalità", la forma e il contenuto dell'azione così posta in essere dall'Ue, si "limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati".

---

al fine di orientare verso una direzione comune le politiche interne di questi ultimi, l'Unione, deviando dai precedenti suoi stessi, "può" esercitare siffatte azioni di sostegno al fianco di quelle dei singoli Stati.

<sup>273</sup> Per questi, cfr. G. Tempesta, *I beni culturali d'interesse religioso*, Bari, 2014.

L'Unione può pertanto "intervenire" nel settore della cultura a causa del riflesso transnazionale ("la portata o gli effetti dell'azione") cui il medesimo può dar luogo; un esempio è offerto dalle direttive e dai regolamenti che l'Ue, in applicazione dell'art. 36 Tfu, ha adottato a tutela dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. In siffatte circostanze, il singolo Stato perde il controllo, per così dire, geografico e la possibilità concreta di affrontare adeguatamente il fenomeno una volta che il bene abbia varcato i confini del proprio territorio.

La "tutela" dei beni culturali si configura, dunque, tuttora, come "affare interno" dello Stato membro nel cui territorio essi si trovano (ma solo) fin quando, riferendosi naturalmente alle cose mobili, queste, in violazione delle norme interne, vengano esportate fuori dal suo territorio diventando, sulla base del principio di sussidiarietà sostanzialmente verticale -e di proporzionalità-, materia/settore d'interesse, dunque, di competenza europea.

Per questa ragione, allo scopo di disporre di una regolamentazione uniforme per tutti gli Stati membri, l'Ue adotta direttive e regolamenti -di recepimento diretto e obbligatorio- per diffondere una disciplina unica, applicabile anche in via di reciprocità dai singoli Stati, per la risoluzione dei conflitti relativi alla circolazione illecita dei beni culturali all'interno dell'Unione.

Un altro campo nel quale, in ragione della portata transazionale del fenomeno, l'Ue può "intervenire" nei confronti degli Stati membri, recependo azioni e atti di regolazione comune, in esecuzione sia dell'art. 167 Tfu, sia dell'art. 3 TUE e, è quello -indagato in specifico dalla ricerca- della "valorizzazione" dei beni culturali.

### 1. *I programmi culturali europei dedicati alla valorizzazione*

La forte presenza dell'Unione nell'ambito della tutela dei beni culturali, ha tuttavia lumeggiato la mancanza di una equivalente politica culturale europea rivolta alla loro valorizzazione, in particolare, alla messa in atto, come peraltro previsto dal par. 2 (prima e terza lineetta) dell'art. 167 Tfeue, di azioni tese alla "diffusione della conoscenza delle diverse culture e della storia dei popoli europei" e agli "scambi culturali non commerciali", attuando, in tal modo, la "vigilanza" sullo "sviluppo del patrimonio culturale europeo" sancita dall'art. 3, par. 3 (ult. per.) Tfeue.

Si è constatato che, allo scopo di orientare l'attività nel settore della cultura da parte degli Stati membri, dalla metà degli anni novanta del secolo scorso, fino al tempo immediatamente precedente il Trattato di Lisbona, la Comunità -poi l'Unione- ha adottato programmi culturali miranti al sostegno finanziario, inizialmente settoriali ed episodici che, nel corso degli anni, hanno abbracciato, con esiti alterni, il campo della cultura e successivamente, con la consueta commistione di diverse realtà e situazioni giuridiche da amministrare, per decisione unilaterale, anche la creatività umana<sup>274</sup>.

La citata azione culturale dell'Ue, presto è mutata radicalmente, nei processi produttivi di comunicazioni e decisioni di ogni tipo e nel merito delle politiche culturali europee, a motivo (dichiarato) dell'influenza dell'innovazione digitale e della diffusione della globalizzazione, concretizzandosi nel disciplinare assieme, nello stesso ordine dommatico e materiale, il settore "culturale" e quello "creativo"; il Parlamento europeo e il Consiglio, in (espressa) attuazione dell'art.

---

<sup>274</sup> Il riferimento è al programma culturale "Caleidoscopio" per il triennio 1996-98, al programma "Arianna" per la creazione letteraria per il biennio 1997-98, a "Raffaello" quadriennio 1997-2000. Il primo programma organico in materia è "Cultura 2000" vigente dal 2000 al 2006, seguito da "Cultura 2007-2013".

167 Tdue, hanno infatti dato vita ad un'azione unica a livello dell'Unione adottando -questa volta non una decisione ma- un regolamento, che reca il n. 1295 e la data dell'11.12.2013, recante il programma "Europa creativa" per gli anni 2014-2020.

## *2. Dalla cultura alla "creatività"*

Si è potuto accertare, dunque, che le attività del settore culturale e di quello creativo, seppur chiamate ad affrontare nella contemporanea esperienza dell'Ue "sfide comuni", hanno oggetti del tutto diversi; è bensì condivisibile che, sia l'uno che l'altro, possano costituire espressioni di cultura, di valori artistici, e che entrambi siano strumenti per accrescere la rilevanza delle diversità culturali dei popoli europei, ma sembra innegabile che esse, in sé considerate, siano intrinsecamente differenti.

Quando, in passato, l'Ue ha affrontato il settore culturale, come in particolare nell'esperienza dei programmi "Cultura 2000" e "Cultura 2007-2013", sui quali ci siamo soffermati criticamente, il riferimento diretto era il "comune patrimonio culturale europeo"; per esso intendendosi l'insieme dei beni, anche immateriali, che sono presenti nel territorio di ciascuno Stato membro e che necessitano, oltreché della loro tutela, anche della reciproca conoscenza attraverso puntuali programmi di valorizzazione, nel rispetto della loro "diversità" ed evidenziando il "retaggio culturale comune" (artt. 3 Tdue e 167 Tdue).

Le attività audiovisive (televisione, cinema, videogiochi, contenuti multimediali ecc.) finiscono per costituire, come rilevato con una certa preoccupazione nella ricerca, l'ossatura del settore europeo "creativo"; si promuovono azioni ed opere

ancora da realizzarsi o realizzate, che proprio per essere state “promosse” *motu proprio* europeo, devono essere immesse nel mercato della cd. “industria culturale e creativa”, nonostante -è fuor di dubbio- che anch’esse siano indispensabili e debbano vivere del loro valore nello stesso loro territorio dove ora vive una comunità politica.

Quel che, dunque, caratterizza il vigente programma “Europa creativa” è la prospettiva spiccatamente economica e -conseguentemente- il *focus* sulla competitività, l’impatto e la professionalizzazione dei servizi culturali ben più che l’idea di cittadinanza europea, di valori comuni e il dialogo interculturale che caratterizzava, in realtà, pur senza raggiungere livelli adeguati di prospettiva operativa per la valorizzazione dei beni culturali, i precedenti programmi culturali. Il regolamento, non a caso, riguarda la cultura in una duplice prospettiva, come portatrice di un valore non solo intrinseco e artistico, ma anche (prevalentemente?) economico e sociale per l’Unione.

Benché, dunque, il settore culturale e quello creativo siano stati *ex lege* accomunati per incontrarsi, nell’attuale periodo storico, al cospetto di “sfide comuni”, sostanzialmente riconducibili alle sollecitazioni del mercato, essi, come pare a questo punto evidente, presentano esigenze e bisogni affatto diversi.

La conseguenza della descritta, posticcia commistione dei due settori è nel fatto che passano verosimilmente in seconda linea, collocati soltanto sullo sfondo, gli obiettivi enunciati dagli artt. 3 TUE e 167 TFUE, concernenti la “conoscenza reciproca” del patrimonio culturale europeo, come la storia dei popoli, tesi a sottolineare la “ricchezza della diversità” tra gli Stati, al contempo individuando il

“retaggio culturale comune” dell’Europa, soccombendo, invece, alle diverse, primarie necessità e logiche mercatorie proprie (solo) di quello creativo<sup>275</sup>.

Si è dunque desunto nel corso della ricerca che la cultura *ex se* intesa sembra non rientrare più fra le finalità prioritarie delle politiche europee volte alla sua valorizzazione, scelte politiche che, in realtà, tendono ad orientarsi nella direzione di obiettivi di rilievo prevalentemente economico, in linea con il programma strategico Europa 2020; senonché, l’«industria televisiva e cinematografica», in termini più espliciti, ha davvero poco o nulla in comune con la tutela, la valorizzazione e la fruizione del “comune patrimonio culturale europeo” come inserite nelle norme di cui agli artt. 3 Tue e 167 Tdue.

Il regolamento n. 818 del 20.5.2021, istitutivo del programma “Europa Creativa (2021-2027)”, reca il progressivo “accantonamento” del patrimonio culturale europeo che è stato, se possibile, ancor più intensamente perseguito, sia mediante la nuova definizione ivi apprestata dei “settori culturali e creativi”, sia per l’insistito richiamo all’incombente “minaccia” derivante dalla posizione dominante assunta, negli anni più recenti, dalle “piattaforme globali di distribuzione dei contenuti audiovisivi”.

Eppure va rilevato un immancabile contrasto delle norme appena citate e delle loro prassi applicative con il regolamento Ue n. 818, che sembra tendere ad un vero e proprio rafforzamento dell’identità e dei valori europei con la contestuale promozione della diversità culturale e linguistica: *“Il patrimonio culturale svolge un ruolo importante nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale”*;

---

<sup>275</sup> Non considerando che il settore creativo, nel programma “Europa creativa” 2021-2027 (come quello per il periodo 2014-2020), ha ottenuto finanziamenti in misura quasi doppia rispetto a quelli stanziati per quello culturale.

come non condividere questa adesione pur “esterna” al tema del patrimonio culturale, ai suoi valori, alla sua diversità preziosa e sull’unitaria, comune necessità della sua valorizzazione: soltanto raggiungendo un livello eccellente in questa ultima attività prevalentemente riservata a pubblici uffici, si può raggiungere l’obiettivo della costruzione di una società pacifica e democratica, nonché della irrinunciabile valorizzazione della diversità culturale.

### *3. Prospettive: la regolazione europea della valorizzazione dei beni culturali.*

A questo punto della ricerca, si è potuto dedurre che, sia il primo (2014-2020) che quello attualmente vigente (2021-2027) dei programmi “Europa Creativa”, abbiano di fatto ricondotto le questioni riguardanti la valorizzazione del patrimonio culturale d’importanza europea ad iniziative circoscritte, come quella del programma annuale “Capitali europee della cultura”, dell’azione “Marchio del patrimonio europeo” e del “Anno europeo del patrimonio culturale”.

Tuttavia, come può agevolmente inferirsi, questi programmi, seppur diretti a incentivare la conoscenza reciproca della ricchezza, della diversità e delle “caratteristiche comuni delle culture europee”, hanno un ambito limitato e settoriale di operatività, non diversamente da quanto accade per quelle iniziative del Consiglio d’Europa, riferite agli “Itinerari culturali europei” ed alle “Giornate europee del patrimonio”.

La ricerca ha messo a fuoco, pertanto, la proposta di adozione da parte dell’Ue di un modello generale di disciplina della valorizzazione del patrimonio culturale d’importanza europea che consenta, con effettività, il raggiungimento degli

obiettivi della reciproca conoscenza delle culture dei singoli Stati che, pur nella evidenza della loro diversità, individuino aspetti del loro “retaggio culturale comune”.

Pur non potendo, com'è noto, definire il Trattato europeo come sistema “aperto”, è tuttavia prevista, all'art. 49 TUE, l'adesione all'Unione europea da parte di Stati al sussistere di individuati presupposti e requisiti di non ardua acquisizione: si tratta, sostanzialmente, di verificare un reale fondamento dello Stato istante su modelli democratici che garantiscano i diritti e le libertà fondamentali delle persone e che presentino i bilanci in equilibrio (il che, in realtà, non è frequente nello Stato che chiede l'adesione).

Come diffusamente si ritiene, l'Europa procede a “più velocità”, in quanto costituita da Stati differenziati dal punto di vista economico, sociale e politico: da alcuni Paesi che, entrati da poco tempo nel sodalizio unionale, risultano sostanzialmente quasi “sconosciuti” agli altri Stati e cittadini europei<sup>276</sup>.

Ed è qui che la cultura può costituire il fattore aggregante non solo tra gli Stati, ma, sulla prospettiva da molti perseguita, tra i popoli dell'attuale Unione europea se è vero che: “... *prima che l'Europa sia un'alleanza militare o un'unione*

---

<sup>276</sup> Com'è parimenti noto, dopo l'istituzione della Cee nel 1957 da parte dei sei Stati fondatori (Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo), nel corso del tempo vi sono state le prime sette adesioni: nel 1973 aderirono Danimarca, Irlanda e Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord; nel 1981 la Grecia, nel 1986 Spagna e Portogallo, nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia.

Le più recenti si sono realizzate nell'ultimo ventennio. Ci si riferisce all'adesione nel 2004 di Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, nonché, alle più recenti del 2007 e 2013, rispettivamente, di Bulgaria e Romania, e di Croazia. Vi sono altresì gli Stati che sono “candidati” all'adesione, quali Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Turchia; altri sono considerati candidati solo potenziali (Bosnia-Erzegovina e Kosovo).

A causa dei recenti, notori eventi bellici, nel corso della riunione del Consiglio del 22 giugno 2022, hanno ottenuto lo *status* di Stati candidati l'Ucraina e la Moldavia, che risentono, segnatamente la prima, di una grave situazione armata nel rapporto col governo monocratico russo.

*economica, deve essere un'unità culturale nel senso più elevato del termine. L'Europa deve darsi un'anima*"<sup>277</sup>.

L'attuale configurazione dell'azione europea sulla materia di interesse di questo studio, si caratterizza per un vero e proprio *deficit* operativo che nel passato ha trascurato quasi del tutto proprio l'incentivo alla valorizzazione dei beni e della cultura dei popoli nel rispetto della componente primaria che è quella del dialogo e del confronto tra culture diverse dei popoli degli Stati membri.

Essa, pertanto, avrebbe dovuto essere rivolta alla valorizzazione del patrimonio culturale europeo, in attuazione, del resto, di una norma che tale valorizzazione prevede, come l'art. 167 T<sub>UE</sub> che, al par. 3, primo trattino, prevede "*il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei*", ma senza enunciare un *proprium* di reciprocità, né ipotizzare un arricchimento diffuso nel reciproco scambio culturale; per tacere della formula normativa adottata nell'art. 3 del T<sub>UE</sub> che, al par. 3, ult. per., che prevede che l'Unione: "*vigila ... sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo*", quasi monitorandone la sola "crescita" cui non segue la prospettiva valorizzativa dei beni e di ogni cultura in essi conservata.

Programmi come quelli che emergono dalle riflessioni svolte di questo studio andrebbero realizzati non attraverso azioni episodiche dell'Ue anche se a cadenza regolare (annuale), non potendo risultare di ausilio, posta la sua indole spiccatamente programmatica, la Convenzione (del Consiglio d'Europa) di Faro del 2005 sul "*cultural heritage*" (recentemente ratificata, senza entusiasmo, dalla Repubblica italiana<sup>278</sup>).

---

<sup>277</sup> R. Schuman, dichiarazione del 9 maggio 1950.

<sup>278</sup> Con la legge 1° ottobre 2020, n. 133.

Il cambio di passo che qui si configura nelle scelte dell'Unione europea sulla valorizzazione del proprio patrimonio culturale dovrebbe essere invece effettuato in un *regime corale* di ventisette “voci”, attraverso l'adozione di direttive o regolamenti che, come accaduto per la tutela dal traffico illecito transfrontaliero dei beni culturali o mediante alcuni soltanto dei recenti programmi di “Europa creativa”, introducano norme cui tutti gli Stati membri debbano, simultaneamente, attenersi al fine di “scoprirsi” reciprocamente attraverso la conoscenza del proprio patrimonio culturale, della rispettiva cultura che, pur non trascurando la diversità di ogni storia, anzi approfondendola, giovandosi della conoscenza delle altre testimonianze di civiltà contenute nei confini degli Stati membri, tenda all'individuazione di quel “retaggio culturale comune” che, solo, può rinsaldare i pilastri valoriali sui quali l'Unione europea si è fondata (v. art. 2 Tue) e deve per il futuro reggersi.

Cogliendo al balzo, infine, anche le prospettive per nulla trascurabili di vasta diffusione (e contestuale fruizione) oggi schiuse dalla digitalizzazione del patrimonio culturale (piattaforma “Europeana”), come della cd. “intelligenza artificiale”, pur non essendo “intelligente” perché i suoi programmi sono preparati dall'uomo e inseriti nei suoi preziosi meccanismi, né “artificiale”, espressione che fa riferimento ad una realtà autonoma, capace di produrre (“fare”) “arti”, cioè mestieri, professioni, lavori, idee, comunicazioni, ecc.; autonomia che, tuttavia, non c'è perché senza l'intelligenza umana gli artifici del macchinario, *hardware, robot et similia*, non saprebbero come muoversi, come offrire un loro integrale contributo di conoscenza.

Il trattamento dei dati da parte dell'intelligenza artificiale, viceversa, è assai prezioso e progressivamente indispensabile per l'istruttoria che precede le

decisioni da assumere in qualsiasi settore; nella specie, esso consente di entrare in numerosissimi musei, nonché in altrettanto numerose e interessanti necropoli sparse in tutta Europa e così via, ben consentendo una “istruttoria” nel segno della parità di trattamento (imparzialità, ben poco esigibile dall’uomo) e “spettacolare” completezza e rapidità di confezione del risultato da valutare.

Ma, non si trascuri, questa opinione, scaturisce da visibili fallimenti delle valorizzazioni culturali europee: mentre la promozione di “stati generali della cultura europea” mediante convegni su temi anzitutto storici, partecipati dai rappresentanti più rilevanti della cultura dei vari Stati membri e con il più ampio intervento di cittadini europei rappresenterebbe l’arricchimento necessario per valorizzare la cultura di ogni popolo, avanzando proprio lungo questo speciale e prezioso cammino “a passi svelti” verso l’*unione* reale dei popoli europei.

Non c’è soltanto l’economia nello Stato contemporaneo; l’economia troppo spesso divide uno Stato dall’altro. Ci sono anzitutto persone, individui e società che presentano una “speciale” economia, quella di una vera cultura tanto più preziosa e causa del progresso spirituale ed economico di ciascun cittadino europeo che voglia studiarla, scoprirla a tutti i livelli personali, fino ad avvertire e riconoscere appieno e ancora l’arricchimento della sua personalità conseguito nella formazione socio-politica, oggi più “naturale”, che è senza dubbio l’Unione europea.

L’Ue non parte dall’anno zero, nemmeno nel settore del patrimonio culturale; può perciò dedicare al proprio sviluppo nell’armonia della conoscenza profonda della cultura dei singoli Stati offerta in un vero mercato aperto e concorrenziale (che le Istituzioni unionali -questo è certo- sanno perfettamente organizzare), le sue principali scelte politiche: giustificandosi di fronte alle singole, meravigliose

storie di civiltà diverse, come portatrice di una forte unità operativa della reciproca conoscenza delle diversità artistiche, delle storie di cultura e delle leggende che in ogni Stato europeo entusiasmano, meravigliano e riscaldano il cuore.

## Bibliografia

- B. ACCETTURA, *La valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, 2015.
- B. ACCETTURA, *Ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, in *Aedon*, 2003, 2.
- N. AICARDI, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra “tutela” e “valorizzazione” dei beni culturali e sul ruolo del Ministero per i Beni e le Attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon*, 1, 2003.
- M. AINIS E M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura, Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2022.
- M. AINIS E M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura*, Milano, IV edizione, 2022.
- T. ALIBRANDI, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: ruolo dello Stato*, in *Foro amm.*, 5, 1998.
- S. AMOROSINO, *La riforma dell’ordinamento dei musei statali*, in *Urb. e app.*, 2015, 10.
- (a cura di) A. ANGIULI E V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005.
- A. ANGIULI e CAPUTI JAMBRENGHI V., *Il patrimonio culturale tra autorità e consenso*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Vol. III, Napoli, 2020.
- G. AVANZINI, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità culturale europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 3, 2018.

J.M. BAER, *L'exception culturelle, une règle en quote de contenus*, in Cahiers, 2003, 11.

C.E BALDI, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in Aedon, 3, 2014.

S. BALDIN, *I Beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in Reserchgate.net, 10, 2018.

C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in Aedon, 1, 2004.

C. BARBATI, *Le modifiche al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008*, in Aedon, 2008, 3.

(a cura di) E. BARONCINI, *Il diritto internazionale della protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019.

F. BASSANINI e G. TIBERI, *Introduzione a Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010.

E. BATTELLI, *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, (a cura di) E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO, Roma, 2017.

C. BRUELL, *Creative Europe 2014-2020. A new programme - a new cultural policy as well*, Stuttgart-Berlin, 2013.

A. BUZZANCA, *La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza privata*, Napoli, 2019.

(a cura di) M.A. CABIDDU E N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021.

M. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico e storico*, Padova, 1953.

M.T. CAPUTI JAMBRENGHI, Commento agli articoli 3-6, in Commentario cit., (a cura di) A. ANGIULI E V. CAPUTI JAMBRENGHI, Torino, 2005.

(a cura di) V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, 1999.

V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Destinazione e regole d'uso dei beni culturali pubblici e privati*, in Scritti giuridici in onore di S. Cassarino, Padova, 2001, 254.

V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Interventi sul territorio extraurbano: ecomusei, paesaggi, periferie*, in La nuova urbanistica regionale, Studi dal XXII Convegno nazionale dell'A.i.d.u., Palermo, 27-28 ottobre 2019, Milano, 2019

V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Storie locali della bellezza universale: gli ecomusei nella legislazione della Regione Puglia*, in Dalle chiese in grotta alle aree della civiltà rupestre: gli strumenti di pianificazione territoriale, Atti del Convegno internazionale sulla civiltà rupestre, Savelletri di Fasano (br), 29 novembre-1° dicembre 2018, pubblicazione Spoleto, 2019.

P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 131*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di G. TROTTA, G. CAIA ED N. AICARDI), in Le Nuove Leggi Civili Commentate, Padova, 2006.

P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 6*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 2 gennaio 2004, n. 42*, (a cura di) R. TAMIOZZO, Milano, 2005.

L. CASINI, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA E G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, 2017.

L. CASINI, “*Todo es peregrino y raro ...*” Massimo Severo Giannini e i Beni culturali, in Riv. trim. dir. pubbl., 3/2015, 987 e ss..

L. CASINI, *Ereditare il futuro*, Bologna, 2017.

L. CASINI, *The protection of cultural heritage: Rules, practices and education*, G7 Meeting of expert, Firenze, 30 marzo 2017.

A. CASOLI, *Storia e tecnica del restauro*, in La piccola Treccani. Dizionario enciclopedico, Suppl., Vol. II, Roma, 2002.

S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in Rass. Arch. Stato, 1975.

S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in Giorn. dir. amm., 1998.

M. CASTELLANETA, *Il Marchio del patrimonio europeo e il meccanismo Ue sulla valorizzazione del patrimonio culturale*, in (a cura di) A. CANNONE, *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014.

(a cura di) E. CATANI, G. CONTALDI, F. MARONGIU BUONAIUTI, *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea*, Macerata, 2020.

L. CATELANI E S. CATTANEO, *I Beni e le Attività culturali*, in Trattato di Diritto amministrativo, Vol. XXXIII, Padova, 2002.

E. CAVALIERI, *La riforma dei musei statali*, in Giorn. dir. amm., 2015, 3.

R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in Riv. trim. dir. amm., 2016, 4.

M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, 127.

P. CHIRULLI, *Il governo multilivello dei patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2019, 697 e ss..

M.P. CHITI, *La nuova nozione di “beni culturali” nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1998, 1.

L. CORDÌ E G. BORTOLOZZI, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) G. FAMIGLIETTI E N. PIGNATELLI, Roma, ed. 2018-2019.

M. CORNU e M.A. RENOLD, *New developments in the restitution of cultural property: alternative means of dispute resolution*, in *International journal of cultural property*, 2010.

B. CORTESE, *Mercato interno e politiche culturali nazionali. La difficile ricerca di un equilibrio nel processo di auto-costituzione dell’ordinamento interindividuale comunitario*, in *Citizens of Europe*, (a cura di L. ZAGATO e M. VECCO), Venezia (edizioni di Ca’ Foscari), 2015.

(a cura di) L. COVATTA, *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Firenze, 2012.

A.O. COZZI, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2018.

R. CRAUFURD SMITH, *The cultural logic of economic integration*, in (a cura di) E. Psychogiopoulou, *The cultural government and the european Union. Protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Palgrave Mcmillan, 2015.

A. CROSETTI E D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2011.

D. D'AMICO, *Beni culturali tra contesto globale ed esigenze globali*, in *Ratioiuris.it*, 2, 2018.

C. DA MILANO, *I programmi europei per la cultura: finalità, opportunità e impatto*, in *Economia della cultura*, 2015, 1.

G. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2023.

G. DE GIORGI CEZZI, Commento all'art. 3, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M.A. SANDULLI, cit.

D. DE ROUGEMONT, *Vita o morte dell'Europa*, Roma, 2020 (postumo).

M. DI DONNA, *Regolazione delle aree pubbliche di valore culturale, esercizio del commercio e usi non compatibili*, in *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, 2017

M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2, 2007.

M. FALLETTI E MAGGI V., *I musei*, Bologna, 2012.

G. FAMIGLIETTI E N. PIGNATELLI, *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Roma, 2015.

A. FANTIN, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, in *Aedon*, 2005, 3.

R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2014.

A. FERRETTI, *Manuale di diritto dei Beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2013.

D. FERRI E S. FAVALLI, *Il nuovo approccio dell'Unione europea alla salvaguardia del patrimonio culturale, tra sacralità ed economicità*, in *Luoghi dell'anima, anime in cammino* (a cura di) S. BALDIN E M. ZAGO, Milano, 2017.

G.D. FINOCCHIARO, *La valorizzazione delle opere d'arte on line e in particolare la diffusione on line di fotografie di opere d'arte. Profili giuridici*, in *Aedon*, 3, 2020.

S. FOA E W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, 2, 2004.

P. FORTE, *I musei statali in Italia: prove di autonomia*, in *Aedon*, 2011, 1.

P. FORTE, *Il bene culturale digitalizzato. Note per uno studio*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2019.

M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976.

M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952.

A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2017.

A. KANDYLA, *The creative Europe programme: policy-making dynamics and outcomes*, in Psychogiopoulou E. (a cura di) *Cultural governance and the european Union: protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Basingstoke, 2015.

T. KYRIAKOU, *The protection of international treasures in the Eu single market*, in R. BONOMO, *La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro alla luce della direttiva 2014/60/UE*, in *Aedon*, 2014.

F. LAFARGE, *Cultura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007.

A. LANCIOTTI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, 1996.

S. LOMBARDI, *Diritto dei beni culturali*, Padova, 2021.

M. MARLETTA, *Articolo 167*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattato dell'Unione europea*, Milano, 2014.

R. MARTINES, *Il vero e il verosimile: le ragioni del restauro*, introduzione a Il teatro Petruzzelli. Un restauro per la città, Bari, 2000.

C. MERCER, *The culture strand of the creative Europe programme 2014-2020*, Brussels, 2012, in [europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu).

F. MERUSI, *Sub art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Bologna-Roma, 1975.

M.V. MININNI, *Osservare Matera. Cultura, cittadinanza e spazio*, Macerata, 2022.

R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 13, maggio 2022.

T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, Roma, 2018.

T. MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Torino, 2015.

G. MORBIDELLI, *Introduzione*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, (a cura di) G. MORBIDELLI E A. BARTOLINI, QUADERNI CESIFIN, Torino, 2016.

A. MORRONE, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2014.

P. OTRANTO, *Più aperto e più rischioso il mercato internazionale dei beni culturali italiani*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, Anno XXVIII, fasc. 4, 2018.

A. PAPA, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022.

G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia; situazione in atto e tendenze,* ", relazione tenuta al convegno "I beni culturali in Italia dopo il Codice Urbani", tenutosi all'Università Cattolica di Milano il 1°.10.2004, in *Aedon*, 2004, 3.

E. PICOZZA E D. SICLARI, *Per una (ri)costruzione dei patrimoni culturali immateriali*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019.

D. PORENA, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 14, giugno 2022.

E. PSYCHOGIOPOULOU, *Cultural governance and the european Union. Protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Basingstoke, 2015.

E. PSYCHOGIOPOULOU, *The cultural mainstreaming clause of article 151 Ec. Protection and promotion of cultural diversity or hidden cultural agenda?*, in *European law journal*, 2006.

E. PSYCHOGIOPOULOU, *The cultural mainstreaming clause of article 151: protection and promotion of cultural diversity or hidden cultural agenda?*, in *European law journal*, 2012, 5.

M.G. PULVIRENTI, *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, Torino, 2022.

G. REPETTO, *Il diritto alla cultura*, in *gruppodipisa.it*, 2016.

F. SANTORO PASSARELLI, *Concetto di bene culturale*, in *Annali della pubblica istruzione*, Roma, 6, 11-12, 1972.

F. SANTORO PASSARELLI, *I beni della cultura secondo la costituzione*, in Studi per il XX anniversario della Assemblea Costituente, Roma, 1969.

M. SASSATELLI, *The arts, the State, and the Eu: cultural policy in the making of Europe social analysis*, in The international journal of social and cultural practice, 2007.

R. SASSU, *Il Marchio del patrimonio europeo a tre anni dall'entrata in vigore. Valutazioni preliminari e prospettive future*, Roma, 2015

W. SCHÄUBLE, *Il Trattato di Lisbona espressione di unità culturale dell'Europa*, in Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, (a cura di) F. BASSANINI E G. TIBERI, Bologna, 2010.

E. SCIACCHITANO, *L'evoluzione delle politiche sul patrimonio culturale in Europa dopo Faro*, in Citizens of Europe, Venezia, 2015.

G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in Aedon, 2017.

S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002.

S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010.

G. SEVERINI, *L'immateriale economico dei beni culturali*, in Aedon, 2015.

G. SEVERINI, *Commento agli artt. 6-7*, in Codice dei beni culturali e del paesaggio, (a cura di) M.A. SANDULLI, Milano, 2019.

(a cura di) P. STELLA RICHTER, *Governo del territorio e patrimonio culturale*, in Studi dal XIX Convegno nazionale A.I.D.U., Milano, 2017.

G. TEMPESTA, *I beni culturali d'interesse religioso*, Bari, 2014.

M. TIMO, *La disciplina dei beni culturali. Tendenze attuali ed aspetti problematici*, Pisa, 2017.

D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011.

M. VECCO, *L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale*, Milano, 2011 (sec. ediz.).

G. VOLPE , *Manuale di diritto dei beni culturali. Storia e attualità*, Padova, 2013.

L. ZAGATO, *L'identità europea come spazio culturale-politico: oltre i limiti della cittadinanza UE?*, in *Citizens of Europe*, Venezia, 2015.

G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura. Arte, scienza e Costituzione*, Torino, 2014.

## **Ringraziamenti**

al Prof. Alessandro Cioffi che, incoraggiandomi, mi ha costantemente seguito e indicato soluzioni sempre efficaci e innovative nel concepimento e nella stesura di questo lavoro,

alla Prof.ssa Annamaria Angiuli, esemplare docente universitaria, raffinata e sapiente studiosa del diritto amministrativo,

al Prof. Vincenzo Caputi Jambrenghi che mi ha mostrato il tempo e lo spazio che possiede ogni parola e molto mi ha insegnato del diritto e della sua professione,

alla libreria del bookshop “Kolibris” di Kaunas (Lituania), Capitale europea della cultura 2022 (con Novi Sad ed Esch-Sur-Alzette), che mi ha fatto sentire che, sconosciuti e lontani, possiamo condividere un “retaggio culturale comune”,

a mio figlio Joseph che, tenendomi per mano, mi ha fatto visitare, per la prima volta, il Parco archeologico di Pompei.