IL RUOLO DEL PATRIMONIO CULTURALE NEL TORTUOSO PERCORSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA*

di Laura Starace**

Sommario. 1. Rilievi preliminari: patrimonio culturale e identità nazionale. – 2. Il patrimonio culturale come motore dell'integrazione politica europea. – 2.1. Patrimonio di importanza europea e culture degli Stati membri. – 3. Note conclusive.

97

1. Rilievi preliminari: patrimonio culturale e identità nazionale. Non vi è dubbio che tra patrimonio culturale ed identità del gruppo sociale cui tale patrimonio appartiene esista un legame profondo. Ciò emerge con particolare evidenza se si guarda al processo di edificazione e consolidamento dell'identità di una comunità politica, ed al ruolo giocato – in questo contesto – dai beni culturali e paesaggistici.

A ben vedere, si è osservato, paesaggio, patrimonio storico-artistico e Nazione, sono «termini che si richiamano e si integrano reciprocamente»¹, che acquistano significato l'uno in relazione all'altro².

L'identità di una Nazione, invero, «si forma a partire dal complesso delle sue esperienze»³, e di tali esperienze il patrimonio culturale è plastica rappresentazione: esso costituisce propriamente espressione tangibile della storia di un popolo, della sua spiritualità e delle sue tradizioni, dell'arte e delle tecniche esercitate, delle interazioni realizzatesi con il territorio. In altri termini, il patrimonio è estrinsecazione di una memoria comune, di una cultura condivisa, che a sua volta costituisce determinante fattore di coesione, identificazione collettiva e integrazione politica. Secondo autorevole dottrina⁴, la cultura può persino considerarsi elemento costitutivo dello Stato moderno, aggiungendosi ai tre elementi tradizionali: popolazione, territorio, sovranità.

Il patrimonio culturale, d'altro canto, è tale proprio in ragione della relazione che lo lega alla comunità di riferimento. Non è un caso che ancora oggi goda di tanta fortuna la definizione elaborata dalla c.d. Commissione Franceschini che, per prima, ha ricollegato la nozione ad

* Sottoposto a referaggio.

** Dottoranda di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione – Università di Bari Aldo Moro.

¹ A. D'Aloia, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *Passaggi Costituzionali*, 2, 2022, 28. Nello stesso senso, Id. (voce), *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, 2016, 355.

² Significativo, a tal proposito, che il costituente abbia scelto di utilizzare la parola «Nazione» nell'ambito dell'art. 9, c. 2 Cost., a norma del quale la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico» appartenenti, per l'appunto, alla «Nazione». Termine complesso e polisemico, in tale contesto è impiegato nell'accezione di Stato-comunità. Cfr. F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione "Principi fondamentali (Art. 1-12)"*, Bologna - Roma, 1975, 446; G.F. Ferrari (voce), *Nazione*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1990, XX, 5.

³ A. D'Aloia, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, cit., 28.

⁴ Si allude, in particolare, al pensiero di Peter Häberle. Sul punto, si veda, ad esempio, P. Häberle, *La Constitución como cultura*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 6, 2002, 196.

una qualificazione in termini di «testimonianza materiale avente valore di civiltà»⁵. Formulazione, questa, fondata sul presupposto che a caratterizzare il bene culturale, ancor più che il pregio artistico, sia il suo valore identitario⁶: il suo essere rappresentativo di «modi di pensare sentire e vivere dei gruppi sociali nel tempo e nello spazio»⁷, prodotto di un determinato «contesto storico e della sua civiltà, anche nelle sue manifestazioni marginali e minoritarie»⁸.

Ma il patrimonio culturale non è solo privilegiato «veicolo di rappresentazione»⁹ del passato di un popolo. Ad esso va riconosciuto un ruolo di primo piano anche con riferimento alla definizione dell'identità culturale futura della comunità civile¹⁰. Ne costituisce testimonianza, nell'ambito dell'ordinamento italiano, la stessa formulazione dell'art. 9 Cost., tra i più lungimiranti della Carta fondamentale.

Dalla lettura congiunta dei primi due commi dell'articolo, si desume infatti che beni culturali e paesaggio debbano considerarsi strumento ai fini del progresso culturale del singolo e della comunità nel suo complesso¹¹. La tutela delle testimonianze culturali esistenti, prevista dall'art. 9, c. 2 Cost., è infatti presupposto e tramite per l'esercizio della funzione promozionale di cultura e ricerca di cui al primo comma. Tanto perché ogni bene è certamente testimonianza di un processo culturale compiuto ma, se messo nelle condizioni di esprimere il suo «valore culturale», è altresì mezzo idoneo ad innescare di nuovi.

Come se si trattasse del patrimonio genetico di una società¹², il patrimonio culturale è al

⁵ Il riferimento è alla dichiarazione I della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio, c.d. Commissione Franceschini: «Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà». Si veda, in proposito, la *Relazione della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 199 ss.

⁶ L'espressione impiegata dalla Commissione Franceschini si rinviene anche nell'attuale definizione di bene culturale, dettata dall'art. 2, c. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004), a norma del quale «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». Come emerge dalla definizione fornita dall'art. 134 del Codice medesimo, il valore identitario resta altresì elemento distintivo del paesaggio, il quale è «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». Come chiarito dal secondo comma, la tutela accordata dal Codice riguarda proprio quegli aspetti e caratteri del paesaggio «che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali».

⁷ Così M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 6.

⁸ V. M.A. Cabiddu, *Diritto alla bellezza*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, 374. Cfr., altresì, Id., *La società del "bellese" e il suo sistema*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 16. A parere dell'A. i beni culturali sono «ornamenta», cioè cose belle, ma anche «monumenta», cioè segni e simboli di valore storico, civile, politico», e – in ragione di tale densità di significati – «elemento portante della cittadinanza e dell'identità», come pare confermare il riferimento alla «Nazione» nell'ambito dell'art. 9, c. 2 Cost.

⁹ A. D'Aloia, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, cit., 28.

¹⁰ Sul tema, cfr. F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2016, 507.

¹¹ Sul punto, si vedano, *ex multis*: M. Betzu, *Articolo 9*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 2008, 79-80; M. Cecchetti, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 221.

¹² Cfr. S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Bari, 2018, 1. L'A., in particolare, già nelle considerazioni introduttive allo scritto, definisce il patrimonio culturale come «DNA» della società. Tale peculiare valore identitario è da annoverarsi tra le ragioni che più incidono sullo stato di grave pericolo in cui il patrimonio culturale versa in caso di guerra. La constatazione dei danni subiti dal patrimonio storico-artistico e dei rischi a cui esso è esposto in occasione dei conflitti, ha reso evidente la necessità di condurre un'azione di tutela a livello internazionale. Degna di nota, a tal proposito, la Convenzione

contempo rappresentazione statica e durevole di ciò che si tramanda da secoli e fattore capace di condizionare e determinare alcuni caratteri fondamentali della società, che potranno manifestarsi anche in un futuro lontano; documenta le comuni radici di un gruppo ed al contempo si dimostra sempre generativo e capace di dare forma al divenire dell'identità culturale¹³. D'altronde, la conoscenza e lo studio delle testimonianze del passato da sempre nella storia sollecitano rielaborazioni, che condividono con gli elementi di partenza solo alcuni aspetti – spesso marginali – e che pure in essi trovano una indispensabile condizione di esistenza¹⁴.

È per questo che risulta così importante la salvaguardia delle testimonianze aventi valore di civiltà: per impiegare le parole della Corte costituzionale, la cultura «non può essere protetta separatamente dal bene culturale»¹⁵.

Per le stesse ragioni, poi, una tutela meramente conservativa si rivela insufficiente, dovendo i pubblici poteri, al contrario, «nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura», incaricarsi altresì della valorizzazione del patrimonio e di garantirne la più ampia fruizione¹⁶. La «funzione culturale» del bene, invero, non può che esplicarsi nel rapporto con chi ne fruisce, mediante «la percezione e l'apprendimento dei valori da ess[o] custoditi»¹⁷.

Dunque, affinché il dettato dell'art. 9 Cost. possa trovare attuazione, come efficacemente affermato dal legislatore all'art. 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Repubblica deve provvedere sia alla tutela che alla valorizzazione del patrimonio culturale, le quali

dell'Aja del 1954, primo trattato multilaterale interamente dedicato alla protezione del patrimonio culturale nel caso di conflitti armati. Essa ha, peraltro, il merito di aver impiegato l'inedita denominazione di «bene culturale», poi mutuata nell'ordinamento nazionale.

¹³ In questo processo generativo, un ruolo fondamentale è giocato anche dalla contaminazione tra diverse culture: Parte, si è detto, si costruisce con la comunicazione e a sua volta facilita la comunicazione. Cfr. P. Häberle, M. Kotzur, *El arte, la cultura y su público en tiempos de pandemia*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 37, 2022, 335.

¹⁴ Il patrimonio culturale esistente pertanto è fattore di «ricchezza futura, poiché la sua conoscenza non si esaurisce in un mero godimento estetico attuale, ma incentiva e orienta alla creazione di nuova cultura, di nuova arte, e dunque di nuovo patrimonio, materiale e immateriale». Così F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, op. cit., 507. Sul punto, v. anche S. Settis, *Audizione VII Commissione Senato 13 giugno 2019*, secondo cui «preservare e incrementare sono due facce della stessa medaglia». Certamente allora salvaguardia e studio del patrimonio esistente potranno dare impulso al suo incremento, ma la conoscenza dei beni culturali pare altresì concorrere, più in generale, al pieno sviluppo della persona umana (incidendo ad esempio su qualità della vita ed inclusione sociale) e di conseguenza al progresso spirituale dell'intera società. Quest'ultimo aspetto viene evidenziato a più riprese nell'ambito della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (c.d. Convenzione di Faro), di cui si parlerà più diffusamente *infra*. Già nel preambolo si rimarca «il valore ed il potenziale di un'eredità culturale usata saggiamente come risorsa per lo sviluppo sostenibile e per la qualità della vita». Anche tra gli obiettivi della Convenzione emerge quello di «sottolineare che la conservazione dell'eredità culturale, ed il suo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita» (art. 1, lett. c).

¹⁵ Così Corte cost., sent. n. 118/1990.

¹⁶ *Ibidem*. Sul tema si vedano: S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Bari, 2018, 17; G. Pitruzzella, *La nozione di bene culturale (artt. 1, 2, 3 e 4 d.lg. 490/1999)*, in *Aedon. Rivista di diritto e arti online*, 2000. Il testo dell'art. 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio evidenzia la sussistenza di una relazione mezzo-fine tra valorizzazione (consistente «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») e promozione dello sviluppo della cultura.

¹⁷ P.G. Ferri (voce), *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, 223. Sul punto, cfr.: M.A. Cabiddu, *Diritto alla bellezza*, op. cit., 371; A. Papa, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, 741, secondo la quale «l'accesso del pubblico ai beni tutelati rappresenta [...] il necessario complemento del momento conservativo, solo così potendosi realizzare appieno la loro capacità di essere strumenti di riflessione e di conoscenza».

concorrono «a [preservare la memoria] della comunità nazionale e del suo territorio» e, contestualmente, «[a promuovere] lo sviluppo della cultura».

Salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, in definitiva, sembrano rappresentare presupposti indispensabili non soltanto nell'ottica di un consolidamento dell'*idem sentire* della comunità nazionale, ma anche ai fini della costruzione della sua identità culturale del presente e del futuro, in un processo creativo continuo¹⁸.

2. Il patrimonio culturale come motore dell'integrazione politica europea. Partendo da queste premesse, pare necessario domandarsi se e in che termini il patrimonio culturale possa contribuire alla costruzione ed al rafforzamento di un'identità diversa da quella nazionale, che anzi ambisce ad affermarsi travalicando i confini degli Stati del Vecchio Continente: quella dell'Europa unita. È opportuno interrogarsi cioè sulla possibilità di replicare il ragionamento condotto con riferimento alle identità culturali nazionali, riferendolo – con le dovute distinzioni – all'Unione europea. La risposta dovrà tener conto delle peculiarità di tale organismo sovranazionale, che pur non potendo essere senz'altro incasellato nella tradizionale categoria di Stato, ambisce a realizzare un'integrazione politica tra i Paesi membri.

Nel corso del lungo processo di integrazione europea, il patrimonio culturale ha raccolto su di sé un'attenzione crescente. Abbandonata invero la «asfittica dimensione» di un'integrazione esclusivamente economica, nella diversa prospettiva e nell'aspirazione ad un'unione politica, al fattore culturale è stata riconosciuta rilevanza determinante¹⁹, in quanto strumento di promozione di coesione sociale e senso di appartenenza, oltre che di benessere per i cittadini.

D'altra parte, affinché un'unione tra popoli si realizzi – mediante un'adesione convinta ad un progetto politico condiviso – non può che risultare indispensabile la promozione di una più profonda conoscenza e comprensione tra i cittadini e un'apertura reciproca delle diverse identità culturali, che nel territorio europeo sono molteplici, dovendosi considerare, oltre a quelle nazionali, anche numerose identità culturali regionali e finanche locali, di notevole rilievo. Allo stesso modo è lampante la necessità di valorizzare quelli che sono i numerosi e significativi tratti comuni alle differenti identità, frutto inevitabile di una storia europea attraversata da sistematiche relazioni tra i territori, di tipo economico, politico, religioso ed, appunto, culturale. La dialettica unità-molteplicità trova un suo riflesso nel patrimonio storico-artistico di cui l'Europa è ricca: patrimonio plurale, caratteristico di ogni Nazione, che eppure spesso lascia intravedere radici condivise, trasversali ai singoli Stati²⁰.

In questo contesto, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali sembrano poter effettivamente accelerare il tortuoso processo di integrazione culturale europea, in cui da tempo pare avanzarsi a piccoli passi (e con qualche occasionale passo indietro), anche perché

¹⁸ Sulla cultura come «linea di congiunzione tra memoria e proiezione nel futuro», v. M.A. Cabiddu, *La società del "bellesere" e il suo sistema*, op. cit., 24 ss., secondo cui «da lungimirante intuizione dei Costituenti di riunire in un unico articolo, collocato fra i principi fondamentali, la promozione dello sviluppo culturale e della ricerca scientifica e tecnica e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione ci dice non solo del rango da essi assegnato a beni e interessi con ciò posti a fondamento dell'identità nazionale ma anche della loro consapevolezza circa lo stretto legame tra memoria del passato e proiezione nel futuro di un Paese come l'Italia così ricco di storia, natura e cultura».

¹⁹ Cfr. M. Fiorillo, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa Unita*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, 2 ss. Sul punto, si veda altresì L. J. Sánchez-Mesa Martínez, *Reflexiones en torno a la evolución de la intervención comunitaria en el Derecho de la Cultura: el papel del Patrimonio Cultural en el proceso de integración y el correspondiente a las instituciones europeas en su salvaguardia*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 24, 2005, 72.

²⁰ Cfr. L. J. Sánchez-Mesa Martínez, *Reflexiones en torno a la evolución de la intervención comunitaria en el Derecho de la Cultura*, cit., 72.

«l'idea di una doppia appartenenza culturale, nazionale ed europea, ha difficoltà a farsi strada ed incontra delle resistenze poiché lascia temere una perdita di sovranità nazionale a profitto del modello comunitario»²¹.

Sono immediatamente percepibili le potenzialità che il patrimonio può esprimere, quale fattore di unificazione di un gruppo e rafforzamento di identità collettive, e pare senz'altro auspicabile che esso possa funzionare da catalizzatore nel processo di integrazione europea. Nondimeno l'inscindibilità tra cultura e identità nazionale condiziona lo sviluppo delle politiche e la produzione normativa dell'Unione: i beni culturali restano pilastro delle singole identità, il che rende particolarmente faticoso per gli Stati membri, i quali notoriamente oscillano tra apertura all'Europa e cieca chiusura entro i propri confini, cedere sovranità in una materia tanto peculiare.

Quale risultato di questa perpetua tensione, nell'ordinamento europeo da un lato resta riservata ai singoli Paesi la competenza a determinare l'estensione del proprio patrimonio nazionale ed a dettarne la disciplina – l'art. 167 TFUE infatti esclude «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» – dall'altro si prevede che l'Unione, nel rispetto della ricchezza della sua diversità culturale e linguistica, vigili «sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo» (art. 3 TFUE). Inoltre, sono stati individuati, in particolare a partire dal Trattato di Maastricht, taluni compiti affidati all'Unione, che le consentono, in virtù del principio di sussidiarietà, di «sostenere, coordinare o completare» (art. 6 TUE) l'azione degli Stati in materia di cultura, intervenendo anche con riferimento al patrimonio culturale. L'Unione europea può pertanto realizzare «azioni culturali comuni, da intendere, però, come complementari e non antagoniste rispetto a quanto perseguito dagli Stati membri»²².

La norma di riferimento è l'art. 167 del TFUE, che rivela tutta l'ambivalenza delle attuali politiche ed iniziative dell'Unione europea in materia di patrimonio culturale, a sua volta specchio dell'ambivalenza propria di un organismo sovranazionale *sui generis*, che si propone di promuovere un'unione sempre più stretta tra i popoli», senza negare le identità nazionali²³. Ai sensi dell'art. 167, primo comma, del TFUE «l'Unione contribuisce al pieno sviluppo [delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali], evidenziando nel contempo [il retaggio culturale comune]». A norma del secondo comma, interviene a supporto dell'azione degli Stati sia con riferimento al «miglioramento della conoscenza e della diffusione della [cultura] e della [storia dei popoli europei]», che alla «conservazione e [alla] salvaguardia del [patrimonio culturale di importanza europea]».

In aderenza ai principi sopra esposti, sembra possibile individuare negli interventi dell'Unione europea in materia di beni culturali due finalità o due linee direttrici: da un lato emerge l'aspirazione all'individuazione ed alla valorizzazione di un «patrimonio culturale d'importanza europea», che trascenda i patrimoni nazionali e sia espressione di un'identità collettiva; dall'altro, può rilevarsi l'intento di proteggere e sostenere peculiari forme identitarie, nazionali e financo locali, ed i beni che di esse sono manifestazione. La contraddittorietà tra i due obiettivi, come si cercherà di dimostrare, è solo apparente.

2.1. Patrimonio di importanza europea e culture degli Stati membri. Per quanto

²¹ V. Reding, *Uno spazio culturale per una cittadinanza comune*, in *Economia della Cultura*, 1, 2000, 6.

²² S. Cavaliere, *Iniziative culturali, imprese e concorrenza*, in *Amministrazione in Cammino*, 2021, 9.

²³ Tra gli obiettivi principali perseguiti dall'Unione europea, come emerge dal preambolo del Trattato sull'Unione europea, vi è quello di «portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà», oltre che quello di «intensificare la solidarietà tra i [...] popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni».

concerne la prima finalità perseguita, pare innanzitutto opportuno chiarire cosa debba intendersi per «patrimonio culturale d'importanza europea». La locuzione, evidentemente connessa a quella di «retaggio culturale comune», anch'essa impiegata nel testo dell'art. 167 TFUE, trova il suo antecedente nel concetto di «patrimonio culturale comune» già presente nella Convenzione culturale europea, sottoscritta il 19 dicembre 1954, nonché nella risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 1979, sul programma d'azione comunitaria nel settore culturale²⁴. Il patrimonio d'interesse europeo sembra aver trovato poi compiuta definizione nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società (la c.d. Convenzione di Faro)²⁵ adottata il 27 ottobre 2005, sottoscritta dall'Italia nel 2013, e successivamente ratificata con l.n. 133/2020. Ai sensi dell'art. 3, il «patrimonio comune dell'Europa» consiste in «tutte le forme di patrimonio culturale in Europa che costituiscono nel loro insieme una fonte condivisa di ricordo, di comprensione, di identità, di coesione e creatività». Stando alla Convenzione, vi rientrerebbero poi anche «gli ideali, i principi e i valori, derivati dall'esperienza ottenuta grazie al progresso e nei conflitti passati, che promuovano lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fondata sul rispetto per i diritti dell'uomo, la democrazia e lo Stato di diritto» (art. 3, lett. b)).

Come si è anticipato, il riferimento ad un patrimonio comune pare «un coraggioso tentativo di superare l'idea di patrimonio culturale di esclusivo interesse nazionale», in nome di una memoria collettiva²⁶. L'art. 167 TFUE sembra cioè aprire alla possibilità di attribuire rilevanza autonoma ad espressioni culturali che siano diretta manifestazione della storia, dei valori e di una identità specificamente europea, da tutelare e valorizzare al fine di rafforzare il senso di appartenenza all'Unione e promuovere il dialogo interculturale.

Particolarmente rappresentativo della finalità in discorso è il c.d. Marchio del patrimonio europeo, riconoscimento nato da un'iniziativa intergovernativa e diventato oggetto di una azione dell'Unione con la decisione n. 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011²⁷.

Tale decisione stabilisce che «i siti candidati per il marchio [debbano] avere un valore europeo simbolico e [...] rivestire un ruolo importante nella storia e nella cultura d'Europa e/o nella costruzione dell'Unione europea. Essi devono dimostrare pertanto di possedere una o più

²⁴ Ne dà conto M. Fiorillo, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa Unita*, cit., 4.

²⁵ Sebbene non faccia parte del diritto dell'Unione europea, pare opportuno tenere in debita considerazione la Convenzione di Faro nell'esaminare le iniziative comunitarie in materia di patrimonio culturale. Il Consiglio d'Europa, del resto, è un importante *partner* internazionale dell'Unione nel settore: sono numerose le iniziative realizzate in collaborazione tra UE e Consiglio d'Europa, si pensi alle Giornate europee del patrimonio. La Commissione Europea ha peraltro sottoscritto con il Consiglio d'Europa l'accordo “*The Faro Way*”, proprio ai fini della promozione congiunta dei principi della Convenzione di Faro. Sulla Convenzione, con particolare riferimento alle innovazioni ed alle criticità conseguenti alla sua ratifica, si vedano, *ex multis*: P. Carpentieri, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 4, 2017, 1-29; V. Di Capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 3, 2021, 162-171; A. Gualdani, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 3, 2020, 272-280; G. Severini, P. Carpentieri, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, 224-274.

²⁶ M. Fiorillo, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa Unita*, cit., 5.

²⁷ Come si evince dal sito internet marchiopatrimonio.cultura.gov.it, obiettivo dichiarato dell'azione è quello di «rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini europei (soprattutto dei giovani) all'Unione Europea [...] sviluppare la conoscenza della storia dell'Europa e della costruzione dell'Unione Europea, favorendo la consapevolezza del patrimonio culturale comune, seppure diverso, soprattutto in relazione ai valori democratici e ai diritti umani alla base del processo di integrazione europea». Altre finalità perseguite sono la promozione del dialogo interculturale e dello sviluppo economico sostenibile locale, mediante il turismo culturale.

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» (art. 7)²⁸.

Tutto ciò premesso, occorre precisare che la finalità di promozione di un «patrimonio culturale d'importanza europea» non è certamente idonea a giustificare l'imposizione del «monopolio di una cultura europea omogenea e uniforme per tutti»²⁹: la valorizzazione del patrimonio comune – fondamentale ai fini di un'integrazione politica in ragione dei valori identitari espressi e del «contributo apportato dai siti selezionati alla storia e alla cultura europee, compresa la costruzione dell'Unione»³⁰ – deve pur sempre considerarsi complementare rispetto alle altre azioni perseguite a livello europeo, a supporto degli Stati nella tutela dei differenti patrimoni nazionali.

Del resto, facendo riferimento ancora una volta all'art. 167 TFUE, è evidente che l'impegno delle Istituzioni nell'evidenziare il retaggio culturale comune trovi il suo contraltare nel concomitante dovere di contribuire al pieno sviluppo ed alla diffusione delle culture – in un'accezione plurale – nel rispetto delle diversità nazionali e regionali.

Da sempre la salvaguardia e la promozione di espressioni culturali nazionali, regionali e persino locali costituisce componente imprescindibile delle azioni dell'Unione in materia di cultura. Il legislatore comunitario, d'altronde, mostra piena consapevolezza del fatto che «la ricchezza culturale dell'Europa [stia] esattamente nella varietà e molteplicità delle sue manifestazioni nei vari livelli territoriali che la compongono»³¹. La diversità, in altri termini, è connaturata all'identità comune: affinché quest'ultima possa essere conservata nel suo carattere composito, è necessario, nel processo di progressiva integrazione tra i popoli, evitare l'omologazione, dunque la scomparsa delle culture, specie di quelle minori, che dovranno essere protette e valorizzate.

Questa tendenza, che si estrinseca anche e soprattutto in azioni inerenti al patrimonio, ha trovato conferma nella Convenzione di Faro. L'art. 2 della Convenzione definisce il patrimonio culturale come «insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, costantemente in evoluzione». È manifesto che, nell'individuazione di ciò che deve considerarsi parte del patrimonio culturale, si intenda attribuire un ruolo di primo piano ai cittadini, quali soggetti attivi del processo, ed in particolare alle «comunità patrimoniali», gruppi che possono avere un'estensione territoriale più o meno ampia – sovranazionale, nazionale, regionale e soprattutto locale – «che attribuiscono valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale, che essi desiderano, nel quadro dell'azione pubblica, mantenere e trasmettere alle generazioni future» (art. 2, lett. b)). Stando alla Convenzione, in altri termini, deve qualificarsi come patrimonio culturale, e dunque essere protetto, ciò che è espressione dell'identità di un gruppo sociale, per quanto

²⁸ Il Marchio del patrimonio europeo è stato assegnato a quattro siti italiani: il Museo Casa De Gasperi di Pieve Tesino (Trento), premiato nell'ambito della selezione 2014, il Forte Cadine (Trento) selezionato nel 2017, l'Area archeologica di Ostia antica (Roma) selezionata nel 2019, e, da ultimo, l'isola di Ventotene, luogo in cui Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, tra il 1941 e il 1944, scrissero *Per un'Europa libera e unita*, il c.d. Manifesto di Ventotene. Significativo che il «Marchio» sia stato riconosciuto per ben due volte a Ventotene: al momento della creazione dell'iniziativa intergovernativa e successivamente, nell'ambito della selezione 2021, quando le è stato assegnato dalla Commissione europea.

²⁹ M. Fiorillo, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa Unita*, cit., 8.

³⁰ Decisione n. 1194/2011/UE.

³¹ *Ibidem.* L. J. Sánchez-Mesa Martínez, *Reflexiones en torno a la evolución de la intervención comunitaria en el Derecho de la Cultura*, cit., 92.

ristretto quest'ultimo possa essere.

Può sembrare paradossale che le Istituzioni dell'Unione si impegnino contestualmente nel valorizzare un patrimonio «d'importanza europea» ed un patrimonio il cui rilievo risieda semplicemente nel legame culturale con una specifica comunità locale. A ben vedere, però, le due politiche sono dirette al raggiungimento dei medesimi obiettivi di integrazione e coesione sociale: esse sembrano costituire due facce della stessa medaglia, da leggersi e da perseguirsi contestualmente, affinché l'una trovi chiarezza di significato nella relazione con l'altra.

Si è già detto che la finalità di promozione di un patrimonio che sia testimonianza del retaggio comune trova il suo limite nella necessità di salvaguardare la ricchezza culturale dell'Unione, consustanziale alla sua stessa identità.

Dall'altro lato, la scelta di promuovere una «cultura delle differenze» non è fine a se stessa, perché contribuisce innanzitutto – ed in modo determinante – all'individuazione degli «elementi di consonanza» che caratterizzano le diverse esperienze europee. Ma per la costruzione di un'identità europea sono altresì rilevanti le «distanze» tra le esperienze culturali³²: sin dal preambolo del TUE si evidenzia come l'Unione europea si ispiri «alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i *valori universali* dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto»³³. In quest'ottica, anche manifestazioni culturali particolari possono dirsi rappresentative dell'identità europea, perché portatrici «di valori che appartengono idealmente non solo alla comunità che li ha manifestati»³⁴.

Da ultimo, se è vero che i valori culturali dell'Unione si sviluppano a partire da eredità differenti e che il patrimonio storico, artistico e paesaggistico non è solo idoneo a dare testimonianza del passato, ma – come si è detto – è altresì capace di dare avvio a nuovi processi culturali, non può dubitarsi che anche la valorizzazione delle molteplici espressioni culturali locali possa contribuire alla definizione, in divenire, di un'identità europea comune. Ciò soprattutto laddove l'Unione non si limiti a «finanziare attività di salvaguardia, ma [incentivi] forme di conoscenza e di fruizione di tale patrimonio da parte di tutti i cittadini europei»³⁵, specie attraverso la promozione delle innovazioni tecnologiche³⁶ e della mobilità delle persone, dei giovani in particolare³⁷.

³² Cfr. A. Papa, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, op. cit., 733. V., altresì: P. Bilancia, *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in P. Bilancia (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, 2016, 7; L. J. Sánchez-Mesa Martínez, *Reflexiones en torno a la evolución de la intervención comunitaria en el Derecho de la Cultura*, cit., *passim*.

³³ Corsivi aggiunti.

³⁴ A. Papa, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, cit., 733.

³⁵ *Ibidem*, 742.

³⁶ Le nuove tecnologie possono oggi fornire un supporto determinante nell'esercizio di taluni diritti fondamentali, ivi compreso il diritto di accedere al patrimonio ed alla cultura in generale. Sono evidenti le potenzialità in ambito europeo: la capacità degli strumenti digitali di annullare le distanze può senz'altro favorire la conoscenza del patrimonio degli altri Paesi, oltre che la «contaminazione» e il dialogo interculturale (rilevante, a tal proposito, la piattaforma Europea, che consente di fruire di un vasto materiale digitale relativo al patrimonio culturale europeo). Ne deriva la necessità di intervenire, anche a livello europeo, sul c.d. *digital divide*, affinché le possibilità offerte dalle tecnologie non diventino paradossalmente motivo di esclusione e «diaframma ostativo alla [...] piena realizzazione [dei diritti]». L'espressione è di R.G. Rodio, *Diritti fondamentali e tecnologie informatiche: i profili problematici dell'e-Government*, in *Diritto mercato tecnologia*, 2, 2016, 261. Sul tema, si rinvia alla *Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2022 sul divario digitale: le differenze sociali create dalla digitalizzazione*.

³⁷ Si pensi, ad esempio, al programma Erasmus, nato nel 1987 con l'obiettivo di rafforzare l'identità europea. Negli anni ha coinvolto più di 13 milioni di persone, promuovendo in modo efficace mobilità ed esperienze formative interculturali, tanto che, secondo Umberto Eco, al programma va attribuito il merito di aver «creato

In definitiva, il consolidamento di un'identità europea, funzionale ad un'effettiva integrazione politica, sembra dover prendere le mosse dall'apparente contraddizione unità-pluralità: dalla valorizzazione delle radici comuni, testimonianza di una storia condivisa in cui i cittadini possano immediatamente riconoscersi, e contestualmente dalla conoscenza delle differenze, dall'incontro e dal dialogo interculturale, che sollecitino – da parte dei cittadini stessi – rielaborazioni, creazione culturali nuove e propriamente europee.

3. Note conclusive. L'analisi delle misure intraprese dall'Unione consente di scorgere «le basi per un possibile sviluppo di una politica culturale condivisa e, a valle di questa, la possibilità di creare un'identità culturale (e, quindi, anche politica) sentita come comune da tutti i cittadini europei»³⁸ e da questi avvertita come valore aggiunto, non «in antagonismo col sentimento di appartenenza alle comunità nazionali, regionali o locali»³⁹. L'identità europea, invero, non intende sostituire le altre «appartenenze», al contrario si sviluppa – attraverso i valori che ne costituiscono il nucleo – proprio a partire da queste ultime.

Pare inoltre opportuna, in conclusione, una precisazione: alla luce delle considerazioni sopra esposte, risulta evidente che il patrimonio culturale europeo oggetto dell'attenzione delle Istituzioni dell'Unione non consista in una mera sommatoria dei patrimoni nazionali. Invero, senza voler invadere la competenza degli Stati in materia, o derogare *in peius* alla tutela da questi accordata, l'Unione sembra compiere un passo ulteriore: essa aspira a valorizzare anche beni che, pur non rientrando nell'ambito di applicazione della normativa nazionale, siano «d'interesse europeo», perché diretta testimonianza della storia o dei valori dell'Unione, oppure perché – nelle loro peculiarità – comunque idonei a promuoverne la diffusione e l'affermazione.

Si pensi, ad esempio, all'ordinamento italiano: la nozione di bene culturale dettata dal legislatore ordinario soggiace ad uno «stretto regime di tipicità»⁴⁰, che non permette di ricomprendere nel novero dei beni tutelati quelli di esclusiva rilevanza regionale o locale, beni tenuti in debita considerazione, invece, – come si è illustrato – nell'ambito delle azioni dell'Unione europea.

A questi beni, ad ogni modo, sembra possibile attribuire un rilievo costituzionale: è la stessa Consulta ad ammettere che nell'ambito oggettivo dell'art. 9 Cost. – ciò a riprova della lungimiranza del suo testo – possano rientrare anche «beni non appartenenti alla categoria dei «beni culturali» così come individuata dal legislatore statale»⁴¹, che presentino «sia pure

la prima generazione di giovani europei». La citazione è tratta dall'articolo di giornale di G. Riotta, *Eco: scommetto sui giovani nati dalla rivoluzione Erasmus* 26 gennaio 2012, in *La Stampa*.

³⁸ S. Cavaliere, *Iniziative culturali, imprese e concorrenza*, cit., 23.

³⁹ V. Reding, *Uno spazio culturale per una cittadinanza comune*, cit., 11.

⁴⁰ A. Bartolini (voce), *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Annali VI, Milano, 2007, 97.

⁴¹ M. Cecchetti, *Art. 9*, cit., 228. Sul punto, anche F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, cit., 519. Similmente, non rientrano nella definizione di cui all'art. 2, c. 2, d.lgs.n. 42/2004 e non sono pertanto soggetti alla disciplina codicistica, i beni culturali «immateriali» o «beni culturali-attività», così denominati perché la loro funzione identitaria si esprime in assenza di un relativo supporto fisico. Impiegando il termine «cose», il Codice evidentemente impone, nell'identificazione dei beni culturali, il requisito della materialità. Tale requisito, d'altronde, era già rinvenibile nella menzionata dichiarazione I della Commissione Franceschini, che parlava espressamente di «testimonianza *materiale* avente valore di civiltà». Nondimeno, il patrimonio culturale immateriale acquista rilievo a livello comunitario ed internazionale, come emerge ad esempio dalla lettura delle Convenzioni Unesco e della Convenzione di Faro. Non solo: se è vero, come si è detto, che resta escluso dal perimetro di applicazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (a tal proposito, l'art. 7-bis, rubricato «Espressioni di identità culturale collettiva», chiarisce, coerentemente, che «le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente

residualmente, un qualche interesse ‘culturale’ per una determinata comunità territoriale»⁴². In tale contesto, si riconosce la sussistenza di una potestà legislativa delle Regioni, da esercitarsi «non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva»⁴³.

Stando all’orientamento consolidato della Corte costituzionale, dunque, il testo della nostra Carta fondamentale autorizza l’impiego di una nozione di patrimonio culturale più ampia, comprensiva anche di esperienze tipicamente regionali, il che lascia sperare che, in materia, possa assistersi ad un impegno sinergico tra i diversi livelli di governo, compreso quello europeo.

Abstract. Tra l’identità di una Nazione ed il suo patrimonio storico, artistico e paesaggistico esiste un intimo legame. Il patrimonio culturale, invero, costituisce espressione della memoria collettiva di un popolo e, come testimoniato dalla formulazione dell’articolo 9 della nostra Costituzione, svolge altresì un ruolo di primo piano nella definizione dell’identità culturale futura della comunità civile. Partendo da queste premesse, si rifletterà sul ruolo che il patrimonio culturale può rivestire con riferimento alla costruzione ed al rafforzamento di un’identità diversa da quella nazionale, quella dell’Europa unita.

Ad essere approfonditi saranno le attuali politiche ed iniziative dell’Unione europea in materia di patrimonio culturale, le quali sembrano rispecchiare l’ambivalenza propria di un organismo sovranazionale che intende promuovere un’«unione sempre più stretta tra i popoli», senza negarne le identità nazionali.

Abstract. An intimate bond is found between the identity of a country and its cultural heritage. As a matter of fact, cultural heritage is an expression of the collective memory of a people and, as the wording of Italian Constitution’s Article 9 makes clear, it also has a significant impact on the definition of a community’s future cultural identity. Starting from these premises, the paper explores the role cultural heritage can play in the construction and strengthening of a different identity, the identity of the European union.

Current European policies and initiatives in cultural field seem to mirror the ambivalence of a supranational organization that intends to promote an "ever closer union among peoples", while preserving their national identities.

Parole chiave. Patrimonio culturale – culture – Unione europea – identità.

codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l’applicabilità dell’articolo 10»), tuttavia esso sembra poter rientrare nel più ampio ambito oggettivo dell’art. 9. In tema di patrimonio culturale immateriale, cfr: M. Cecchetti, *Art. 9*, cit., 226 ss.; A. Bartolini, *Beni culturali (diritto amministrativo)* (voce), cit., 110 ss.

⁴² Così Corte cost., sent., n. 194/2013, considerato in diritto 7. La Corte costituzionale ha affermato che: «la circostanza, infatti, che una specifica cosa non venga ‘classificata’ dallo Stato come di ‘interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico’, e dunque non venga considerata come ‘bene culturale’, non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse ‘culturale’ per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità». V. altresì Corte cost., sent. n. 94/2003 e, a commento di tale pronuncia, *ex multis*, A. Poggi, *Verso una definizione aperta di “bene culturale”? (a proposito della sentenza n. 94/1993 della Corte Costituzionale)*, in *Aedon. Rivista di diritto e arti online*, 1, 2003.

⁴³ Corte Cost., 17 luglio 2013, n. 194, considerato in diritto 7. Sul punto, S. Cavaliere, *Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale in tema di altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, 6. Sul riparto di competenze in materia di beni culturali, v. anche M. Picchi, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

Key words. Cultural heritage – cultures – European union – identity.