

Barbara Accettura

I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali

(doi: 10.7390/10034)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, settembre 2003

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali

di [Barbara Accettura](#)

Sommario: [1. Premessa](#). - [2. Le politiche per i beni culturali negli ordinamenti europei](#). - 2.1. Il modello italiano. - 2.2. Il modello francese. - 2.3. Il modello britannico. - 2.4. Il modello tedesco. - 2.5. Il modello spagnolo. - 2.6. Il modello greco. - [3. L'evoluzione della politica culturale europea](#). - [4. Il Trattato di Maastricht e le nuove politiche culturali](#). - [5. Verso una nozione di patrimonio culturale europeo: problemi e prospettive](#). - [6. Considerazioni conclusive](#).

1. Premessa

Lo stato del dibattito che sta interessando il riordino legislativo dei beni culturali, nel nostro ordinamento, non ha fino ad ora affrontato una questione, certamente non nuova, sebbene ancora priva di indicazioni risolutive: quella relativa al "se" sia configurabile un "diritto comunitario dei beni culturali", con il quale anche il legislatore interno debba essere chiamato in prospettiva a confrontarsi, oppure se il "diritto dei beni culturali" sia (e sia destinato a rimanere) uno degli ultimi diritti nazionali.

Sullo sfondo vi è un interrogativo preliminare che come tale precede e informa di sé la questione: se quella dei beni culturali sia materia nella quale si esprimono interessi la cui migliore soddisfazione possa essere garantita da livello statale ovvero interessi la cui migliore realizzazione presupponga una dimensione sovranazionale.

Dal punto di vista metodologico, la risposta a questi interrogativi suggerisce un esame ed una comparazione delle politiche culturali accolte nei paesi europei che presentano, in materia, le esperienze più significative al fine di evidenziare i punti di massima convergenza e quelli di massima divergenza tra i diritti nazionali e di verificare eventuali ibridazioni o trapianti.

Dal punto di vista contenutistico si tratta poi di verificare se e quali opportunità possa offrire un sistema europeo dei beni culturali: se ed eventualmente quali modelli proponga per il coordinamento e la cooperazione degli stati membri in materia di beni culturali.

Una breve ricostruzione delle tappe principali dell'evoluzione delle politiche culturali della comunità consente poi una sia pur approssimativa verifica delle risultanze degli interventi comunitari in materia. A quest'ultimo proposito, volendo indicare sinteticamente il nucleo centrale dell'indagine si può dire che ci si propone di individuare gli obiettivi della politica culturale comunitaria, i soggetti istituzionali coinvolti, i processi decisionali, e dunque i modelli relazionali che si sviluppano tra gli ordinamenti nazionali e quello

comunitario.

Il tutto presuppone la consapevolezza, di ordine meramente terminologico, che "cultura" è espressione ampia e non necessariamente coincidente con quella di beni culturali - cose e che le politiche culturali costituiscono il più ampio contesto entro il quale si collocano le politiche che hanno ad oggetto il patrimonio culturale inteso come insieme di beni culturali-cose [1].

2. Le politiche per i beni culturali negli ordinamenti europei

L'analisi comparata dei modelli adottati in materia dai paesi europei che, a questo scopo, si ritengono portatori delle esperienze più significative può essere condotta assumendo le seguenti direttrici d'indagine:

A) la nozione di patrimonio culturale accolta e l'estensione della stessa;

Si tratta cioè di verificare se gli ordinamenti considerati, riconoscendo l'esistenza di un insieme di beni unificati dal valore culturale, esprimano una differenziazione nel regime previsto per tali beni e se sia riconoscibile la *ratio* di tale differenziazione.

B) le azioni in cui di volta in volta si concretano gli interventi in materia di beni culturali;

A questo proposito, ci si propone soprattutto di considerare le azioni e gli orientamenti espressi dai singoli ordinamenti in relazione alle finalità assunte come obiettivo dell'intervento pubblico. Considerare le conseguenze prodotte da tale stato di cose consente di individuare se esistano modelli organizzativi condivisi. Ciò vale con particolare riferimento per le modalità con cui possono essere soddisfatti gli interessi pubblici ai quali beni culturali sono connessi.

Si può dire in sostanza che il contenuto delle funzioni riconducibili a tali beni è di volta in volta correlato alla concezione che si accolga dell'interesse pubblico e delle modalità per perseguirlo. Al riguardo si tratta di vedere in particolare quali siano le forme di interazione-collaborazione pubblico/privato (privatizzazioni, outsourcing), ed eventualmente quali siano i soggetti privati, se siano organismi con fine di lucro o no profit; quali risorse vengono destinate alle politiche dei beni culturali, quali siano le soluzioni cui gli ordinamenti nazionali affidano l'incentivazione degli investimenti in materia.

C) i soggetti delle politiche culturali, ovvero gli assetti istituzionali.

Sullo sfondo dell'analisi dedicata a questi temi si collocano i differenti contesti amministrativo ed istituzionale nei quali, in ciascun ordinamento, si colloca la disciplina dei beni culturali. Ciò in quanto è innegabile che il sistema dei beni culturali sconta le incertezze derivanti da tali dinamiche (grado di decentramento burocratico-organizzativo dell'amministrazione; rapporti tra il centro e le autonomie territoriali).

2.1. Il modello italiano

Passando a verificare lo "stato dell'arte" in materia di beni culturali nell'ordinamento italiano non deve sorprendere come, nonostante l'ampio processo di riforma che ha interessato il settore negli ultimi anni, e che ancora non è concluso, essendo anzi esposto oggi ad un ulteriore percorso riformatore di cui non sono ancora conoscibili gli esiti, le questioni aperte siano ancora molte. Tante dipendono dalle incertezze del contesto istituzionale ed amministrativo. Ciò è particolarmente vero in quanto la definizione delle categorie dei beni di riferimento e le funzioni connesse agli stessi vengono di volta in volta precisate anche in relazione allo scenario istituzionale.

Ecco perché diviene indispensabile, tenendo conto della eccezionalità del patrimonio storico-artistico

italiano nel panorama europeo, pervenire ad una chiara definizione del "chi fa che cosa".

Un tentativo di ricostruzione deve prendere dunque le mosse da alcune questioni di rilievo centrale: il contenuto giuridico da attribuire alla nozione di bene culturale, l'individuazione dei settori di intervento, la ripartizione delle competenze. Si tratta di aspetti assai rilevanti sui quali resta ancora da fare chiarezza.

Quanto alla definizione di bene culturale, è stato più volte sottolineato come la questione non sia meramente nominalistica [2]. L'accoglimento di un'opzione interpretativa piuttosto che di un'altra dipende dal tipo di concezione che si assume in ordine alla natura del patrimonio culturale. Insomma, la nozione che si intenda accogliere "esprime una differente visione dell'assetto proprietario e del rapporto che si instaura tra situazione di appartenenza e funzione sociale di tali beni" [3]. In altri termini, si tratta di individuare la ratio dell'inclusione nella categoria di alcuni beni piuttosto che di altri, e dunque la ratio che guida la sottoposizione dei beni prescelti ad un regime differenziato.

Le difficoltà connesse all'individuazione di una definizione generale di bene culturale derivano dalla constatazione dell'eterogeneità dei beni cui dovrebbe farsi riferimento [4].

Due le impostazioni accolte nella nostra tradizione giuridica: quella c.d. normativa, in virtù della quale i beni culturali intanto sono assoggettati ad una speciale disciplina in quanto sono ricompresi tra quelli indicati dal legislatore; quella c.d. "aperta" alla stregua della quale sono beni culturali tutti quei beni che costituiscono espressione di un determinato valore. Così, mentre l'art. 1 legge 1 giugno 1939, n. 1089 non dà contenuto giuridico al bene culturale ma individua una serie di "cose" oggetto della disciplina di tutela; l'[art. 148 decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#), recependo la proposta della c.d. commissione Franceschini, definisce il bene culturale quale bene "che costituisce testimonianza avente valore di civiltà".

E' evidente che se per un verso una nozione "aperta" presenta il vantaggio di rendere il sistema flessibile rispetto alle dinamiche culturali in atto, per altro verso, pone il problema dei limiti all'intervento pubblico in sede di individuazione dei beni, ma ciò che è più rilevante, presuppone l'identificazione di un valore comune di cui tali beni dovrebbero costituire espressione.

Se si considera però che tale formulazione non è stata accolta dall'intervento normativo di cui al [decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490](#), alla stregua del quale si è tornati ad una definizione tradizionale, ricognitiva [5], di bene culturale, non è difficile rendersi conto di come la questione sia tutt'altro che definita. Ciò in quanto, come è stato sottolineato [6], con il T.U. si è inteso dare attuazione ad una delega che aveva ad oggetto la sistemazione della materia attraverso il coordinamento della legislazione senza dunque proporsi di risolvere il problema relativo al valore giuridico da ricondurre alla categoria.

Con ciò non si intende sminuire la portata del testo unico, ma piuttosto rilevare come la soluzione da ultimo accolta nel nostro ordinamento, se ha il pregio di limitare in un certo qual modo l'intervento pubblico, cionondimeno, presenta il limite di non fornire elementi utili ad individuare la ratio da seguire nell'assoggettare determinati beni ad una disciplina unitaria. La questione, peraltro, non può ancora dirsi definita: un recentissimo intervento della Corte costituzionale [7] sembra riproporre una nozione "aperta" di bene culturale [8].

Fin qui il problema connesso alla definizione dei beni culturali. Si tratta ora di allargare il discorso alle funzioni a tali beni correlate.

Il [d.lg. 112/1998](#), definendo gli ambiti di intervento pubblico nel settore dei beni culturali, finisce con il consacrare a livello legislativo il mutamento prospettico suggerito dagli studiosi della materia: il passaggio da un'impostazione "protezionistica" ad un'impostazione "liberistica" nella politica dei beni culturali.

Certo l'obiettivo che il legislatore si propone introducendo tali definizioni è ben lungi dall'effetto prodotto. La norma nasce in un contesto di riforma dell'ordinamento e si propone una ripartizione delle funzioni in materia di beni culturali.

I segmenti di intervento pubblico nel settore sono stati consacrati dal legislatore con il [d.lg. 112/1998](#): tutela, gestione, valorizzazione, promozione.

La sistematica proposta suggerisce due principali questioni: la delimitazione del contenuto delle funzioni così individuate e la ripartizione delle competenze.

La questione delle funzioni correlate ai beni culturali e dunque dei limiti all'intervento pubblico in materia è strettamente correlata alla valenza che si intenda riconoscere a tali beni.

Così nell'ordinamento italiano la scelta di disciplinare, oltre alla tutela, anche la valorizzazione dei beni culturali e la promozione delle attività culturali, segna il passaggio dall'interesse alla conservazione e preservazione dei beni all'interesse alla utilizzazione e pubblica fruizione degli stessi.

Se gli interventi in materia di tutela seguono l'impostazione tradizionale, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale si presentano come categorie in continua evoluzione. Si considerino per un verso il sempre maggiore coinvolgimento dei privati, con riferimento ai beni culturali di proprietà pubblica per altro verso le iniziative pubbliche volte a finanziare o ad introdurre agevolazioni fiscali per interventi di privati su beni culturali di loro proprietà.

Quando si passi a considerare la disciplina dettata in materia di servizi pubblici "culturali" locali resta da considerare come le indicazioni provenienti dal legislatore nazionale propongono un modello per lo più sganciato dai principi della concorrenza.

Sullo sfondo la problematica afferente il carattere di tipicità o atipicità dei modelli indicati e la stessa nozione di servizio relativo ai beni culturali quale servizio pubblico.

Ciò che intanto risulta evidente è la diffusione di modelli di gestione dei servizi culturali che realizzano forme di collaborazioni di tipo strutturale e funzionale tra pubblico e privato. La disciplina delle fondazioni culturali e la recente istituzione della Patrimonio Spa sono elementi indicativi delle recenti tendenze in materia. Lo scenario che si viene a delineare propone l'affidamento a fondazioni a prevalente capitale pubblico o a società partecipate dallo Stato di pubbliche funzioni afferenti la valorizzazione dei beni appartenenti al patrimonio culturale [9].

Sotto il profilo degli strumenti fiscali, le misure previste si risolvono nell'introduzione di agevolazioni per interventi di privati ([legge 8 ottobre 1997, n. 352](#)), e nella possibilità per le imprese di dedurre dal reddito imponibile l'importo delle donazioni in denaro effettuate da imprese a favore di soggetti (pubblici o privati no profit) operanti nel settore culturale ([art. 38 della legge 21 novembre 2000, n. 342](#)). Il freno al ricorso alle agevolazioni fiscali nell'anno 2002 ha sollecitato una riflessione sfociata nella proposta di eliminazione del tetto massimo fissato (139,5 milioni di euro) per la deducibilità dal reddito d'impresa [10]. Una simile previsione farebbe dell'Italia il paese che più favorisce gli investimenti culturali sotto il profilo fiscale.

Quanto alla ripartizione delle competenze, la questione sembrava definita dalla legge di riforma costituzionale che ha confermato in capo al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di tutela mentre affida alla potestà legislativa regionale concorrente la valorizzazione, gestione e promozione di attività culturali. Sistema, quest'ultimo che deve misurarsi con la nuova proposta di riforma costituzionale del titolo V [11].

L'assetto di competenze così come proposto (si consideri anche la possibilità, prevista dall'[art. 116 u.c. Cost.](#), per singole Regioni di divenire attributarie di ulteriori e particolari condizioni di autonomia in materia di tutela dei beni culturali) prelude alla configurazione di soluzioni fortemente differenziate. Tuttavia, ciò che difetta, e che dunque rischia di impedire al sistema di funzionare, è una definizione certa e chiara di ciò che è tutela, valorizzazione, gestione, promozione. Il riferimento a funzioni, peraltro strettamente connesse [12] e dunque parzialmente sovrapponibili, solleva, in un contesto di cambiamenti istituzionali una serie di problematiche che attendono dunque di essere definite.

Un'ampia definizione di "tutela" quale quella di cui all'[art. 148 del d.lg. 112/1998](#) rischia di riproporre un approccio centralista alla materia ed espone il sistema a forti conflittualità tra Stato e regioni.

Per altro verso si dovranno verificare gli effetti, in termini di differenziazione e di efficacia delle soluzioni introdotte della riallocazione delle funzioni amministrative agli enti locali il cui ruolo nella gestione e valorizzazione dei beni culturali non può più essere sottovalutato.

Questione a sé quella della disciplina dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali di tipo culturale [\[13\]](#). La possibilità che siano affidati in concessione a soggetti diversi da quelli statali, la gestione dei servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio propone anche in materia di beni culturali la separazione tra proprietà e gestione dei beni culturali [\[14\]](#).

Va ricordato infine come la riforma dei servizi pubblici locali pone anche con riferimento all'affidamento diretto per la gestione dei servizi "privi di rilevanza industriale", e dunque per quelli culturali, problemi di compatibilità con il regime di concorrenza imposto, in materia, dalla normativa comunitaria.

2.2. Il modello francese

La legge del 1913 costituisce il testo fondamentale in materia di patrimonio culturale. Sono soggetti a tale normativa i beni mobili e i immobili "la cui conservazione presenta dal punto di vista storico o artistico, un interesse di carattere pubblico" [\[15\]](#), i siti storici e artistici, e dunque le zone adiacenti i beni monumentali, i siti pittoreschi e leggendari, centri storici delle città [\[16\]](#). Trattasi di nozione aperta che rimette all'interprete l'individuazione di bene di interesse pubblico e che pone in rilievo il patrimonio, peraltro inteso per lo più come monumenti, mentre meno intesa risulta la protezione dei beni mobili. L'assoggettamento alla disciplina è subordinato alla catalogazione.

L'impostazione risente di una logica fortemente nazionalistica: i beni classificati costituiscono tesori nazionali inespugnabili.

La Francia è il paese più incline all'intervento pubblico in materia di beni culturali [\[17\]](#) ciò sebbene non sia rintracciabile nel sistema una chiara distinzione tra le funzioni ad essi correlate. L'intervento dello Stato si esplica principalmente attraverso la sottoposizione ad un regime protezionistico dei beni "classificati" e di quelli semplicemente "iscritti" nell'apposito registro.

Oltre ad interventi a carattere conservativo, le politiche culturali possono essere ricondotte ad attività di promozione della cultura, tese ad accrescere la fruibilità delle opere culturali.

Più che ad una classificazione delle funzioni correlate al patrimonio culturale si è proceduto ad una suddivisione dell'intervento pubblico per settori: patrimonio, musei [\[18\]](#), archivi, libri e pubblicazioni, musica e danza, teatro e spettacolo, cultura scientifica e tecnica, arti plastiche, cinema e audiovisivi.

Sotto il profilo della ripartizione delle competenze è da dire che il sistema francese, quantomeno con riferimento al settore dei beni culturali, è stato interessato esclusivamente da una forma di decentramento amministrativo: il ministero è presente in ciascuna regione attraverso le direzioni regionali degli affari culturali chiamate a mettere in opera, con gli adattamenti imposti dai contesti regionali, le priorità stabilite dal ministero nei settori di pertinenza dello stesso. Cionondimeno, sotto il profilo della valorizzazione e gestione del patrimonio [\[19\]](#), e della promozione di attività culturali, per lo più connesse ai servizi museali [\[20\]](#), sono state introdotte soluzioni innovative: si considerino le varie forme di convenzionamento tra Stato enti pubblici anche locali, associazioni e persone giuridiche private, l'introduzione di società a partecipazione mista, le stesse fondazioni culturali distinte in *fondation d'entreprise* e *fondation reconnue d'utilité publique* (le prime senza scopo di lucro, presentano i medesimi caratteri delle fondazioni italiane, le vengono costituite e sono finalizzate al finanziamento di una determinata attività), la *Fondation du patrimoine* (istituita con la legge 2 luglio 1996) che ha come scopo la promozione della conoscenza, conservazione e valorizzazione del patrimonio nazionale, sovvenzionando enti pubblici e privati anche

attraverso l'acquisizione dei beni oggetto di tali interventi [21].

Le formule organizzative menzionate se danno la misura del limitato intervento dei privati nel settore, peraltro per lo più di carattere finanziario, tuttavia rivelano un sistema organizzativo che, sebbene soggetto a forti controlli da parte del ministero e delle direzioni (si pensi al controllo "tecnico e scientifico" esercitato dalla direzione dei musei di Francia sull'intera attività museale [22]), si presenta dinamico, quantomeno sotto il profilo della organizzazione e della elaborazione di modelli di gestione. In definitiva però l'intervento pubblico rimane, in materia, piuttosto forte: si consideri che lo Stato destina alla cultura circa l'1% del bilancio [23].

Il sostegno dello Stato si sostanzia in una politica fiscale "generosa" [24]: deducibilità per le aziende e per i privati delle spese sostenute per contribuire alla valorizzazione del patrimonio artistico e dunque per e somme versate in favore di fondazioni o associazioni non a scopo di lucro.

2.3. Il modello britannico

Il modello britannico presenta evidenti peculiarità rispetto agli altri modelli continentali, ciò sotto il triplice profilo della nozione di patrimonio culturale, delle funzioni ad esso correlate, del sistema di tutela [25].

Sotto il primo aspetto si deve rilevare come non sia rinvenibile una nozione di patrimonio culturale della medesima portata di quelle accolte negli altri ordinamenti considerati [26]. Misure di protezione sono previste esclusivamente con riferimento al *cultural heritage*: siti archeologici e beni immobili. Detti beni intanto sono oggetto di tutela in quanto sono ricompresi in appositi elenchi. La classificazione avviene alla stregua di criteri predeterminati dal Segretario di Stato per il patrimonio nazionale in relazione allo stato dell'immobile, al pregio, al collegamento con altri monumenti o siti di valore, età, rilevanza culturale, possibilità di rinvenire materiale esplicativo, possibile durata, fragilità.

Sotto il secondo profilo le politiche di protezione dei siti di rilevanza storico-archeologica sono strettamente connesse con gli interventi di tipo urbanistico [27]: la tutela del patrimonio culturale cioè passa attraverso forme di controllo sulla pianificazione territoriale a livello locale.

Manca un'esatta individuazione delle tipologie di intervento e dunque una distinzione delle funzioni afferenti il patrimonio culturale. Manca in definitiva un sistema normativo che disciplini il settore. Ciò probabilmente è coerente con l'adozione di un modello poco interventista in materia culturale.

Vige piuttosto un sistema a "tutela diffusa" [28], una pluralità di istituzioni si occupano del patrimonio culturale: il *department for Culture Media e Sport* è l'organo governativo competente in materia; il ministero dell'Ambiente si occupa di alcuni siti storici; le autorità locali, cui spettano la maggior parte dei poteri in materia [29]; organismi pubblici e semi pubblici (il *National heritage*, che costituisce la principale commissione per gli edifici storici ed i monumenti), la Chiesa d'Inghilterra, soggetti privati (*Society for the protection of ancient building, town and country planning association, Civil trust*). Tra tali organismi spicca una figura peculiare ed unica nel sistema: il *National trust*, organismo di diritto pubblico, dotato di autonomia gestionale e sostenuto da contributi pubblici ed erogazioni private, costituisce, in sostanza una sorta di fondazione pubblicistica; provvede alla conservazione e tutela degli immobili che acquista o riceve sotto forma di donazioni.

In sostanza, si può dire che nel Regno Unito, il ruolo degli organi centrali sia assai ridotto, limitato ad una forma di controllo sull'operato delle amministrazioni locali. Le politiche di valorizzazione e la gestione dei beni restando per lo più affidate ai vari organismi non governativi. L'intervento pubblico si sostanzia per lo più nel versamento di sovvenzioni [30] ad enti indipendenti rispetto allo Stato che a loro volta le ripartiscono tra gli organismi che ne fanno richiesta.

In questo contesto si deve dare atto di un recente segnale di impegno proveniente dal governo nel settore del finanziamento e degli incentivi in materia di beni culturali: l'incremento dei fondi destinati a tali

beni, i fondi derivanti dalla lotteria nazionale, il sistema di deduzioni per le aziende che investono nel settore [31]. Quanto agli incentivi per i privati proprietari di beni storico-artistici, oltre ad incentivi fiscali gli stessi proprietari, sono previsti standards e *best practices* da rispettare per la preservazione degli immobili.

Gli organismi, pubblici e privati, preposti alla tutela del patrimonio culturale svolgono funzioni di consulenza e assistenza a privati cittadini ed enti locali.

2.4. Il modello tedesco

In un sistema fortemente decentrato quale quello tedesco la circostanza che siano attribuite ai *Lander* le competenze legislative in materia di beni culturali comporta che, nel silenzio della legge fondamentale, non sia individuabile né una disciplina unitaria né tantomeno una nozione univoca di bene culturale.

Cionondimeno va segnalato come tutte le costituzioni del *lander* menzionino la protezione del patrimonio culturale quale settore di intervento.

Sotto questo profilo sembrerebbe in linea generale di poter affermare che oggetto di tutela siano solo i "monumenti", ciò comunque con l'avvertimento che non vi è un'accezione unitaria del termine. Quale che sia il significato giuridico della nozione, detti beni sono assoggettati ad una disciplina protezionistica, in alcune regioni per effetto della catalogazione in altre in quanto direttamente tutelati dalla legge [32].

Quanto alle funzioni correlate a tali beni, se si può individuare un nucleo di funzioni comuni, tutte genericamente riconducibili a quella di tutela, per il resto non si rinvengono partizioni particolari.

Sotto il profilo della gestione dei beni culturali, non si rinvengono forme di esternalizzazione né modelli di rapporti pubblico/privato. Si consideri che la gestione dei musei è affidata agli uffici tecnici specializzati nella conservazione dei monumenti costituiti in ogni Stato.

Un modello di tipo cooperativo caratterizza la politica di promozione culturale: la recente istituzione di una fondazione culturale tedesca (con lo scopo di promuovere l'arte e l'integrazione culturale tra gli stati interni oltre che gli scambi internazionali attraverso il finanziamento di progetti) costituisce il segnale di un tentativo di coordinamento delle politiche culturali del *Lander* [33].

La politica fiscale resta affidata allo Stato centrale: si sostanzia in sgravi per gli interventi di conservazione e restauro dei monumenti ed in un regime di agevolazioni fiscali per le imprese che investono in cultura (deducibilità di sponsorizzazioni - senza la previsione di un tetto massimo - e di donazioni in denaro ed in natura - con la previsione di un tetto massimo).

2.5. Il modello spagnolo

Il dibattito sviluppatosi in Spagna circa la nozione di patrimonio culturale ha visto gli interpreti impegnati nella ricerca di una accezione del termine e dello stesso concetto di cultura che conciliasse l'esigenza di far riferimento ad una cultura quale espressione del popolo spagnolo con le rivendicazioni in materia provenienti dalle Comunità autonome.

Il testo costituzionale che pure fa riferimento alla "*protection y el enriquecimiento* del patrimonio storico, culturale e artistico spagnolo qualunque sia il regime giuridico e la titolarità dei beni" non fornisce indicazioni circa il contenuto giuridico di tale nozione.

La legge sul patrimonio storico spagnolo n. 16 del 25 giugno 1985 ha più tardi elaborato un'ampia definizione di patrimonio culturale: "*integran el Patrimonio Historico Espagnol los inmuebles y objetos muebles de interes artistico, historico, paleontologico, arqueologico, etnografico, scientifico o tecnico*"

[34].

Poco chiari e non univoci i criteri individuati dalla costituzione in tema di riparto delle competenze sui beni culturali [35] tanto da determinare, anche dopo il varo della legge del 1985, la necessità di un intervento chiarificatore della giurisprudenza costituzionale: ne è risultato un sistema fortemente decentrato nel quale l'originaria competenza statale in tema di tutela contro l'esportazione illecita e la spoliazione ha finito con l'essere limitata a determinate categorie di beni ed ad essere trasformata per le altre categorie in un'azione di tipo sussidiario, mentre la comunità, oltre che a godere di ampia autonomia in tema di tutela del patrimonio storico ed oltre ad essere attributarie della competenza in ordine alla qualificazione degli stessi beni come culturali, hanno finito con il gestire la gran parte delle istituzioni culturali, anche di titolarità statale [36].

Cionondimeno, la stessa legislazione in materia culturale non manca di promuovere forme di collaborazione tra lo Stato e le altre amministrazioni, attraverso la individuazione di organismi misti, la partecipazione degli enti locali alla predisposizione di piani e programmi e la stipulazione di accordi.

E' stato rilevato [37] come l'ordinamento spagnolo abbia inaugurato da qualche tempo un nuovo modello di intervento pubblico in materia culturale riconducibile ad un ampliamento degli ambiti disciplinati, alla trasformazione del diritto amministrativo e ad un accrescimento del ruolo della pubblica amministrazione, alla frammentazione degli operatori giuridici in materia. Ci si riferisce in particolare alla diffusione di modelli consensuali, al ricorso a forme di collaborazione pubblico-privato anche attraverso esternalizzazioni, alla previsione di strumenti di partecipazione del privato [38].

Accesso preferenziale al credito ufficiale, destinazione dell'uno per cento del preventivo di ogni opera pubblica finanziata in tutto o in parte dallo Stato al finanziamento di lavori di conservazione o arricchimento del patrimonio storico, esoneri dal pagamento di determinate imposte, deduzioni dall'imposta sul reddito e sulle società costituiscono l'ampio ventaglio di incentivi alla protezione del patrimonio culturale.

2.6. Il modello greco

Il testo fondamentale nella disciplina dei beni culturali (l. 5351/1991) non contiene una vera e propria definizione di bene culturale [39]. All'affermazione perentoria circa l'appartenenza di tutti i beni antichi (siano essi mobili immobili, in qualunque parte del territorio siano collocati, qualunque ne sia la titolarità, statale, municipale, ecclesiastica, o privata) non corrisponde altrettanta univocità nell'individuazione di tali beni, e dei criteri alla stregua dei quali avverrebbe l'inclusione nella categoria.

Un recente disegno di legge (presentato in data 22 maggio 2001) sembra ovviare a tale carenza proponendo una nozione di bene culturale che sembra richiamare quella elaborata dalla commissione Franceschini: il bene culturale come testimonianza dell'attività individuale e collettiva dell'uomo [40].

Intanto, alla stregua della legislazione vigente e della elaborazione fattane dalla giurisprudenza, i beni culturali sono assoggettati alla normativa di tutela secondo un criterio che prende in considerazione l'età del bene: automaticamente, se di epoca antecedente una certa data (il 1830 gli immobili, il 1453 i beni mobili), all'esito di un procedimento che culmina con un provvedimento ministeriale gli altri beni. Quella di bene culturale rimane una nozione sicuramente molto ampia alla quale si accompagna una tutela piuttosto intensa sancita anche a livello costituzionale.

La Costituzione sancisce un obbligo di tutela del patrimonio culturale in capo allo Stato. Tale è il grado di protezione dei beni che ne fanno parte che il potere dello Stato include la possibilità di conformare il diritto di proprietà dei privati [41]. Si tratta, come si è detto, di una forma di tutela particolarmente forte ed estesa anche al contesto ambientale.

Gli interventi statali riguardano la catalogazione, la ricerca, la scoperta, la manutenzione, il restauro e la

protezione dei monumenti, comprese le politiche per l'integrazione dei siti e dei monumenti nel contesto urbano in modo da rendere accessibile il patrimonio culturale.

Il sistema si presenta fortemente accentrato sebbene il ministero si avvalga di uffici regionali. Alcune competenze in materia connesse all'individuazione ed al controllo degli stanziamenti di valore storico-artistico sono attribuite al ministero dell'Ambiente.

Nessun riferimento si rinviene nell'ordinamento greco a forme di esternalizzazione della gestione dei beni culturali.

Dalla comparazione dei sistemi nazionali emergono una serie di elementi.

a) Il quadro si profila alquanto frammentato: ciò sotto il profilo definitorio, diversa è l'estensione della nozione di bene culturale accolta nei vari ordinamenti, diversi i sistemi di individuazione dei beni; sotto il profilo delle tipologie di intervento pubblico in materia; sotto il profilo dei soggetti cui i compiti in materia culturale sono imputati; dei modelli organizzativi e gestionali.

b) Malgrado ciò dovrebbe essere chiaro che è in atto, quasi in tutti i paesi considerati, un processo di decentramento che interessa in particolar modo il settore dei beni culturali laddove più forte è l'esigenza di un collegamento della politica culturale con il contesto locale. La circostanza che le politiche culturali divengono quasi ovunque parte della pianificazione territoriale è significativa del fenomeno in corso.

c) Resta tuttavia da considerare che gli interventi in materia culturale, se del tutto rimessi ai poteri locali (quale effetto del decentramento istituzionale) o alle logiche del mercato (quale effetto di scelte operate in favore della sussidiarietà orizzontale) rischiano di condurre ad un affievolimento dell'interesse culturale laddove esso non è accompagnato da ritorni economici [42].

d) Ciò se per un verso presenta vantaggi sotto il profilo delle forme di promozione dell'intervento culturale costituisce per altro verso un ulteriore fattore di frammentazione. Si consideri peraltro che non si rinvengono, se non nel nostro ordinamento, tentativi di articolare e definire le funzioni inerenti tali beni. Così sebbene le funzioni che si riferiscono alla tutela (individuazione dei beni, vincoli, vigilanza) nella maggior parte dei casi sembrerebbero affidate al livello statale, la mancanza di una esatta definizione e ripartizione delle altre forme di intervento finisce con il creare sovrapposizioni.

3. L'evoluzione della politica culturale europea

Le politiche culturali della Comunità rinvengono una base giuridica nel Titolo IX del Trattato sull'Unione Europea introdotto dal Trattato di Maastricht. Solo da questo momento, infatti, la cultura assurge ad "interesse pubblico comunitario di rango primario". Prima della riformulazione dell'art. 128 (oggi 151) del Trattato non si può dire che vi fosse un serio e coerente progetto culturale, ciò in quanto la Comunità non era attributaria di specifiche competenze in materia [43].

Cionondimeno, l'assenza di una disposizione del Trattato che facesse diretto riferimento alla cultura non ha impedito lo sviluppo di iniziative anche solo indirettamente coinvolgenti profili culturali: i principi e degli obiettivi proposti dal Trattato in materia di libera circolazione delle merci, concorrenza, dazi doganali, hanno costituito per lungo tempo il fondamento di tali interventi. Nelle azioni comunitarie, venivano in rilievo solo i profili economici connessi agli interessi culturali.

In particolare, il richiamo all'ex art. 36 del Trattato, che consentiva di invocare esigenze di salvaguardia dei patrimoni storico-artistici a fondamento della legittimità di eventuali deroghe delle legislazioni nazionali alla libera circolazione delle merci, rappresentava una soluzione che consentiva di conciliare la realizzazione del mercato interno con l'esigenza di protezione dei patrimoni culturali nazionali.

Per il resto, le pronunce della Corte di Giustizia [44] in materia, ben sintetizzano le tensioni allora esistenti

tra Comunità e ordinamenti nazionali in ordine allo stesso regime giuridico dei beni culturali per i quali dunque non si intravedeva né la necessità né tantomeno il fondamento di una disciplina differenziata, quantomeno sotto il profilo della circolazione.

In realtà, i primi timidi approcci ad una politica culturale comunitaria risalgono ai primi anni ottanta quando, pur in assenza di una fonte di legittimazione "costituzionale" degli interventi in materia culturale, gli Stati membri cominciarono ad avvertire la contraddizione esistente tra l'enunciazione contenuta nel preambolo del Trattato, che sottolinea l'importanza, al fine del processo di integrazione europea, di dar vita a forme di coesione tra le popolazioni degli Stati membri, e l'assenza di qualunque riferimento alla cultura se non quale limite all'operatività delle norme in materia di libera circolazione dei beni.

Le linee di tendenza appena evidenziate suggeriscono di ricercare il motore della politica culturale, ancor prima che in una allora insussistente fondamento costituzionale, nella maturata consapevolezza da parte degli stessi Stati dell'importanza del ruolo della cultura al fine di perseguire la coesione economica e sociale: la convinzione cioè dei vantaggi che potevano derivare al processo di integrazione economica dal perseguimento di una forma di integrazione culturale.

Ciò nondimeno, proprio la considerazione degli svantaggi che da una politica culturale sarebbero potuti derivare, e cioè la perdita di sovranità in una materia così connessa al nucleo delle identità nazionali, portò a ritenere che qualunque progetto culturale non potesse prescindere dalla considerazione e dal rispetto delle diversità e delle differenze culturali dei paesi membri.

Si può dire in definitiva che le azioni della Comunità in materia culturale fossero improntate ad una concezione "romantica" della cultura [45]: quella secondo la quale i beni culturali costituiscono un elemento identificativo delle identità collettive.

Ma, anche quando, in linea più generale, dopo l'Atto Unico del 1986, da un progetto di "integrazione negativa", intesa cioè solo in funzione dell'abolizione degli ostacoli alla circolazione di beni e servizi, si è passati ad una logica di "integrazione positiva" [46] implicante cioè l'ampliamento del campo d'azione della Comunità, ciò è potuto accadere, con particolare riferimento alle politiche culturali, pur sempre sul presupposto della competenza esclusiva degli Stati.

Solo in un secondo momento, allorché la prospettiva della realizzazione di un mercato unico ha sollecitato la ricerca di soluzioni che compensassero gli effetti negativi, in materia di beni culturali, dell'abolizione dei controlli doganali, un regolamento comunitario (3911/92), in tema di esportazione di beni culturali, ed una direttiva (93/7/CEE), in tema di restituzione di beni culturali illegittimamente trasferiti da territorio di uno Stato membro, hanno introdotto un regime differenziato per tali beni, uniformandone il trattamento sotto il profilo disciplinato ed abbozzando, come si vedrà, una definizione di beni culturali.

4. Il Trattato di Maastricht e le nuove politiche culturali

Il mutamento di prospettiva si avverte con le intese di Maastricht, il passaggio da un'unione a fini prevalentemente economici a forme di integrazione più stretta, ha comportato un ulteriore ampliamento delle politiche ed il rafforzamento di quelle esistenti.

In questo contesto si colloca la riformulazione dell'art. 128 e l'introduzione nel Trattato di un titolo dedicato alla cultura: ponendo tra gli obiettivi delle azioni comunitarie la "conservazione e salvaguardia del patrimonio di importanza europea", le politiche culturali non costituiscono più un semplice correttivo alla realizzazione delle altre politiche comunitarie, la cultura assurge piuttosto ad "interesse pubblico comunitario di rango primario".

L'art. 128, dunque, ha ampliato le competenze comunitarie nel settore, ma ciò che è più rilevante, il riferimento operato ad una nozione di patrimonio culturale europeo ed il riconoscimento dell'esistenza e della necessità di far emergere il retaggio culturale comune agli stati membri, hanno costituito e

costituiscono una garanzia di sviluppo per le politiche culturali [47].

Si tratta allora di individuare le direzioni tracciate per tale sviluppo ed il tipo di approccio seguito.

Che si possa registrare una maggiore apertura verso la ricerca di una linea politica comune appare evidente dall'azione delle istituzioni della Comunità: il consiglio dell'Unione, in una recente risoluzione [48], ha invitato gli Stati membri, nell'ottica dell'avvio di una riflessione sull'operatività dell'art. 151, a cooperare per consentire alla Commissione la valutazione dell'applicazione dell'art. 151. E' significativo, peraltro, come lo stesso consiglio abbia poi fatto appello agli Stati ed alla commissione affinché guardino alla cultura come ad un elemento essenziale dell'integrazione europea.

Che poi comunque quella culturale sia e rimanga, tra le politiche funzionali, una di quelle in cui il grado di coinvolgimento della comunità è ridotto è altrettanto evidente laddove si consideri il ruolo riservato, in materia, alla Comunità. A quest'ultima infatti è riconosciuta solo una funzione di coordinamento, aggiuntiva ed eventualmente integrativa rispetto a quella nazionale, in sostanza l'unione interviene nel settore culturale solo se la sua azione è tale da apportare un valore aggiunto a livello europeo.

Lo stesso articolo 151 del Trattato riconosce che le maggiori responsabilità ed i maggiori compiti in materia restano affidati ai singoli Stati. La politica culturale comunitaria si risolve allora in un incoraggiamento alla cooperazione tra i paesi membri con il supporto e il sostegno eventualmente anche finanziario della Comunità.

Ma ciò che è più rilevante è che lo stesso art. 151 (già 128), esclude che le azioni della Comunità possano comportare l'armonizzazione delle disposizioni nazionali legislative e regolamentari (sebbene non di quelle amministrative) [49].

L'impostazione accolta costituisce il frutto di un compromesso raggiunto tra i due diversi approcci alla materia dei beni culturali, quello liberistico, da un lato, quello protezionista dall'altro, i cui termini si sono venuti precisando in occasione della realizzazione del mercato interno. La Comunità ha scelto di riservare agli Stati il potere di definire l'estensione del patrimonio nazionale, ha previsto inoltre che esigenze connesse alla tutela del patrimonio artistico, storico ed archeologico nazionale possano giustificare deroghe alla libera circolazione delle merci.

Sebbene con queste limitazioni, la rinnovata attenzione delle istituzioni comunitarie per il settore culturale è comunque evidente laddove si consideri il lavoro di consiglio e commissione finalizzato all'elaborazione di un piano d'azione comunitario nel settore del patrimonio culturale.

Una disamina dell'attività di tali istituzioni evidenzia come sin dall'introduzione del nuovo art. 128 si sia cercato di porre le basi di un'azione unitaria e globale nel settore, precisando l'oggetto dell'intervento europeo nella promozione della cooperazione tra gli stati, e fissando una serie di criteri e principi cui l'azione deve essere orientata: trasparenza e concertazione, sussidiarietà e complementarità, stretta cooperazione tra commissione e stati membri [50].

In sintesi, si può affermare la politica culturale comunitaria persegue la promozione degli scambi e della cooperazione, la diffusione e lo sviluppo della cultura nel rispetto dell'espressione culturale di ogni popolo.

Si considerino le competenze delle istituzioni comunitarie nel settore e gli atti che dalle stesse promanano: gli strumenti politici si risolvono in atti di tipo esortativo e persuasivo.

Il consiglio, tanto in seduta generale quanto nelle composizioni competenti in materia di cultura, adotta risoluzioni e raccomandazioni relative per lo più a future azioni comunitarie. Le riunioni periodiche dei ministri della Cultura in seno al consiglio e le sedute della commissione parlamentare per la cultura, le politiche giovanili, educazione, media e sport, costituiscono l'unico momento di riflessione comune e di programmazione delle politiche culturali.

La commissione relaziona annualmente al parlamento [51], tanto in sede di relazione generale quanto con relazione separata, sulla dimensione culturale delle principali azioni comunitarie compiendo così una prima verifica dell'attuazione, da parte delle istituzioni comunitarie e degli stati, degli obiettivi prescritti dal Trattato all'art. 151.

Manca un organismo intergovernativo e comunque diverso dalle altre istituzioni comunitarie che abbia competenze tecniche e/o di supporto informativo per gli stati.

Probabilmente si deve ancora una volta concludere che alla base delle scelte in campo culturale sono rinvenibili ben altre ragioni rispetto a quelle di stretta politica culturale.

Il dato che emerge dalla lettura degli atti comunitari più recenti evidenzia che le politiche di promozione di forme di cooperazione culturale passano attraverso la promozione della mobilità delle persone e della circolazione delle opere e più recentemente attraverso la promozione dell'industria culturale.

Quando si passa a considerare le forme dell'azione comunitaria nel settore si scopre che la stessa si è espressa sino ad oggi attraverso una serie di interventi di finanziamento [52] delle attività culturali tanto attraverso programmi specifici riguardanti direttamente il settore culturale e dunque il patrimonio storico-artistico (si veda a questo proposito il programma - quadro "Cultura 2000", per gli anni 2000-2004), in particolare attraverso programmi [53] nei settori della cooperazione audiovisiva, della ricerca e dello sviluppo tecnologico per la preservazione del patrimonio culturale, quanto attraverso programmi che si collocano nel quadro delle politiche sociali e regionali.

Sotto il primo profilo, gli interventi sono fortemente connotati in chiave promozionale: miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei paesi europei, sostegno agli scambi culturali non commerciali, incoraggiamento alla creazione artistica e letteraria. I progetti ad oggi realizzati si sono proposti di incoraggiare la cooperazione europea nel settore, sviluppando azioni specifiche e sostenendo iniziative culturali volte a favorire gli scambi culturali e l'eliminazione di ostacoli all'accesso dei cittadini alla cultura [54].

Sotto il secondo profilo, attraverso lo strumento dei fondi strutturali si promuovono progetti tesi alla valorizzazione del patrimonio culturale di aree depresse o a forte declino economico [55].

Promozione e valorizzazione dei beni culturali costituiscono cioè veicolo privilegiato per lo sviluppo dei sistemi locali. Gli interventi in materia culturale hanno in ogni caso finito con l'assumere la veste di strumenti finalizzati ad assicurare la sostenibilità dello sviluppo socio-economico attraverso la riduzione del divario dei livelli di sviluppo tra le varie regioni.

5. Verso una nozione di patrimonio culturale europeo: problemi e prospettive

L'analisi dell'assetto risultante dalle nuove dinamiche europee, suggerisce a questo punto questioni che attengono ai rapporti tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali ed al dibattito sull'identità culturale ed i suoi valori.

I principali interrogativi possono, in via di prima approssimazione, ricondursi ai seguenti:

- le politiche culturali della comunità trovano un presupposto o un limite nel rispetto nell'ambito delle strutture decisionali comunitarie, della diversità delle procedure e delle prassi vigenti negli stati membri?
- se l'azione della Comunità si deve svolgere nel rispetto delle peculiarità dei singoli ordinamenti, qual è il punto di equilibrio tra le esigenze di tutela dei patrimoni nazionali e quelle che l'individuazione di un patrimonio culturale a rilevanza europea suggerirebbe?

Si tratta in sostanza di verificare se la costruzione di un efficiente sistema dei beni culturali a livello europeo richieda una qualche forma di armonizzazione delle discipline nazionali, o se piuttosto, afferendo

il settore culturale al nucleo dell'identità nazionale, il principio del rispetto delle diversità non debba essere inteso nel senso di riservare il monopolio delle azioni di tutela in materia culturale agli stati membri.

Sotto questo profilo è stato più volte rilevato come a rendere più difficoltoso lo sviluppo delle politiche comunitarie in materia contribuisce il procedimento previsto per l'adozione delle proposte presentate dalla commissione al consiglio ed al parlamento europeo (adozione che rientra nella procedura di codecisione consiglio-parlamento e che richiede l'unanimità del consiglio in tutte le fasi della procedura). Nondimeno, non si può escludere che delle forme sia pur larvate di armonizzazione che coinvolgono normative interne in materia culturale si possano celare dietro il paravento di interventi comunitari in settori anche solo indirettamente connessi con quello strettamente culturale [56].

E' di immediata evidenza a questo punto come qualunque siano le risposte da riferire agli interrogativi proposti, resta imprescindibile verificare quale sia il contenuto giuridico riferibile alla nozione di patrimonio culturale a rilevanza europea ed il rapporto tra tale nozione e quella di patrimonio culturale nazionale.

All'obiettivo principale sopra evidenziato se ne aggiungono, dunque, altri, quali:

- verificare se serva e quanto serva giungere ad una definizione comunitaria di patrimonio culturale e quali siano i principali ostacoli che vi si oppongono (si pensi - come si è detto - alla particolare afferenza del settore culturale con il nucleo dell'identità nazionale); se siano o meno auspicabili nel settore culturale misure di armonizzazione positiva dei diritti nazionali, attraverso la fissazione di principi e modelli procedurali ai quali gli stati debbano attenersi;

- se e quali problematiche suscita un sistema che legittima profonde differenze tra i modelli adottati negli stati membri, se e quali di esse potrebbero essere risolte per effetto dell'adozione di una definizione certa e istituzionalmente condivisa di beni culturali a rilevanza comunitaria.

In realtà, tale necessità è stata avvertita in occasione della elaborazione di una disciplina comunitaria in materia di circolazione di beni culturali allorché si è cercata una soluzione che consentisse di conciliare la realizzazione del mercato interno, e dunque la libera circolazione delle merci, con la protezione dei patrimoni culturali nazionali. Così tanto il regolamento comunitario 3911/92, in tema di esportazione di beni culturali e la direttiva 93/7/CEE, contengono due definizioni, peraltro solo parzialmente coincidenti, di beni culturali a rilevanza comunitaria [57]. Le soluzioni accolte, senz'altro formulate non senza le difficoltà connesse alle differenze esistenti tra le legislazioni dei paesi membri, hanno una portata ridotta, e vanno intese come riferentisi all'ambito di applicazione di ciascuna norma.

Tali definizioni, però, non possono costituire la base giuridica su cui fondare, o quanto meno, verificare la possibilità di dare un contenuto ad una nozione comunitaria di beni culturali.

Nel contesto di una riconsiderazione delle politiche comunitarie in materia di beni culturali, non limitate ai profili inerenti la circolazione di detti beni, ma estese ad azioni più specifiche concernenti la conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale, la ricerca e la definizione di standard minimi, e di metodologie condivise, verificare se la Comunità sia o meno destinata a dotarsi di una politica comune in materia di beni culturali significa preliminarmente risolvere il problema della natura giuridica del patrimonio culturale.

In realtà, sarà bene non trascurarlo, il tema della nozione di patrimonio culturale a rilevanza europea sintetizza le tensioni tuttora irrisolte delle emergente politica culturale comunitaria [58].

Ove si consideri che l'impostazione nazionalista, tuttora accolta a livello comunitario in materia [59], l'evocazione di un patrimonio culturale europeo, che possa sovrapporsi e ricomprendere i patrimoni culturali nazionali, incontra molte resistenze collegate al timore che in tale nozione comune si dissolvano le identità nazionali.

La problematica non è di natura astratta e si colloca in un contesto più generale in cui matura un nuovo approccio alle politiche comunitarie: mentre per un verso si spinge nella direzione di una maggiore

integrazione, per altro verso gli Stati non sono disposti a rinunciare alla loro sovranità, delegando poteri alle istituzioni comunitarie [60].

La tendenza è verso un metodo comunitario volto piuttosto a coordinare e sostenere le politiche statali piuttosto che a realizzare un sistema uniforme [61].

Cionondimeno, sebbene si possa dire, più in generale, che la forma e gli scopi dell'Unione hanno inizialmente spinto in una diversa direzione, tale metodo appare, se non altro in materia culturale, il più appropriato laddove si consideri che l'esigenza di rispettare le diversità si fa sempre più stringente anche in previsione dell'allargamento della Comunità.

Si tratta a questo punto di verificare se la soluzione fino ad ora accolta, quella cioè di adottare una definizione diversa di patrimonio culturale europeo in relazione ad ogni provvedimento, si sia rivelata efficace ovvero se una definizione unitaria - elastica o normativa - possa agevolare, attraverso l'indicazione di criteri certi per l'individuazione dei beni, la verifica della conformità dei regimi nazionali alle disposizioni comunitarie in materia.

La necessità di una tale valutazione è stata più volte rilevata dallo stesso consiglio dell'Unione. Tale organismo, nel quadro della realizzazione di un progetto culturale europeo, ha sollecitato la commissione [62] a verificare l'efficacia dell'applicazione dell'art. 151 del Trattato al fine di riflettere sulla possibilità di introdurre nuovi strumenti per la sua attuazione.

Se si volesse rinvenire una base giuridica per l'introduzione di misure di armonizzazione, magari solo sotto forma di principi comuni, potrebbe rinvenirsi nell'art. 94 (ex 100) del Trattato, sulla scorta della considerazione che gli interessi culturali sono assurti ad obiettivo primario delle politiche comunitarie, o come si è visto, attraverso il richiamo ad altri principi del Trattato quali quelli in materia di libera circolazione o di concorrenza. Fino a che punto però tale sistema appare auspicabile?

Probabilmente occorre prendere atto che la chiave della ricerca della valorizzazione del *retaggio culturale europeo* non sta nell'individuazione di un sistema uniforme bensì nell'approfondimento dei tratti comuni dei vari ordinamenti culturali nazionali e nella diffusione delle *best practices* [63]. Solo da queste premesse può prendere le mosse la ricerca di una definizione di *patrimonio culturale europeo*.

In una recente risoluzione del consiglio [64] è stato approvato un nuovo piano di lavoro in materia culturale che prevede l'analisi e la messa a punto di metodi di valutazione del valore aggiunto delle azioni europee nel settore, il miglioramento delle condizioni di accesso all'azione culturale europea e la sua visibilità, allo scopo di realizzare lo scambio di *good practices* in relazione alla dimensione economica e sociale della cultura.

Si segnala, tuttavia, quale prima forma di ricerca di una metodologia condivisa, la promozione da parte del consiglio [65] di politiche di conservazione volte a realizzare interventi "condivisi da tutti gli stati membri, che superino la grande frammentazione metodologica fra i diversi campi della cultura" e finalizzati alla "digitalizzazione dei programmi di contenuto culturale e alla interoperatività dei relativi sistemi onde tutelare, salvaguardare, e far conoscere il patrimonio culturale europeo e la diversità culturale europea".

6. Considerazioni conclusive

L'analisi che si è condotta mostra un sistema a più livelli, internazionale, comunitario, nazionale, locale, retto, in materia di beni culturali, da forme di cooperazione tese a "limitare gli effetti esterni negativi dell'azione decentrata" (ad esempio, con particolare riferimento alla disciplina comunitaria, prevedendo un regime uniforme in materia di circolazione dei beni culturali, al fine di introdurre un sistema di controlli sui confini esterni della Comunità, o ancora, prevedendo misure per agevolare la restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati).

I dati raccolti evidenziano in definitiva una situazione piuttosto complessa nella quale sono individuabili una moltitudine di attori che agiscono nel contesto delle istituzioni nazionali e sulla base di una molteplicità di norme e procedure decisionali. A ciò si aggiunga, come si è rilevato, l'assenza, a livello comunitario, di strutture intergovernative o comunque di organismi diversi dalle istituzioni comunitarie (in seno alle commissioni è stata istituita la Direzione generale istruzione audiovisivo e cultura con il compito di provvedere all'attuazione delle politiche culturali europee) che agiscono secondo obiettivi e procedure fissati dall'art. 151 del Trattato. Si consideri ancora come, stante il divieto di armonizzazione sotto il profilo legislativo, la possibilità di proporre l'introduzione di procedure comuni è affidata a risoluzioni, dichiarazioni o decisioni del consiglio, provvedimenti questi, che svolgono ed hanno svolto ad oggi un ruolo eminentemente politico.

In una prospettiva *de iure condendo* si può ragionevolmente ritenere che la realizzazione di un sistema europeo dei beni culturali debba passare attraverso l'ulteriore sviluppo di alcuni fattori evolutivi:

A) Lo sviluppo dell'informazione e la circolazione dei modelli organizzativi e gestionali fa presagire la possibilità che in materia possano essere elaborate regole comuni o quantomeno che possano essere introdotte di forme di sollecitazione e controllo nei confronti di soggetti autonomamente operanti nella società, ciò anche al fine di conformare la disciplina di settore alle regole della concorrenza.

B) Una direzione per qualche forma di riavvicinamento sembra essere tracciata dalla giurisprudenza. In particolare, una recente pronuncia [66] in materia di agevolazioni tariffarie per l'accesso ai servizi culturali, nel ribadire che "gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti da diritto comunitario" ha di fatto conformato la legislazione nazionale in materia di accesso ai servizi culturali *sub iudice* a principi di diritto comunitario. Non solo, la stessa pronuncia va altresì segnalata per aver ulteriormente precisato, in cui gli ordinamenti degli Stati membri assumono forme complesse e differenti tra loro, che "sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno" lo stesso Stato resta, sul piano del diritto comunitario il solo responsabile del rispetto di tali obblighi.

C) Non va trascurato neppure l'impatto economico della cultura attraverso la distribuzione e il consumo di beni e servizi culturali ed il ruolo di tale processo nella formazione di un'identità culturale comunitaria. Ciò senza considerare il contributo dell'industria culturale all'occupazione e dunque alla crescita economica e agli scambi comunitari e internazionali (il riferimento è ai progetti finanziati dal Fers e dal Feoga oltre che al programma leader II che fa rientrare la valorizzazione del patrimonio culturale tra le forme di sviluppo del turismo locale)

Sotto questo profilo si deve ancora considerare il contributo allo sviluppo della cultura proveniente dalle imprese private grazie al trattamento fiscale dei finanziamenti alla cultura.

Il sistema degli incentivi fiscali fa registrare nei paesi considerati dei buoni risultati sotto il profilo degli interventi culturali, ciò che ci porta a suggerire l'opportunità di introdurre una disciplina uniforme, altamente incentivante per le imprese [67].

Se dunque una strada per l'armonizzazione esiste la si può rinvenire sotto i profili appena evidenziati: del finanziamento al progetto culturale e all'industria culturale.

D) Infine resta da segnalare l'effetto conformante indiretto che deriva dal diffondersi di ibridazioni e trasposizioni di modelli e procedure da un ordinamento all'altro.

E) Non vanno poi sottovalutati gli effetti, in termini di riavvicinamento, che la disciplina comunitaria di altri settori (si consideri in particolare la disciplina in materia di appalti di lavori e servizi pubblici, si consideri altresì la stessa nozione di organismo di diritto pubblico) può produrre in relazione a istituti e procedure afferenti i beni culturali (ciò vale in tema procedure di affidamento dei servizi culturali, di individuazione della natura stessa dei gestori di tali servizi e di qualificazione di determinate attività come servizi culturali).

F) L'apertura al mercato sembra una condizione imprescindibile ed è auspicata dalle stesse istituzioni comunitarie che, oltre a promuovere forme di partenariato istituzionale, finanziano, attraverso i programmi comunitari, progetti di operatori culturali privati [68].

A ciò si aggiunga come gli inviti, contenuti nei bandi comunitari, rivolti agli operatori privati per la presentazione di proposte nel quadro dei programmi di finanziamento culturali propongono l'elaborazione di progetti che fungano poi da modelli e buone pratiche di gestione dei beni culturali.

Sembra che per il resto ogni tentativo di introdurre "dall'alto" in materia un regime giuridico uniforme finisca con l'essere accantonato, ciò vale in particolare per la ricerca di una definizione condivisa di bene culturale, peraltro, principale presupposto e condizione per una seria politica culturale: il fatto è che la realizzazione di un sistema culturale integrato è possibile a condizione che tale finalità soddisfi allo stesso modo l'interesse politico di tutti gli attori U.E.

Che quella appena tracciata sia la sola direzione possibile per la realizzazione di un sistema europeo dei beni culturali è conclusione che sembra potersi trarre dal testo finale del "Progetto di Trattato costituzionale per l'Europa" adottato col pieno consenso della Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003 e trasmesso al Presidente del consiglio Europeo il 18 luglio successivo [69].

Se per un verso infatti tale progetto sancisce definitivamente [70] il principio del rispetto della "diversità culturale", per altro verso conferma il precedente sistema di riparto delle competenze stati Ue in materia culturale, inserendo il settore culturale tra quelli destinatari di mere "azioni di sostegno di coordinamento o di completamento" [71], da parte della stessa Comunità ed escludendo ancora una volta ogni misura di armonizzazione della legislazione degli stati membri [72].

Note

[1] Sul concetto di cultura cfr. S. Cattaneo, *Cultura e patrimonio culturale* in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo*, vol. XXXIII, A. Catelani, S. Cattaneo, *I beni e le attività culturali*, Padova 2002, 3 ss.; B. De Witte, *The cultural dimension of Community Law*, in *Academy of Eur. Law, Collected Courses of the Academy of Eur. Law*, vol. IV, Book 1, 1993, 235 ss.

[2] G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Milano, 1988, 564.

[3] G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale* cit., 565.

[4] Cfr. C. Barbati, *Decentramento e beni culturali tra tutela e valorizzazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/1997, 385 ss.

[5] G. Pitruzzella, *Commento all'art. 2 d.lg. 29 ottobre 1999*, in *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna 2000, 32 ss.

[6] G. Pitruzzella, *Commento all'art. 2 d.lg. 29 ottobre 1999*, cit., 33.

[7] Corte cost. sent. 26-28 marzo 2003 n. 94. La Corte costituzionale riconosce la possibilità che a beni diversi rispetto a quelli definiti e disciplinati dal d.lg. 490/1999 possa essere riconosciuto, "a fini di valorizzazione", particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale.

[8] L'espressione è di [A. Poggi, Verso una definizione aperta di "bene culturale"? \(a proposito della sentenza n. 94/2003\)](#), in *Aedon*, 1/2003.

[9] S. Foà, *Commento al regolamento sulle fondazioni culturali a partecipazione statale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo* 8/2002, 830 ss.

[10] Cfr. V. Viola, *Investimenti in cultura, il tetto sarà abolito*, in *Il Sole-24 Ore* del 19/11/2002, 13; A. Chierchi, *I mecenati spendono meno in cultura*, in *Il Sole-24 Ore* del 7/03/2003, 9.

- [11] D.d.l. cost. recante "Nuove modifiche al titolo V, parte II della Cost." ([testo approvato dal Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2003](#)).
- [12] Cfr. [Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Parere definitivo 26 agosto 2002, n. sez. 1794/2002](#), in *Aedon*, 2/2002. Cfr. il commento di C. Barbatì, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2003, 145.
- [13] Cfr. [G. Piperata, I modelli di organizzazione dei servizi culturali: novità, false innovazioni e conferme](#), in *Aedon*, 1/2002.
- [14] Cfr. A. Cherchi, *Il federalismo sparpaglia le carte*, in *Il Sole-24 Ore - Rapporti* del 13/11/2002.
- [15] Artt. 1 (sui beni immobili) e 14 (sui beni mobili) l. 31 dicembre 1913.
- [16] S. Italia, *I beni culturali in Italia e in Europa*, Udine, 1999, 392; F. Benhamou, *L'economia della cultura*, Bologna, 2000, 84-85.
- [17] F. Benhamou, *L'economia della cultura*, cit., 132.
- [18] Funzione specifica è quella rivolta alla gestione dei musei affidata ad una Direzione del Ministero della cultura, cui compete la proposizione e l'attuazione delle politiche statali, l'organizzazione della cooperazione tra le diverse amministrazioni, la vigilanza sulla conservazione, protezione, restauro, valorizzazione dei beni museali e sull'effettivo espletamento della loro funzione culturale ed educativa. Cfr. L. Bobbio, *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, 1992, 41.
- [19] S. Foà, *L'organizzazione giuridica dei musei in Francia: decentramento e servizio pubblico culturale*, in G. Cofrancesco (a cura di), *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, Ist. Poligr. Stato, 1999, 85.
- [20] Si consideri la legge 4 gennaio 2002, n. 5 in tema di organizzazione museale; cfr. per un commento alla legge cfr. [P. Carbone, La nuova legge francese sui musei](#), il quale rileva come il quadro della gestione museale risulti sempre più autonoma e decentralizzata e come sia favorito il coinvolgimento dei privati nella gestione attraverso convenzioni che realizzino relazioni di partenariato con soggetti privati.
- [21] M. Cammelli, *Decentramento e outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Diritto Pubblico*, 1/2002, 292 ss.
- [22] S. Foà, *L'organizzazione giuridica dei musei in Francia: decentramento e servizio pubblico culturale*, in G. Cofrancesco (a cura di), *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, cit., 87-88.
- [23] F. Benhamou, *L'economia della cultura*, cit., 135.
- [24] V. Da Rold, *In dieci anni investimenti cresciuti del 552%*, in *Il Sole-24 Ore - Rapporti* del 13/11 2002.
- [25] G. Cofrancesco, *Aspetti diacronici e sincronici nella disciplina britannica di tutela del Cultural Heritage*, in G. Cofrancesco (a cura di), *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, cit., 177.
- [26] Per ulteriori notizie sul sistema di tutela del patrimonio culturale nel Regno Unito cfr. <http://www.english-heritage.org.uk>.
- [27] L. Mezzetti, *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento britannico*, in AA.VV., *I beni culturali* (a cura di L. Mezzetti), Padova, 1995, 353 ss.
- [28] M. Cammelli, *Decentramento e outsourcing nel settore cultura: il doppio impasse*, cit., 295.
- [29] Esse operano ciascuna secondo le proprie regole e procedure, differenti da un ente locale all'altro
- [30] Il Dcms non elargisce sovvenzioni alla cultura direttamente, ma per il tramite dell'*Arts council of England* che è l'organismo nazionale competente in materia di distribuzione dei fondi governativi e della *National Lottery*.
- [31] R. Spazzi, *Un piccolo passo indietro nell'impegno delle aziende*, in *Il Sole-24 Ore - Rapporti* del 13/11/2002, il quale evidenzia come il sistema fiscale in materia sia in Gran Bretagna piuttosto complesso; ciò vale in particolare per le sponsorizzazioni, deducibili a patto che vi sia un chiaro intento commerciale.
- [32] M. Greco, *La protezione dei beni culturali in Germania*, in G. Cofrancesco (a cura di), *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, cit., 132 ss.

[33] Per un approfondimento sul tema consultare il sito <http://www.bundesregierung.de/themen-A-Z/-466//Kultur.htm>.

[34] Art. 1, comma secondo, l. 16/85.

[35] La costituzione infatti indica tra le competenze esclusive statali la tutela del patrimonio storico-artistico spagnolo contro l'esportazione e la spoliazione, nonché la gestione di musei, biblioteche e archivi di titolarità statale; per converso la Comunità autonome sono competenti in materia di patrimonio monumentale di interesse delle comunità autonome, musei, biblioteche, e conservatori di musica di interesse per le comunità Autonome. Cfr. G. Ruiz-Rico Ruiz, *Il regime costituzionale e legislativo del patrimonio storico, artistico e culturale spagnolo*, in AA.VV., *I beni culturali* (a cura di L. Mezzetti), cit., 1995, 289-290.

[36] Si tratta di un sistema che vede lo Stato competente in relazione a quello che può essere definito il "nocciolo duro" della funzione di tutela. La tutela contro l'esportazione e la spoliazione; le Comunità godono di autonomia sotto il profilo organizzativo ed esecutivo, gestiscono inoltre la maggior parte delle istituzioni culturali anche di titolarità statale. Cfr A. Amelotti, *La gestione del bene culturale nei paesi a regionalismo forte: il sistema "autonomico" spagnolo*, in G. Cofrancesco (a cura di), *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, cit., 123.

[37] [C. Padros Reig. Un nuevo model de Administracion Publica cultural](#), in *Aedon*, 1/2002.

[38] Un nuovo modello organizzativo in tema di istituzioni culturali è costituito dall'*Istitut Català de les industries Culturals* (ICIC), organismo di diritto pubblico che si occupa delle "industrie culturali" ovvero delle "impresa dedicate a la produccion, distribucion o comercializacio de productos culturale" oltre che alla produzione, distribuzione o commercializzazione degli spettacoli dal vivo. Tale istituto coordina le politiche del settore, favorisce collaborazioni tra le amministrazioni, sostiene le iniziative tese alla promozione dei prodotti culturali, stipula accordi e convenzioni con operatori culturali soggetti privati; è attributario di alcune delle funzioni della Direzione General del Promotion cultural. Le risorse economiche del ICIC sono costituite da donazioni sovvenzioni ed introiti che provengono dai servizi culturali prestati.

[39] A. Grammaticaki-Alexiou, *The Status of cultural property in greek private international law*, in *Revue Hellenique de Droit International*, 47/94, 139 ss.

[40] [L. Campobasso. La Tutela dei beni culturali in Grecia: problemi applicativi e prospettive di riforma](#), in *Aedon*, 3/2001.

[41] M. Morino, *Appunti sulla legislazione dei beni culturali in Grecia*, in G. Cofrancesco (a cura di), *I beni culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, cit., 144.

[42] Cfr. F. Benhamou, *L'economia della cultura*, Bologna 2001, 125 ss.

[43] Sull'evoluzione delle politiche culturali cfr. M.P. Chiti, *Beni culturali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 1997, 349 ss.; G. Tesaro, *Diritto Comunitario*, Padova, 2001, 3 ss; B. De Witte, *The cultural dimension of Community Law*, in *Academy of Eur. Law, Collected Courses of the Academy of Eur. Law*, cit., 271.

[44] Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità europee, sent. 10/12/86, causa 7/68, in *Foro It.* V/69, 89

[45] F.M. Lazzaro, *Le Politiques Communautaires pour la protection des biens culturels: un aperçu général*, in [Cahiers européens](#), 1/2002.

[46] Cfr. G. Tesaro, *Diritto comunitario*, cit., 7.

[47] M.P. Chiti, *Beni culturali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, cit., 380-381.

[48] [Risoluzione del consiglio del 21 gennaio 2002](#).

[49] S. Cattaneo, *Cultura e patrimonio culturale*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo*, vol. XXXIII, A. Catelani, S. Cattaneo, *I beni e le attività culturali*, cit., 35.

[50] [Conclusioni del consiglio del 10 novembre 1994 in merito alla comunicazione della commissione su l'azione comunitaria nel settore culturale](#).

[51] Cfr. il [Cap. IV della relazione generale 2002 sull'attività dell'Ue pubblicata dalla Commissione ai sensi dell'art. 212 del Trattato e presentata al Parlamento nel febbraio dello stesso anno.](#)

[52] Per una disamina dei finanziamenti comunitari nel settore culturale cfr. [F.M. Lazzaro, I finanziamenti comunitari alle attività culturali](#), in *Aedon*, 3/2002.

[53] Il programma "Cultura 2000", istituito per 5 anni, costituisce uno strumento di finanziamento e programmazione per lo sviluppo di iniziative specifiche di cooperazione culturale nel quadro della realizzazione di uno spazio culturale comune agli europei.

[54] Cfr. [Risoluzione del consiglio del 20 gennaio 1997.](#)

[55] Così il programma pluriennale per il periodo 2002-2006 "Agenda 2000".

[56] A proposito dell'incidenza del diritto comunitario sul diritto interno anche sulla legislazione in materia culturale cfr. la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 16 gennaio 2003 in causa C-388/01 di condanna della repubblica Italiana per inadempimento agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 e 49 del Trattato. La Corte, ritenendo di dover applicare al caso esaminato la normativa europea in tema di libera prestazione dei servizi, ha ritenuto la non conformità al diritto comunitario di una norma interne in materia di ingresso nei musei.

[57] Cfr. M.P. Chiti, *Beni culturali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, cit., 349 ss.

[58] Anche nel dibattito internazionale il problema del contenuto giuridico da riferire alla nozione di patrimonio culturale ha visto fronteggiarsi le due opposte posizioni dei cosmopoliti e dei nazionalisti. All'impostazione cosmopolita si richiama l'ampia definizione di patrimonio culturale che si rinviene nella Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato: sono beni culturali i beni mobili e immobili che rivestono una grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, i monumenti, i siti storici e archeologici, le opere d'arte, i manoscritti i libri, gli altri oggetti d'interesse artistico, storico e archeologico, gli edifici destinati a conservare ed esporre beni culturali, i centri monumentali. Stessa impostazione per la Convenzione di Parigi del 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale: sono considerati patrimonio culturale i monumenti e gli insiemi che hanno un valore universale eccezionale da punto di vista della storia, dell'arte o della scienza; i siti che hanno un valore universale eccezionale dal punto di vista storico, estetico, etnologico o antropologico. Diverso invece l'approccio della Convenzione di Parigi del 1970 concernente le misure da adottare per proibire ed impedire l'esportazione ed il trasferimento illeciti dei beni culturali: sono beni culturali ai beni della convenzione quei beni designati da ciascuno Stato come beni di interesse storico, archeologico, artistico, letterario e scientifico che appartengano ad una delle categorie elencate. Così anche la Raccomandazione di Nairobi del 1976 concernente lo scambio internazionale dei beni culturali alle cui disposizioni sono soggetti quei beni che costituiscono espressione e testimonianza della creazione umana o della evoluzione della natura e che, secondo l'opinione degli organi competenti di ciascuno Stato hanno o possono avere un valore ed un interesse storico, artistico, scientifico o tecnico. La Convenzione Unidroit del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, che costituisce un primo tentativo di introdurre norme materiali uniformi, pur accogliendo una definizione generale di bene culturale sottopone alla propria disciplina quei beni che rivestono un'importanza archeologica, storica, letteraria artistica o scientifica e che appartengano ad una delle categorie indicate ed interamente riprese dall'elenco allegato alla Convenzione del 1970. Se la Convenzione Unesco del 1972 costituisce un primo tentativo di affidare alla cooperazione internazionale la salvaguardia del patrimonio culturale, se la cooperazione internazionale, in materia sembra avviata, con la Convenzione dell'Unidroit, verso un tentativo di elaborazione di regole uniformi (sia pure esclusivamente in materia restituzione di beni rubati o illegalmente esportati dagli Stati contraenti), è significativo che tutto ciò avvenga nel rispetto delle discipline nazionali alle quali in definitiva si fa rinvio se non per la definizione di patrimonio culturale, quantomeno per i profili afferenti la tutela, la costituzione di diritti reali sui beni, le controversie afferenti la proprietà, la valorizzazione, i modelli di gestione; tale carenza si giustifica sulla considerazione delle difficoltà del diritto internazionale di intervenire in materia regolata dai diritti nazionali. Sullo stato dell'arte degli studi internazionali in tema di definizione dei beni culturali scfr. L. Levy-Stauss, *Diversité, universalité, et représentativité dans la liste du patrimoine mondial*, in F. Francioni, A. Del Vecchio, P. De Caterini (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000, 21 ss.

[59] L. Bobbio, *Il decentramento della politica dei beni culturali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/1997, 291 ss.

[60] Cfr. B. De Witte, *The cultural dimension of Community Law*, in *Academy of Eur. Law, Collected Courses of the Academy of Eur. Law*, cit., 298, per il quale "the idea that the Community should take steps to promote a European identity would seem difficult to reconcile with the renewed emphasis, in the same Maastricht Treaty, on subsidiarity and preservation of cultural diversity".

[61] Cfr. J. Scott., D.M. Trubek, *Mind the gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, in *European Law Journal*, 8/2002, 1 ss.; M. Telò, *Convergenza europea e diversità nazionali*, in *Il Mulino*, 3/2002, 439 ss.

[62] Cfr. [Consiglio dell'Unione, Comunicato stampa della 2381° sessione, Bruxelles 5/11/1999](#); [Risoluzione del Consiglio del 21/01/2002](#).

[63] Cfr. S. Cattaneo, *Cultura e patrimonio culturale* in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo*, vol. XXXIII, A. Catelani, S. Cattaneo, *I beni e le attività culturali*, cit., 30-31, il quale, analizzando l'azione comunitaria in materia culturale evidenzia come, con riferimento al compito di evidenziare il "retaggio comune" mai si potrà parlare di "un tentativo di identificare e di tutelare una cultura europea"; detto compito "può dunque considerarsi funzionale solo a un risultato di confronto e di comunicazione tra le culture dei diversi popoli europei".

[64] [Risoluzione del consiglio dell'Unione 23/05/2002](#).

[65] [Risoluzione del consiglio dell'Unione 23/05/2002](#), cit.

[66] Corte di Giustizia delle Comunità Europee sent. 16/01/03, causa C-388/01, in *Guida al Diritto*, 13/2003, 99.

[67] Cfr. F. Francioni, *Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale*, in F. Francioni, A. Del Vecchio, P. De Caterini (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000, 18-19.

[68] Cfr. F.M. Lazzaro, *I finanziamenti comunitari alle attività culturali*, cit.; si pensi inoltre all'erogazione di prestiti in relazione a progetti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale e architettonico da parte della Bei.

[69] Cfr. le pagine di approfondimento sul "Progetto di Trattato costituzionale" in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> e <http://www.europa.eu.int>.

[70] Art. 22 Carta dei Diritti fondamentali, incorporata nella seconda parte del Trattato.

[71] Art. 16 del testo finale del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

[72] Detta esclusione, peraltro, appare rafforzata dalla disposizione di cui al comma 3 del successivo articolo 17 la quale esclude la possibilità che l'applicazione del primo comma del medesimo articolo (che introduce una "clausola di flessibilità" per il caso in cui un'azione dell'Unione dovesse apparire necessaria senza che la Costituzione abbia previsto i relativi poteri) possa finire con il "comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri nei casi in cui la Costituzione la esclude".