

VERSO IL PATRIMONIO CULTURALE DELL'EUROPA UNITA

INDICE: -1. L'eccezione culturale: il patrimonio culturale *degli stati* europei; -2. La cultura dopo Maastricht: alla ricerca di un'anima per l'Europa; -3. Le nuove politiche culturali dell'Unione europea; -4. Il patrimonio culturale d'importanza europea; -5. Un modello culturale fluido per un'Europa in movimento; -6. Alla ricerca di un patrimonio culturale dell'Unione; -7. Unità nella diversità: le identità concentriche del *demos* europeo; -8. *Nation building* e retaggio culturale comune -9. Verso il patrimonio culturale dell'Europa Unita.

1) L' "eccezione culturale": il patrimonio culturale *degli stati* europei

Quando nel 1957 il trattato istitutivo della CEE, all'art. 30 (ex art. 36), ammise il mantenimento per la circolazione comunitaria di restrizioni e divieti dettati da esigenze di «protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale», sanciva la c.d. "eccezione culturale": una deroga, alla regole stabilite dai trattati dell'Unione in materia di libertà di scambio e concorrenza, destinata a durare nel tempo. Tale deroga legittima l'intervento regolativo e finanziario dei poteri pubblici nazionali, sottrae la materia culturale alle decisioni degli organi comunitari, e finisce anche col conoscere una dimensione sovracomunitaria, potendo infatti essere rivendicata sia nei confronti della Comunità che rispetto ai Paesi extra Ue, nell'ambito di accordi internazionali come il GATT e l'OMC, sotto forma di tutela della "diversità culturale" (sull'evoluzione della nozione di "eccezione culturale" REGOURD S., 2003, 1; FOA S., SANTAGATA V., 2004, 1 ss.).

Siamo evidentemente assai lontani da un'idea di patrimonio culturale europeo, che prescinderebbe dalle peculiarità degli stati membri. Nasce la Comunità europea nel segno della libera circolazione di merci e capitali, e tutto quanto riesce a stabilire in termini di patrimonio storico artistico è il mantenimento del monopolio delle politiche nazionali di settore, insieme alla legittimazione di aiuti finanziari interni ai paesi membri. Ciò in un contesto in cui la stessa previsione dell'eccezione culturale viene vista con diffidenza e sospetto dalle istituzioni comunitarie, come testimoniato da una giurisprudenza in materia (cfr. LANCIOTTI A., 1996, 66 ss.), che ha sempre interpretato tale clausola restrittivamente: le deroghe al principio della libera circolazione delle merci vanno interpretate in modo tassativo, devono essere proporzionalmente giustificate dagli obiettivi prefissati, e devono riguardare beni di effettivo interesse culturale (viceversa l'eccezione è recessiva laddove appaia prevalente un interesse superiore di tutela dei diritti dei singoli).

Si tratta di decisioni che rispecchiano lo scontro fra paesi membri (c.d. «*market nations*») fautori di un approccio totalmente liberista nella disciplina della circolazione dei beni culturali, e paesi (c.d. «*source nations*»), come l'Italia, viceversa attestati verso un ferreo mantenimento della integrità del proprio patrimonio culturale (più diffusamente in argomento si rinvia a AINIS M.- FIORILLO M., 2008, 230 ss.). Il risultato in termini di *governance* culturale a livello comunitario è stato quello di una delimitazione fluida, e non sempre prevedibile, degli ambiti di competenza. Infatti la Corte di giustizia ha legittimato la regolamentazione comunitaria laddove fossero in gioco principi comunitari del libero mercato e diritti fondamentali; per il resto però operando un bilanciamento a favore dell'ordinamento statale, quando fossero in discussione eccezioni non sproporzionate agli interessi primari della Comunità: un atteggiamento cauto e circospetto, in cui emerge pure frequentemente la preoccupazione di evitare il conflitto con gli stati sulla base, di quello che R. Craufurd Smith, ha definito una "*non intensive form of proportional review*" (da FERRI D., 2008, 172 ss. e 182).

Solo in incedere di tempo, assai timidamente e lentamente, la dimensione culturale ha assunto un carattere più significativo della mera deroga al divieto di restrizioni nella circolazione delle merci. All'inizio degli anni settanta del secolo scorso gli stati membri della Comunità europea cominciano a percepire l'importanza della cultura per lo sviluppo di nuove forme di coesione tra le loro popolazioni; e nel 1974 il Parlamento europeo approva una risoluzione a favore della salvaguardia del patrimonio culturale europeo, con le prime misure di finanziamento per il restauro di beni culturali di grande rilievo simbolico (mentre nel 1976 un'altra risoluzione del Parlamento istituisce l'Orchestra dei giovani dell'Unione europea). Iniziava dunque a farsi strada, nell'opinione pubblica come nel dibattito politico continentale, una formula destinata ad avere successo: quella di "Europa dei cittadini" e di "Europa dal volto umano", che orienta i lavori del Comitato Adonnino, istituito a Fontainebleau nel 1984, per il rafforzamento e la promozione dell'immagine della Comunità "in Europa e nel mondo" (su questa fase del faticoso percorso storico dell'Unione v. OLIVI B., 2000, 270 ss.). Tuttavia, nonostante il rilievo dato dalla prima Commissione Delors del 1985 al patrimonio culturale, fra l'altro con la previsione di un portafoglio apposito per il governo di cultura e ambiente, il tema non trova sbocchi normativi concreti per tutti gli anni '80, nemmeno in quella importante tappa del cammino europeo, intermedia fra il trattato istitutivo di Roma e quello di Maastricht, che fu l'Atto Unico del 1986.

2. La cultura dopo Maastricht: alla ricerca di un'anima per l'Europa

Dopo l'Atto Unico europeo, si diffonde comunque sempre più la consapevolezza che l'Unione può sorgere effettivamente, come autentica comunità di popoli, solo trascendendo quella visione strettamente economicistica che ne aveva segnato la nascita. E che, per il superamento di quell'asfittica dimensione, la promozione e tutela del patrimonio culturale continentale - testimonianza tangibile di una memoria che non è più riservato dominio dei paesi membri - possono diventare il fattore trainante. Sicché si afferma rapidamente in materia culturale un progetto di "integrazione positiva" (v. ACCETTATURA B. 2003, 11-12), implicante cioè l'estensione dell'azione comunitaria ad un livello non limitato alla mera abolizione (c.d. "integrazione negativa") degli ostacoli alla circolazione di beni e servizi.

Su questi presupposti, il trattato Ue del 1992 riconosce competenze specifiche all'Unione in materia di cultura (come pure di istruzione e ambiente); prevede, fra gli obiettivi dell'azione comunitaria, un contributo rivolto ad un'istruzione e formazione di qualità, e al pieno sviluppo delle culture degli stati membri; sancisce la piena compatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato in ambito culturale (risolvendo in tal modo le pregresse ambivalenze della Corte di giustizia: v., ad esempio, *Cinétique*, C-64/84, e *Groener c. Minister for education* C-397/87, cit. in FERRI D., 2005, 15). Diventa insomma prioritario, all'interno della Comunità europea (che perde non casualmente l'aggettivazione di "economica"), l'interesse per il fattore culturale, individuato come determinante in funzione di quell'"unione sempre più stretta fra i popoli europei", profetizzata sin dal preambolo del Trattato di Roma del 1957.

La sintesi di questo nuovo rilievo offerto al fattore culturale sta nell'art. 128 del Trattato sull'Unione europea (poi 151, ora art. 167 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: TFUE), firmato a Maastricht nel 1992. Una disposizione organica, all'interno di un titolo, il XII, esplicitamente dedicato alla cultura, che regola finalità, obiettivi, ambito d'intervento e processo decisionale in materia. La Comunità, innanzitutto, deve contribuire al pieno sviluppo delle culture degli stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando, nello stesso tempo, "il retaggio culturale comune" (co.1). La sua azione sarà pertanto diretta ad incoraggiare la cooperazione fra gli stati membri, integrandone ed appoggiandone, "se necessario" (co. 2), l'azione, per: a) il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; b) la conservazione e salvaguardia del "patrimonio culturale d'importanza europea"; c) gli scambi culturali non commerciali; d) la creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. La Comunità e gli stati membri devono inoltre favorire la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa. Inoltre la Comunità deve anche tener conto (co. 4) degli "aspetti culturali" nell'azione che svolge a norma delle disposizioni del Trattato.

Si tratta di disposizioni importanti che – aldilà di tutte le questioni interpretative che vedremo presto destinate a sorgere intorno ad esse – lasciano la netta sensazione di un'inversione di tendenza della

Comunità in materia culturale. Pur approvato in una condizione di grandi difficoltà (per l'opposizione di paesi membri di rilievo come la Germania e, soprattutto, la Gran Bretagna), l'art. 128 trasferisce per la prima volta a livello europeo un copioso elenco di competenze in materia culturale; inoltre disegna limiti ed obblighi della Comunità rispetto a istituzioni e cittadini europei; e infine ricostruisce, in maniera assai avanzata le funzioni ricadenti in tale ambito. A distanza di vari decenni dal trattato di Roma, sembra avverarsi l'auspicio di Robert Schuman, per il quale «prima che l'Europa sia un'alleanza militare o un'unione economica, deve essere un'unità culturale nel senso più elevato del termine. L'Europa deve darsi un'anima» (richiamato da SCHÄUBLE W., 2010, 516).

E' una costruzione normativa avanzata del fenomeno culturale. Il legislatore comunitario mostra, innanzitutto, piena consapevolezza dell'accezione plurale della cultura (la Comunità contribuisce alla "promozione dello sviluppo delle *culture*" degli stati membri, recita l'art. 128 co.1, richiamando espressamente anche le "diversità regionali"), senza dunque attestazioni di privilegio per le più conclamate manifestazioni culturali prevalenti, egemoni o centrali (sull'ormai acquisita accezione plurale delle culture cfr. ANIS M., 1991, 67). Ha poi ben chiare le virtualità, e dunque le diverse articolazioni di finalità, di cui è suscettibile la materia culturale: da una parte richiama la tutela ("conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale") dei beni; dall'altra alla promozione ("creazione artistica e letteraria") delle attività. E tutto ciò secondo una diversa sfera di imputazioni, dal momento che l'azione di incentivazione della creazione artistica e letteraria non è limitata dal vincolo di appartenenza del bene, mentre la tutela è spiccatamente vincolata al patrimonio, su cui torneremo, d'"importanza europea" (in argomento, se si vuole, FIORILLO M., 2008, 460 ss.).

Notevole inoltre il rilievo attribuito anche al dialogo interculturale di livello internazionale, prevedendo la cooperazione con paesi terzi ed organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura. Ciò sul giusto fondamento che ogni Paese membro è dotato di un patrimonio di relazioni e legami propri nel momento in cui aderisce alla Comunità, e che tali conoscenze possono rappresentare un veicolo d'elezione non solo per accompagnare le più tradizionali relazioni di tipo politico o economico, ma anche per aprirsi all'esterno dei confini UE allo scambio interculturale: di fatto è ormai da tempo diventato assai frequente associare un vasto corollario di clausole culturali (cfr. VARESE E., 2000, 15) agli accordi di cooperazione che la UE stringe con altri paesi, europei e non, esterni ai propri confini.

Molte aspettative sono infine sorte intorno alla previsione che l'UE tenga conto degli "aspetti culturali" nell'azione che svolge a norma di tutte le altre disposizioni del Trattato (così nella versione originaria; successivamente, dopo il Trattato di Amsterdam del 1997, tale impegno è finalizzato in particolare al rispetto della diversità delle culture della Comunità). Un obbligo, dunque, funzionalizzato alla promozione delle differenze culturali, dagli effetti virtualmente dirompenti (al di là di alcune difficoltà interpretative, per esempio sulla eventuale sovrapposibilità degli aspetti culturali nell'elenco di cui al co. 2), nel momento in cui introduce un impegno al bilanciamento fra interesse culturale e gli altri interessi - *in primis* quelli economici per cui la Comunità è nata - che il Trattato tutela. Si tratta di una *cross sectional clause* che avrebbe dovuto fare della cultura una materia trasversale, e condizionante, tutte le altre politiche della UE (v. FALLON M., 2002, 733 s.); al punto che, al momento della formulazione della disposizione, si parlò dell'interesse culturale come "interesse pubblico comunitario di rango primario" (CHITI M. P., 1997, 378). In realtà, al di là di poche risoluzioni in materia, e un impegno diretto della Commissione europea a valorizzare la portata espansiva dell'interesse culturale (riaffermando tale dimensione come essenziale per il conseguimento degli obiettivi strategici UE: *Commissione europea - Comunicazione* 10 maggio 2007, 242) la *cultural relevancy* non ha poi trovato molti piani applicativi, sia a livello di strutturazione istituzionale dell'Unione, che nei rapporti della UE con gli stati membri, al punto da non essere più reputata da alcuni commentatori (v., ad esempio, LAFARGE F., 2007, 976) come "una priorità" delle politiche europee. La prassi comunitaria si è quindi incaricata di ridimensionare molte delle aspettative sorte intorno a quest'ultima previsione che tuttavia resta utile, perlomeno come clausola di salvaguardia, finalizzata cioè ad impedire l'adozione di disposizioni comunitarie suscettibili di produrre conseguenze negative in ambito culturale.

3. Le nuove politiche culturali dell'Unione europea

Prima della firma del Trattato di Maastricht, gli interventi culturali si erano estrinsecati in progetti pilota e iniziative a tutela di siti europei di eccezionale valore culturale (come il Partenone, l'Università di Coimbra, Monte Athos), e quindi sicuramente significativi per il loro alto richiamo simbolico, al di fuori però di un disegno di ampio respiro regolativo della materia. Con l'entrata in vigore del Trattato, le iniziative culturali dell'Unione si trasformano invece in programmi pluriennali, perdendo il carattere del tutto frammentario che aveva caratterizzato i decenni precedenti.

Il primo programma comunitario nel settore culturale basato sull'articolo 151 è stato il programma *Caleidoscopio* (1996-1999), volto a incoraggiare la creazione artistica e a promuovere la diffusione della cultura in Europa mediante gli scambi e la cooperazione culturale. E' seguito poi il programma *Arianna* (1997-1999), per il miglioramento della cooperazione tra stati membri nel settore letterario, nonché per la promozione della conoscenza della storia dei popoli europei. Infine è stato promosso il programma *Raffaello* (1997-2000), indirizzato a incentivare la cooperazione mirante alla protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale europeo, nonché a migliorare le possibilità di accesso dei cittadini europei a tale patrimonio.

A queste iniziative di "prima generazione", è seguito il programma *Cultura 2000*, durato sino al 2006 (e che ha mostrato apprezzabili esiti in merito allo sviluppo di forme di partenariato europeo in ambito culturale), il quale ha raggruppato in un unico strumento di programmazione e finanziamento i tre precedenti programmi. Ciò nell'ottica di un migliore sostegno dei progetti multiculturali (c.d. approccio orizzontale), e di una maggiore efficacia e visibilità dell'intervento comunitario. Da ultimo è in corso il programma *Cultura 2007-13*, volto a promuovere la mobilità delle persone che lavorano nel settore culturale, e incoraggiare la circolazione transnazionale delle opere e dei prodotti artistici e culturali (nonché favorire il dialogo interculturale). Ispirato ad una logica meno circoscritta rispetto ai precedenti programmi, *Cultura 2007-13* prevede un consistente sostegno finanziario (ben 400 milioni di euro) rivolto sia a progetti di cooperazione che ad organismi operativi nel settore, nonché ad ottimizzare l'impatto di tali progetti nel settore della cooperazione culturale.

L'azione della Comunità si è dunque concretizzata in politiche di sostegno, contributi ed eventualmente anche integrazione (sussidiarie) alle politiche culturali nazionali. E la tipologia degli atti comunitari si è sostanziata in azioni di incentivazione e raccomandazioni, sinora assunte all'unanimità. Tutto ciò ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni normative degli stati membri (peraltro ammessa, in via generale, dall'art. 115 del Trattato solo per il ravvicinamento delle disposizioni normative nazionali che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o funzionamento del mercato comune). In definitiva si è trattato di un'azione europea caratterizzata da margini non particolarmente ampi; e tale operato essenzialmente si è risolto in misure di incentivazione e sostegno a favore della cooperazione culturale. Il principio fondamentale cui si ispira l'azione dell'Unione in materia culturale resta, ad oggi, quello di sussidiarietà, fondato su una concorrenza di poteri in materia culturale fra Unione e stati membri, senza toccare però le peculiarità normative ed istituzionali di quest'ultime.

4. Il patrimonio culturale d'importanza europea

L'esame delle politiche culturali europee negli ultimi decenni non sembra aggiungere molto alla definizione di patrimonio culturale dell'Unione, che potremmo definire una mera sommatoria di beni e attività culturali dei singoli stati membri. In direzione di un patrimonio culturale dai connotati differenti sembra invece muoversi la nozione, contenuta nell'articolo 128 del Trattato, di «patrimonio culturale d'importanza europea». Tale formulazione, per la verità, non nasce con il Trattato di Maastricht: già nella *Convenzione culturale europea*, sottoscritta il 19 dicembre 1954, è presente il riferimento a un "*patrimoine culturel commun*" dell'Europa da tutelare e sviluppare; e inoltre la definizione ritorna nella risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 1979, sul programma d'azione comunitaria nel settore culturale. Nuova, semmai, è l'evidenza che viene attribuita alla nozione con il trattato del 1992. Il richiamo all'"importanza europea", all'interno della disciplina comunitaria della cultura pone su un piano (sia pure non antitetico) diverso, in quanto non sovrapponibile, la nozione di "patrimonio culturale d'importanza europea", rispetto al "patrimonio culturale europeo" *tout court*. E ciò sembra aprire uno spiraglio per un approccio europeo differente, rispetto al

tradizionale tema della sovranità culturale nazionale; e tanto più nel momento in cui viene istituita una cittadinanza europea che, di per sé, non può prescindere da un quadro di valori identitari ancorati ad un patrimonio culturale condiviso (DEROUT F., 1993, 112; AINIS M. - FIORILLO M., 2008, 232).

La formula “patrimonio culturale d'importanza europea”, insieme a quella di “retaggio culturale comune” richiamato al primo comma, che ne definisce l'antecedente storico più evidente (e, insieme, rappresenta anche obiettivo istituzionale da preservare e valorizzare in sede comunitaria), non mancò di essere esaminata al suo apparire con l'attenzione che meritava, almeno da parte della dottrina più avvertita. Vi si ravvisava infatti, per la prima volta a livello europeo, un coraggioso tentativo di superare l'idea di patrimonio culturale di esclusivo interesse nazionale, nel nome di una memoria comune che poteva preludere all'abbandono di politiche culturali rigorosamente “autarchiche” (sulle prospettive di nozione di una sovranità culturale “condivisa”, aperta dall'art. 151 del Trattato, v. CHITI M. P., 1997, 381). La nozione ha però incontrato anche molti dissensi, sia su di un piano strettamente esegetico delle disposizioni tratte dalla normativa comunitaria in materia, sia per quanto concerne i limiti procedurali propri dell'azione politica della UE.

L'osservazione più frequente è che, poiché il Trattato parla di sviluppo della “culture” degli stati membri, nel mentre vieta la possibilità di omogeneizzazione della normativa interna, ciò escluderebbe la promozione di un'unica cultura europea (fra i tanti, CATTANEO S., 2002, 8 s.), alla stregua della moneta; in tal modo facendo apparire prevalente la promozione della multiculturalità, in tutte le sue accezioni e differenziazioni, magari cogliendo i profili anche più marginali, periferici e minoritari che emergono nella geografia politica europea.

A ciò vanno aggiunti i vincoli intrinseci alle stesse dinamiche di azione politica europea. Contro il sostanziale disinteresse della CEE delle origini, essenzialmente rivolta ad un'integrazione sul piano economico, il Parlamento europeo sin dalla sua nascita ha sollecitato nuovi strumenti di intervento giuridico sul piano culturale, giungendo infine ad ottenere, dopo Maastricht, una procedura di codecisione semplificata con il Consiglio in materia. Tale procedura si combinava però con la previsione dell'unanimità in seno al Consiglio; e di fatto, ciò finiva con l'affidare un sostanziale potere di veto ad ogni singolo Stato, oltre a ridimensionare del tutto il quadro sovranazionale della UE.

La lettura dell'art. 151 consegna, in effetti, con la previsione dell'unanimità contenuta nella sua disposizione finale, l'impressione di una improvvisa marcia indietro dei paesi membri, dopo tutti gli scenari aperti nei primi commi; e i limiti di questo modello di *governance* culturale sono emersi più volte in passato. Emblematico, per esempio, l'esito del finanziamento del programma *Cultura 2000*, allorché il Parlamento europeo aveva richiesto risorse per 250 milioni da destinare al settore, senza riuscire ad andare, dopo defatiganti discussioni, oltre i 167 milioni di euro; e ciò a causa dell'opposizione di un solo Stato membro in seno alla Commissione. Per inciso, tutto questo è accaduto in un quadro di interventi finanziari tradizionalmente limitato, se si pensa che l'insieme degli stanziamenti complessivamente versati dalla UE alla cultura raccoglieva, a metà del decennio trascorso, appena lo 0,5 % del bilancio europeo (questi dati da LAFARGE F., 2007, 981); e ad oggi, paradossalmente, il maggiore sostegno ai progetti culturali è derivato indirettamente dai fondi strutturali (FESR, FSE), finalizzati alla promozione della coesione politica e sociale, laddove eventualmente si riverberino in ambito culturale.

Inoltre, parlare di patrimonio culturale d'importanza europea può apparire sempre più anacronistico, nel momento in cui si va diffondendo, a livello internazionale, l'idea che, nel nome di una fruizione collettiva, bisogna prescindere dal tradizionale approccio territoriale nella tutela dei beni culturali: in sintesi i beni culturali visti come una sorta di ultima frontiera dei diritti umani. In tal senso hanno fatto da apripista le convenzioni internazionali in materia: fra questi accordi internazionali spiccano la *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, sottoscritta all'Aja il 14 maggio 1954 (e ratificata in Italia con l. 7 febbraio 1958, n. 279); e la *Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale* (c.d. Unesco), stipulata il 23 novembre 1972 (e ratificata in Italia con l. 6 aprile 1977, n. 184). La Convenzione dell'Aja del 1954, parte dal presupposto che i danni arrecati ai beni culturali, quale che ne sia il Paese di appartenenza, costituiscono danno al patrimonio culturale dell'umanità intera; da ciò facendo

conseguire il divieto del c.d. diritto di preda, e l'impegno delle parti in conflitto a proibire qualsiasi atto lesivo di beni culturali ai danni dei beni dei paesi nemici (nonché l'obbligo della potenza occupante a collaborare con l'autorità del luogo per salvaguardare i beni culturali situati sul territorio di quest'ultima: su questi temi cfr. MANISCALCO F., *World Heritage and War*, 2007, 153 ss.). La convenzione Unesco del 1972 afferma il principio che tutti i popoli del mondo sono interessati alla conservazione dei beni culturali, avendone in comune i valori di civiltà, per cui gli Stati aderenti si obbligano ad astenersi deliberatamente da ogni provvedimento atto a danneggiare, anche solo indirettamente, il patrimonio culturale; da sottolineare anche la previsione di un comitato intergovernativo, il cui compito è definire ed aggiornare un elenco di beni di valore eccezionale e perciò meritevoli di particolare tutela, *the World heritage list* (sulla lista del patrimonio mondiale Unesco PEPE V., 2002 51 ss.), in quanto appartenenti al patrimonio culturale mondiale.

Pur lasciando ad ogni Paese sottoscrittore la disciplina dello stretto regime di tutela dei beni, è significativo il presupposto di fondo che anima questi accordi internazionali, e cioè che i beni culturali non possono appartenere ad una singola nazione, ma - alla maniera dei diritti inviolabili (cfr. CASSESE S., 2001, 1065) - all'intero genere umano. La conseguenza che ne deriva è l'obbligo, in quanto lascito di civiltà da trasmettere a tutte le generazioni future, di assicurarne la protezione, conservazione e valorizzazione dei beni tutelati incombente su tutti i paesi aderenti a prescindere dalla loro collocazione territoriale.

In conclusione, sebbene sia diffusamente riconosciuta nel dibattito pubblico l'efficacia determinante che un'identità culturale propriamente europea recherebbe al raggiungimento di tutti gli obiettivi istituzionali che l'Unione si è data; e sebbene nel ventennio che ormai ci separa da Maastricht molti siano stati gli interventi, secondo la logica di intervento sussidiaria che si è accennata, rivolti alla promozione e valorizzazione dei patrimoni culturali nazionali, non pare che l'Unione, sia riuscita ad andare molto aldilà di una visione essenzialmente "addizionale" dei retaggi culturali nazionali degli stati membri; i cui patrimoni culturali vanno quindi intesi fondamentalmente come *pars* di un mosaico di cui il patrimonio culturale europeo rappresenterebbe la *summa*: patrimonio culturale europeo, dunque, ma non, per così dire, patrimonio culturale dell'Europa Unita.

Indagare sulle cause di questo atteggiamento, che per inciso pare più istituzionale che collettivo (riflesso dell'Europa degli stati, per intenderci, più che consapevolezza dell'Europa dei popoli), condurrebbe troppo lontano. La questione di fondo è comunque che il richiamo ad un patrimonio culturale europeo ha una portata evocativa tale - per quanto vi si può riconnettere in termini di recessione dell'identità nazionale - da riassumere tutte le diffidenze che, dal 1957 ad oggi, hanno accompagnato il cammino della unificazione europea. E la vicenda, sopra richiamata, del finanziamento di *Cultura 2000*, ha sintetizzato tutte le ambivalenze dei paesi membri, oscillanti fra integrazione e conservazione della sovranità nazionale; apertura all'Europa e tutela gelosa della propria identità: un'identità peraltro tanto più a rischio - è questo il timore di fondo - nel momento in cui l'Unione si proietta verso una dilatazione progressiva dei propri confini.

In definitiva, gelosie nazionali, diffidenze reciproche, appello alla vocazione extraterritoriale dei beni culturali alla stregua di diritti fondamentali, fanno della nozione di patrimonio culturale d'importanza europea ancora oggi un enigma. Un "enigma", richiamando Winston Churchill, "avvolto nel mistero", dove alla fine, come vedremo, il vero mistero da sciogliere è l'identità europea nella sua *nation building*, e cioè il suo stanco, faticoso e indefinito processo di costruzione che ha caratterizzato gli ultimi anni.

5. Un modello culturale fluido per un'Europa in movimento

Va registrato peraltro che, a dispetto di un quadro politico per certi versi sconcertante, l'esame del modello culturale comunitario mostra un quadro complessivo fatto di luci e di ombre; dove - a fronte dell'esplicita esclusione di qualsiasi armonizzazione normativa - non sono affatto mancati interventi comunitari destinati, direttamente o indirettamente, a conseguire un accostamento (non imposto, evidentemente) dei regimi culturali nazionali. Ciò attraverso l'adozione di strumenti di cooperazione fra gli stati membri che, essendo rivolti a favorire la pubblica fruizione dei beni e la conoscenza delle normative nazionali, finiscono per incidere su tutti i piani funzionali classici dei beni culturali.

L'esempio più risaltante di quanto detto è dato dalla normativa europea volta ad assicurare le migliori garanzie per la circolazione dei beni culturali. Subito dopo il trattato istitutivo della UE sono stati adottati il

reg. Ce n. 3911/1992 e la dir. Ce n. 7/1993, con lo scopo, rispettivamente, di impedire l'esportazione di beni culturali in Paesi esterni all'Unione e di arginare il traffico illecito di beni anche all'interno della stessa Unione europea. Sicché è stata attribuita, per determinate categorie di beni, una speciale tutela che si concretizza in un procedimento di restituzione il quale si aggiunge, senza contrapporsi, alla legislazione nazionale (da qui un orientamento che vuole la nozione di patrimonio culturale europeo estesa a tutti i beni mobili sottoposti alle fonti comunitarie in materia di circolazione, DEROUT A., 1993, 112). Nello specifico, il regolamento Ce n. 3911/1992 ha subordinato l'esportazione di beni culturali, al di fuori del territorio della Comunità, alla presentazione di una "licenza di esportazione" che è rilasciata, su richiesta dell'interessato, da un'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio si trova lecitamente e definitivamente il bene culturale (anche dopo essere stato definitivamente e lecitamente spedito da un altro Stato membro o importato da un Paese terzo). La direttiva Ce n. 7/1993 ha invece previsto una procedura mediante la quale lo Stato cui sia stato illecitamente sottratto un bene culturale può rivolgersi - con soluzione sicuramente originale anche dal punto di vista giurisdizionale - presso gli organi competenti dello Stato in cui il bene è stato trasferito, per ottenerne la restituzione.

Va notato che il Codice dei beni culturali italiano ha mutuato tale previsione, precisando che gli stati membri possono esercitare, a prescindere da qualunque controversia sull'assetto proprietario del bene, un'azione di restituzione innanzi all'autorità giudiziaria del luogo in cui il bene si trovi. E tutto ciò, facendo riferimento, per legittimare l'azione, oltre che al tradizionale criterio nazionale per l'individuazione dei beni culturali, anche ad un elenco di beni (c.d. criterio comunitario: NARDELLA D., 2004, 334), formulato sin dal momento della adozione della direttiva comunitaria del 1993 (artt. 75 ss. del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Ancora, ben aldilà del conclamato divieto di armonizzazione delle disposizioni normative degli stati membri in materia culturale, emerge per così dire dal basso, e cioè nella prassi della *governance* culturale comunitaria, un modello più fluido e variegato. Un modello che, nel mentre rispetta le differenze nazionali e regionali in materia, nello stesso tempo sembra volere valorizzare sempre più gli elementi di riavvicinamento e coesione fra le comunità degli stati membri, nel nome di quel "retaggio comune" che, se ha unito l'Europa in relazione alle merci e ai mercati, non può non farlo dal punto di vista della cultura. Si pensi all'individuazione dei tratti comuni dei vari ordinamenti culturali nazionali e alla promozione della diffusione delle *best practices* a livello nazionale. In tal senso è degna di menzione la *Risoluzione del 26 maggio 2003 sugli aspetti orizzontali della Cultura* (2003/C 136/01) con cui il Consiglio ha invitato gli stati membri e la Commissione a esaminare i metodi attraverso cui potrebbe essere meglio sviluppato lo scambio di "buone prassi" per quanto concerne la dimensione economica e sociale della cultura, compreso «il contributo delle attività culturali all'inclusione sociale». Si ricordi ancora il ruolo determinante, per rafforzare il senso di appartenenza all'Unione europea (e favorire la conoscenza della memoria comune), che può avere la promozione della mobilità interna all'Unione. Fra l'altro, la mobilità di studenti, artisti e più in generale degli uomini di cultura (secondo quella che è peraltro un'antichissima tradizione continentale), da ultimo è riconosciuta esplicitamente, come azione da promuovere in via prioritaria, all'interno della *Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea della cultura* (2007/C 287/01).

Altra rilevante iniziativa in tal senso è l'individuazione annuale della *Capitale europea della cultura*: inizialmente partita come iniziativa intergovernativa nel 1985 (prima capitale, emblematicamente, Atene), successivamente è stata trasformata in un'azione comunitaria per gli anni 2007-2019. Lo scopo è quello di contribuire a migliorare la comprensione reciproca tra i cittadini, oltre che di valorizzare la ricchezza, la diversità e "le caratteristiche comuni delle culture europee" (decisione 1622 del 24 ottobre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa). Affianco a questa iniziativa, vanno segnalati gli *Itinerari culturali europei* promossi dal Consiglio d'Europa sin dal 1987, per promuovere la consapevolezza di una identità culturale fondata su un insieme di valori condivisi, incentivando itinerari che ripercorrono la storia delle influenze, degli scambi e dell'evoluzione delle culture in Europa (oggi significativamente ricomprendono, fra gli altri, il cammino di Santiago de Compostela; le vie europee di Mozart; la via Francigena etc.). In sintesi, si è affermata nella UE una articolazione di interventi in materia culturale che, senza negare le peculiarità degli stati membri - analogamente a quanto accaduto con la cittadinanza europea, che si sovrappone alle cittadinanze nazionali, senza cancellarle - finisce inevitabilmente col rafforzare il senso di appartenenza ad un'identità comune.

In ultimo, non va affatto trascurato che l'Unione rimane un *work in progress*, cioè un soggetto politico in costante evoluzione, e in prospettiva innovazioni assai importanti per il suo modello culturale possono derivare dalle trasformazioni istituzionali conseguenti all'approvazione del Trattato di Lisbona. Se infatti, dopo il trattato di Maastricht, tutte le misure culturali erano soggette alla procedura di codecisione dal Parlamento europeo e del Consiglio, che deliberava all'unanimità (con le conseguenze che si è visto sulla incisività della *governance* culturale), il Trattato di Lisbona introduce un'importante innovazione. Esso prevede infatti che, a decorrere dal 2014, il processo decisionale in seno al Consiglio sia soggetto in via generale al voto a maggioranza qualificata, senza richiedere più l'unanimità del consenso. Inutile dire che, dalla cancellazione del potere di veto degli stati membri, e dunque dalla eliminazione dell'ostacolo principale alla realizzazione di efficaci politiche comunitarie in materia, potrebbero derivare ripercussioni forse decisive (cfr. oggi la nuova versione della disciplina della materia, contenuta nell'art. 167 co. 5 TFUE) per il rafforzamento degli indirizzi comunitari in ambito culturale.

6. Alla ricerca di un patrimonio culturale dell'Unione

Come si è visto, la nozione di "patrimonio culturale d'importanza europea" non ha acquisito un contenuto peculiare rispetto a ciascuna parte di patrimonio culturale nazionale; eppure tale formula rimane scolpita nel trattato, risponde ad una *ratio* comunitaria, e obbliga a un tentativo di ricostruzione. Ma per provare a raggiungere un qualche esito concludente la prima cosa da fare è sgombrare il campo dagli equivoci e chiarire, in primissima battuta, cosa *non è* (e cosa *non potrebbe mai diventare*), un patrimonio culturale d'importanza europea.

Ebbene, innanzitutto, tale formula non può indurre a porre in contrapposizione l'identità culturale dell'Europa unita con quella dei singoli stati, nel senso di privilegiare le manifestazioni culturali di un Paese membro a discapito degli altri o, peggio, di imporre il monopolio di una cultura europea omogenea e uniforme per tutti.

Le motivazioni di quanto appena affermato paiono evidenti, e a tal punto non necessitano di particolari evidenziazioni: la ricchezza culturale dell'Europa sta esattamente nella varietà e molteplicità delle sue manifestazioni nei vari livelli territoriali che la compongono, e di ciò il legislatore europeo ha mostrato di avere piena contezza in tutta la normativa successiva al 1992. Si ricordi, fra tutte le fonti sopravvenute, la stessa *Carta dei diritti* di Nizza del 2000 (cui, come noto, il Trattato di Lisbona ha riconosciuto - con la cd. comunitarizzazione - forza vincolante per tutti gli stati membri della UE, al pari degli altri trattati comunitari), la quale, anche nella versione adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, oltre a sancire all'art. 22 il rispetto della «diversità culturale», ribadisce sin dal preambolo, che lo sviluppo dei valori dell'Unione non possa andare a discapito «delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa».

Ne consegue che, così come non può esistere una *cultura europea* intesa in modo uniforme ed esclusivo, così non sarebbe ammissibile una *politica culturale europea* interpretata come pianificazione culturale al servizio dell'autorità sovranazionale, alla stregua di molte deteriori esperienze del secolo scorso, esse pure appartenenti, non va dimenticato alla (non certo migliore) storia europea recente; piuttosto quel che va perseguito, parafrasando quanto spiegato da Norberto Bobbio a metà del secolo scorso (BOBBIO N., 1955, 37), è una *politica delle culture europee*, vale a dire un'azione di sostegno e aiuto, finalizzata al loro confronto, scambio e arricchimento reciproco.

Ciò acquisto, rimane da porre, nondimeno, la domanda se, fermo restando il rispetto dell'Unione delle peculiarità degli ordinamenti culturali degli stati membri, residuino spazi per l'individuazione di una *cultural relevancy* non meramente sommatoria dei patrimoni nazionali; bensì indirizzata a quei beni intesi come qualificanti per la comune civiltà continentale. E dunque – assodato che, al momento, l'azione comunitaria non possa andare oltre azioni di sostegno ed integrazione delle politiche comunitarie nazionali (sotto forma di raccomandazioni e politiche di incentivazione) - immaginare, *de jure condendo*, un orizzonte nuovo. Una prospettiva in cui la UE, senza negare il mantenimento di funzioni sussidiarie e cooperative nei confronti delle manifestazioni culturali strettamente nazionali, apra ad un regime normativo e funzionale originale (si pensi, per esempio, ove si svincolasse la materia culturale dalla fonte "raccomandazione", alle possibilità di sviluppo di un *soft law* europeo insite nella previsione dell'art.296 TFUE). Un regime nuovo, il quale sia, in ultimo, destinato alla regolazione e amministrazione di un patrimonio culturale spiccatamente europeo.

Ebbene, in tal senso si cominciano ad avvertire, a parere di chi scrive, segnali importanti che potrebbero preludere ad un significativo "secondo livello" normativo di disciplina. Ciò sotto forma di promozione e valorizzazione di quei beni che, pur facenti parte in prima evidenza del patrimonio culturale di

uno Stato membro, rappresentino anche, nello stesso tempo (e attraverso indici che non sono poi difficilissimi da ricostruire), parte di un non ancora meglio identificato “patrimonio culturale dell’Europa Unita”. Si ravvisano infatti interessanti iniziative tese a valorizzare una nozione di patrimonio culturale europeo che trascenda, sia pure senza negarli, i patrimoni culturali nazionali.

Ad esempio la Commissione europea - prendendo le mosse da un progetto intergovernativo del 2006, cui avevano partecipato 17 stati membri - ha proposto nel marzo 2010 l’istituzione di un “marchio per il patrimonio culturale europeo”, per dare rilievo ai luoghi che celebrano e simbolizzano “l’integrazione, gli ideali e la storia dell’Europa”. La proposta di un marchio per il patrimonio culturale europeo differisce da altre iniziative sovranazionali in materia di eredità culturali (come l’elenco del patrimonio mondiale dell’ UNESCO), in quanto destinata ad individuare quei siti - selezionati in relazione al loro valore simbolico piuttosto che estetico - che hanno avuto un ruolo fondamentale nella storia dell’Unione europea. La prima selezione di questi siti si svolgerà nel 2013, allorché, su designazione degli stati membri, esperti indipendenti valuteranno le candidature dei siti e selezioneranno quelli meritevoli del marchio europeo (a partire dal 2015 la selezione avverrà con cadenza biennale, e gli stati membri potranno designare sino a due siti per volta).

In base all’originario progetto intergovernativo del 2006, hanno già ottenuto il marchio di “patrimonio europeo” - e potranno ricandidarsi per ottenere il nuovo marchio UE - sinora sessantotto siti, i quali, più di un trattato sul tema, spiegano da soli, quale potrebbe essere il futuro patrimonio culturale dell’Unione: essi vanno dalla casa di Robert Schuman esistente a Scy-Chazelles in Lorena, ai cantieri di Danzica in Polonia (che furono la culla del movimento sindacale Solidarność), sino all’originale della legge portoghese del 1867 che aboliva, prima in Europa, la pena di morte. In Italia, in particolare, hanno acquisito il marchio di “patrimonio europeo” la casa di nascita di Alcide De Gasperi, a Pieve Tesino; le case monumento di Gioacchino Rossini a Pesaro, Giacomo Puccini a Lucca, e Giuseppe Verdi a Busseto; il Palazzo del Campidoglio a Roma e l’isola di Ventotene, dove nel 1941 Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni sottoscrissero il celebre *Manifesto per un’Europa libera e unita*.

Ancora, per l’emersione di indici ricostruttivi del patrimonio culturale d’importanza europea, un tentativo di grande interesse pare quello proveniente dalla *Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, sottoscritta 27 ottobre 2005 (c.d. *Convenzione di Faro*), che definisce patrimonio comune dell’Europa, tutte le manifestazioni che costituiscono nel loro insieme una fonte condivisa di ricordo, comprensione e identità. La *Convenzione di Faro* non fa parte del diritto comunitario, e tuttavia già individua una *Common heritage of Europe* fondata sulla tutela di diritti e libertà fondamentali, col fine di promuovere lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fondata sul rispetto per i diritti dell’uomo, la democrazia e lo Stato di diritto. Iniziative come il “marchio culturale europeo” o accordi come la *Convenzione di Faro* esaminati singolarmente non dimostrano nulla; e tuttavia si tratta di segnali, accenni e indizi, che non possono essere trascurati per quanto possono prefigurare, e presagire, nel futuro dell’Unione.

7) Unità nella diversità: le identità concentriche del demos europeo

E’ possibile, giunti a questo punto, ipotizzare una prospettiva in cui una Comunità meno gelosa dei propri privilegi nazionali, e dunque più consapevole (*rectius* meno insicura) della propria identità, possa regolare con fonti proprie un patrimonio culturale che rappresenti l’espressione diretta di quei principi e valori su cui essa fonda la sua esistenza?

Al momento, si è visto come il presupposto indispensabile, per l’individuazione di un “patrimonio culturale europeo”, sia l’appartenenza di un bene al patrimonio di uno Stato membro (che ne disciplina a monte lo statuto giuridico, le funzioni di tutela, gestione e valorizzazione, trovando poi negli interventi integrativi comunitari un’ulteriore riconoscimento che travalica i confini nazionali): lo stato delle cose vuole dunque che, in mancanza di un riconoscimento giuridico nazionale, venga meno *in re ipsa* la possibilità di configurare il bene come parte integrante del patrimonio culturale dell’Unione.

Pur con tali presupposti, tuttavia non può non essere sottolineato con favore l’affiorare, sia pure in modo assai lento e circospetto, di una dimensione di patrimonio culturale, spiccatamente appartenente all’Unione europea, alla sua storia e alla sua memoria. Dimensione che non risulta affatto sganciata dal regime culturale comunitario, perché in realtà ne valorizza in tal modo una lettura “duale”, la quale, per

quanto del tutto asimmetrica nei suoi sviluppi, sta alla base dell'azione dell'Unione, così come sancita dai suddetti commi 1 e 2 dell'ex articolo 151 (ora 167) del Trattato. E' allora non solo auspicabile, ma anche del tutto legittimo, immaginare un futuro comunitario in cui la *governance* culturale, in combinato con la crescita di una dimensione identitaria fondata sulla consapevolezza di un destino politico comune, sia associata ad uno statuto legislativo e funzionale peculiare dell'Unione. E ciò magari attingendo alle migliori esperienze istituzionali e funzionali degli stati membri.

D'altra parte, l'emersione di una comunità europea fondata su un quadro di valori definito non implica la sostituzione, con questa, di altre identità. Al contrario, già nella vita civile ogni cittadino, anzi ogni individuo, sperimenta la condivisione di identità apparentemente contraddittorie e vive ruoli sociali differenziati; in tal senso va intesa l'affermazione del Trattato che la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali; nel senso cioè della costruzione di un'identità europea priva di tentazioni esclusivistiche, sul presupposto che le *"identities may be concentric rather than conflictual"* (SMITH A. D., 1999, 238). La diversità fa allora parte dell'identità europea, come fa parte della cultura europea, ma non esclude altre "appartenenze"; e il cittadino europeo può essere paragonato alle matrioske russe, che si incastrano l'una dentro l'altra, pur formando una sola unità (REDING, V. 2003, 1). Trattare con l'identità europea implicherà dunque riferirsi ad un'unità da declinare nella diversità, richiamando da un lato la convergenza intorno ad un "core" di valori culturali propri dei cittadini europei, dall'altro (e proprio per questo...) la capacità di accettare, apprezzare e valorizzare la ricchezza delle differenziazioni culturali di ogni Paese membro.

Infine, va anche sottolineato che l'esame degli accordi internazionali degli ultimi anni mostra un modo di rapportarsi differente, in confronto al tema della diversità. Dal rispetto della diversità intesa, in negativo, come mero strumento per limitare l'esercizio delle competenze nazionali, si è transitati ad un atteggiamento più aperto e positivo in tema, come emerge dalla *Convenzione sulla diversità culturale*, approvata il 20 ottobre 2005 a Parigi, e ratificata dal Parlamento italiano il 31 gennaio 2007, il cui obiettivo è il consolidamento di tutti i segmenti della catena creativa culturale (creazione, produzione, diffusione e fruizione dei beni culturali), con particolare riguardo ai Paesi in via di sviluppo.

Significative della connessione sempre più stretta che viene individuata a livello sovranazionale fra beni culturali e valori democratici, appaiono le linee direttrici primarie della convenzione, ove si afferma che la diversità culturale può essere protetta e promossa solo qualora vengano garantiti i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, quali la libertà d'espressione, dell'informazione e della comunicazione; il riconoscimento della pari dignità e del rispetto di tutte le culture, comprese quelle delle minoranze; il sostegno, anche con l'istituzione di un apposito fondo finanziario, di quelle che – con termine invero non molto felice – si definiscono «le industrie culturali dei paesi in via di sviluppo». Dunque da una comunità internazionale che si muove *nel* rispetto della diversità si è transitati ad una comunità che agisce *per* il rispetto delle diversità (LAFARGE F., 2007, 977); e anche questo indirizzo incoraggia la prospettazione un patrimonio culturale peculiare della Comunità, in un quadro consolidato di "unità nella diversità".

8) Nation building e retaggio culturale comune

Mentre si va alla ricerca di un *demos* europeo fondato sulla composizione di più etnie nazionali, affiora oggi una "nazione europea in cammino", la quale si autopercepisce come sintesi di generazioni passate, presenti e future, e dunque già si traduce - richiamando il famoso "plebiscito quotidiano" di Renan - nella volontà di vivere insieme, tutti i giorni, secondo le medesime regole, in un quadro di principi e valori condiviso. Vi sono in effetti esperienze storiche, tradizioni e conquiste che sono ormai espressione, allo stesso modo, di identità culturale nazionale e comunitaria; una dimensione, fatta di arte, scienza, letteratura comuni, che oggi giunge a raccogliere anche le eredità politiche e costituzionali, riversando così sull'identità europea quanto di meglio le culture continentali hanno maturato dai travagli del passato.

Un'identità ancora in evoluzione, ma sicuramente già acquisita sul piano di principi come la sovranità popolare, l'uguaglianza, i diritti inviolabili, la tutela delle minoranze, e non ultimo il pacifismo, su cui si deve esplicitamente fondare, come espressamente previsto dai trattati, l'azione dell'Unione sulla scena internazionale. La questione delle tradizioni costituzionali comuni in tema di Stato di diritto è ancora aperta (in particolare, sulla questione dell'estensione del catalogo dei principi UE, cfr., fra gli altri, GIANFRANCESCO E., 2006, 235 ss., e RUGGERI A., 2009, 13 ss.); quel che è certo è che tali principi - avendo come stella polare la centralità dell'uomo, visto come fine anziché come mezzo, e dunque la priorità della dignità umana – gettano già da oggi un ponte fra l'identità europea e le identità nazionali, proiettando sul piano del

diritto costituzionale europeo quelli che sono stati definiti “i principi del diritto costituzionale vivente comune” (HÄBERLE P., 2006, 58).

Ancora pochi decenni fa l'Europa ha conosciuto le devastazioni del totalitarismo e della sopraffazione nazionalistica o di classe; tuttavia, proprio in reazione alla forza distruttiva del totalitarismo, ha preso forma quel modello democratico pluralista che si fonda sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, e vive del pacifico componimento degli svariati interessi, di natura economica, politica, sociale, religiosa, che attraversano la società europea. La democrazia pluralistica e costituzionale significa esattamente questo, non la negazione dei conflitti, o della lotta per il conseguimento degli interessi interni alla comunità sociale, ma la (ri-) scoperta della dimensione giurisdizionale per la loro risoluzione sul piano interno come pure internazionale, e agendo su un terreno che solo in ultimissima istanza può diventare bellico. Tali traguardi sono l'esito di una cultura che, attraverso i conflitti che hanno attraversato per molti secoli città e campagna, poteri religiosi e poteri secolari, fede e sapere, governanti e governati, «non ha potuto fare a meno di apprendere nel dolore come le differenze possano comunicare, i contrasti possano essere istituzionalizzati e le tensioni possano essere stabilizzate» (HÄBERMAS J.- DERRIDA J., 2003, 1). L'Unione europea rappresenta dunque un'area caratterizzata non solo da specificità geografiche, linguistiche, sociali ed economiche, ma anche, da un punto di vista istituzionale e politico, dalla compresenza di una serie di elementi ideali, come i principi sopra richiamati, che caratterizzano, in senso culturale, il c.d. Stato costituzionale (su questa forma di Stato come manifestazione di processi di acquisizione culturale HÄBERLE P., 2001, 31 ss.).

Tali principi nell'incedere del tempo sono stati recepiti in una varietà di accordi fra gli stati europei: accordi iniziati in anni lontani con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo; culminati, nel 2000, nella *Carta dei diritti* di Nizza, ormai, come si è visto, dotata di forza pienamente vincolante; e che si inseriscono in un quadro europeo complessivamente orientato verso principi comuni in materia giuridica, come dimostra, fra l'altro, la recentissima istituzione, nel giugno 2011, dell'*European Law Institute* (un organo che promuove statutariamente lo sviluppo dell'integrazione giuridica europea «for the further development of the *acquis* and for the enhancement of EU law implementation by the Member States»).

Ora non par dubbio che questo patrimonio di principi, valori (e di ideali che vi sono sottesi), già da oggi rappresenti parte integrante di quel “retaggio culturale comune”, che l'art. 167 TFUE chiede di evidenziare: quel che resta da fare è ricondurre tali principi ad unità, incoraggiarne la loro conoscenza, consegnare loro, insomma, quel “più di senso” che è dato dalla loro forza simbolica. E in tale senso funzione decisiva può senz'altro svolgere la nozione di cultura tradizionalmente assunta nel quadro costituzionale del vecchio continente (si pensi solo all'art.9 della Costituzione italiana), cioè come veicolo elettivo di promozione della cittadinanza politica. Come ha scritto Viviane Reding, per poter trasformare una costruzione economica e politica in una comunità di destini, «bisogna che gli europei non si vedano come azionisti più o meno soddisfatti di una società capace di distribuire degli utili... Ecco perché per noi europei la cultura non può essere limitata a quella nozione di *entertainment* che ha corso oltre Atlantico, ma diviene espressione vitale di un'appartenenza comune» (REDING V., 2001, 8).

9) Verso il patrimonio culturale dell'Europa Unita

Volendo, giunti a tal punto, provare a individuare una definizione delle manifestazioni concrete di questa “appartenenza comune”, un ottimo punto di partenza può essere rappresentato dalla sopra richiamata *Convenzione di Faro* del 2005, per la quale rappresentano patrimonio culturale dell'Europa: a) tutte le forme di patrimonio culturale che costituiscono nel loro insieme una fonte condivisa di ricordo, di comprensione, di identità, di coesione e creatività; b) 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 dei diritti dell'uomo, della democrazia e lo Stato di diritto. E questo patrimonio si lega alla cittadinanza europea in modo non astratto, perché già anticipa l'eventualità di programmare situazioni soggettive individuali, intese sia come diritto di chiunque, da solo o collettivamente, di trarre beneficio dal patrimonio culturale (e di contribuire al suo arricchimento); sia, di converso, come responsabilità nel rispettare del pari il patrimonio culturale di altri come il proprio.

La circostanza, poi, che il regime, e lo spazio politico, del patrimonio culturale d'importanza europea restino ancora del tutto recessivi rispetto a quello dei paesi membri della UE non deve fuorviare: sono i tempi imponderabili della storia, dell'oscuro travaglio che segna la nascita delle nazioni, ove la disciplina culturale segue spesso tempi di sviluppo propri. E' significativo, per fare un esempio che ci è vicino, che, anche nei primi anni successivi alla formazione di uno stato fortemente centralizzato come il Regno d'Italia, l'unica

rilevante misura di politica culturale si attesta nella legge 25 giugno 1865, n. 2359, che sancì la facoltà da parte dell'amministrazione di disporre l'espropriazione dei «monumenti», se mandati in rovina per incuria dei proprietari; e negli anni successivi non si trovò di meglio che rinnovare l'efficacia della legislazione disomogenea degli Stati preunitari (art. 5, l. n. 286/1871): sicché, in materia di alienazione all'estero delle cose d'arte, lo Stato italiano protrasse per tutto l'Ottocento una disciplina assai diversificata all'interno del suo territorio, che andava dal divieto di esportazione di opere dalla Capitale all'ex Stato pontificio, sino alla totale libertà di commercio nei territori dell'ex regno sabauda.

Sono, si diceva, i tempi della storia, che non si anticipano, non si prevedono, ma *accadono*. Quel che importa è accompagnarne l'evoluzione, senza imporre modelli precostituiti, ma piuttosto incoraggiando dinamiche di confronto, relazione e crescita fra i vari attori che ne compongono lo sviluppo. Nella fattispecie, ciò significa mantenere "alto" il dialogo sul tema, promuovere un processo di avvicinamento degli statuti culturali nazionali; e infine, di scorcio, cominciare ad immaginare regole e funzioni nuove, per un patrimonio culturale comune. Quel che importa, in altri termini, è continuare ad interrogarsi intorno alla strutturazione di un *demos* europeo e i suoi cruciali problemi di legittimazione politica (su cui v. DE WITTE B., 1993, 156), come elemento costitutivo degli Stati Uniti d'Europa, aprendo, dove possibile, e senza porre ipoteca alcuna sui suoi tempi di affermazione, spazi nuovi per una sua compiuta realizzazione.

E' un percorso non facile in generale, e ancora più in quei settori strettamente legati alle identità dei paesi membri come quello in esame dove, aldilà delle sinora segnalate divergenze normative, gelosie nazionali e defatiganti procedure decisionali comunitarie, oltretutto bisognerà fare in conti anche con un riparto di competenze assolutamente variegato dal punto di vista territoriale: il governo dei beni culturali in Europa oscilla infatti fra stati fortemente centralizzati come la Francia, la Grecia e il Portogallo, a stati di tipo federale, come la Germania (dove la cultura è di competenza dei *Länder*) o il Belgio, dove le competenze sono attribuite alle tre comunità linguistiche che lo compongono, sino a paesi a struttura fortemente decentralizzata come Gran Bretagna e Irlanda.

Ciononostante, se guardiamo alle vicende complessive degli ultimi decenni, l'Europa – pur con tutti le sue frenate e *dietrofront* - resta una comunità in movimento, soggetta ad un'evoluzione costante, anche se molto tormentata e spesso impercettibile. Non è solo questione di incoraggiare le trasformazioni istituzionali nel loro faticoso incedere: soprattutto appare oggi la consapevolezza diffusa della necessità di realizzare uno spazio culturale comune per i cittadini europei, fondato su scambio e dialogo di cittadini, operatori e istituzioni. Circostanza che, se in prima battuta appare funzionale a fronteggiare le sfide della società dell'informazione, dall'altro sembra destinata ad innestare un circolo virtuoso in relazione allo *status civitatis* e ai percorsi istituzionali della democrazia continentale.

Non è infatti solo la cultura che si nutre di memoria ma è la memoria stessa, alla fine, che si alimenta di cultura, mentre la difficile realizzazione di una cittadinanza europea consapevole, non poco deve alla difficoltà di riconoscersi in beni espressione di una memoria comune, con tutto quanto ne deriva in termini di partecipazione e controllo intorno ai processi decisionali interni all'Unione. Perché una democrazia costituzionale avanzata vive oggi di dibattito collettivo, confronto sociale e intervento politico, cioè di una sfera pubblica propriamente detta; quando invece affiora quotidianamente la difficoltà di suscitare nell'Unione interesse per indirizzi e decisioni politiche, che andrebbero invece sempre inquadrati intorno ai principi e valori in gioco, tali da perimetrare lo spazio pubblico di discussione e analisi intorno alla meno significativa fonte comunitaria, come sulla forma istituzionale o le grandi scelte politiche europee. Tali, in altri termini, da consentire una costruzione discorsiva della partecipazione politica, in relazione ad una *res publica* condivisa, e dunque in grado di schiudere le porte ad "un'opinione pubblica europea coinvolta e radicata nel processo democratico" (HABERMAS J. 2003, 108-110).

La *nation building* europea, come si è visto, è un cammino lento, defatigante, difficile, e dagli esiti ancora assai incerti. Quale che ne sia il traguardo, tuttavia non c'è dubbio sin da oggi che, molto del successo dipenderà dalla capacità di aggregazione della *civitas* europea intorno alle proprie migliori eredità culturali, nella loro portata di testimonianza ideale, reale, e dunque più schiettamente simbolica. C'è insomma bisogno di un patrimonio culturale che sia direttamente figlio dell'Unione, nel nome di tutti i valori

sopra richiamati: il giorno in cui esso emergerà, è fuor di dubbio che avremo non solo il patrimonio culturale dell'Unione, ma l'Europa unita stessa.

Bibliografia

- Accettatura B., *I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, www.aedon.it, 2, 2003.
- Ainis M., *Cultura e politica*, Padova, Cedam, 1991
- Ainis M., Fiorillo M., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, II ed., Milano, Giuffrè, 2008.
- Bobbio N., *Politica e cultura*, Torino, 1955.
- Cassese S., *Problemi attuali dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001.
- Cattaneo S., *Cultura e patrimonio culturale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, a cura di A. Catelani e S. Cattaneo, diretto da G. Santaniello, Padova, Cedam, 2002.
- Chiti M. P., *Beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, pt. s., t. I.
- Derout A., *La protection des biens culturels en droit communautaire*, Rennes, Apogée, 1993.
- De Witte B., *Cultural Legitimation: Back to the Language Question*, in Soledad Garcia (ed.), *European Identity and the Search for Legitimacy*, London, Pinter, 1993.
- De Witte B., *The Cultural Dimension of Community Law*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, IV, 1995.
- Fallon M., *Droit matériel général de l'Union européenne*², Louvain la Neuve, Bruylant, 2002.
- Fiorillo M., *Paesaggio e patrimonio artistico*, in *Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008.
- Ferri D., *EU participation in the UNESCO Convention on the protection and Promotion of the diversity of cultural expressions: some constitutional remarks*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP, 3, 2005.
- Ferri D., *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova Cedam, 2008.
- Foa S., Santagata W., *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in www.aedon.it, 2, 2004.
- Gianfrancesco E., *Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in *L'ordinamento europeo. I. I principi dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2006.
- Häbermas J.-Derrida J., *L'Europa alla ricerca dell'identità perduta*, in *La Repubblica*, 4 giugno 2003.

Häbermas J. *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in *Diritti e Costituzione dell'Unione europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Häberle P., *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, a cura di J. Luther, Roma, Carocci, 2001.

Häberle P., *Aspetti di una teoria costituzionale per l'Europa - Un abbozzo*, in *Id. Costituzione e identità culturale*, Milano, Giuffrè, 2006.

Lafarge F., *Cultura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2007, pt. s., t. II.

Lanciotti A., *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, ESI, 1996.

Maniscalco F., *World Heritage and War*, Napoli, Massa, 2007.

Nardella D., Sub art. 75, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2004.

Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Pepe V., *Il paesaggio naturale e culturale e il patrimonio mondiale dell'umanità*, in *I beni e le attività culturali Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, a cura di A. Catelani e S. Cattaneo, diretto da G. Santaniello, Padova, Cedam, 2002.

Reding V., *Uno spazio culturale per una cittadinanza comune*, in *Economia delle cultura*, 1, 2001.

Reding V., *L'identità culturale europea*, in www.cittamobile.it, 2003.

Regourd S., *A proposito dell'eccezione culturale*, in www.italia.attack.org, 2003.

Ruggeri A., *Valori e principi costituzionali degli stati integrati d'Europa*, in www.astrid-online.it, 2009.

Schäuble, *Il Trattato di Lisbona espressione dell'unità culturale dell'Europa*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, il Mulino, 2010.

Smith A. D. *Myths and memories of the Nation*, Oxford University Press, 1999.

Varese E., *La politica culturale europea: cronaca di una storia*, in *Economia della cultura*, 1, 2000.