



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2020, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - Componente del Consiglio ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elspeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Professore a contratto, Università Cattolica - già Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista scientifica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario

2020, n. 3

Editoriale

La Convenzione europea dei diritti umani: l'effettività di un *unicum* a 70 anni dalla sua firma p. 1
Angela Di Stasi

Saggi e Articoli

Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno: *simul stabunt vel simul cadent* p. 10
Antonio Ruggeri

Applicazione di tracciamento *Immuni* tra normativa nazionale e diritto UE in materia di p. 49
protezione dei dati personali
Serena Crespi

Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra Corti nella definizione di un “livello comune di p. 74
tutela” dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell’ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale
Rossana Palladino

Diritti fondamentali e criticità dell’Unione europea tra Unione economica e monetaria ed p. 100
“*European Social Union*”. A margine della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020
Alfredo Rizzo

Fundamental Rights and Disruptive Technologies: a Right to Personal Identity under the p. 143
European Multi-level System of Protection?
Giovanni Zaccaroni

Commenti e Note

La protezione giuridica delle coppie omolesuali nell’ambito europeo: sviluppi e prospettive p. 167
Giulio Fedele

Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e p. 195
dell’asilo: gli organismi dell’Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti
speciali delle Organizzazioni internazionali
Francesco Luigi Gatta



La Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società e la sua interazione
nello spazio giuridico europeo. Spunti di riflessione p. 233
Elisabetta Mottese

Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari
dell'Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione p. 252
Matteo Sommella



LA CONVENZIONE QUADRO SUL VALORE DEL PATRIMONIO CULTURALE PER LA SOCIETÀ E LA SUA INTERAZIONE NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO. SPUNTI DI RIFLESSIONE

Elisabetta Mottese*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società e il diritto al patrimonio culturale. – 3. La *governance* partecipativa del patrimonio culturale. – 4. Le relazioni internazionali dell’Unione Europea nel settore culturale: un breve riepilogo. – 5. Lo spazio giuridico europeo alla prova di nuovi diritti e rinnovati modelli di *governance* del patrimonio culturale: uno spazio sempre più integrato? – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

In un contesto, come si suole dire, “globalizzato”, se si vogliono comprendere appieno i meccanismi di interrelazione e di mutue implicazioni tra diversi ordinamenti giuridici – interno, dell’Unione europea ed internazionale – che operano nell’area geografica europea non si può prescindere da un’analisi dei modi, da un lato, di estrinsecazione ed esercizio della sovranità e, dall’altro, di tutela dei diritti fondamentali.

La crescita dei meccanismi di salvaguardia dei diritti umani è strettamente connessa a nuovi modi di intendere la sovranità degli Stati, sia all’interno dei confini nazionali che nelle relazioni esterne.

Allo stesso modo, gli sviluppi dell’idea di sovranità (di cui il concetto di *multilevel governance* è il più recente risultato) non possono essere compresi fino in fondo ed adeguatamente spiegati se non attraverso il costante riferimento alla tutela dei diritti umani.

L’ultimo trentennio ha visto sempre più strutturarsi nuove forme di *governance* secondo logiche di rete in cui non vi è più un attore centrale, bensì una diffusione del potere tra attori pubblici e privati, sociali ed economici, tra loro indipendenti e

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Dottore di ricerca in “Profili della Cittadinanza nella costruzione dell’Europa” e Cultrice di Diritto Internazionale e di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Catania. Indirizzo e-mail: elisabetta.mottese@gmail.com.

interdipendenti e in cui ciascun soggetto, come singolo o come collettività, diviene “portatore non di una monolitica identità, ma di identità molteplici, corrispondenti ai differenti aggregati sociali cui appartiene”¹.

Un settore in cui questi fenomeni sono particolarmente evidenti tanto da poter essere, ai fini di questo contributo, preso a spettro di indagine, è quello dell’*international cultural heritage law*. Qui emerge, difatti, sia la tendenza a favorire un esercizio delle prerogative sovrane sempre più concertato tra lo Stato, nelle sue varie ed interne articolazioni e la c.d. società civile – secondo forme e meccanismi nuovi o rivisti della legittimazione democratica – sia la modificazione del legame esclusivo tra Stato e cittadini a favore di una pluralità di appartenenze, di identità e di livelli di tutela dei diritti. L’interazione tra livelli di tutela e ordinamenti giuridici e valoriali di appartenenza del singolo è propria di quello che viene ormai da tempo definito sistema *multilevel* di salvaguardia dei diritti dell’uomo che diventa un vero e proprio sistema integrato² di protezione quando ci riferiamo all’area europea.

Lo spazio giuridico europeo, come è noto, si caratterizza proprio per la molteplicità non solo delle fonti che riconoscono e garantiscono i diritti stessi ma anche degli ambiti e livelli di operatività e soprattutto dei giudici preposti alla loro tutela. In questo contesto esistono più sistemi normativi, istituzionali e giurisdizionali contemporaneamente attivi, sovrapposti, solo parzialmente collegati e collocati su differenti livelli di una scala *non* gerarchica. Un sistema *multilevel* che ingloba tre ordinamenti, tre Carte e tre Corti che operano non solo su livelli diversi e con diverso grado di integrazione e, talvolta, di interferenza, ma “in base a differenti *rationes*, con differenti strumenti di tutela dotati a loro volta di un diverso grado di effettività”³.

Il diritto internazionale ed europeo a tutela del patrimonio culturale non è ovviamente esente da queste dinamiche ed anzi, come si accennava poco sopra, li rappresenta particolarmente e può costituire terreno di analisi privilegiato ai nostri fini.

La sensibilità della comunità internazionale nonché dell’Unione europea nei confronti delle tematiche legate alla necessità di ripensare il modello di amministrazione del patrimonio culturale si è accresciuta in modo esponenziale. L’approccio alle questioni della protezione, della valorizzazione e dell’uso del patrimonio culturale, quest’ultimo da intendersi secondo un’accezione sempre più ampia, è mutato e gli indici di questo cambiamento sono abbastanza evidenti. Chi, in particolare, si occupa di studiare e comprendere le dinamiche del diritto internazionale ed europeo della cultura non ha difficoltà a registrare come ci si sia spostati da una idea *oggetto-centrica* ad una *antropocentrica* di patrimonio culturale e di come la sfida presente, per gli ordinamenti giuridici, sia – nel senso sopra esposto – da un lato, quella di governare la

¹ P. RIDOLA, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri*, in S. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme costituzionali e la partecipazione dell’Italia all’Unione Europea*, Milano, 2002, p. 89.

² G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 2011, n. 4, p. 837 e ss.

³ P. BILANCIA, *Le nuove frontiere della tutela multilivello dei diritti*, 2004, disponibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

partecipazione degli individui e delle comunità nella gestione del patrimonio culturale e rendere partecipata quella *governance* e dall'altro quella di approntare adeguati strumenti di protezione di nuovi, e rinnovati, diritti.

Segnale chiaro di questo mutamento, che a sua volta proviene da o è conseguenza di, non è facile stabilirlo con certezza, un diverso modo di pensare il bene culturale, è il passaggio dalla *commodification* alla *commonification*⁴ che mette in evidenza proprio la tendenza a valorizzare sempre più il bene culturale quale bene comune e non quale mera *commodity*.

Prendendo spunto dalla recente ratifica della *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società* da parte dell'Italia⁵ (meglio nota come Convenzione di Faro) e dalla importanza che questo trattato riveste nel segnare il fronte più avanzato nell'evoluzione dell'*international heritage law*, il presente contributo intende proporre alcune brevi considerazioni sul se ed in che modo il nuovo approccio alla materia culturale fatto proprio dalla Convenzione di Faro e condiviso dalle politiche culturali dell'Unione condizioni e interagisca con la protezione e l'esercizio del diritto al patrimonio culturale all'interno del sistema europeo integrato di protezione dei diritti fondamentali e, più in generale, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia rispetto al quale nessuno dubita più che la dimensione della tutela dei diritti fondamentali rappresenti un elemento essenziale ed anzi una vera e propria condizione di successo⁶.

Segnaleremo, dapprima, alcune delle novità di maggior rilievo presentate dalla Convenzione di Faro in termini sia di c.d. *governance* partecipativa che di riconoscimento del diritto al patrimonio culturale; richiameremo poi sinteticamente alcuni tra i più recenti passaggi nelle relazioni culturali intercorse e intercorrenti tra le due organizzazioni internazionali regionali con uno sguardo attento ad evidenziare la centralità dei principi dello sviluppo sostenibile e della *governance* partecipativa del patrimonio culturale quali criteri guida nell'individuazione e nel coordinamento di quelle relazioni. Proporrò infine una serie di riflessioni intorno alle riverberazioni che il riconoscimento di quel nuovo diritto genera o potrebbe generare sia a livello interno che dell'Unione europea ed internazionale in virtù della diffusione di principi, valori e diritti condivisi, seppur non formalmente, all'interno dello spazio giuridico e giudiziario europeo.

⁴ Cfr. A. SCIURBA, *Moving beyond the collateral effects of the Patrimonialisation. The Faro Convention and the 'Commonification' of Cultural Heritage*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia, 2015; si veda anche il recente contributo di L. LIXINSKI, *International Heritage Law for Communities. Exclusion and Re-Imagination*, Oxford, 2019. Più in generale sull'argomento della disciplina dei "beni comuni" nel diritto internazionale v. F. LENZERINI, A.F. VRDOLJAK (eds.), *International law for common goods*, London, 2014.

⁵ Il 23 settembre 2020 la Camera dei Deputati ha approvato – con 237 voti favorevoli, 119 contrari e 57 astenuti – la legge di ratifica della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (proposta di legge C. n. 2156).

⁶ Cfr. G. RAIMONDI, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e tutela multilevel dei diritti fondamentali*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 27.

2. La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società e il diritto al patrimonio culturale

La *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, aperta alla firma nella città portoghese di Faro il 27 ottobre 2005, è entrata in vigore il 1° giugno 2011 al raggiungimento del decimo strumento di ratifica come previsto dall'art. 18 del trattato stesso. La Convenzione è stata recentemente ratificata dall'Italia che l'aveva già firmata il 27 febbraio 2013.

La Convenzione ben rappresenta i valori sui cui si fonda il Consiglio d'Europa quale organizzazione internazionale votata, sin dalla sua nascita, alla promozione della democrazia, dei diritti umani e dell'identità culturale europea e rappresenta un ulteriore fondamentale tassello della “famiglia” delle convenzioni culturali⁷ adottate dall'organizzazione, a riprova del particolare interesse dalla stessa riconosciuto al tema del patrimonio culturale come elemento identitario dell'*homo europaeus*.

L'importanza dell'elemento umano⁸ nell'impianto della Convenzione è esplicitata sin da subito già nel Preambolo in cui si dà atto che gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno concordato il testo del trattato

... *omissis* ...

Riconoscendo la necessità di *mettere la persona e i valori umani al centro* di un'idea ampliata e interdisciplinare di eredità culturale;

Rimarcando il valore ed il potenziale di un'eredità culturale usata saggiamente come risorsa per lo *sviluppo sostenibile* e per la qualità della vita, in una società in costante evoluzione;

Riconoscendo che ogni persona ha il *diritto*, nel rispetto dei diritti e delle libertà altrui, ad interessarsi *all'eredità culturale di propria scelta*, in quanto parte del diritto a partecipare liberamente alla vita culturale, sancito dalla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite dei diritti dell'uomo (1948) e garantito dal Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966)⁹;

“Ponendo l'uomo e la sua interazione col mondo esterno al centro del processo culturale (a dispetto dell'opera in quanto tale) la Convenzione prospetta di fatto una vera e propria ‘rivoluzione copernicana’¹⁰: dal diritto dei beni culturali al diritto ai beni culturali, quale diritto fondamentale; da un approccio *top-down* ad uno *bottom-up*; dal “valore in sé al valore d'uso; [...] dalla museificazione alla valorizzazione; [...] il

⁷ Molteplici sono i trattati promossi e redatti in materia cultura dal Consiglio d'Europa: la Convenzione Culturale Europea (1954), la Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Architettonico d'Europa (1985), la Convenzione Europea sulla protezione del Patrimonio Archeologico (rivista nel 1992) e la Convenzione Europea del Paesaggio (2000), la Convenzione sulle offese ai beni culturali (2017).

⁸ Ancor più di quanto non avessero già provato a fare sia la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale sottoscritta a Parigi il 17 ottobre 2003 che la Convenzione sulla diversità culturale del 2005.

⁹ I corsivi sono dell'autore.

¹⁰ A. D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d'Europa per la promozione di processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), cit., p. 78.

patrimonio culturale deve essere finalizzato ad elevare la qualità di vita immateriale e materiale delle persone e non potrà essere conservato contro la volontà della collettività”¹¹.

In poche battute risultano chiari i punti salienti di questo nuovo strumento del diritto internazionale nell’ottica della salvaguardia e della gestione di un patrimonio culturale inteso secondo un’accezione allargata e interdisciplinare da cui ormai, lo si voglia o meno, non si può più prescindere. La Convenzione di Faro ce lo dimostra all’art. 2 dove si sancisce – secondo una definizione ripresa ed ampliata anche dall’Unione Europea¹² – che:

a. l’eredità culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro *valori*, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell’ambiente che sono il risultato dell’interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi;

b. una comunità di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce *valore* ad aspetti specifici dell’eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un’azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future¹³.

La Convenzione di Faro conferma in pieno la necessità di approcciare il tema dei beni culturali tenendo massimamente in conto i *valori*¹⁴ che a certi elementi vengono attribuiti da una comunità di eredità¹⁵ piuttosto che la materialità o immaterialità degli elementi stessi.

La nozione di patrimonio culturale si dematerializza a tal punto che non sono più i singoli beni o i luoghi o altre risorse in quanto tali ad essere rilevanti quanto piuttosto – come enunciato dal citato art. 2 – il senso, il significato identitario, i valori che gli individui vi attribuiscono cioè la circostanza che quel patrimonio sia divenuto, per l’appunto, “*vectors of identity, values and meanings*”¹⁶ per un individuo o per i membri di una certa comunità.

La cultura svolge un ruolo fondamentale per la costruzione dell’identità poiché rappresenta l’orizzonte di senso a partire dal quale la persona attinge i riferimenti che le

¹¹ M. MONTELLA, *La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, in *Il Capitale Culturale*, 2016, n. 5, pp. 14-15.

¹² Si veda la definizione di patrimonio culturale fornita a livello di Unione europea come insieme di “risorse ereditate dal passato, in tutte le forme e gli aspetti materiali, immateriali e digitali” – da intendersi questi ultimi tanto come elementi che nascono digitali quanto come prodotti del processo di digitalizzazione – “ivi inclusi i monumenti, i siti, i paesaggi, le competenze, le prassi, le conoscenze e le espressioni della creatività umana, nonché le collezioni conservate e gestite da organismi pubblici e privati quali musei, biblioteche e archivi”, Conclusioni del Consiglio relative al patrimonio culturale come risorsa strategica per un’Europa sostenibile, del 21 maggio 2014, (2014/C 183/08).

¹³ I corsivi sono dell’autore.

¹⁴ Cfr. par. 7 dell’*Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (di seguito *Explanatory Report*).

¹⁵ Art. 2, co. 2, lett. b) della Convenzione di Faro: “una comunità di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell’eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un’azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future”.

¹⁶ Art. 8 della *Dichiarazione Universale dell’UNESCO sulla diversità culturale* del 2001 e cfr. art. 1 della Convenzione UNESCO del 2005 sulla diversità culturale.

permettono di attribuire un significato e un valore alle proprie azioni e, in definitiva, a tutta la sua esistenza¹⁷.

Per la prima volta, poi, un trattato riconosce espressamente il diritto al patrimonio culturale e la Convenzione di Faro lo fa enunciandolo come “*inerente*”¹⁸ al diritto a partecipare liberamente alla vita culturale. Quest’ultimo è il diritto già sancito dall’articolo 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo (“Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community”), nonché dall’articolo 15, paragrafo 1, lett. a) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (“the right of everyone to take part in cultural life”) e, con riferimento alle minoranze, dall’articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici (“... minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture”).

È utile notare che la versione ufficiale in inglese usa il plurale “*rights relating to cultural heritage are inherent in the right to participate in the cultural life*” da cui ancor meglio si coglie l’estensione del diritto al patrimonio culturale e il dato che si tratti di un diritto composito che può essere declinato, come del resto lo è stato finora, in maniera frammentata anche in ragione della evoluzione che ha accompagnato questa categoria nonché della sensibilità internazionale sul tema: come diritto a partecipare alla vita culturale; come diritto delle minoranze alla propria peculiare tradizione culturale; come diritto all’istruzione, come diritto alla diversità culturale e più recentemente come diritto all’identità.

3. La *governance* partecipativa del patrimonio culturale

Come si diceva, l’individuo è divenuto il fulcro dell’insieme di regole in materia di patrimonio culturale. È, pertanto, all’uomo, come singolo o come comunità per come sopra definite, che devono essere destinate le politiche di protezione, valorizzazione e fruizione di quel patrimonio al fine di consentire, da un lato, uno sviluppo (sociale, ambientale ed economico) sostenibile e dall’altro, la creazione di società democratiche e pacifiche; proprio per tali ragioni la *governance* partecipativa rappresenta uno degli strumenti individuati anche dell’Unione Europea per realizzare la *sostenibilità nell’ambito del patrimonio culturale*.

Come si è evidenziato in apertura di questo contributo il progresso dei meccanismi di salvaguardia dei diritti umani e l’evoluzione nei modi di concepire la sovranità degli Stati, sia all’interno dei confini nazionali che nelle relazioni esterne, sono due settori nei quali è estremamente facile cogliere l’influenza di una graduale trasformazione dei soggetti ed oggetti del diritto, lungo il doppio binario dei flussi di potere (per quanto attiene alla *governance*) e dei metodi di tutela (per quel che riguarda i diritti), dall’alto verso il basso e viceversa.

¹⁷ Cfr. in questo senso M. FERRI, *L’evoluzione del diritto di partecipare alla vita culturale e del concetto di diritti culturali nel diritto internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 2014, n. 2, pp. 211-235.

¹⁸ V. Preambolo e articolo 1 della Convenzione di Faro.

Il concetto di patrimonio culturale e di diritto al patrimonio culturale per come concepito a livello internazionale dal Consiglio d'Europa appare esemplificativo di quella trasformazione e il concetto di *governance* partecipativa – come forma di gestione del patrimonio culturale che coinvolge tutti i portatori di interessi, ivi comprese le autorità pubbliche, gli attori privati e le organizzazioni della società civile è un tema cardine del diritto nazionale, europeo ed internazionale della cultura – particolarmente utile.

Si tratta di un approccio “innovativo, incentrato sulle persone e lungimirante, che introduce un reale cambiamento nel modo in cui il patrimonio culturale è gestito e valorizzato”¹⁹.

Questo modello di gestione del patrimonio culturale scaturisce dalla visione olistica del patrimonio culturale che richiede ormai un approccio tran-settoriale e integrato alla sua cura e che sottolinea l'importanza di condividere la responsabilità della sua gestione sostenibile perché tutti ne possano trarre benefici culturali, economici, ambientali e sociali.

L'idea è quella di incentivare la cooperazione fra i molti attori in gioco, dai professionisti alle amministrazioni, dalla società civile agli enti ed università, dai cittadini alle comunità, dalle organizzazioni non governative al settore del volontariato e le sinergie fra diversi livelli di governo, internazionale, europeo, nazionale, regionale e locale secondo i ben noti concetti di sussidiarietà orizzontale e verticale in un'ottica di incontrovertibile trasversalità delle tematiche culturali rispetto ai più vari svariati ambiti di intervento delle politiche nazionali ed europee (sviluppo regionale, agricoltura, ambiente, turismo, educazione, innovazione digitale). Tanto che tali principi, sono contemplati e condivisi sia nella Convenzione di Faro che, come vedremo, in molti documenti²⁰ provenienti dalle Istituzioni dell'Unione, per citarne uno, nelle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del maggio 2014²¹.

La gestione partecipativa va, quindi, oltre il superamento del classico approccio *top-down* che muove dalle istituzioni – considerate tradizionalmente uniche depositarie delle competenze utili all'amministrazione del patrimonio culturale – e giunge ai cittadini; essa tende, difatti, ad ampliare e sviluppare quelle conoscenze acquisendo contributi provenienti da un'ampia schiera di soggetti portatori a vario titolo di interessi e competenze “altre” nei confronti del patrimonio culturale e così facendo la *governance* partecipativa “recognises many different ‘experts’, builds relationships with communities and communicates, facilitates and partners with communities”²². Da rimarcare, altresì, che la partecipazione attiva dei soggetti coinvolti attiene non più solo alla fase preliminare della individuazione e progettazione degli interventi di

¹⁹ V. Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022, cit.

²⁰ V. par. successivo del presente contributo.

²¹ Conclusioni del Consiglio relative al patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile del 21 maggio 2014, (2014/C 183/08).

²² *Participatory governance of cultural heritage. Report of the OMC (open method of coordination). Working group of member states' experts*, Publications Office of the European Union, 2018, disponibile su www.europa.eu.

salvaguardia e promozione del patrimonio ma anche e soprattutto a quella successiva di realizzazione, monitoraggio e valutazione delle decisioni assunte in materia di patrimonio culturale con la precipua finalità di incrementare la responsabilità e la trasparenza delle scelte e degli investimenti fatti.

Risultano, pertanto, di grande interesse le disposizioni contenute nella terza sezione della Convenzione di Faro dedicata a “Shared responsibility for cultural heritage and public participation”, ispirate dall’idea di una responsabilità condivisa fra i vari attori coinvolti nel circuito di protezione del patrimonio culturale che può e deve essere il motore che spinge un nuovo modo di fare tutela, incentrato sul coordinamento ed il bilanciamento - come sostiene l’art. 8 – tra “la diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica”, “assicurando che le decisioni riguardo alle modifiche (dell’eredità culturale n.d.a.) siano basate sulla comprensione dei valori culturali ad essa connessi”.

La convenzione sottolinea non solo che “chiunque da solo o collettivamente ha diritto a trarre beneficio dal patrimonio culturale e di contribuire all’arricchimento del patrimonio culturale” (art. 5), ma ribadisce anche la necessità della partecipazione democratica dei cittadini “al processo di identificazione, studio, interpretazione, protezione, conservazione e presentazione del patrimonio culturale” nonché “alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che il patrimonio culturale rappresenta” (art. 12).

Protagonisti sono dunque i cittadini, per cui bisogna “promuovere azioni per migliorare l’accesso al patrimonio culturale, in particolare per i giovani e le persone svantaggiate, al fine di aumentare la consapevolezza sul suo valore, sulla necessità di conservarlo e preservarlo e sui benefici che ne possono derivare” (art. 12).

Nella gestione del patrimonio culturale bisogna, allora, promuovere un approccio integrato da parte delle istituzioni pubbliche in tutti i settori e a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale) e sviluppare un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta attività e condotte congiunte di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile (art. 11).

La promozione di azioni di questo tipo rappresenta uno snodo centrale nell’impianto della convenzione, così come dell’approccio euro-unitario e anche nazionale – come ci dimostrano i più recenti interventi legislativi²³ che nel nostro ordinamento hanno proprio condotto ad un rafforzamento di quelle azioni - in materia di *governance* partecipata del patrimonio culturale.

È abbastanza evidente come la Convenzione di Faro e le riforme anche interne nel settore del diritto della cultura vadano verso la realizzazione di un insieme di regole finalizzate a promuovere azioni congiunte di parti pubbliche e private nella protezione e valorizzazione del patrimonio culturale; questa comune tendenza non può non avere

²³ Si segnala che, con il D.L. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) nel testo coordinato con la legge di conversione n. 120 dell’11 settembre 2020, il nostro legislatore è intervenuto sul co. 3 dell’art. 151 del Codice dei Contratti Pubblici al fine di meglio disciplinare il rapporto tra pubblico e privato nella gestione e valorizzazione del patrimonio culturale italiano.

riflessi sui percorsi logici e giuridici che accompagnano i giudici nazionali²⁴ dei Paesi membri, chiamati, una volta di più, ad operare come giudici “europei” all’interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

4. Le relazioni internazionali dell’Unione Europea nel settore culturale: un breve riepilogo

Per comprendere in pieno i riflessi che il diritto al patrimonio culturale nell’ampia accezione propugnata a Faro produce nel settore della protezione dei diritti umani all’interno dello spazio giuridico europeo non possiamo prescindere dal fornire un breve quadro riepilogativo degli atti più importanti elaborati dall’Unione in materia di politiche culturali e di relazioni internazionali intorno a quelle politiche. Questo ci permetterà di avvalorare l’idea per cui la circolazione di principi, regole e diritti nel sistema multilivello sta alla base di quella “mutua alimentazione tra una pluralità di fonti normative riconducibili a cataloghi di diritti diversificati”²⁵ che primariamente garantisce il funzionamento di quel sistema nonché la progressiva realizzazione dello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia.

Nelle Conclusioni del 18 dicembre 2018 il Consiglio dell’Unione Europea, nello stilare il nuovo piano di lavoro per la cultura 2019-2022²⁶, ha definito taluni principi guida e individuato le priorità della pianificazione sulla base del “loro contributo alla diversità culturale” e “del loro valore aggiunto europeo” nonché in ragione “della necessità di azione congiunta”. Tra le cinque priorità²⁷ indicate dal documento due risultano di particolare interesse per chi scrive perché permettono di mettere immediatamente in relazione i due profili che si è scelto di analizzare nel presente contributo: la *sostenibilità nell’ambito del patrimonio culturale* secondo i criteri della *governance* partecipativa e le *relazioni culturali internazionali*.

Già nel 2007 la Commissione Europea aveva individuato tra gli obiettivi principali dell’*Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*²⁸ la promozione della dimensione culturale quale elemento essenziale nel settore delle relazioni internazionali dell’Unione. La centralità della materia culturale e dei rapporti

²⁴ Per un esame aggiornato sul punto, si veda R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 2020, n. 1, pp. 493-522.

²⁵ A. DI STASI, *Il ruolo del giudice nazionale nel “dialogo indiretto” tra sistema CEDU e ordinamento UE: a proposito della motivazione del mancato rinvio pregiudiziale*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 272.

²⁶ Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022, del 10 dicembre 2018, (2018/C 460/10).

²⁷ Le cinque priorità indicate dalle Conclusioni del Consiglio sono: a. Sostenibilità nell’ambito del patrimonio culturale; b. Coesione e benessere; c. Un ecosistema che sostenga gli artisti, i professionisti creativi e della cultura e i contenuti europei; d. Parità di genere; e. Relazioni culturali internazionali.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Comunicazione su un’agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*, del 10 maggio 2007, (COM/2007/0242 def.).

esterni nel settore è acclarata, come è noto, dalla scelta dell'Unione di aderire nel 2006²⁹ alla *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*³⁰ promossa dall'UNESCO nel 2005.

L'idea che fosse necessario rafforzare una riflessione congiunta su strumenti e metodi di coordinamento delle politiche pubbliche multilivello al fine di sviluppare un approccio più integrato alla conservazione, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale per di rafforzarne le potenzialità "sostenibili" a livello economico e sociale è stato messo ulteriormente in luce dalla Commissione³¹ con una Comunicazione del 2014. Nel citato documento l'Unione ha, infatti, ribadito il bisogno di sostenere la cultura quale elemento essenziale della dimensione internazionale dell'Unione in collaborazione con organizzazioni quali il Consiglio d'Europa e l'UNESCO anche in considerazione del fatto che "le competenze europee in materia di patrimonio culturale godono di grande reputazione a livello internazionale"³² ed ha, altresì, rimarcato la necessità "di continuare a sviluppare modelli di interpretazione e di *governance* più partecipativi, che meglio si adattano all'Europa contemporanea, attraverso un maggiore coinvolgimento del settore privato e della società civile"³³. In quella occasione si è fatto, peraltro, espresso riferimento alla *Convenzione del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società* evidenziandone il carattere innovativo nel definire il patrimonio culturale come strettamente connesso alla materia dei diritti umani delle libertà fondamentali.

Del resto, è proprio alla Conferenza dei Ministri del Consiglio d'Europa del 27-28 ottobre 2005 – in occasione della quale è stata aperta alla firma la Convenzione di Faro – che si sono poste le basi di una cooperazione più stretta ed istituzionalizzata tra le due organizzazioni internazionali europee in materia culturale in occasione del lancio della strategia del Consiglio per lo sviluppo del dialogo interculturale. Collaborazione che si è difatti più tardi concretizzata nel Memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea³⁴ siglato nel 2007 che, nel fissare le aree di comune interesse, ha, tra le altre, individuato proprio quelle dello sviluppo del dialogo interculturale e della diversità culturale.

²⁹ Decisione del Consiglio relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 18 maggio 2006, (2006/515/CE).

³⁰ La *Convenzione sulla Protezione e Promozione della Diversità delle Espressioni Culturali* è stata sottoscritta a Parigi il 20 ottobre 2005 ed è entrata in vigore il 18 marzo 2007.

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*, del 22.7.2014, COM(2014) 477 final.

³² Ivi, p. 7.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea dell'11-23 maggio 2007, disponibile sul sito www.coe.int/it/web/portal/european-union. Al par. 35 il documento precisa come la cooperazione culturale debba essere in particolare finalizzata a promuovere "ideas and fostering cultural diversity both among their respective member states as well as in relevant international fora. In this spirit, the Council of Europe will promote the ratification and implementation of the Unesco Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions by its member states. The Council of Europe and the European Union will promote its ratification and implementation by their international partners".

Da allora molta strada è stata percorsa e nel 2016 è stato esitato dalle istituzioni un documento esclusivamente dedicato alla determinazione di una vera e propria *strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali*³⁵ nell'ottica di promuovere "i valori fondamentali dell'Unione, quali i diritti umani, la parità di genere, la democrazia, la libertà di espressione e lo Stato di diritto, nonché la diversità culturale e linguistica" in ossequio ai principi di cui agli artt. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea e 167 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e la diplomazia culturale quale nuovo ambito per l'azione esterna dell'Unione.

La nuova Agenda Europea per la cultura³⁶ ha confermato e rilanciato le azioni già avviate e promosse contemplando ancora una volta che uno dei tre obiettivi dell'agenda fosse la valorizzazione della dimensione esterna dell'Unione attraverso il rafforzamento delle relazioni culturali internazionali, invitando gli Stati membri a lavorare congiuntamente in particolare sul tema della *governance* partecipativa in materia di patrimonio culturale, "in collaborazione con il Consiglio d'Europa"³⁷.

L'idea di una *governance* partecipata è stata, peraltro, al centro delle attività promosse dall'Unione Europea anche in occasione della celebrazione del 2018 come *Anno del Patrimonio Culturale*; per far sì che le iniziative incoraggiate durante quel periodo non si concludessero con lo spirare dell'anno, la Commissione europea ha concepito le "Iniziativa Europee": dieci progetti da sviluppare ancora una volta in collaborazione con partner chiave nella protezione del patrimonio culturale quali l'Unesco, l'ICOM e il Consiglio d'Europa nell'ambito di quelle relazioni culturali internazionali appena tracciate.

In particolare, l'iniziativa n. 9 *All for heritage* si ispira all'analisi del gruppo di esperti³⁸ del Metodo Aperto di Coordinamento dell'Unione Europea che ha lavorato sulla *governance* partecipativa del patrimonio culturale con l'obiettivo di rimarcare ancor una volta il rilievo che quel patrimonio assume in ragione del senso e del valore che ad esso attribuiscono gli individui. Detto progetto ha mirato a promuovere una più

³⁵ Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali*, dell'8 giugno 2016, Join(2016) 29 final. Il documento, nel solco di quelli che abbiamo già richiamato, evidenzia come "[i]n particolare, la cultura e il dialogo interculturale possono contribuire ad affrontare le grandi sfide globali, quali la prevenzione e la soluzione dei conflitti, l'integrazione dei rifugiati, la lotta all'estremismo violento e la tutela del patrimonio culturale. Con la comunicazione del 2014 sul patrimonio l'UE ha ribadito il suo impegno a tutelare il patrimonio culturale, in collaborazione con organizzazioni quali il Consiglio d'Europa e l'UNESCO. [...] Le relazioni culturali dell'Europa con altri paesi sono già solide. Gli Stati membri hanno legami culturali internazionali profondi e di lunga durata, e l'Europa gode di grande prestigio in tutto il mondo per le sue tradizioni e creazioni culturali. In linea con le richieste del Parlamento, Consiglio e del un'azione coordinata dell'UE, basata sul concetto della "complementarità intelligente" può contribuire a rafforzare tali legami creando sinergie, mettendo in comune risorse, agevolando la cooperazione e dando maggiore visibilità a tali culturali scambi e azioni culturali".

³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova agenda europea per la cultura* del 22.5.2018, (COM (2018) 267 final).

³⁷ Ivi, p. 12.

³⁸ *Participatory governance of cultural heritage. Report of the OMC (open method of coordination). Working group of member states' experts*, cit.

ampia comprensione del patrimonio culturale come bene comune mettendo al centro le persone e le comunità e coinvolgendole nelle decisioni sulla gestione del patrimonio culturale; tutto ciò in piena conformità allo spirito della Convenzione del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società la cui definizione di *cultural heritage* ha non poco influenzato i lavori del gruppo. Una delle componenti dell'iniziativa n. 9 è stata, difatti, “*The Faro Way*”, un'azione congiunta della Commissione e del Consiglio d'Europa, lanciata nel giugno 2018 al fine di incrementare il numero dei firmatari e delle ratifiche della Convenzione di Faro tra gli Stati membri dell'Unione Europea e quelli membri del Consiglio d'Europa e di promuoverne l'*enforcement*.

La Convenzione di Faro si inserisce, pertanto, in pieno nella *governance* partecipativa tanto cara all'Unione Europea proprio perché essa incarna “l'idea che il patrimonio culturale materiale sia il lievito della vita culturale di una comunità e non debba essere “mummificato” in una logica di pura conservazione statica, ma debba vivificare la creatività delle nuove attività e produzioni culturali e alimentare la partecipazione democratica consapevole”³⁹.

5. Lo spazio giuridico europeo alla prova di nuovi diritti e rinnovati modelli di *governance* del patrimonio culturale: uno spazio sempre più integrato?

Il diritto al patrimonio culturale per come delineato dalla Convenzione di Faro pone diversi profili di interesse e di indagine che non potranno tutti in questa sede trovare lo spazio che meritano e per i quali ci si riserva di operare ulteriori e necessari approfondimenti. Trattandosi di un diritto nuovo, mai enunciato e riconosciuto sino a qui, bisogna comprenderne, solo per citare alcuni aspetti, la portata soggettiva ed oggettiva, la giustiziabilità, il *modus operandi*, il rapporto con gli altri diritti. La circostanza che il diritto al patrimonio culturale venga, poi, strettamente connesso alla *governance* partecipativa, tanto da potersi declinare anche come diritto a partecipare alle scelte di governo delle *cose culturali*, inserisce nell'analisi ulteriori complessità legate sia al tema della gestione dei c.d. *commons* nel rapporto tra Stato e cittadini che a quello dello sviluppo sostenibile e della partecipazione democratica.

La nozione di diritto al patrimonio culturale per come tracciata dal Consiglio d'Europa può considerarsi quasi una sorta di “*umbrella notion*” fornendo copertura un po' a tutte quelle molteplici definizioni e declinazioni che più sopra abbiamo ricordato essere usate, a vario titolo ad a vari livelli, per individuare la categoria più generale dei c.d. diritti culturali.

³⁹ P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *federalismi.it*, 2017, n. 4.

Con la convenzione di Faro potremmo dire che non solo si è compiuto il passaggio *dalla partecipazione all'identità culturale*⁴⁰ ma ci si è proiettati oltre, verso la *"partecipatività"* del patrimonio culturale.

Tutto ciò non può non suscitare qualche considerazione circa le modalità con cui quello che ci piace definire *"the Faro approach"* interagisce nell'arena europea di protezione dei diritti umani.

La coerenza e la determinazione con cui l'Unione europea ha appoggiato il Consiglio d'Europa nel "pubblicizzare" la Convenzione di Faro e nel fissare obiettivi della propria politica culturale largamente sovrapponibili a quelli dalla stessa indicati soprattutto, come più volte abbiamo ribadito, sul versante della creazione di modalità sempre più partecipate di rapporto tra privati ed istituzioni nella gestione del patrimonio culturale, non può non interferire nella interpretazione che le *Corti* forniscono delle *Carte* e sui rapporti che si instaurano tra *Carte* e *Corti*, soprattutto con riguardo alla Carta di Nizza da un lato ed alla CEDU dall'altro, ma non solo. Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia rappresenta allora il luogo, lo spazio, per l'appunto, nel quale riscontrare ed analizzare il modo in cui le molteplici istanze normative e giurisdizionali si confrontano intorno ai principi, alle politiche ed ai diritti, pur consci della problematicità (e talvolta della impossibilità, la qual cosa non sempre è negativa) di poter fornire soluzioni aprioristiche e standardizzate per la gestione delle complessità.

Tra i diversi profili di criticità che si possono prefigurare, tra cui quelli relativi ai conflitti interpretativi ed ai problemi di bilanciamento tra diritti a seconda del livello in cui ci poniamo, ne suggeriamo solo qualcuno come spunto di riflessione.

La Convenzione di Faro è una convenzione-quadro e come tale definisce obiettivi generali e identifica settori di azione ma senza creare obblighi specifici, lasciando, quindi, lo Stato membro del Consiglio d'Europa libero di scegliere, modi, tempi e mezzi per l'implementazione dell'accordo. La non immediata precettività delle norme del trattato in favore di obblighi programmatici in capo agli Stati contraenti è ribadita dalla medesima convenzione che, all'art. 6 lett. c), ricorda proprio come nessuna misura del trattato possa "generare diritti immediatamente suscettibili di diretta applicabilità"⁴¹.

Se è vero che il diritto riconosciuto nella Convenzione non crea posizioni giuridiche soggettive di diretta azionabilità, gli Stati sono comunque vincolati ad "assicurare che, nel contesto dell'ordinamento giuridico specifico di ogni Parte, esistano le disposizioni legislative per esercitare il diritto all'eredità culturale, come definito nell'articolo 4"⁴² nonché a "promuovere la protezione dell'eredità culturale, quale elemento centrale di

⁴⁰ M. FERRI, *Dalla partecipazione all'identità. L'evoluzione della tutela internazionale dei diritti culturali*, Milano, 2015.

⁴¹ Ad ulteriore precisazione, leggasi il Rapporto Esplicativo della Convenzione sull'art. 6 lett. c): «It was thought advisable, for absolute clarity, to emphasise that this Convention does not create any enforceable rights in respect of the subjects with which it deals. Rights of such a character may only be created by national legislative action».

⁴² Art. 5, lett. c) della Convenzione di Faro.

obiettivi che si rafforzano reciprocamente: lo sviluppo sostenibile, la diversità culturale e la creatività contemporanea”⁴³.

Non sono difficili da ipotizzare scenari in cui un soggetto, come singolo o come comunità di eredità, reclami per esempio il mancato rispetto di quegli obblighi o più in generale delle obbligazioni di rispettare, proteggere e permettere l’esercizio del diritto *de quo* connesse al riconoscimento di un diritto umano fondamentale.

Se da un punto di vista meramente formale il trattato non produce, quindi, gli immediati effetti giuridici sopra ricordati, lo stesso non può dirsi sul piano sostanziale: pensiamo, per esempio, all’art. 22 della carta di Nizza che sancisce la protezione del diritto alla diversità culturale. L’influenza della *Faro Way* potrebbe permetterci di immaginare che tale diritto non possa e non debba essere qualificato più come rivolto solo alla tutela dei diritti culturali delle minoranze (per come originariamente ideato) ma come una *species* del più ampio *genus* del diritto al patrimonio culturale nell’accezione ampia e composita che abbiamo tracciato e ciò proprio in virtù degli espressi richiami in tal senso da parte degli atti dell’Unione. Il che, a sua volta, potrebbe produrre effetti sugli ordinamenti nazionali nella misura in cui, all’interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’Unione, sempre più la Corte di giustizia si mette alla prova testando e, perché no, forzando i precetti della Carta dei diritti fondamentali con pronunce che inevitabilmente creano una reazione “uguale o contraria” – questo è presto per dirlo – da parte dei giudici interni.

A livello internazionale, la circostanza che la Convenzione di Faro si ponga all’interno del proprio sistema di riferimento tra le convenzioni, e nello specifico tra le convenzioni culturali, del Consiglio d’Europa renderebbe almeno in parte non troppo complessa l’interpretazione del testo del trattato. Un approccio sistematico appare, quindi, di aiuto nella soluzione di eventuali problematiche ermeneutiche come, per esempio, quelle relative alla portata delle clausole di limitazione all’esercizio del diritto al patrimonio culturale di cui all’art. 4 lett. c) per le quali si farà espresso riferimento alla CEDU ed alle *limitation clauses* di cui agli artt. 8-11⁴⁴.

Resta il fatto che l’art. 6 lett. a) nel sancire che “Nessuna misura di questa Convenzione potrà in alcun modo essere interpretata al fine di: a. limitare o mettere in pericolo i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali che possono essere salvaguardate dagli strumenti internazionali, in particolare, dalla Dichiarazione universale dei Diritti dell’Uomo e dalla Convenzione per la protezione dei Diritti dell’uomo e delle Libertà fondamentali” pone anche qui non indifferenti problemi di bilanciamento tra diritti riconosciuti e tutelati dal sistema convenzionale che solo la prassi giurisprudenziale farà emergere e provvederà a risolvere.

Quando operiamo in un sistema multilivello le complessità proprie di ciascun ordinamento giuridico e giudiziario si moltiplicano nel momento in cui essi si confrontano e si affrontano e la notoria difficoltà di operare e ragionare all’interno di

⁴³ *Ibidem*, lett. e).

⁴⁴ V. Rapporto Esplicativo della Convenzione di Faro a commento dell’art. 6.

uno spazio giuridico integrato può, peraltro, avere due conseguenze che dobbiamo ricordare.

Per un verso può comportare una fortissima omogeneizzazione del diritto – derivante da un più ampio processo di omologazione culturale e sociale a livello globale – e quella che da taluni autori viene definita come una vera e propria ‘colonizzazione giudiziaria’⁴⁵ in grado di travolgere culture e specificità nazionali in un’Europa divenuta sempre più grande.

La seconda conseguenza, del tutto antitetica rispetto alla precedente, è che il possibile rischio di conflitti tra istanze giurisdizionali sopra e sotto ordinate, non si risolva attraverso la “europeizzazione” o la “convenzionalizzazione”, a seconda dei casi, dei principi in questione ma al contrario attraverso un nuovo e più vitale ruolo delle identità nazionali anche mediante i noti meccanismi usati dalle Corti interne, e non solo, a tutela di quelle identità.

Il diritto al patrimonio culturale nell’amplissima nozione in cui è inteso nella Convenzione di Faro sembra incarnare esso stesso non solo quella ontologica difficoltà nel rispondere all’atavica domanda se i diritti umani siano universali o particolari ma anche l’inevitabilità (per non dire talvolta la irrisolvibilità) dei conflitti inter-ordinamentali, connessi a un sistema *multilevel* di protezione. Conflitti rispetto ai quali lo stesso sistema – non potendo contare su definiti principi di funzionamento e chiari criteri di risoluzione delle antinomie – ha apprestato differenti strumenti di intervento per raccordare e far “dialogare” i vari livelli: se guardiamo alle Corti Costituzionali nazionali, la c.d. teoria dei controlimiti; se facciamo riferimento alla Corte di Strasburgo, la c.d. dottrina del margine di apprezzamento e/o quella del consenso; dal punto di vista dell’Unione europea il richiamo alle c.d. clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali o al principio della protezione più estesa.

E ciò rispecchia perfettamente la difficoltà insita nel realizzare compiutamente quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia offerto⁴⁶ dall’Unione ai suoi cittadini che si regge sui due elementi, contrastanti ma fondanti dell’Unione europea, che sono “il rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri”⁴⁷.

L’avvio di un dialogo tra istituzioni e Corti alla ricerca di una possibile soluzione (anche di compromesso, perché no) dei conflitti infra e inter-ordinamentali intorno ai diritti rimane l’obiettivo più rilevante di un sistema *multilevel* il cui funzionamento si basa, in fin dei conti, nel porre a carico di uno degli elementi di quel sistema l’obbligo di prendere in considerazione la diversa “visione del mondo” proveniente da un altro elemento.

⁴⁵ M. CARTABIA, *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti Europee*, Bologna, 2007, p. 13 ss.

⁴⁶ Cfr. art. 3, par. 2, TFUE.

⁴⁷ Art. 67 TFUE.

6. Conclusioni

Il settore della protezione e valorizzazione del patrimonio culturale è particolarmente rappresentativo dei meccanismi e dei livelli di cooperazione in essere tra le due più grandi organizzazioni internazionali che operano nell'area geografica europea.

I temi della *governance* partecipata del patrimonio culturale e del diritto al patrimonio culturale, come si è visto, sono al centro dell'agenda culturale sia dell'Unione Europea che del Consiglio d'Europa e la Convenzione di Faro rappresenta oltre che un ottimo spettro attraverso il quale osservare la ormai duratura relazione tra quei due soggetti anche un esempio fruttuoso di *cross-fertilization*, *cross-contamination* di valori, prassi, idee, diritti.

La Convenzione sul valore del patrimonio culturale per la società, nell'enfatizzare lo stretto legame che intercorre tra patrimonio culturale, diritti umani e democrazia, si pone al centro dell'idea di *governance* partecipativa dei beni culturali e di un nuovo consenso europeo intorno al ruolo della cultura quale motore e componente importante dello sviluppo della regione europea. L'Unione Europea, lo abbiamo già visto, si muove nella medesima direzione puntando molto sulle relazioni culturali internazionali come mezzo d'elezione per rafforzare la consapevolezza della posizione primaria che la cultura riveste nell'affrontare le sfide del mondo moderno e globalizzato e per far questo è consapevole che "occorre garantire la piena complementarità con le azioni degli Stati membri e quelle portate avanti dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO"⁴⁸ e ciò vuol dire, se si parla della Convenzione di Faro, che "è opportuno tener conto del *know-how* del Consiglio d'Europa" e che i risultati del metodo aperto di coordinamento in tema di buone prassi dei processi partecipativi vanno diffusi e condivisi il più possibile.

Un costante dialogo interculturale pan-europeo è, dunque, assolutamente possibile e utile per il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, che pur nella diversità dei rispettivi ruoli e funzioni, vantano indiscutibilmente una fortissima comunanza di valori fondanti e fondativi da custodire e promuovere.

Lo spirito della Convenzione di Faro permea, come abbiamo visto, le politiche culturali dell'Unione Europea in maniera tanto importante e non celata ed anzi intenzionalmente sottolineata che il discorso sul diritto al patrimonio culturale ed alla partecipazione alla gestione di quel patrimonio nello spazio giuridico europeo non può non sostanziarsi oltre che dei e nei tradizionali rapporti tra Carte anche di altre forme di dialogo che vanno oltre i "cataloghi" di riferimento ma che necessariamente influenzano e influenzeranno, in misura più o meno rilevante, la traduzione interpretativa e i significati di quei diritti rispetto, diciamo così, al mero livello di appartenenza⁴⁹.

⁴⁸ Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022, cit.

⁴⁹ Sull'"incidenza virtuosa della tutela dei diritti dell'uomo sulla cooperazione giudiziaria in generale" ragione A. DI STASI, *Tutela multilevel dei diritti fondamentali e costruzione dello spazio europeo di*

L'aver imboccato a livello nazionale, europeo ed ovviamente internazionale, *the Faro way* ci permette di concludere che il diritto all'eredità culturale sarà probabilmente, all'interno dello spazio giuridico europeo, il nuovo terreno di incontro, dialogo e di scontro su cui si giocherà la partita dei diritti umani del prossimo futuro. Basti pensare, a mo' di esempio, ai profili della digitalizzazione, dei diritti digitali, dell'uso dell'intelligenza artificiale e dei connessi e delicatissimi problemi di protezione dei dati personali – rispetto ai quali proprio di recente lo scrutinio da parte delle Corti europee si è fatto sempre più attento al fine di valutare l'impatto delle nuove tecnologie sulla protezione dei diritti umani⁵⁰ – ed a quanto tali questioni siano strettamente legate al settore della salvaguardia, valorizzazione e fruizione e accessibilità del patrimonio culturale e, in particolare, ai profili richiamati nel presente contributo.

L'attuazione del diritto al patrimonio culturale, e il nodo della partecipazione democratica della sua gestione come necessario corollario, non potrà prescindere da una sua lettura “europe(istic)amente *lato sensu* orientata” che le istanze giurisdizionali operanti all'interno del sistema europeo *multilevel* di protezione dei diritti fondamentali dovranno operare attraverso, *in primis*, processi ermeneutici finalizzati a garantire un'interpretazione conforme della normativa interna ed euro-unitaria con quella più ampia visione. Ciò metterà, dunque, alla prova le Carte e le Corti d'Europa chiamate ancora una volta a testare e a superare i rispettivi limiti valoriali in nome di quella reciproca fiducia che è alla base dello spazio di libertà sicurezza e giustizia e del più ampio spazio giuridico europeo⁵¹. Il che potrebbe permettere di allentare quel gioco di controlli incrociati sulla protezione dei diritti umani che se ha indubbiamente contribuito ad innalzarne il livello di protezione ha talvolta rischiato di compromettere la tenuta della richiamata “*mutual trust*”⁵².

La circolazione del diritto e dei diritti, a prescindere dalle concrete modalità in cui avvenga, garantisce quella che è da tutti considerata la maggiore “virtù” dell'ordinamento europeo e dell'Unione in particolare: vale a dire la capacità di “unire” senza perciò stesso necessariamente “uniformare”.

La battaglia sui diritti umani e sulla loro tutela resta, in ogni caso, il più importante, se non l'unico, strumento a disposizione per realizzare quell'integrazione sociale (‘tra

giustizia, in ID. (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, pp. 11-38.

⁵⁰ Per una disamina della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei diritti dell'uomo sull'influenza dei nuovi scenari tecnologici nel settore della protezione dei diritti fondamentali si vedano, *ex multis*, O. POLLICINO, *Internet nella giurisprudenza delle Corti europee: prove di dialogo?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, n. 3, pp. 601-645; F. ROSSI DAL POZZO, *La giurisprudenza della Corte di giustizia sul trattamento dei dati personali*, in *I Post di Aisdue*, I, 2019, pp. 127-155, disponibile su www.aisdue.eu.

⁵¹ In questo senso si veda A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2019, n. 1.

⁵² M. BRÄNNKÄRR, *European area of freedom, security and justice. Common values as the gateway for future development*, in S. CARRERA, D. CURTIN, A. GEDDES (eds.), *20 years anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, EUI, Firenze, 2019, pp. IX-XV.

estranei', come direbbe Habermas⁵³) altrimenti difficilmente raggiungibile a livello non solo europeo ma anche mondiale.

ABSTRACT: L'articolo propone alcune riflessioni sul rapporto tra il nuovo approccio al patrimonio culturale fatto proprio dalla *Convenzione del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, meglio nota come Convenzione di Faro, in termini di c.d. *governance* partecipativa e diritto al patrimonio culturale, e le politiche culturali europee. Il contributo offre anzitutto una panoramica su alcune delle novità di maggior rilievo presentate dalla Convenzione di Faro in termini sia di c.d. *governance* partecipativa che di riconoscimento del diritto al patrimonio culturale; si concentra poi sinteticamente nel delineare alcuni tra i più recenti passaggi nelle relazioni culturali intercorse tra Unione Europea e Consiglio d'Europa; propone, infine, una serie di considerazioni intorno ai riflessi che il riconoscimento del nuovo diritto al patrimonio culturale produce o potrebbe produrre sia a livello interno che euro-unitario ed internazionale in virtù della diffusione di principi, valori e diritti condivisi, seppur non formalmente, all'interno dello spazio di libertà sicurezza e giustizia.

KEYWORDS: spazio di libertà sicurezza e giustizia – *governance* partecipativa – diritto al patrimonio culturale – Convenzione di Faro – relazioni culturali internazionali UE/Consiglio d'Europa.

THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON THE VALUE OF CULTURAL HERITAGE FOR SOCIETY AND ITS INTERACTIONS IN THE EUROPEAN LEGAL AREA: SOME REFLECTIONS

ABSTRACT: The article deals with the relationship between the new approach to cultural heritage adopted by the *Council of Europe Convention on the value of cultural heritage for society*, better known as the Faro Convention, and the European cultural policies, with special reference to the international cultural relations of the European Union. The article focuses first on the provisions of the Faro Convention regarding the idea of participatory governance and the right to cultural heritage; it then gives an overview of the positions taken by the European Union in the field of international cultural relations in particular with the Council of Europe. In the final part, the paper offers some considerations on the impact of the

⁵³ J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY, P. PORTINARO, J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.

right to cultural heritage, recognised by *the Faro approach*, on the multilevel system of protection of rights in the European area of freedom, security and justice.

KEYWORDS: area of freedom, security and justice – participatory governance – right to cultural heritage – Faro Convention – international cultural relations European Union/Council of Europe.