



20 SETTEMBRE 2023

Note minime sui “nuovi” procedimenti di individuazione dei beni della cultura

di *Alessandro Piazzai*

Dottorando in Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Note minime sui “nuovi” procedimenti di individuazione dei beni della cultura*

di Alessandro Piazzai
Dottorando in Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: Il contributo, dopo aver ricostruito la disciplina del procedimento di dichiarazione di interesse culturale (laddove primeggia l'azione autoritativa del Ministero della cultura), esamina le “nuove forme” di individuazione dei beni culturali importate nell'ordinamento italiano dal diritto internazionale e da altri sistemi giuridici; si fa riferimento in particolare a quanto statuito nella Convenzione U.n.e.s.c.o. del 2003 (sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale), nella Convenzione di Faro del 2005 (sul valore del patrimonio culturale per la società) e nella legislazione sugli ecomusei (appannaggio delle regioni italiane); trattasi di tre esempi in cui i pubblici poteri si aprono alla collettività in un'ottica di democratizzazione dei processi di individuazione dei beni della cultura, ponendo le basi per un diritto del patrimonio culturale paritario ed inclusivo.

Title: Minimal notes on the “new” procedures for identifying cultural property

Abstract [En]: The paper, after having reconstructed the discipline of the procedure of declaration of cultural interest (in which the authoritative action of the Ministry of culture excels), examines the “new forms” of individuation of the cultural assets imported by the international law and by other law systems in the Italian system; it refers in particular to what is contained in the 2003 U.n.e.s.c.o. Convention (on the safeguard of intangible cultural heritage), in the 2005 Faro Convention (on the value of cultural heritage for the society) and in the legislation of ecomuseums (competence of Italian regions); these are three examples where the public powers open up to the community in the perspective of a democratization of the processes of cultural assets individuation, laying the bases for an “equal” and inclusive cultural heritage law.

Parole chiave: Procedimento, Autorità del Mic, patrimonio culturale immateriale, eredità culturale, ecomusei, diritto amministrativo paritario

Keywords: Proceeding, Ministry authority, intangible cultural heritage, cultural heritage, ecomuseums, administrative equal law

Sommario: **1.** Il procedimento di dichiarazione di interesse culturale: una prospettiva storica. **2.** Inquadramento della questione: un patrimonio esclusivamente calato dall'alto? **3.** La Convenzione U.n.e.s.c.o. sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003. **4.** La Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società del 2005. **5.** Gli ecomusei nelle regioni italiane: in particolare il caso della Regione Umbria. **6.** Considerazioni finali.

1. Il procedimento di dichiarazione di interesse culturale: una prospettiva storica

Il ruolo preponderante dei pubblici poteri nell'individuazione di quelle che allora venivano chiamate “cose di interesse artistico e storico” – o “cose d'arte”¹ - si scorge già dall'esame della legge² 1 giugno 1939 n. 1089 (c.d. Bottai), laddove veniva cristallizzata l'azione autoritativa del Ministero della pubblica istruzione:

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Così G. Piva, *Cose d'arte*, in Enc. Dir., XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 93-121.

² Dello stesso anno è la legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla Protezione delle bellezze naturali.

secondo quanto previsto dalla legislazione del regime, infatti, era la summenzionata Pubblica Amministrazione che provvedeva alla notifica, “in forma amministrativa”, dell’interesse particolarmente importante circa i beni culturali³ (locuzione affermata in seguito) e ciò indipendentemente da chi fosse il soggetto proprietario (si confrontino in particolare gli artt. 2 e 3 della legge in commento).

Il perimetro di azione del privato per interloquire e tutelarsi nei confronti del potere pubblico era assai ridotto, tant’è che – come si evince dall’art. 10 della legge c.d. Bottai – “i provvedimenti, adottati dal Ministero della pubblica istruzione, sono definitivi. Contro i provvedimenti delle autorità inferiori è ammesso, entro trenta giorni, ricorso gerarchico al Ministero della pubblica istruzione”.

Nella prospettiva ante-Costituzione, il riconoscimento dei beni della cultura era dunque totalmente appannaggio del Ministero della pubblica istruzione e delle relative articolazioni (le c.d. Soprintendenze⁴); parimenti, non vi era possibilità per i privati – sia nella forma singola che nella forma associata – di poter addurre osservazioni riguardo la notifica di interesse particolarmente importante (della cosa di interesse artistico e storico); la legge del Regno codificava pertanto un procedimento snello quanto privo di (vere) guarentigie, ove la Pubblica Amministrazione – stante l’interesse pubblico sotteso alle cose d’arte – era libera, per così dire, di “fare il bello ed il cattivo tempo”.

Con l’entrata in scena della Costituzione che, come è noto, ripone tra i principi fondamentali l’art. 9 comma 2 Cost. – secondo il quale la Repubblica “tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione” -, il sistema giuridico, per quanto concerne il procedimento di individuazione dei beni della cultura, non subisce mutamenti di prospettiva, quantomeno nei primi anni dopo la promulgazione della Carta costituzionale, e ciò senza voler sminuire l’opera del costituente che (anzi) – dopo lo scenario fosco del fascismo – colloca nella nuova “Grundnorm” la promozione dello sviluppo della cultura (art. 9 comma 1 Cost.), alla quale vanno affiancate altre due disposizioni fondamentali per quanto concerne la Pubblica Amministrazione: gli artt.⁵ 97 e 98 Cost.

All’indomani della Repubblica si era dunque innanzi ad uno scenario singolare: se, da un lato, principiava ad emergere l’inadeguatezza della legge c.d. Bottai per apprestare tutela all’immenso patrimonio culturale italiano, tant’è che di lì a poco veniva eretta la Commissione Franceschini con la legge 26 aprile 1964 n. 310 (denominata costituzione di una Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del

³ Sulla dimensione giuridica dei beni culturali si vedano quantomeno: T. Alibrandi, P.G. Ferri, *Il diritto dei beni culturali, La protezione del patrimonio storico-artistico*, Carocci editore, Roma, 2000; M. Ainis, M. Fiorillo, *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2015; C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2017; A.L. Tarasco A. L., *Il patrimonio culturale, concetto, problemi, confini*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

⁴ Sul ruolo – passato e presente - delle soprintendenze si rinvia a M. Lunardelli, *Le soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 4/2022, pp. 1115-1148.

⁵ L’insieme di norme che riguardano l’Amministrazione nella Costituzione non si limita di certo a quelle appena enunciate; parte della dottrina segnala infatti i seguenti artt.: 5, 81, 95, 103, 113, 114, 117, 118, 125. Si rinvia a M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2015, pag. 58-60.

patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio); dall'altro, in assenza di una disciplina sul procedimento amministrativo in generale, risultavano scarsi i meccanismi del privato per fronteggiare il potere autoritativo del Ministero della pubblica istruzione (all'epoca soggetto tenuto all'individuazione delle cose d'arte). A tale mancanza, sopperiva l'opera della giurisprudenza amministrativa (allora del solo Consiglio di Stato), che permetteva ai consociati di impugnare il provvedimento di "vincolo" culturale, seppur con determinati limiti circa il relativo sindacato.

Arenatasi la commendevole opera della Commissione Franceschini, il percorso direzionato a pervenire ad una disciplina circa la tutela dei beni culturali (nozione che si andava diffondendo anche in dottrina⁶) che potesse di pari passo forgiare uno specifico procedimento per la dichiarazione di interesse culturale, in grado di garantire appieno gli interessi dei privati eventualmente pregiudicati, sembrava aver imboccato un vicolo cieco; d'altro canto, va tuttavia segnalato che, per quanto concerne la mera attuazione dell'art. 9 Cost. e dunque il dovere della tutela in capo alla Repubblica (in questo caso lo Stato), il legislatore interveniva finalmente con l'istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali con d.l. 14 dicembre 1974 n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975 n. 5, grazie in particolare all'ostinazione del politico repubblicano Giovanni Spadolini⁷.

Il cambio di paradigma, per ciò che concerne la questione della procedimentalizzazione (volta ad attuare il massimo di garanzie richieste, così come è previsto nell'ambito di ogni Stato di diritto) riguardo l'individuazione dei beni della cultura, avviene negli anni novanta del Novecento grazie in primo luogo alla legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi, ed in secondo luogo, con la legge 8 ottobre 1997 n. 352, dalla quale scaturisce il d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, denominato Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. Su questo fronte giova menzionare quanto sostenuto da autorevole dottrina riguardo la finalità del procedimento: "la tendenza delle legislazioni positive, a regolare secondo moduli procedimentali l'azione di un numero sempre maggiore di pubbliche autorità, può spiegarsi innanzi tutto in funzione della tutela degli interessi di chiunque possa essere inciso dai risultati dell'azione medesima"⁸.

Con il primo dei suddetti interventi, il legislatore dedica un apposito capo (il III) alla partecipazione al procedimento amministrativo⁹, con tutta una serie di pedissequi istituti volti ad ampliare la sfera d'azione

⁶ M. S. Giannini, *I beni culturali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1/1976, pp. 3-38.

⁷ Preme segnalare alcune opere del suddetto esponente politico: G. Spadolini, *Una politica per i beni culturali con appendice dei testi legislativi*, casa editrice Colombo, Firenze, 1975; G. Spadolini, *Beni culturali, Diario interventi leggi*, Vallecchi, Firenze, 1976.

⁸ Così F. Tedeschini, *Procedimento amministrativo*, in Enc. Dir., XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pag. 872.

⁹ Sulla partecipazione procedimentale nell'ambito dei beni culturali si veda M. Brocca, *L'individuazione dei beni culturali e il ruolo della partecipazione procedimentale (nota a Consiglio di Stato, sez. VI, decisione 5 ottobre 2004, n. 6483)*, in Aedon, n. 1/2005, www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/brocca.htm

del privato titolare o portatore di interessi: la comunicazione di avvio del procedimento (art. 7), l'intervento nel procedimento (art. 9) e i diritti dei partecipanti al procedimento (art. 10).

Alla stessa stregua, con il secondo dei suddetti interventi, viene destinata un'apposita sezione all'individuazione dei beni culturali (II) facente parte del capo I (Oggetto della tutela) e del Titolo I (Beni culturali) del Testo unico: in questa sede, si constata come il legislatore abbia posto una precipua attenzione al procedimento di dichiarazione di interesse particolarmente importante delle cose che presentano interesse artistico, storico, archeologico o demo-etno-antropologico (art. 2 comma 1 lettera a). In primo luogo, viene previsto che il Ministero debba dare comunicazione al proprietario (ovvero al possessore o detentore) dell'avvio del procedimento di dichiarazione (art. 7 comma 1); in secondo luogo, viene data la possibilità al proprietario (ovvero al possessore o detentore) di poter presentare eventuali osservazioni (art. 7 comma 2); in considerazione di quanto detto, dunque, il Ministero¹⁰ rimane il baricentro dell'azione autoritativa ovviamente assieme alle relative diramazioni, le Soprintendenze (si confronti l'art. 7 comma 1); al privato – tuttavia - viene attribuita la possibilità di essere edotto dell'avvio del procedimento nonché la facoltà di poter addurre osservazioni. Quanto statuito nel Testo unico (d.lgs.29 ottobre 1999 n. 490) riecheggia – seppur con qualche novità – anche nel d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio¹¹) emanato sulla scorta della legge 6 luglio 2002 n. 137, recante delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici (si confronti in particolare l'art. 10¹²). Il Codice dei beni culturali e del paesaggio rappresenta un'ulteriore conferma verso il potenziamento delle garanzie formali del procedimento, il quale ovviamente non può non essere visto con favore nell'ottica dei consociati titolari di diritti su beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico (art. 10 comma 2 del Codice).

Il sistema giuridico per come sopra delineato è tuttavia destinato a subire ulteriori cambiamenti: sin dalla Costituzione del 1948 l'Italia “tiene aperte le porte” ad altri ordinamenti (artt. 10, 11 inizialmente e poi l'art. 117 comma 1 Cost.), in specie quello internazionale (che fa riferimento principalmente all'O.n.u. e alle relative articolazioni) e quello europeo (dapprima aderendo alla Cedu e per poi essere tra i membri fondatori dell'allora Comunità europea divenuta oggi Unione). Ed è proprio grazie alla “legislazione” internazionale che l'Italia ha potuto recepire nel proprio tessuto normativo leggi che hanno portato un

¹⁰ Sull'evoluzione giuridica del Ministero si rimanda a M. Cammelli, *I tre tempi del Ministero dei beni culturali*, in Aedon, n. 3/2016, www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm

¹¹ Per un autorevole commento del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 si veda Le fonti del diritto italiano, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, III edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.

¹² La rubrica dell'articolo reca la seguente dicitura: “Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore”.

vento di novità nell'azione dei pubblici poteri circa i beni culturali¹³: si fa riferimento alla Convenzione¹⁴ per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale sottoscritta a Parigi il 17 ottobre 2003 (ratificata dall'Italia con la legge 27 settembre 2007 n. 167), alla Convenzione di Faro del 27 ottobre del 2005 (ratificata con la legge 1 ottobre 2020 n. 133) e alle legislazioni sugli ecomusei ormai diffusamente emanate in molte regioni italiane, (tutti) impianti normativi che sollecitano l'impiego di moduli consensuali nell'individuazione e nella gestione del patrimonio culturale.

Accanto a tali novità vanno inoltre considerate le interpretazioni evolutive dell'art. 9 Cost. (recentemente oggetto di modifica da parte del legislatore con la legge cost. 11 febbraio 2022 n. 1¹⁵) che, finalmente riconosciuta come disposizione precettiva, ingloba nel patrimonio storico e artistico “i beni materiali, ma anche quelli immateriali e le attività”¹⁶, codificando probabilmente un “diritto alla memoria”¹⁷ in capo a tutti gli individui in quanto membri della società.

2. Inquadramento della questione: un patrimonio esclusivamente calato dall'alto?

Nel paragrafo precedente si è vista l'evoluzione storica del procedimento di dichiarazione di interesse culturale dalla legge c.d. Bottai al Codice “Urbani” tutt'ora vigente; si è altresì sottolineato che l'individuazione dei beni culturali – attività che si inquadra appieno nella tutela¹⁸ (dei beni culturali) – è precipua attribuzione del Ministero della cultura (è questa la denominazione odierna); di pari passo, si è notato come si sia arrivati ad un procedimento che garantisce adeguatamente i consociati titolari di interessi dalle autorità ma che – allo stesso tempo – preclude la partecipazione attiva dei cittadini all'individuazione dei beni della cultura.

Ebbene, come si è già in parte anticipato (e come si vedrà meglio nel prosieguo), in Italia sono state importate dal diritto internazionale e da altri ordinamenti delle procedure attraverso le quali i consociati partecipano - assieme ai pubblici poteri - all'identificazione e alla gestione del patrimonio culturale

¹³ Sul diritto internazionale dei beni culturali si vedano quantomeno: G. Cofrancesco, *I beni culturali, Profili di diritto comparato ed internazionale*, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma, 1999; L. Zagato, M. Giampieretti, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Cafoscarina, Venezia, 2011; A. Ciampi, *La protezione del patrimonio culturale: strumenti internazionali e legislazione italiana*, *The Protection of Cultural Heritage: International Instruments and Italian Legislation*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹⁴ Merita menzione anche la Convenzione per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottata a Parigi il 20 ottobre 2005 e ratificata con legge 19 febbraio 2007 n. 19.

¹⁵ Per una critica - aspra ma allo stesso tempo argomentata - della riforma si veda T. Montanari, *La novella del 2022*, in T. Montanari, *Art. 9 Costituzione Italiana, Nuova edizione aggiornata*, Carocci editore, Roma, 2022, pp. 130-142.

¹⁶ Così F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5/2016, pag. 519.

¹⁷ In tal senso G.M. Flick, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2015, pag. 2.

¹⁸ Art. 3 comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; in tal senso anche la Corte costituzionale con la sentenza 18/12/2003-13/01/2004, n. 9, depositata il 13/01/2004, Considerando in diritto n. 7. Sulla stessa lunghezza d'onda anche un risalente quanto autorevole indirizzo dottrinale: si rinvia a M. S. Giannini, *I beni culturali*, cit., pag. 36.

(Convenzione U.n.e.s.c.o. 2003, Convenzione di Faro 2005 e norme sugli ecomusei stilate dalle regioni); tali procedure tuttavia potrebbero apparentemente cozzare con quanto previsto dall'art. 9 comma 2 Cost., il quale prevede che la tutela del patrimonio culturale sia un dovere della Repubblica (ed in particolar modo dello Stato, art. 117 comma 2 lettera s)).

Su questo fronte, la dottrina¹⁹ ha rilevato la presenza di due disposizioni, nel d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, che camminano nella stessa direzione delineata dalle fonti internazionali: si tratta da un lato, dell'art. 10 comma 2 lettera d) primo capoverso, secondo cui possono essere dichiarate beni culturali “le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose”; dall'altro lato, dell'art. 10 comma 2 lettera d) secondo capoverso, a tenore del quale “se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'art. 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale”.

La prima di queste disposizioni rileva in quanto apre il procedimento di dichiarazione di interesse culturale a quelle testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose, dando per l'appunto la stura all'accoglimento di quelle istanze che pervengono da corpi intermedi o comunque di gruppi di persone, tutelate peraltro già a livello costituzionale dal combinato disposto degli artt. 2, 18, 19 e 20 Cost..

La seconda disposizione ammette la spinta propulsiva degli enti territoriali nell'ambito del procedimento destinato alla dichiarazione di monumento nazionale, dando pertanto la possibilità a comuni e regioni di sollecitare l'avvio del procedimento tramite apposite istanze; nonostante dunque il Ministero della cultura conservi appieno le sue prerogative, viene riconosciuto ad altre amministrazioni un “potere” d'iniziativa. Secondo quanto affermato dalla summenzionata dottrina, anche con riferimento alle ipotesi appena richiamate, viene comunque esclusa, per le “collettività sociali, potenzialmente interessate al bene”²⁰, la possibilità di apportare un contributo nella fase di individuazione di “culturalità” del bene stesso. Tale postulato sembrerebbe in linea – come si è già evidenziato – con quanto statuito dall'art. 9 comma 2 Cost., il quale codifica il dovere – o comunque l'obbligo – in capo alla Repubblica (“costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane e dallo Stato”, così l'art. 114 Cost.) di tutelare il patrimonio storico

¹⁹ S. Mabellini, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, Torino, 2021, pag. 98.

²⁰ Op. cit., pag. 96.

e artistico della Nazione²¹. Da quanto sopra ne discenderebbe l'impossibilità per i cittadini – sia in forma singola che in forma associata – di poter concretamente partecipare all'identificazione dei beni cultura, quella attività che si può far coincidere con la funzione di tutela.

Ma guardando più a fondo il dettato costituzionale, si scorge che, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (avente ad oggetto la riforma del Titolo V della Costituzione), il legislatore ha introdotto, all'art. 118 comma 4 Cost., un principio dalla portata dirompente. Ed infatti, secondo quanto previsto dalla suddetta disposizione, “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà²²”. All'introduzione nell'ordinamento della sussidiarietà orizzontale, va inoltre affiancato l'avvento – circa le funzioni amministrative – della sussidiarietà verticale (nonché dei principi di differenziazione e di adeguatezza), secondo cui le suddette funzioni sono attribuite al livello più basso di governo (il comune), a meno che questo non sia in grado di assolverle.

A seconda dell'interpretazione che si dà dell'art. 118 comma 4 Cost., si può in qualche modo superare (senza ovviamente ridimensionarne la portata) quanto espresso del costituente nell'art. 9 Cost. Un primo e più semplice quesito a cui rispondere è cosa debba intendersi per Stato: il Ministero della cultura, pur non coincidendo con lo Stato, può considerarsi un'articolazione di questo. Da questo primo postulato discende che anche il suddetto Ministero deve muoversi nella prospettiva delineata dall'art. 118 comma 4 Cost. – favorendo dunque l'iniziativa dei cittadini nello svolgere attività²³ di interesse generale²⁴.

Una seconda e più complicata questione è cosa significhi attività di interesse generale: su questo fronte si scontrano da un lato, la concezione oggettiva, e dall'altro, la concezione soggettiva²⁵. Al di là tuttavia di tale distinzione e delle argomentazioni che suggellano una tesi piuttosto che l'altra, il vero quesito è se si possa considerare la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione come un'attività di interesse generale ed ancora prima se possa ritenersi la tutela un'attività.

Su quest'ultimo versante, non si riscontrano particolari problematiche: a tal proposito, occorre prendere le mosse dal dato positivo vigente e segnatamente dall'art. 3 comma 1 del Codice dei beni culturali e del

²¹ Sulla nozione di Nazione si rinvia a V. Crisafulli, D. Nocilla, *Nazione*, in Enc. Dir., XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 787-816.

²² T. E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in Enc. Dir., Annali II, t.2, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1133-1150. L'autore fa notare che – storicamente – si tratta di un principio adottato dalla Chiesa cattolica, mentre, nella prospettiva odierna, si è di fronte ad un principio che riecheggia anche nell'ambito “unionale” (art. 5 TUE).

²³ Sul concetto di attività si rimanda a: Auletta, G., *Attività (dir. priv.)*, in Enc. Dir., III, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 981-987; M.S. Giannini, *Attività amministrativa*, in Enc. Dir., III, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 988-996; F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, in Enc. Dir., Aggiornamento VI, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 75-112.

²⁴ Sul concetto di interesse generale più di recente si veda G. Mastrodonato, *Lineamenti sull'interesse pubblico tra mito e realtà*, in *Ambientediritto.it*, n. 1/2023, pp. 365-428.

²⁵ Su tale distinzione si rinvia a Q. Camerlengo, Commento all'art. 118 della Costituzione, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Wolters Kluwer, Milano, 2006, pag. 2352.

paesaggio (“la tutela consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette ...”). Sull’altro versante, la tutela è un’attività di interesse pubblico, in quanto appannaggio dei pubblici poteri, così come previsto dalla Costituzione e dal d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42; inoltre, in considerazione di quanto propugnato recentemente in dottrina²⁶, l’attività di interesse generale riguarda “l’utilità di tutti”. Da qui è lecito chiedersi se la tutela del patrimonio storico e artistico riguardi l’utilità di tutti o no. La risposta non può che essere positiva, sia se si parli di utilità materiale (o economica), in quanto tutti i cittadini beneficiano degli introiti derivanti da una virtuosa gestione del patrimonio culturale; sia se si tratti di utilità spirituale (per mutuare due termini cari al Costituente, art. 4 comma 2 Cost.), dato l’incommensurabile bagaglio di conoscenza che i consociati acquisiscono dall’“immateriale”²⁷ (inteso come valore di civiltà) insito nei beni culturali.

A suffragio di tale impostazione milita anche la ratio di fondo del principio di sussidiarietà: secondo autorevole dottrina il suddetto principio propugna infatti una “visione del mondo basata sul primato giuridico della libertà e della società civile sull’autorità, presupposto di un assetto dei rapporti tra potere pubblico e gruppo sociale fondato sulla logica dell’integrazione e, perciò, della sostanziale identità tra governanti e governati”²⁸. Quanto appena detto trova riscontro in altre due disposizioni di rilievo del dettato costituzionale: da una parte l’art. 2 Cost. che riconosce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la propria personalità²⁹; e dall’altra parte, l’art. 29 comma 1 Cost., a tenore del quale, la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio (entrambe le disposizioni confermano che l’uomo ed i relativi diritti preesistono all’ordinamento).

In considerazione delle brevi osservazioni sopra esposte, stante l’avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione, l’art. 9 Cost. non può interpretarsi nel senso di escludere in toto i cittadini – in forma singola o associata – dall’attività di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione (non solo rifacendosi a quanto previsto dalla suddetta riforma ma anche interpretando l’art. 9 Cost. in combinato disposto con gli artt. 10, 11 e 117 comma 1 Cost., che consentono all’ordinamento italiano di aprirsi ad altri sistemi giuridici, i quali prevedono procedure di co-individuazione di beni culturali); ovviamente, trattandosi in ogni caso di rapporti tra consociati e poteri pubblici è la legge a stabilire in che termini - e soprattutto tramite quali procedimenti - i primi possono contribuire all’individuazione e alla gestione del patrimonio culturale.

²⁶ Così G. Mastrodonato, *Lineamenti sull’interesse pubblico tra mito e realtà*, cit. pag. 375.

²⁷ M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., pag. 26.

²⁸ T. E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, cit., pag. 1138.

²⁹ Tale disposizione viene rievocata anche da F. Benvenuti, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, pp. 807-819.

3. La Convenzione U.n.e.s.c.o. sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003

Nonostante parte della dottrina rammenti che l'idea di tutelare i beni intangibili (patrimonio culturale immateriale) si sia diffusa agli inizi degli anni 50' del Novecento³⁰, il "legislatore internazionale" (si fa riferimento ovviamente all'U.n.e.s.c.o.³¹) interviene per la prima volta sul tema con la Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore (Parigi, 15 novembre 1989). A tale strumento segue poi la Proclamazione dei capolavori del patrimonio orale ed intangibile dell'umanità (12 novembre 1997), sino ad arrivare alla Dichiarazione universale sulla diversità culturale (Parigi, 2 novembre 2001), la quale rappresenta il vero spartiacque che dà la stura alla Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale³², siglata a Parigi, il 17 ottobre 2003.

Con l'adozione della suddetta Convenzione, si va verso un cambio di paradigma epocale che supera il prisma della coesità dei beni culturali e che porta con sé una serie di novità: dall'eclissarsi del requisito del valore universale eccezionale dei beni (e dei siti, richiesto dalla Convenzione U.n.e.s.c.o. del 1972³³), al ruolo imprescindibile delle comunità locali nella salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

Tra i primi obiettivi della Convenzione vi è chiaramente quello di circoscrivere la propria sfera di azione: ai sensi dell'art. 2 par. 1, per patrimonio culturale immateriale, s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale; mentre, per salvaguardia, secondo quanto previsto dall'art. 2 par. 3, s'intendono le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale.

L'aspetto interessante che si vuole evidenziare, al di là della funzionalità della Convenzione e della conseguente organizzazione sorretta da specifici organi (Assemblea generale degli Stati contraenti, art. 4; Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, art. 5; Segretariato,

³⁰ A.D. Ramos, *La Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, in E. Baroncini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, Bononia University Press, Bologna, 2021, pag. 369.

³¹ Sul ruolo dell'U.n.e.s.c.o. si veda M. R. Saulle, *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)*, in Enc. Dir., XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 319-229.

³² Sull'esegesi di tale documento si vedano quantomeno: C. Bortolotto, *Il patrimonio immateriale secondo l'Unesco: analisi e prospettive*, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 2008; T. Scovazzi, *La convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. Scovazzi, B. Ubertazzi, L. Zagato, *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Giuffrè, Milano, 2012; J. Blake, *Safeguarding Intangible Cultural Heritage*, in F. F. Francioni, A. F. Vrdoljak, *The Oxford Handbook of international cultural heritage Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

³³ Si tratta della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, sottoscritta a Parigi il 23 novembre 1972.

art. 10), è quello del c.d. bottom up approach³⁴ oppure, nella versione italiana, dell’“approccio dal basso verso l’alto”, il quale – come è stato già sottolineato – capovolge l’intero assetto del diritto del patrimonio culturale italiano: non più la sola ed isolata azione autoritativa del Ministero della cultura nell’individuazione dei beni della cultura, ma anche il coinvolgimento della società civile, sia che si tratti di individui singoli ovvero di gruppi di persone strutturate come le associazioni.

L’importanza del ruolo delle comunità, trattandosi di “beni di prossimità”, si rinviene già nel preambolo della Convenzione oggetto di esame, a tenore del quale viene riconosciuto che “le comunità, in modo particolare le comunità indigene, i gruppi e in alcuni casi gli individui, svolgono un ruolo importante per la salvaguardia, la manutenzione e il ripristino del patrimonio culturale immateriale contribuendo in tal modo ad arricchire la diversità culturale e la creatività umana”.

Ribadita l’essenzialità delle comunità nella definizione di patrimonio culturale immateriale (art. 2 par. 1, secondo capoverso³⁵), il legislatore internazionale si sofferma sugli obblighi degli Stati contraenti: su questo fronte, merita menzione quanto statuito dall’art. 11 lettera b), secondo il quale ciascuno Stato sottoscrittore, fra le misure di salvaguardia di cui all’art. 2, paragrafo 3, individuerà e definirà i vari elementi del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio, con la partecipazione di comunità, gruppi e organizzazioni non governative rilevanti.

Un ulteriore addentellato che dimostra il coinvolgimento della cittadinanza nei procedimenti di individuazione e gestione dei beni culturali immateriali è quanto previsto dall’art. 14, lettera a), ii), laddove si afferma che ciascuno Stato farà ogni sforzo, con tutti i mezzi appropriati, per garantire il riconoscimento, il rispetto e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale nella società, in particolare mediante programmi specifici di educazione e di formazione nell’ambito delle comunità e dei gruppi interessati. In considerazione di quanto sancito dalla suddetta disposizione, si evince – ancora una volta – la sostanziale parificazione tra pubblici poteri e singoli individui, i quali vengono messi nella condizione di prendere parte ad eventi formativi, al fine di colmare il gap tecnico-scientifico (senza dubbio esistente) tra loro e la Pubblica Amministrazione.

Un’ulteriore testimonianza di quanto appena affermato la si ritrova all’art. 15 della Convenzione U.n.e.s.c.o. 2003, rubricato “partecipazione delle comunità, dei gruppi e degli individui”: già la denominazione della suddetta rubrica, cristallizza – simbolicamente – la comparsa di uno modello

³⁴ Così J. Blake, *Safeguarding intangible cultural heritage*, cit., pag. 352.

³⁵ Anche nel secondo capoverso dell’art. 2 par. 1 della Convenzione affiora il ruolo indefettibile delle comunità e dei gruppi che ricreano il patrimonio culturale immateriale: “Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d’identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile”.

paritario ed inclusivo; dalla semplice lettura poi della disposizione (“nell’ambito delle sue attività di salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ciascuno Stato contraente farà ogni sforzo per garantire la più ampia partecipazione di comunità, gruppi e, ove appropriato, individui che creano, mantengono e trasmettono tale patrimonio culturale, al fine di coinvolgerli attivamente nella sua gestione”), si scorge l’intenzione del “legislatore internazionale” di “rendere complici” comunità, gruppi ed individui anche nella gestione dei beni culturali immateriali.

Pertanto la Convenzione del 2003, stante la peculiarità dei beni tutelati (prassi, rappresentazioni, espressioni, ecc.), codifica un nuovo modello di azione dei pubblici poteri per apprestare salvaguardia al patrimonio culturale immateriale che “vede in primo piano il ruolo delle associazioni non governative e della società civile”³⁶. La prospettiva italiana, incarnata dall’azione autoritativa (e dunque top-down) del Ministero della cultura, viene pertanto rovesciata e messa in discussione, quantomeno per quanto riguarda la dimensione giuridica della tanto discussa categoria dei beni culturali immateriali³⁷.

4. La convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società del 2005

L’obiettivo di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale non è appannaggio soltanto dall’U.n.e.s.c.o., ma lo si ritrova anche nell’ambito della disciplina emanata dall’organizzazione internazionale denominata Consiglio d’Europa: quest’ultima, che orienta le proprie azioni partendo dalla Convenzione europea di diritti dell’uomo³⁸ (Roma, 4 novembre 1950), è stata fra le prime organizzazioni a forgiare una normativa a presidio dei beni culturali, stante il notevole interesse pubblico e sovranazionale che in essi si condensa. Il primo documento che si situa in questa prospettiva è la Convenzione culturale europea sottoscritta a Parigi il 19 dicembre 1954, adottata proprio con l’intento di “mantenere la cultura europea” (terzo considerando del preambolo). Dopo essersi occupato, tramite apposite Convenzioni, del patrimonio archeologico (Londra, 6/05/1969) e di quello architettonico (Granada, 3/10/1985), è negli anni duemila che il Consiglio d’Europa approva due strumenti fortemente innovativi: da un lato, la Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000), dalla quale affiora una definizione icastica di paesaggio³⁹; e dall’altro lato, la Convenzione sul valore del patrimonio culturale per la società⁴⁰ (Faro, 27 ottobre 2005),

³⁶ Così V. Lapicciarella Zingari, *Le frontiere dell’imateriale*, in L. Zagato, M. Vecco, *Le culture dell’Europa, l’Europa della cultura*, Francoangeli, Milano, 2011, pag. 87.

³⁷ Sulla tematica si rinvia a A. Bartolini, D. Brunelli, G. Caforio, *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Jovene, Napoli, 2014; G. Morbidelli e A. Bartolini, *L’imateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016.

³⁸ Il titolo per esteso della Convenzione è il seguente: Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

³⁹ Ai sensi dell’art. 1 lettera a) con il paesaggio si designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.

⁴⁰ I contributi scientifici sulla disamina della Convenzione di Faro sono veramente tanti. Se ne indicano dunque alcuni, senza alcuna pretesa di esaustività: A. Gualdani, *L’Italia ratifica la Convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in Aedon, n. 3/2020, pp. 272-280; C.A. D’Alessandro, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile*

che invece cristallizza un nuovo paradigma di concepire il patrimonio culturale, ponendo al centro in primo luogo coloro che ne traggono il beneficio maggiore (e dunque i consociati⁴¹).

Sul crinale storico, giova anzitutto precisare – come già sottolineato in dottrina – che la suddetta Convenzione “affonda le sue radici nella guerra in ex Jugoslavia e nella relativa distruzione del patrimonio culturale, a seguito delle quali era sorta l’esigenza di rafforzare il ruolo del patrimonio come fattore di unificazione e di coesione sociale nell’avanzamento del processo di integrazione europea”⁴².

È da queste premesse dunque che si perviene alla stesura di un documento (visto sia con favore ma, allo stesso tempo, non esente da critiche, anche semantiche⁴³) che si basa fundamentalmente su due termini chiave: da una parte, il concetto di eredità culturale (art. 2⁴⁴ lettera a)), che si compendia in un insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni costantemente in evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell’ambiente derivati dall’interazione nel tempo fra le persone e i luoghi; e dall’altra parte, la nozione di comunità patrimoniale (art. 2 lettera b)), la quale è costituita da persone che attribuiscono valore a degli aspetti specifici del patrimonio culturale, che essi desiderano, nel quadro di un’azione pubblica, sostenere e trasmettere alle generazioni future.

Già dalla semplice lettura delle suddette definizioni, si comprende che si tratta di un nuovo modello di disciplinare i rapporti tra pubblici poteri e singoli cittadini nell’alveo della tutela e della valorizzazione (per usare due termini propri della legislazione italiana) del patrimonio culturale; segnatamente, emerge il ruolo propulsivo delle persone che vengono individuate come attori principali del processo di identificazione dell’eredità culturale.

In queste sede, così come è stato rilevato per la Convenzione U.n.e.s.c.o. 2003, preme difatti porre l’accento sull’“approccio dal basso verso l’altro” (c.d. bottom up⁴⁵) che connota il documento siglato a Faro nel 2005: un primo segnale in tal senso lo si scorge nel preambolo, dal quale si evince che i Paesi aderenti al Consiglio d’Europa partono dalla convinzione “della necessità di coinvolgere ogni individuo nel processo continuo di definizione e di gestione del patrimonio culturale”.

inserimento del cultural heritage nell’ordinamento giuridico italiano, in Società e diritti, n. 10/2020, pp. 208-218; V. Di Capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, in Aedon, n. 3/2021, pp. 162-171.

⁴¹ Il primo riconoscendo del preambolo della Convenzione risulta infatti del seguente tenore: “riconoscendo la necessità di mettere la persona e i valori umani al centro di un’idea allargata e interdisciplinare di patrimonio culturale”.

⁴² C. Carmosino, *La convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in Aedon, n. 1/2013, www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/carmosino.htm

⁴³ G. Severini, P. Carpentieri, *La ratifica della Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società: politically correct vs tutela dei beni culturali?*, in sito giustizia amministrativa, 14 maggio 2021.

⁴⁴ L’art. 2 è ricompreso nella Parte I della Convenzione, denominata Obiettivi, definizioni e principi.

⁴⁵ In tal senso ancora C. Carmosino, *La convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, cit.

Un ulteriore indicatore di questo rovesciamento di prospettiva rispetto al sistema giuridico italiano lo si rinviene nella parte III della Convenzione (Responsabilità condivisa nei confronti del patrimonio culturale e partecipazione del pubblico) ed in particolare all'art. 11 lettere b), c), d), e), secondo il quale le parti firmatarie, nella gestione del patrimonio culturale, si impegnano a: sviluppare il contesto giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile; sviluppare metodi innovativi affinché le autorità pubbliche cooperino con altri attori; rispettare e incoraggiare iniziative volontarie che integrino i ruoli delle autorità pubbliche; incoraggiare organizzazioni non governative interessate alla conservazione del patrimonio ad agire nell'interesse pubblico.

L'ennesima conferma di quanto detto risiede nel dettato dell'art. 12 lettere b), d), e), f), rubricato Accesso al patrimonio culturale e partecipazione democratica; segnatamente, in forza della summenzionata disposizione, le parti firmatarie si impegnano ad incoraggiare ciascuno a partecipare: al processo di identificazione, studio, interpretazione, protezione, conservazione e presentazione del patrimonio culturale; a prendere in considerazione il valore attribuito da ogni comunità patrimoniale al patrimonio culturale in cui si identifica; a riconoscere il ruolo delle organizzazioni di volontariato sia come soci nelle attività che come fattori di critica costruttiva nei confronti delle politiche per il patrimonio culturale; a promuovere azioni per migliorare l'accesso al patrimonio, particolarmente fra i giovani e le persone svantaggiate, al fine di potenziare la consapevolezza del suo valore, la necessità di conservarlo e preservarlo, e dei benefici che ne possono derivare.

Si potrebbe inoltre continuare con altri indicatori normativi a sostegno dell'approccio sposato dalla Convenzione di Faro, come peraltro risulta dall'esegesi dell'art. 13, relativo al patrimonio culturale e la conoscenza. Tuttavia, quello che merita attenzione è la linea direttrice di fondo perseguita dalla suddetta Convenzione: essa si muove nella stessa direzione percorsa dalla Convenzione U.n.e.s.c.o. 2003, che mira a coinvolgere direttamente le comunità nell'individuazione e nella gestione del patrimonio culturale. È da evidenziare che il documento siglato nella città portoghese compie addirittura un ulteriore passo in avanti, in quanto rammenta a tutti i cittadini da un lato, il diritto ad interessarsi al patrimonio culturale di propria scelta⁴⁶ (richiamando l'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre del 1948 e l'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966); e dall'altro lato, la responsabilità individuale e collettiva che essi hanno nei confronti del patrimonio culturale (Parte III della Convenzione).

⁴⁶ Si confronti in particolare il preambolo e la Parte I della Convenzione.

In considerazione delle brevi osservazioni sopra enunciate, anche la Convenzione di Faro rivoluziona i rapporti tra pubblici poteri e consociati nell'ambito del patrimonio culturale, orientandosi verso modelli consensuali e paritari nella identificazione e nella gestione (dei beni culturali).

5. Gli ecomusei nelle regioni italiane: in particolare il caso della Regione Umbria

Sul versante storico, le tappe fondamentali che portano all'emancipazione degli ecomusei⁴⁷ sono due: da una parte, l'opera del filologo svedese Arthur Immanuel Hazelius, ideatore del primo museo all'aperto, c.d. Skansen (verso la fine del 1800); e dall'altra parte, il movimento di pensiero denominato la Nuova Museologia - guidato da H. De Varine e George-Herni Rivière (e nato intorno agli anni '70 del Novecento) -, il quale mirava a superare la logica statica ed elitaria del museo classico.

Le idee innovative propugnate dal suddetto movimento portano alla diffusione globale degli ecomusei, i quali si diramano in Europa, nelle Americhe, in Asia, sino ad arrivare in Italia ed in particolare in Piemonte, che con la legge regionale 14 marzo 1995 n. 31, recante Istituzione di Ecomusei (del Piemonte), è la prima regione a disciplinare questi peculiari istituti.

Parte della dottrina⁴⁸, per distinguere i musei dagli ecomusei, si sofferma su tre specifiche dimensioni: l'offerta, la sede espositiva e l'utenza. Se il museo offre una collezione, esposta in un immobile, i cui utenti sono il pubblico o i visitatori, l'ecomuseo offre la possibilità di ammirare un patrimonio locale, che fa riferimento ad un determinato territorio, laddove l'utenza è la stessa popolazione che vi abita.

Sul fronte della definizione dell'istituto, secondo la Carta di Catania, stilata nell'ambito della giornata di studi dal titolo "Convegno Giornate dell'ecomuseo. Verso una nuova offerta culturale per lo sviluppo sostenibile del territorio" (12, 13 ottobre 2007), "l'ecomuseo è una pratica partecipata di valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale, elaborata e sviluppata da un soggetto organizzato, espressione di una comunità locale, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile". A tal proposito, giova evidenziare che non esiste una definizione univoca di ecomuseo, in quanto si tratta di un istituto – come in parte si è anticipato – che, in assenza di una legge nazionale, è stato normato dalle legislazioni regionali⁴⁹(art. 117 comma 3 Cost.), le quali non hanno adottato criteri uniformi nella stesura dei rispettivi provvedimenti. A ciò si aggiunga che l'operatività di tali istituti ha ingenerato nella prassi applicativa una serie di questioni problematiche, a più riprese stigmatizzate dalla dottrina⁵⁰.

⁴⁷ Anche sul tema degli ecomusei la letteratura è cospicua. Meritano menzione quantomeno le seguenti opere: H. De Varine, *Le radici del futuro, Il patrimonio culturale al servizio dello sviluppo locale*, a cura di D. Jalla, Clueb, Bologna, 2005; L. Gavinelli, *Territorio, networking e management come dimensioni di analisi per le decisioni degli ecomusei italiani*, Wolters Kluwer Italia, Lavis, 2012; R. Riva, *Ecomuseums and cultural landscapes, State of the art and future prospects*, Maggioli Editore, Rimini, 2017.

⁴⁸ L. Gavinelli, *Territorio, networking e management come dimensioni di analisi per le decisioni degli ecomusei italiani*, cit., pag. 3.

⁴⁹ Sino ad ora, più della metà delle regioni italiane ha provveduto a stilare leggi sulla disciplina degli ecomusei.

⁵⁰ F. Ratto Trabucco, *L'ecomuseo nel quadro della protezione ambientale*, in *Economia e Ambiente*, n. 2/2020, pp. 43-52.

In questa sede, preme tuttavia soffermarsi sulla circostanza che anche gli ecomusei si collocano nella prospettiva “dal basso verso l’alto”, c.d. bottom up⁵¹, dando vita a dei processi in cui enti locali e cittadini cooperano al fine di individuare, valorizzare e gestire il patrimonio culturale comune. Tale modus operandi lo si riscontra più o meno marcatamente in tutte le leggi regionali sinora emanate in tema di ecomusei: un caso emblematico da cui prendere le mosse – al fine di evidenziare la sussistenza del c.d. bottom up approach – è la legge della regione Umbria 14 dicembre 2007, n. 34, denominata Promozione e disciplina degli ecomusei.

Secondo quanto previsto dall’art. 1 comma 1 della suddetta legge, la regione promuove e disciplina, ..., gli ecomusei istituiti sul proprio territorio allo scopo di ricostruire, testimoniare e valorizzare, *con il coinvolgimento attivo degli abitanti*⁵², la memoria storica, la vita, i patrimoni materiali e immateriali, le forme con cui sono state usate e rappresentate le risorse ambientali, i paesaggi che ne sono derivati, i saperi e le pratiche delle popolazioni locali e le loro trasformazioni nel tempo.

L’articolo prosegue con il comma 2, enunciando che gli ecomusei sono territori connotati da forti peculiarità storico-culturali, paesistiche ed ambientali, *finalizzati ad attivare un processo dinamico di conservazione, interpretazione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale della società umbra da parte delle comunità locali*⁵³, in funzione di una comprensione del ciclo ecologico, delle specificità biotopiche, geomorfologiche e demoantropologiche e del rapporto uomo-natura, accompagnando le trasformazioni del territorio nel quadro di uno sviluppo economicamente sostenibile e ambientalmente compatibile.

Già da queste prime disposizioni si comprende come si sia di fronte ad un nuovo paradigma – nell’ambito dei beni culturali - nel quale i pubblici poteri si aprono all’apporto dei consociati (in forma singola o associata): gli abitanti dei luoghi in cui vengono istituiti gli ecomusei sono a tutti gli effetti parte attiva di un processo dinamico direzionato a conservare e valorizzare il patrimonio culturale di pertinenza.

A suffragio di tale impostazione si può citare anche l’art. 2 comma 1 lettera g) della legge, il quale prevede che gli ecomusei perseguano, tra le tante finalità quella del coinvolgimento attivo delle comunità, delle istituzioni culturali e scolastiche, delle pro-loco e di altre forme associative, nonché di soggetti imprenditoriali locali, nella cooperazione alla progettazione e alla gestione delle attività degli ecomusei.

Tra le disposizioni più rilevanti ai fini sistematici vi è inoltre l’art. 3 comma 1, a tenore del quale, il riconoscimento degli ecomusei può essere promosso attraverso due modalità: a) dagli enti locali singoli o associati sulla base di un progetto di fattibilità condiviso; b) da associazioni, istituzioni di natura pubblica

⁵¹ In tal senso G. Reina, *L’ecomuseo fra territorio e comunità*, in A. Angelini, L. Baldin, F. Baratti, S. Creaco, G. Cusimano, H. De Varine, A. Garlandini, D. Jalla, G. Reina, V. Ruggiero, *Gli ecomusei, Una risorsa per il futuro*, a cura di G. Reina, Marsilio Editori, Venezia, 2014, pag. 39.

⁵² Il corsivo è dell’autore.

⁵³ Il corsivo è sempre dell’autore.

o privata che operano nell'ambito territoriale dell'ecomuseo, previo parere favorevole degli enti locali territorialmente competenti, sulla base di un progetto di fattibilità condivisa.

Inoltre, ai sensi dell'art. 4 comma 1, viene sancito che la Giunta regionale con regolamento stabilisce le modalità e i requisiti per il riconoscimento degli ecomusei tenendo conto, di una pluralità di criteri, tra i quali giova sottolineare quello previsto dalla lettera b), ovvero la partecipazione attiva della comunità nell'elaborazione del progetto di fattibilità di cui all'art. 3 comma 1 lettere a) e b) (prescrizione che ovviamente conferma ancora una volta l'approccio dal basso verso l'alto sposato dal legislatore regionale dell'Umbria).

Alla luce dunque delle brevi osservazioni sopra enunciate, anche gli ecomusei si inseriscono in una dinamica diametralmente opposta a quella osservata dal Ministero della cultura nell'individuazione dei beni culturali (top down); essi si pongono invero in una prospettiva di concerto tra Pubblica Amministrazione e cittadini, che porta entrambi i soggetti a convergere su attività d'interesse pubblico: identificazione, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale e naturale.

6. Considerazioni finali

Una prima considerazione finale riguarda il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale e, più in generale, il procedimento amministrativo tout court: l'avvento dello Stato di diritto con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha cambiato progressivamente l'azione dei pubblici poteri sino ad arrivare alla codificazione di una legge generale sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990 n. 241), e successivamente, sul procedimento di individuazione dei beni della cultura⁵⁴, dapprima con il Testo Unico 29 ottobre 1999 n. 490, fino a giungere al d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42; ciò ha portato ad un potenziamento delle garanzie formali per quanto concerne il privato la cui sfera viene intaccata dal potere pubblico, mediante istituti come la comunicazione di avvio del procedimento e la partecipazione privato - titolare di posizioni soggettive - a quest'ultimo.

Una seconda considerazione non può che soffermarsi sulla definitiva emancipazione del principio della sussidiarietà nell'ambito del patrimonio culturale, in seguito alla rivisitazione del Titolo V della Costituzione operata dalla legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3: quanto appena detto vale non solo per quanto riguarda la valorizzazione del patrimonio culturale, come recentemente osservato in dottrina⁵⁵, ma si riferisce altresì all'attività di tutela, la quale viene classificata come attività di interesse generale anche dal d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, denominato Codice del Terzo settore e precisamente in forza dell'art. 5 lettera

⁵⁴ F. Santoro Passarelli, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario della Assemblea Costituente*, II, Vallecchi Editore, Roma, 1969, pp. 429-440.

⁵⁵ D. Gambetta, *Principio di sussidiarietà e valorizzazione condivisa del patrimonio culturale: quali coordinate giuridiche per un museo locale partecipativo?*, in *Ambientediritto.it*, n. 1/2022, pp. 482-514.

f) (“interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni”). A conferma di tale assunto, anche una recente pronuncia della Corte costituzionale che, in merito all’art. 118 comma 4 Cost., ha affermato: “nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l’originaria socialità dell’uomo (...), si è quindi voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea alla svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una “autonoma iniziativa dei cittadini” che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale⁵⁶, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese”⁵⁷.

Una terza considerazione ovviamente concerne il cambio di prospettiva apportato dalla Convenzione U.n.e.s.c.o. sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003), dalla Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società (2005) e dalle legislazioni sugli ecomusei plasmate dalla regioni: come sopra evidenziato, anche grazie al fenomeno della “dematerializzazione”⁵⁸ dei beni (nonché grazie all’ “eminente interesse locale”⁵⁹ del patrimonio culturale), si è di fronte tre paradigmi molto simili, che hanno come minimo comune denominatore il c.d. bottom up approach (approccio dal basso verso l’alto). Tutti gli impianti normativi appena enunciati si collocano infatti in un’ottica completamente nuova (o quasi), laddove i pubblici poteri collaborano⁶⁰ e cooperano con i soggetti privati per attività di interesse generale, come la tutela e la valorizzazione dei beni culturali. In altri termini, in queste tre partizioni della materia, le Amministrazioni da un lato (nonostante continuano a ricoprire la veste di pubblica Autorità), e la società civile dall’altro (sia che si tratti di singoli individui che di formazioni sociali) danno vita ad una nuova forma di relazione tra potere pubblico e consociati, ponendo le basi per un diritto del patrimonio culturale paritario⁶¹ e inclusivo⁶².

⁵⁶ Sui nuovi connotati della solidarietà nell’ordinamento si rinvia a P. L. Portaluri, *The constitutionally guaranteed right not only to receive, but also to provide solidarity*, in sito Giustizia-amministrativa.it, 24 novembre 2022.

⁵⁷ Corte costituzionale sentenza anno 2020, n. 131, depositata il 26/06/2020, Considerando in diritto n. 4.

⁵⁸ Si veda M. Cammelli, *L’ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in Aedon, n. 3/2017, www.aedon.mulino.it/archivio/2017/3/cammelli.htm

⁵⁹ In tal senso A. Emiliani, *Una politica dei beni culturali*, Bonomia University Press, Bologna, 2014, pag. 113.

⁶⁰ Il concetto di collaborazione risuona anche al comma 2 bis dell’art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241, come modificato dall’art. 12 comma 1 lett. Oa), del D.L. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, che recita testualmente: “I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”.

⁶¹ Sul tema si rinvia a F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994; sul diritto amministrativo paritario si rimanda anche a F. Saitta, *Il procedimento amministrativo paritario nel pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Amministrare*, n. 3/2011, pp. 457-474.

⁶² Su questo fronte preme evidenziare le opere di G. Arena, nelle quali emerge la prospettiva dell’amministrazione condivisa. Si rimanda a: G. Arena, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 117/118, 1997, pp. 29-65; G. Arena, *I custodi della bellezza, Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring Club Italiano, Milano, 2020.