

# Patrimonio culturale immateriale e Unione europea

di Alessia Ottavia Cozzi

**Abstract:** Intangible Cultural Heritage and European Union - This paper analyses the influence of the 2003 UNESCO Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage on European Union law. The EU has not formally acceded to the ICH Convention, which is only open to States, but European cultural policies are affected by certain aspects of the ICH Convention. This can be seen in recent Recommendations of the Council or the EU Commission on digitisation and participatory governance of cultural heritage. However, the definitions and instruments of ICH Convention have a specificity that is not present in EU law, where the safeguarding of intangible memories and participatory processes are part of a broader process of European identity building.

**Keywords:** Intangible Cultural Heritage, ICH UNESCO Convention, European Union, EU cultural policies, European identity

1817

## 1. Il perimetro dell'indagine: quale immaterialità

Il presente contributo vuole analizzare il grado di protezione che l'ordinamento dell'Unione europea offre al patrimonio culturale immateriale. Occorre da subito chiarire che cosa si intenda qui per patrimonio immateriale. Esso può essere inteso in un senso ampio, comprendente tutte le manifestazioni volatili della cultura, riproducibili e indistruttibili, come le opere letterarie, gli spettacoli dal vivo, il cinema, il teatro<sup>1</sup>. Può essere inteso, inoltre, nel significato più puntuale e circoscritto offerto dalla Convenzione che, per prima in seno all'UNESCO, ha formalmente definito il patrimonio culturale immateriale, di seguito PCI. Come noto, si tratta della

---

<sup>1</sup> Per i caratteri di riproducibilità e indistruttibilità come tipici e necessari del bene immateriale, M. Ares, *Beni immateriali*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 251 ss. Sulla concettualizzazione originaria di bene immateriale per le invenzioni e le opere dell'ingegno ad opera di Josef Kohler, nell'ambito della Pandettistica tedesca, riprendendo la distinzione tomistica tra *corpus mysticum* e *corpus mechanicum*, R. Romano, P. Spada, *Parte generale*, in P. Auteri, G. Floridia, V. Mangini, G. Olivieri, M. Ricolfi, R. Romano, P. Spada, *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, V ed., Torino, 2016, 7. I beni immateriali ai sensi UNESCO sono definiti come "veri" beni immateriali da G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in A. Bartolini, D. Brunelli, G. Caforio (a cura di), *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Napoli, 2014, 171-188, spec. 180-182, ma per l'A. essi costituiscono solo una delle declinazioni possibili di immaterialità, accanto ad altri significati, quali il valore simbolico implicito in ogni bene culturale materiale, o il portato dell'esteriorizzazione dei beni materiali presente, per esempio, nella disciplina delle sponsorizzazioni. Si vedano anche i contributi in A. Bartolini, G. Morbidelli (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, Torino, 2016.

Convenzione Unesco per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, approvata il 17 ottobre 2003 dalla Conferenza Generale dell'Unesco e entrata in vigore il 30 aprile 2006. L'art. 2, par. 1, Convenzione PCI, contiene una definizione generale di patrimonio culturale immateriale come: «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»<sup>2</sup>, mentre l'art. 2, par. 2, elenca alcune espressioni esemplificative e non esaustive del patrimonio culturale immateriale: a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b) le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; e) l'artigianato tradizionale. La dottrina ha da tempo chiarito quali siano gli elementi oggettivi e soggettivi per aversi patrimonio immateriale ai sensi UNESCO, ossia una *practise* (elemento oggettivo), una comunità di persone (elemento soggettivo o componente sociale) e un contesto culturale (componente spaziale)<sup>3</sup>. Sono questi gli elementi valutati per l'iscrizione nelle due Liste previste dalla Convenzione, la Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale (*Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity*) e la Lista del patrimonio immateriale che necessita di urgente tutela (*List of Intangible Cultural Heritage in Need of Urgent Safeguarding*)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> E di seguito: «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 reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile».

<sup>3</sup> T. Scovazzi, *The UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage. General Remarks*, in P. L. Petrillo (ed), *The Legal Protection of the Intangible Cultural Heritage. A Comparative Perspective*, Springer, 2019, 3-18, spec. 6, e Id, *La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. Scovazzi, B. Ubertazzi, L. Zagato (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012, 3-28; M. Golinelli (ed), *Cultural heritage and value creation – towards new pathways*, Springer, 2014; A. Vigorito, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, 2013; C. Bortolotto (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'Unesco: analisi e prospettive*, Roma, 2008; L. Lixinski, *Intangible cultural heritage in international law*, Oxford, 2013; J. Blake, *Commentary on the UNESCO 2003 Convention on the safeguarding of the intangible cultural heritage*, Leicester, 2006; di recente, 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*, Bologna, 2021, 369-390, anche in openaccess in buponline.com. Per un confronto sull'attuazione della Convenzione UNESCO in Francia, Spagna, Italia, F. E. Grisostolo, *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in DPCE, 2018, 3, 723-753; con particolare riferimento alla partecipazione delle comunità locali, S. Baldin, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in questa *Rivista*, 2018, 3, 593-616 e la bibliografia ivi indicata.

<sup>4</sup> È presente, inoltre, un Registro delle Buone pratiche di salvaguardia (*Register of Best Safeguarding Practices*), che contiene programmi, progetti e attività ritenuti migliori espressioni dei principi e obiettivi della Convenzione. Sulla differenza tra le Liste della

Definito l'oggetto della Convenzione PCI, conviene proporre due considerazioni preliminari sul rapporto tra questo strumento internazionale e le politiche europee in materia di cultura. In primo luogo, non vi è una immediata sovrapposibilità tra le qualificazioni UNESCO di patrimonio culturale immateriale e l'oggetto delle politiche culturali europee. Alcuni esempi possono essere utili per evidenziare il concetto. Innanzitutto, la Convenzione PCI non copre gli aspetti correlati ai diritti di proprietà intellettuale, che sono stati volutamente rimessi alle norme adottate in seno all'OMPI/WIPO<sup>5</sup>. Al contrario, gli interventi in materia di proprietà intellettuale e di diritto d'autore costituiscono un elemento qualificante delle politiche culturali europee, come vedremo nel prosieguo. In secondo luogo, alcuni elementi costitutivi dell'identità europea sono ascrivibili al patrimonio immateriale, mentre rilevano solo a determinate condizioni nella Convenzione PCI. Per esempio, i Trattati e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proteggono la diversità linguistica<sup>6</sup>. Il fatto che le lingue ufficiali dell'Unione siano tutte quelle degli Stati membri, ciascuna con pari dignità giuridica *per l'intero spazio europeo*, costituisce uno degli elementi identitari fondamentali dell'Unione. Nella Convenzione PCI la lingua di per sé non è protetta, ma lo è se e in quanto "veicolo del patrimonio culturale immateriale", come testualmente prevede l'art. 2, par. 2, lett. a). La dottrina cita come esempio l'elemento "Whistled Language of the Island of La Gomera (Canary Islands), the Silbo Gomero" per dire che la lingua spagnola di per sé non ha i caratteri del PCI, ma li assume nel momento in cui, e in quanto, non è parlata, ma fischiate<sup>7</sup>. Riprendendo questo esempio, la lingua spagnola è, invece, di per sé un elemento dell'identità culturale dell'Unione europea, tale per cui il suo uso è assistito da un proprio regime giuridico. Più precisamente, il plurilinguismo, come tratto tipico dell'Unione europea, si è tradotto in specifici diritti dei cittadini UE, per esempio il diritto di leggere gli atti giuridici e di utilizzare la lingua del proprio Paese nei rapporti con le istituzioni, il diritto a non essere discriminato in base alla lingua parlata, il diritto all'interpretazione e traduzione degli atti nel processo penale, diritti che spettano a tutti in quanto cittadini UE e non

---

Convenzione del 2003 e la Lista della Convenzione del 1972, in quanto le prime non richiedono un "outstanding universal value" richiesto per la seconda, T. Scovazzi, *The UNESCO Convention*, cit., 10.

<sup>5</sup> Cfr. art. 3, par. b), Convenzione PCI, su cui T. Scovazzi, *The UNESCO Convention*, cit., 13-14.

<sup>6</sup> Così l'art. 3, par. 3, TUE, sul rispetto della diversità culturale e linguistica dell'Unione, e art. 22 CDFUE, *Diversità culturale, religiosa e linguistica*, che, stando alle Spiegazioni della Carta, è stato fondato sull'art. 6 TUE, ex art. 151, par. 1 e 4, ora art. 167, par. 1 e 4, TFUE e sullo stesso art. 3, par. 3, TUE; cfr. inoltre art. 55 TUE sulle versioni linguistiche ufficiali del Trattato. Le lingue ufficiali dell'UE sono identificate in un regolamento che viene modificato dopo ogni adesione. In tema, ci si limita ai contributi in X. Arzoz (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam-Philadelphia, 2008, e la relativa bibliografia; F. C. Mayer, J. Palmowski, *European identities and the EU – the ties that bind the peoples of Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, 2004, 42(3), 573-598, sulla costruzione dell'identità europea attraverso le istituzioni e il diritto. Altro piano, che non è possibile affrontare qui, sono le azioni europee per le lingue minoritarie.

<sup>7</sup> T. Scovazzi, *The UNESCO Convention*, cit., 8.

soltanto ai componenti di comunità determinate<sup>8</sup>. Un discorso analogo può farsi per la religione, nel senso che anche la religione in sé non appartiene al PCI quando rilevano i suoi aspetti teologici e morali, ma lo sono i riti come processioni o danze sacre<sup>9</sup>. Il Preambolo del TUE afferma che gli Stati contraenti si ispirano alle eredità culturali, *religiose* e umanistiche da cui sono originati i valori universali di democrazia, diritti umani e Stato di diritto. L'art. 17 TFUE ha introdotto per la prima volta obblighi giuridici nei confronti delle confessioni religiose<sup>10</sup>. Anche in questo caso, l'elemento religioso riceve propria tutela di per sé nel diritto europeo e costituisce un tratto della sua identità comune, senza necessità che sussistano gli altri elementi oggettivi e soggettivi richiesti dalla Convenzione PCI. Questi esempi conducono a giustificare la prima considerazione preliminare di cui si è detto, ossia che numerose iniziative europee possono essere ricondotte alla immaterialità in senso ampio, ma non rispondono ai caratteri dell'immaterialità nel senso proprio della Convenzione PCI, con i tre richiamati elementi qualificanti (*practise*, comunità di persone, componente spaziale).

## 2. L'influenza indiretta della Convenzione PCI sull'ordinamento dell'Unione europea

Il secondo ordine di considerazioni introduttive attiene al ruolo formale della Convenzione PCI nell'ordinamento europeo. L'Unione europea non ha aderito alla Convenzione UNESCO del 2003, perché l'adesione è consentita ai soli Stati. La Convenzione PCI, perciò, non è formalmente parte del suo ordinamento giuridico<sup>11</sup>. Al contrario, l'Unione e tutti i suoi Stati membri hanno concluso la di poco successiva e "sorella" Convenzione UNESCO del 2005 relativa alla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, che consentiva l'adesione a organizzazioni regionali di integrazione economica<sup>12</sup>. L'Unione europea e tutti gli Stati membri, inoltre,

<sup>8</sup> Così B. De Witte, *Language Rights and the Work of the European Union*, in I. Ulasiuk, L. Hadîrcă, W. Romans (eds), *Language Policy and Conflict Prevention*, Brill, 2018, 221-230, spec. 222.

<sup>9</sup> T. Scovazzi, *ibidem*, con richiamo agli elementi "The Procession of the Holy Blood in Bruges" e "Yeongsanjae" in Korea.

<sup>10</sup> Inoltre, si veda l'art. 22 CDFUE *supra*. In tema, ci si limita a S. Ninatti (a cura di), *Pluralismo religioso e integrazione europea. Percorsi di lettura*, Torino, 2018; L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2012.

<sup>11</sup> La Convenzione CPI non contiene la cosiddetta *REIO clause*, ossia la clausola in base alla quale le organizzazioni regionali di integrazione economica possono aderire a fianco dei rispettivi Stati membri. Sul punto, il bel saggio di L. Paladini, *I rapporti tra Unione europea e UNESCO*, in E. Baroncini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, cit., 45-79, spec. 57, nota *infra*. Attualmente aderiscono alla Convenzione PCI 180 Stati. Il Regno Unito non vi ha mai aderito.

<sup>12</sup> La Convenzione è stata conclusa a Parigi il 20 ottobre 2005 all'esito della trentatreesima conferenza generale ed è entrata in vigore il 18 marzo 2007 al raggiungimento della quarantesima ratifica. La sua approvazione ha fatto seguito alla Dichiarazione universale UNESCO sulla diversità culturale, adottata poche settimane dopo l'11 settembre 2001 per riaffermare il valore essenziale del dialogo tra culture come strumento per garantire la pace e la convivenza tra i popoli. Cfr. S. Von Schorlemer, P.-T. Stoll (eds), *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes*, Berlin-Heidelberg, 2012; V. Mainetti, *Diversità culturale e cooperazione culturale*

hanno aderito alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, anch'essa perciò parte dell'ordinamento dell'Unione, per ciò che qui rileva, nelle disposizioni relative all'accesso alla cultura<sup>13</sup>. Poiché la Convenzione PCI resta estranea al diritto dell'Unione, non si rivengono misure specificamente adottate per la sua attuazione, come accade invece per gli altri due trattati ora citati<sup>14</sup>. Non vi è, pertanto, una disciplina generale europea di identificazione degli elementi del patrimonio culturale immateriale, come gli artt. 2, par. 3, e 11, par. 1, lett. b), Convenzione PCI richiedono agli Stati aderenti<sup>15</sup>, né uno o più inventari per l'iscrizione degli elementi del PCI, come previsto dall'art. 12. Tuttavia, alcune delle obbligazioni previste dalla Convenzione PCI sono state e sono egualmente inverte nell'ordinamento europeo. Si pensi all'adozione di programmi di pianificazione che indichino politiche generali volte a promuovere (anche) il PCI; alla promozione della ricerca scientifica, tecnica e artistica, al potenziamento della formazione specialistica (art. 13); all'adozione di programmi di educazione, sensibilizzazione e informazione, con azioni volte ad informare il pubblico sui pericoli che minacciano il patrimonio culturale e all'educazione relativa alla protezione degli spazi naturali e ai luoghi della memoria (art. 14); alla partecipazione delle comunità, dei gruppi e degli individui alla salvaguardia

---

*internazionale alla luce dell'azione normativa dell'UNESCO*, in G. Cataldi, V. Grado (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture* (Atti del XVIII Convegno SIDI, Napoli, 13 e 14 giugno 2013), Napoli, 2014, 421-434; D. Ferri, *EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*, in *European Diversity and Autonomy Papers-EDAP* n. 3 del 2005, in [www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap). L'Unione, che era già osservatore presso l'UNESCO, ha eccezionalmente partecipato ai lavori di negoziazione della Convenzione sulla diversità culturale, ottenendo l'inserimento della *REIO clause*, e vi ha aderito il 18 dicembre 2006 (decisione del Consiglio 2006/515/CE, 18 maggio 2006, in GU L 201/15, 25 luglio 2006). Su questi aspetti e sulle basi giuridiche dell'adesione, comprendenti sia l'art. 133 TCE (politica commerciale comune), per gli aspetti connessi a proprietà intellettuale, politica audiovisiva, società dell'informazione, sia l'art. 151 TCE (politica della cultura, attuale art. 167 TFUE), L. Paladini, *I rapporti tra Unione europea e UNESCO*, cit., 55-58; il saggio dà conto di come i rapporti tra UNESCO e UE, pur nel contesto di una convergenza di valori fondativi, obiettivi e competenze materiali, si svolgano essenzialmente in via informale, partecipando le due organizzazioni ai rispettivi lavori e finanziando l'UE molti progetti UNESCO; sul fatto che il *Memorandum of Understandings* del 2012 (MoU 2012) contemplasse una *partnership* rafforzata nelle aree educazione e cultura, media, scienza, tecnologia e innovazione, politica marittima integrata, diritti umani e in specie libertà di espressione, e cooperazione con i Paesi terzi, ma curiosamente non in tema di salvaguardia del patrimonio culturale, *ivi*, 48.

<sup>13</sup> Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 3 maggio 2008, e la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa all'adesione, in GU L 23, 27.1.2010. Nella Convenzione, sui diritti culturali si vedano spec. lett. v), w), y) Preambolo e art. 30, *Partecipazione alla vita culturale, agli svaghi e allo sport*.

<sup>14</sup> Numerosi degli atti europei richiamati nel presente contributo sono stati evidenziati dalla Commissione europea nel più recente *report* periodico quadriennale sull'attuazione della Convenzione UNESCO del 2005, del 2021, in [en.unesco.org/creativity/governance/periodic-reports/submission/7329](http://en.unesco.org/creativity/governance/periodic-reports/submission/7329) (ultimo accesso 27 luglio 2022). D'altra parte, l'art. 2, par. 1, Convenzione PCI contiene un esplicito riferimento al rispetto della diversità culturale, *supra* nel testo.

<sup>15</sup> Art. 11: «Ciascuno Stato contraente: [...] b) fra le misure di salvaguardia di cui all'articolo 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».

del PCI (art. 15<sup>16</sup>) e alla promozione della cooperazione internazionale nel settore (artt. 19 ss.).

Pertanto, nonostante la Convenzione PCI non sia formalmente parte del diritto dell'Unione, sussistono nelle politiche europee dei "fili" che sono riconducibili ad essa. La Convenzione, potrebbe dirsi, opera in qualche modo in maniera riflessa. Questo può dipendere dal fatto che gli Stati europei sono parte della Convenzione PCI, sicché i suoi contenuti circolano inevitabilmente nell'ordinamento europeo in sede di coordinamento delle politiche nazionali. Dipende soprattutto, tuttavia, ad avviso di chi scrive, dal fatto che la Convenzione PCI ha contribuito a condensare e stabilizzare una trama nel diritto internazionale, che opera al di là degli strumenti di formale adesione. Questo andamento, per vero, mutua una tendenza che la dottrina ha osservato anche in riferimento agli ordinamenti nazionali, ossia la crescente influenza del diritto internazionale sulla identificazione dell'oggetto e dei contenuti delle politiche culturali<sup>17</sup>. La Convenzione PCI, d'altra parte, si presta a questa influenza indiretta sul diritto dell'Unione. La definizione di patrimonio culturale immateriale che essa offre prescinde del tutto da confini geografici e politici cui corrisponda l'esercizio di poteri sovrani, sicché ha valenza anche *infra* e *trans*-statuale<sup>18</sup>. Inoltre, e in maniera collegata, uno degli elementi caratterizzanti per aversi elemento del patrimonio immateriale è il senso di identità e di continuità di una comunità (the custodian community) chiamata a ricreare continuamente e trasmettere alle generazioni future un determinato bene culturale, così da distinguersi per questo dal resto del mondo<sup>19</sup>. Questa comunità non si identifica, secondo la dottrina, né con entità legali come lo Stato e gli enti di governo intermedi, né con gruppi sociali definiti dalla religione, dall'origine etnica, dalla lingua<sup>20</sup>. Vi è, dunque, un elemento di fondo della Convenzione che coincide

---

<sup>16</sup> Art. 15, *Partecipazione delle comunità, dei gruppi e degli individui*: «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».

<sup>17</sup> Si veda D. Ferri, *La dimensione prescrittiva della cultura. Un'analisi comparata tra significante e significato*, in *DPCE*, 2009, 1, 12 ss., con la conseguente assunzione di rilievo giuridico di alcune forme e significati tratti dall'antropologia. Sull'origine della Convenzione PCI e i suoi antecedenti, rispetto ai canoni occidentali di cultura materiale estetica ed elitaria di cui era stata accusata la precedente Convenzione UNESCO del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, per tutti T. Scovazzi, *The UNESCO Convention*, cit., 4, 12, in merito al criticato riferimento solo nel Preambolo della Convenzione PCI, e non nel testo, ai diritti delle popolazioni indigene.

<sup>18</sup> T. Scovazzi, *The UNESCO Convention*, cit., 11, con riferimento alla terza componente fondamentale per aversi elemento del patrimonio immateriale, il contesto culturale.

<sup>19</sup> T. Scovazzi, *The UNESCO Convention*, cit., 8.

<sup>20</sup> Sul punto S. Baldin, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società*, cit., 603, che per vero definisce in questo modo le comunità di cultura della Convenzione di Faro, su cui *infra* nel testo, la cui essenza sarebbe data dalla loro fluidità, nel senso che ciò che conta è il senso di appartenenza degli individui e il carattere auto-elettivo dell'adesione, rifuggendo da una monoidentificazione identitaria imposta dall'esterno. Per un confronto tra la nozione di "comunità, gruppi" ai sensi PCI e la "comunità di cultura" della Convenzione di Faro, quest'ultima maggiormente affine a quello che sarebbe divenuto l'art. 3, par. 3, TUE per la voluta emancipazione del concetto da parametri sociali, nazionali, etnici, religiosi, professionali o di classe e l'accento sulla scelta individuale di appartenenza, sul presupposto di una coesistenza in capo a ciascuno di identità multiple e della possibilità di una «multiple

con uno degli obiettivi fondativi dei Trattati UE, il principio di promozione della diversità culturale, tale per cui le politiche europee sono strutturalmente portate a “bucare” i confini nazionali e degli enti intermedi per toccare direttamente le realtà locali, assumendo questa diversità come coesistente alla costruzione di una identità comune europea.

### 3. Le politiche europee nel settore della cultura, un quadro d’insieme

Come la dottrina ha da tempo notato, non è presente nel diritto dell’Unione una definizione prescrittiva di patrimonio culturale, o di cultura, prediligendo le istituzioni europee l’uso di formule descrittive ed evocative, relative all’esistenza di un mosaico ricco e diversificato di espressioni culturali e creative, eredità di generazioni passate rimessa alle generazioni future<sup>21</sup>. Emerge sin dalle disposizioni primarie dei Trattati una conformazione duale tipica della dimensione culturale europea, cui si è in parte già accennato nel paragrafo precedente: per un verso, essa attinge a ciò che di comune, europeo, appunto, è nato dalle storie nazionali; per altro verso, essa rispetta la cultura e la tradizione di ciascun popolo, come dal motto “uniti nella diversità”. Questo duplice binario è ben visibile sin dal Preambolo del Trattato sull’Unione europea, come risultate da Lisbona, per cui gli Stati contraenti si ispirano «alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza e dello Stato di diritto» - binario comune - e desiderano «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni» - binario delle diversità<sup>22</sup>. Nell’art. 3, par. 3, ultimo periodo, TUE, tra gli obiettivi, si afferma che l’Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»<sup>23</sup>. Quanto alle attribuzioni, l’Unione non ha

---

cultural affiliation», L. Zagato, *The Notion of “Heritage Community” in the Council of Europe’s Faro Convention. Its Impact on the European Legal Framework*, in N. Adell, R. F. Bendix, C. Bortolotto, M. Tauschek (eds), *Between Imagined Communities and Communities of Practice Participation, Territory and the Making of Heritage*, Göttingen, 2015, 141-168, spec. 147-148, con rinvio a Dolff-Bonekämper, *The Social and Spatial Frontiers of Heritage – What Is New in the Faro Convention?*, in *Heritage and beyond*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 69-74, e Council of Europe, Steering Committee for Cultural Heritage and Landscape CDPATEP, *Some Pointers to Help Understand the Faro Convention*, Strasbourg, 20 aprile 2009. Si veda il par. 4.2. *infra*.

<sup>21</sup> M. Fiorillo, *Verso il patrimonio culturale dell’Europa unita*, in *Rivistaaic.it*, 2011, 4, pp. 1-14.

<sup>22</sup> Trattato sull’Unione europea, versione consolidata, in GUUE C 202/1, 7 giugno 2016.

<sup>23</sup> Non vi è nei Trattati una definizione di che cosa sia il patrimonio culturale europeo. Una definizione si ritrova, invece, e pare a chi scrive illuminante, in una fonte conclusa in seno al Consiglio d’Europa, la Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società, cosiddetta Convenzione di Faro, del 2005, il cui art. 3 è rubricato proprio *Patrimonio comune dell’Europa*: «Le Parti si impegnano a promuovere la conoscenza e comprensione del patrimonio comune dell’Europa, consistente in: a. tutte le forme di patrimonio culturale in Europa che costituiscono nel loro insieme una fonte condivisa di ricordo, di comprensione, di identità, di coesione e creatività; e b. gli ideali, i principi e i valori, derivati dall’esperienza ottenuta grazie al progresso e nei conflitti passati, che promuovano lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fondata sul rispetto per i diritti dell’uomo, la democrazia e lo Stato di diritto». L’operazione di Faro di definire il patrimonio comune dell’Europa è stata qualificata come

competenza né esclusiva, né concorrente nel settore della cultura, ma ha una competenza di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri ex art. 6, par. 1, lett. c) TFUE, disciplinata oggi nell'art. 167 TFUE. I due livelli, comune europeo e delle diversità nazionali, sono ben presenti anche in questa disposizione, rimasta sostanzialmente identica dal Trattato di Maastricht (ex art. 128 TCE), che per primo ha introdotto una espressa competenza nel settore della cultura<sup>24</sup>. Tratto tipico dell'ordinamento europeo è, dunque, la marcata coesistenza di «culture», con le loro diversità regionali e locali, che costituiscono il substrato da cui emerge un retaggio culturale comune<sup>25</sup>.

Il riferimento a queste sole norme primarie, tuttavia, non è in grado di descrivere l'ampiezza delle politiche europee intersecanti la cultura, che si sono negli anni sviluppate in virtù di basi giuridiche diverse, per esempio in

---

«great audacity» da L. Zagato, *The Notion of "Heritage Community"*, cit., 146, per aver superato un paradigma a mosaico, su cui nota 21, in cui gli Stati si limitano a rispettare reciprocamente le rispettive differenze culturali, in quanto appartenenti all'Unione, con un nuovo paradigma di eredità comune. Vi sarebbe così una convergenza tra la comunità culturale di Faro, composta da «people who can move cross-culturally and through territories, social groups, time (as a consequence the same individuals may belong, contemporarily or in a sequence, to more than one heritage community)» e la cittadinanza europea, «the fluid, to some extent nomadic, profiles of European citizenship», ivi, 152.

<sup>24</sup> Per tutti D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008. Sul dibattito intorno all'introduzione di politiche culturali europee sin dai vertici dei Capi di Stato e di Governo degli anni Sessanta, il ricco saggio di C. Cressati, *L'arte di socchiudere la porta: il lento arrivo della politica culturale europea*, in M. Daicampi, F. E. Grisostolo (a cura di), *Cittadini per l'Europa. Dal dibattito accademico alle politiche culturali*, Udine, 2021, 17-44.

<sup>25</sup> Accanto a queste disposizioni, per completezza, merita richiamare anche l'art. 13 TFUE, nel Titolo II, *Disposizioni di applicazione generale*, per cui: «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Sul legame tra tradizioni culturali e rispetto degli animali nell'ambito della Convenzione PCI può essere utile richiamare le vicende della tauromachia in Spagna come conflitto tra centro e autonomia in cui si è inserita l'adozione una legge generale di attuazione della Convenzione stessa, su cui F. E. Grisostolo, *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, cit., 731-736, e V. Manzetti, *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, in *Nomosleattualitànel diritto.it*, 2018, 3, spec. 21-28. Inoltre, l'art. 36 TFUE consente divieti o restrizioni alle importazioni, alle esportazioni o ai beni in transito, giustificati da motivi di protezione dei beni del patrimonio nazionale aventi valore artistico, storico o archeologico, riprendendo l'eccezione alla libera circolazione delle merci già presente sin dal Trattato di Roma del 1957, su cui almeno M.P. Chiti, *Circolazione e tutela dei beni culturali in ambito comunitario*, in M.P. Chiti (a cura di), *Beni culturali e Comunità europea*, Milano, 1994, 141-169; M. Frigo, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, II ed., 2007. L'art. 114 TFUE, in connessione con l'art. 36 TFUE, costituisce la base giuridica per gli atti sulla circolazione dei beni culturali materiali di cui alla nota 27. Nei settori dove non è consentita l'armonizzazione, come per le politiche culturali nell'art. 167 TFUE, non è possibile adottare atti vincolanti ai sensi dell'art. 114 TFUE. Infine, hanno rilievo come norme primarie l'art. 13, *Libertà delle scienze e delle arti*, e l'art. 22, *Diversità culturale, religiosa e linguistica*, Carta dei fondamentali dell'Unione europea.

relazione al mercato comune e alla concorrenza<sup>26</sup>. In effetti, le politiche europee hanno preso forma attraverso tre strumenti principali: mediante atti di *hard law* attinenti a settori tradizionali del diritto dell'Unione, quali la circolazione *intra* ed *extra* UE dei beni culturali materiali connessa alla libera circolazione delle merci<sup>27</sup> e, negli anni più recenti, in relazione alla libera circolazione dei servizi – si pensi alle nuove direttive sui servizi media audiovisivi del 2018<sup>28</sup> e sul diritto d'autore nel mercato digitale del 2019<sup>29</sup>, certamente incidenti sulla dimensione immateriale in senso ampio; in secondo luogo, attraverso i fondi strutturali e di investimento e specifici programmi in materia di cultura, negli anni più recenti Europa Creativa 2014-2020, che ha riassorbito i programmi preesistenti, ora rifinanziato per il periodo 2021-2027; inoltre, mediante la disciplina degli aiuti di Stato, per consentire, sotto la vigilanza e il controllo della Commissione, forme di sostegno pubblico alle attività di tutela del patrimonio culturale<sup>30</sup>.

Sia gli atti di *hard law*, che gli investimenti destinati alla cultura nei fondi strutturali e nei programmi costituiscono, in realtà, sotto-obiettivi di politiche pluriennali articolate in una serie complessa di atti e di fasi che intersecano plurimi livelli di governo. Volendo dare uno sguardo d'insieme, risale al 2007 la prima Agenda europea della cultura, come intervento organico di pianificazione nel settore culturale<sup>31</sup>. Da allora, le politiche europee hanno assunto la veste di Piani di lavoro pluriennali adottati dal Consiglio dei ministri nella forma di conclusioni. Fino ad oggi constano quattro Piani pluriennali, 2008-2010, 2011-2014, 2015-2018 e 2019-2022<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Sulla maggiore incisività degli atti adottati in questi ambiti, più che nel settore del sostegno e coordinamento della cultura in sé, M. Frigo, *Beni culturali e diritto dell'Unione europea*, in L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose*, cit., 245.

<sup>27</sup> Direttiva 93/7/CEE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, rifiuta nella Direttiva 2014/60/UE a norma dell'114 TFUE; regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazioni di beni culturali attraverso le frontiere esterne dell'Unione, sostitutivo dell'originario regolamento (CEE) n. 3911/1992.

<sup>28</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, cosiddetta direttiva sui servizi di media audiovisivi (GU L 303/69, 28 novembre 2018), adottata in attuazione degli artt. 53, par. 1, e 62 TFUE. Sulla difficile identificazione del confine tra competenze in settori come la regolazione dei media, ascrivibili in astratto sia alla competenza concorrente sul mercato interno sia alla competenza sussidiaria di sostegno e coordinamento in tema di cultura, P. Craig, G. De Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, V ed., Oxford, 2011, 86.

<sup>29</sup> Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE (GU L 130/92, 17 maggio 2019), ai sensi degli artt. 53, par. 1, 62 e 114 TFUE.

<sup>30</sup> Art. 107, par. 3, lett. d), TFUE, su cui D. Ferri, *Cultural Diversity and State Aids to the Cultural Sector*, in E. Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union. Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione COM(2007)242 def. e risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007, adottata proprio dando seguito all'adesione alla Convenzione UNESCO del 2005. Si tratta del primo intervento organico in materia di cultura.

<sup>32</sup> Il Consiglio ha avviato il procedimento per l'adozione del Work Plan for Culture 2023-2026, su cui l'Informal meeting of the Committee on Cultural Affairs of the Council, 31 maggio 2022. Per un esempio di primo *policy statement* di associazioni, [www.ietm.org/en/advocacy/policy-papers/policy-statement-recommendation-for-the-work-plan-for-culture-2023-2026](http://www.ietm.org/en/advocacy/policy-papers/policy-statement-recommendation-for-the-work-plan-for-culture-2023-2026) (ultimo accesso 22 luglio 2022).

Sin dal 2007, inoltre, è stato adottato per il settore il cosiddetto Metodo aperto di coordinamento-MAC (in inglese Open method of coordination-OMC), quale forma di collaborazione volontaria tra Stati, coordinata e monitorata dalla Commissione, con la nomina di gruppi di esperti, la ricognizione delle politiche nazionali, l'individuazione di buone pratiche e l'emanazione di raccomandazioni non vincolanti<sup>33</sup>.

Senza poter entrare nel dettaglio delle singole programmazioni, ad avviso di chi scrive nell'ultimo decennio possono identificarsi tre tappe fondamentali per lo sviluppo delle politiche culturali europee: il 2014, il 2018 e il 2020. Nel 2014 le istituzioni europee hanno adottato una serie di atti che hanno assegnato centralità alla cultura come potenziale di crescita, occupazione e sviluppo e quale veicolo per la ripresa dopo la crisi economica<sup>34</sup>. Molti degli obiettivi adottati nel 2014 sono rimasti negli anni successivi. Quale seconda tappa, il 2018 è stato all'Anno europeo del patrimonio culturale. Al di là delle iniziative specifiche finanziate direttamente da fondi europei, la misura ha avuto il pregio di coagulare e condensare la programmazione e il coordinamento nel quadro di un obiettivo dalla notevole forza comunicativa e, dunque, evocativa, e di aver dato vita ad un sistema di *governance* a rete che vedeva coinvolta la Commissione europea, un gruppo di coordinatori nazionali degli, all'epoca, ventotto Stati membri, di nove Paesi associati (Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro,

---

<sup>33</sup> Si tratta, come noto, di uno strumento giuridico non vincolante nato negli anni '90 come parte delle politiche sull'occupazione per far convergere le politiche nazionali su obiettivi comuni, e inserito nella Strategia di Lisbona 2000; per questo, ha attirato da subito l'attenzione della dottrina giuslavorista. Per tutti, M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano 2006. Il metodo è attualmente utilizzato nei settori occupazione, protezione sociale, istruzione, gioventù e formazione professionale.

<sup>34</sup> Si vedano le Conclusioni del Consiglio, 21 maggio 2014, relative al patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile (2014/C 183/08 in GU C 183/36, 14 giugno 2014), che citano nelle premesse come base giuridica l'art. 3, par. 3, TUE e che hanno inteso rafforzare il ricorso al metodo aperto di coordinamento nel settore; la successiva Comunicazione della Commissione «Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa» [COM (2014) 477 final del 22 luglio 2014]. Sul rilievo della Comunicazione del 2014 per la funzionalizzazione delle politiche culturali europee a finalità di tipo economico, in luogo della precedente tensione al sostegno del pluralismo culturale, D. Ferri, S. Favalli, *Il nuovo approccio dell'Unione europea alla salvaguardia del patrimonio culturale tra sacralità e economicità*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Luoghi dell'anima, anime in cammino. Riflessioni su eredità culturale e turismo religioso*, Milano, 2017, 51-66, spec. 54, 62; A.O. Cozzi, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *aedonmulino.it*, 2018, 2. Sul versante parlamentare, la Risoluzione del Parlamento europeo, 8 settembre 2015, «Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa» [2014/2149(INI), in GU C 316, 22 settembre 2014]; infine, il Parere del Comitato europeo delle Regioni con il medesimo titolo (in GU C 195, 12 giugno 2015). Le due anime, costruzione di una identità europea e opportunità di crescita economica, sono sempre presenti anche negli atti recenti. Per esempio, la Raccomandazione della Commissione (UE) 2021/1970, 10 novembre 2021, relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale (in GU L 401, 12 novembre 2021), p. 4 premesse, in cui: «Il patrimonio culturale non è solo un elemento chiave per costruire un'identità europea fondata su valori comuni, ma apporta anche un'importante contributo all'economia europea, promuovendo l'innovazione, la creatività e la crescita economica», richiamando il fatto che il turismo culturale rappresenta fino al 40% di tutto il turismo in Europa, che le industrie culturali e creative costituiscono il 3,95% (477 miliardi €) del valore aggiunto dell'UE, danno lavoro a 8,02 milioni di persone e coinvolgono 1,2 milioni di imprese, per il 99,9% PMI.

Macedonia del Nord, Georgia, Islanda, Norvegia e Svizzera), con le stesse organizzazioni internazionali UNESCO e Consiglio d'Europa e numerose reti di associazioni<sup>35</sup>. Frutto di questa esperienza è stato un rafforzamento della stabilità e consapevolezza dell'intervento europeo nel settore delle politiche culturali. Risale, infatti, al 2018 la nuova agenda per la cultura adottata dalla Commissione, che a sua volta si è riflessa nel Piano di lavoro 2019-2022<sup>36</sup>. Inoltre, nel 2018 è stato adottato un atto di indirizzo per incentivare uno dei caratteri fondamentali del principio di promozione della diversità culturale, il carattere *mainstreaming*, ossia la trasversalità a tutte le politiche europee, previsto esplicitamente nel paragrafo 4 dell'art. 167 TFUE, per cui: «L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture»<sup>37</sup>.

Infine, l'ultima tappa è costituita dal 2020, per l'impatto della pandemia sul settore culturale e creativo e per l'adozione di forme di indebitamento comune sconosciute per modalità e risorse, che sono ricadute anche sul patrimonio culturale. Si pensi ai finanziamenti aggiuntivi al programma Europa Creativa<sup>38</sup> e all'ulteriore forte incentivo alla digitalizzazione, anche in 3D, trasversale a diversi strumenti di investimento<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> L'Anno europeo del patrimonio culturale è stato istituito con Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 maggio 2017.

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione «Una nuova agenda europea per la cultura» [COM(2018)267 final, 22 maggio 2018].

<sup>37</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio sulla necessità di mettere in rilievo il patrimonio culturale in tutte le politiche dell'UE (in GU C 196, 8 giugno 2018). Già le Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2012 sulla *governance* culturale (in GU C 393/8, 19 dicembre 2012) insistevano sul fatto che: «la politica culturale ha un carattere orizzontale e pertanto occorre una cooperazione trasversale in diversi settori e tra i vari livelli di governance» e sulla «importanza di integrare la cultura in altri settori della politica pubblica e dei processi decisionali a livello europeo, nazionale, regionale e locale». Hanno carattere *mainstreaming* anche i principi di eguaglianza di genere e di tutela dell'ambiente, con la differenza che le norme primarie che ne stabiliscono la trasversalità sono contenute tra le disposizioni di applicazione generale, artt. 7-17 TFUE, dedicate a principi e criteri di applicazione orizzontale validi per tutte le politiche dell'UE: art. 8 TFUE (ex art. 3, par. 2, TCE) per l'eguaglianza di genere, su cui per tutti i numerosi contributi di Marzia Barbera, per cui da ultimo A. Guariso, M. Barbera (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria*, Milano, 2020, spec. Cap. I, 22 ss.; art. 11 TFUE (ex art. 6 TCE) per l'ambiente. La trasversalità costituisce il secondo principio, definito «approccio integrato», dell'attuale Quadro d'azione, quale parte integrante del Piano di lavoro 2019-2022, in Commissione europea, Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale*, Ufficio delle pubblicazioni, 2019, 27 maggio 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/622226> (ultimo accesso 26 luglio 2022). Per completezza, il Quadro attuale si compone di quattro principi: approccio olistico, approccio integrato, definizione delle politiche basata su dati statistici (su cui già Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2012 sulla *governance* culturale, cit.) e misurazione d'impatto e cooperazione tra UE e Stati; questi principi sono trasversali a cinque pilastri: patrimonio culturale per un'Europa inclusiva, sostenibile, resiliente, innovativa e per partenariati globali più forti.

<sup>38</sup> Per il periodo 2021-2027, in corrispondenza con il nuovo Quadro finanziario pluriennale, lo stanziamento iniziale del programma, previsto in 2,2 miliardi €, è stato incrementato a 2,8 miliardi €, per un importo totale quasi raddoppiato rispetto al 1,46 miliardi € del settennio 2014-2020.

<sup>39</sup> Cfr. [digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cultural-heritage](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cultural-heritage). Per esempio la Raccomandazione della Commissione (UE) 2021/1970 relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, cit., nelle cui premesse si dà atto che la pandemia

#### 4. Politiche europee e patrimonio immateriale

Si vuole ora tentare di ricondurre questo quadro ai contenuti della Convenzione PCI. Da questa prospettiva, possono venire in gioco due elementi: la progressiva emersione del patrimonio immateriale nel senso PCI, come specifica componente del patrimonio culturale europeo unitariamente considerato; il rilievo assegnato alla cosiddetta *governance* partecipativa del patrimonio culturale.

##### 4.1. Il progressivo emergere dell'immaterialità ai sensi della Convenzione PCI negli atti europei di indirizzo

Pur nella consapevolezza che una analisi meramente definitoria può offrire una prospettiva asfittica, ci si sofferma in prima battuta sulla ricerca testuale di una definizione di patrimonio immateriale, analizzando alcuni atti di indirizzo delle istituzioni europee. Nel 2014 – la prima delle tappe dell'ultimo decennio cui si è accennato nel paragrafo precedente – il Consiglio e la Commissione hanno adottato una definizione onnicomprensiva di patrimonio culturale che ha avuto successo ed è stata ripresa negli anni successivi, in cui è emersa l'immaterialità come componente generale, ma senza riferimento esplicito alla Convenzione CPI: «Il patrimonio culturale è costituito dalle risorse ereditate dal passato, *in tutte le forme e gli aspetti – materiali, immateriali e digitali (prodotti originariamente in formato digitale o digitalizzati)*, 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, archivi. Esso ha origine dall'interazione del tempo fra le persone e i luoghi ed è in costante evoluzione»<sup>40</sup>. Questa formulazione era debitrice

---

di covid-19 ha causato gravi perdite finanziarie, e insieme opportunità per gli istituti culturali che hanno aumentato i servizi digitali, invitando gli Stati a cogliere le opportunità di finanziamento offerte da diversi strumenti per accelerare la trasformazione digitale del patrimonio culturale, quali Digital Europe Programme (DIGITAL), nuovo programma di finanziamento parte del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027; Horizon Europe, in cui il Pillar II *Global Challenges and European Industrial Competitiveness* comprende il Cluster *Culture, Creativity and Inclusive Society*; i fondi della politica di coesione, in [ec.europa.eu/regional\\_policy/it/2021\\_2027](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027); REACT-EU, linea *Public services, including tourism and culture assets*, in [cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy/](https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy/); lo Strumento di sostegno tecnico, nuovo programma per fornire agli Stati competenze tecniche per progettare e attuare riforme per attenuare le conseguenze economiche e sociali post covid-19 nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, in [ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi\\_it](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_it); infine, lo stesso dispositivo, Recovery and Resilience Facility, nei suoi 6 pilastri, Green Transition, Digital Transformation, Smart, sustainable and inclusive Growth, Social and territorial cohesion, Health, and economic, social and institutional resilience, Policies for next generation, in [ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

<sup>40</sup> Così le Conclusioni del Consiglio, 21 maggio 2014, relative al patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile, cit.; sempre nel 2014, la consentanea Comunicazione della Commissione «Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa», cit., si apriva con l'affermazione: «Il patrimonio culturale, *materiale e immateriale*, dell'Europa è la nostra ricchezza comune...». Erano presenti in pregressi atti

di alcuni aspetti del patrimonio culturale immateriale ai sensi UNESCO, per «le competenze, le prassi, le conoscenze e le espressioni della creatività umana», e di alcuni aspetti della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, Convenzione di Faro, per le «risorse ereditate dal passato», di derivazione «dall'interazione del tempo fra le persone e i luoghi» e «in costante evoluzione» (art. 2, par. 1)<sup>41</sup>. Mancava, però, del tutto in quella formulazione il riferimento al ruolo del riconoscimento di comunità o gruppi presente invece sia nella Convenzione PCI, che nella Convenzione di Faro, su cui ci si soffermerà nel prossimo paragrafo. Poteva dubitarsi, inoltre, sempre nella formulazione del 2014, della autonomia della componente digitale derivata, in quanto la digitalizzazione è stata descritta in dottrina come una forma di dematerializzazione di beni materiali o di riproduzione di beni immateriali già autonomamente esistenti<sup>42</sup>. Il riferimento si spiega, probabilmente, perché la digitalizzazione ha rappresentato, ed è tuttora, un obiettivo dominante delle politiche europee per la cultura, con finalità di promozione della diversità culturale e di incremento dell'accessibilità<sup>43</sup>.

---

di indirizzo forme enunciative, ma più generiche. Per esempio, nelle Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2012 sulla *governance* culturale, cit., il riferimento era a «cultura» in generale: «la cultura, con i suoi inerenti elementi di creatività e d'innovazione, è un valore in sé». La definizione di patrimonio culturale nelle Conclusioni del 2014 è stata ripresa più volte in atti successivi, per esempio nel 2018 dal gruppo di lavoro OMC nel *report Participatory governance of cultural heritage*, *infra*, 17, e nel 2019 dalla Commissione europea, *Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale*, cit., 8. In questo Quadro, attualmente in essere, la considerazione unitaria di patrimonio materiale e immateriale ha assunto la conformazione di principio, più precisamente «approccio olistico», per cui le dimensioni materiali, immateriali e digitali del patrimonio culturale sono considerate inseparabili e interconnesse.

<sup>41</sup> Nel testo ufficiale inglese dell'art. 2 Convenzione di Faro: «cultural heritage is a group of resources inherited from the past which people identify, independently of ownership, as a reflection and expression of their constantly evolving values, beliefs, knowledge and traditions. It includes all aspects of the environment resulting from the interaction between people and places through time». Per l'art. 2, par. 1, Convenzione PCI cfr. par. 1, *supra*.

<sup>42</sup> Come dematerializzazione in A. Bartolini, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *aedonmulino.it*, 2014, 1, e in A. Bartolini, D. Brunelli, G. Caforio, *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, cit., 105 ss.; in tema, G. Resta, *L'immagine dei beni*, in Id., *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Torino, 2011, 550 ss.

<sup>43</sup> L'Agenza digitale europea del 2010 [Comunicazione della Commissione COM(2010)245 def, 19 maggio 2010] comprendeva già la digitalizzazione del patrimonio culturale “per metterlo a disposizione della generazione attuale e di quelle future”, con un titolo specifico dedicato alla *Promozione della diversità culturale e di contenuti creativi*, recante obiettivi per il cinema digitale, il settore dell'audiovisivo e il potenziamento di Europeana, la biblioteca pubblica digitale dell'UE; risale all'epoca, inoltre, la nomina di un Comitato di saggi sulla messa in rete del patrimonio culturale europeo, che concluse i lavori con il rapporto “Il nuovo Rinascimento” del 10 gennaio 2011. Si vedano, inoltre, la Raccomandazione della Commissione sulla digitalizzazione e l'accessibilità in rete dei materiali culturali e sulla conservazione digitale (2011/711/UE, 27 ottobre 2011, in GU L 283/39, 29 ottobre 2011); la Dichiarazione congiunta di tutti gli Stati membri UE del 2019 sulla digitalizzazione di opere, monumenti e siti del patrimonio culturale; la nuova Raccomandazione della Commissione (UE) 2021/1970 relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, cit. Quest'ultima Raccomandazione potrebbe essere di notevole impatto, in quanto contiene l'invito agli Stati membri ad aumentare la digitalizzazione in 3D dei beni del patrimonio materiale, immateriale e naturale, specificando il termine del 2030 per digitalizzare tutti i beni a rischio e almeno metà dei monumenti, edifici e siti più visitati fisicamente, con un obiettivo intermedio fissato al 2025. Il 16 novembre 2021,

In realtà, la componente immateriale è sempre stata presente nelle politiche europee. Andando indietro nel tempo, possono richiamarsi una varietà di strumenti risalenti che coprono certamente aspetti del patrimonio intangibile, come l'iniziativa Capitali europee della cultura, operativa sin dal 1985; il Premio europeo per la letteratura e il supporto alla traduzione letteraria, istituito dal 2008; i finanziamenti compresi in Europa Creativa nelle due linee Cultura e Media 2014-2020 e nelle tre linee Cultura, Media e Cross-Sectoral 2021-2027; di recente, il premio Music Moves Europe Talent Awards, istituito nel 2019. Ancora, si pensi all'adozione, sin dal 2017, di un indicatore numerico complesso promosso dalla Commissione europea, *The Cultural and Creative Cities Monitor*, finalizzato a offrire dati di conoscenza per supportare le politiche pubbliche, in particolare locali, in materia di cultura. L'indicatore fornisce una analisi aggregata di diversi indici, comprendenti sia dati sull'economia della cultura (numero di occupati, industrie del settore culturale), sia dati relativi alla dimensione culturale immateriale, come il numero di teatri, di cinema, di spettacoli dal vivo, di mostre e di partecipazione del pubblico<sup>44</sup>. La dimensione immateriale, perciò, è da tempo presente nelle politiche europee, ma come immaterialità in senso ampio, nel senso generale espresso nel primo paragrafo. Le iniziative correlate a beni immateriali quali il cinema, la letteratura, il teatro, l'audiovisivo, sono state volutamente concepite come estese a tutto lo spazio europeo, sia per abbattere gli ostacoli alla circolazione e creare standard condivisi, sia per far emergere una dimensione identitaria comune.

L'emergere del formante PCI come sotto-componente specifica del patrimonio culturale europeo risale, invece, per quanto a nostra conoscenza, a tempi più recenti. Esso compare testualmente nel 2021, nella Raccomandazione sullo spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, adottata dieci anni dopo la precedente del 2011 per incentivare ulteriormente la digitalizzazione<sup>45</sup>. L'incidenza del richiamo espresso ai beni

---

inoltre, la Commissione ha proceduto alla nomina di un nuovo gruppo di esperti per la elaborazione di politiche, il coordinamento e il monitoraggio delle misure negli Stati membri [Commission Expert Group on the common European Data Space for Cultural Heritage (CEDCHE), cui partecipa come osservatore l'UNESCO, in digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/expert-group-common-european-data-space-cultural-heritage]. Cfr. anche il progetto [www.4ch-project.eu](http://www.4ch-project.eu), di durata triennale, sulla creazione di un Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage.

<sup>44</sup> <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor> (ultimo accesso 28 luglio 2022).

<sup>45</sup> Raccomandazione della Commissione (UE) 2021/1970 relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, cit., per cui ai fini della raccomandazione si applicano le definizioni seguenti: 1) «beni del patrimonio culturale»: i beni: a) del patrimonio culturale materiale, quali monumenti, siti archeologici, materiale sonoro e audiovisivo, libri, riviste, giornali, fotografie, oggetti museali, documenti d'archivio; b) del patrimonio culturale immateriale; c) del patrimonio naturale, quali paesaggi e siti naturali, come definiti all'articolo 2 della Convenzione relativa alla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale; d) del patrimonio nato digitale; 2) «patrimonio culturale immateriale»: *pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, competenze — nonché strumenti, oggetti, artefatti e spazi culturali ad essi associati — che le comunità, i gruppi e, in alcuni casi, gli individui riconoscono come parte del loro patrimonio culturale*, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale» (corsivo nostro nel testo). Questa definizione contiene un duplice riferimento al patrimonio culturale immateriale, al punto 1), lett. b), *sub* beni del patrimonio culturale, e al punto 2), come patrimonio culturale immateriale ai sensi della Convenzione PCI. Sembrerebbe una conferma della duplice

immateriali CPI nella Raccomandazione è incerta. L'identificazione delle *practise* ai sensi UNESCO è realisticamente rimessa alle autorità nazionali, essendo la Raccomandazione rivolta agli Stati e gravando già su di essi un obbligo di identificazione degli elementi del PCI dall'adesione alla Convenzione stessa. Non vi sono indicazioni specifiche, inoltre, su come si intenda procedere alla digitalizzazione di questi elementi, eventualmente anche in 3D, se non con un richiamo, per tutte le componenti del patrimonio culturale, agli standard Europea, la biblioteca pubblica digitale su cui i dati dovrebbero confluire e essere resi disponibili. Per avere risposte, occorrerà osservare i risultati dei lavori condotti per implementare la Raccomandazione dal Gruppo di esperti istituito per la sua attuazione e a livello di Stati nazionali.

Questa sintetica e parziale ricognizione di atti di indirizzo delle istituzioni europee consente alcune considerazioni. L'ingresso esplicito del formante UNESCO CPI in un atto delle istituzioni europee è avvenuto, a conoscenza di chi scrive, di recente. Esso assume autonomia definitoria nel quadro di una dimensione più ampia di immaterialità. Si conferma, così, la coesistenza di diverse forme di immaterialità nell'ordinamento dell'Unione. Vi è, inoltre, una ulteriore prova del meccanismo di influenza indiretta della Convenzione PCI sulle politiche europee, data dal riferimento esplicito e consapevole ai suoi testi.

#### 4.2. La gestione partecipata del patrimonio culturale

Il secondo profilo di convergenza tra formante PCI e politiche europee attiene alla gestione partecipata del patrimonio culturale. Si è già detto che nella Convenzione PCI la componente soggettiva costituisce un tratto qualificante<sup>46</sup>. La Convenzione PCI riconosce che le comunità, i gruppi, e in alcuni casi gli individui, giocano un ruolo determinante nella produzione, salvaguardia, conservazione, trasmissione e ricreazione del patrimonio culturale intangibile e richiede la partecipazione dei depositari o praticanti nell'identificazione e nella gestione degli elementi immateriali nei territori nazionali [artt. 11, par. 1, lett b), 15]. La Convenzione non definisce cosa si

---

conformazione del patrimonio immateriale nel diritto dell'Unione, in senso ampio, comprensivo della letteratura, degli spettacoli dal vivo, del cinema, del teatro, e in senso stretto UNESCO, ma non vi sono riscontri nella Raccomandazione sugli effetti di questa coesistenza, sicché il suo rilievo non si presta a considerazioni sostanziali. Al di là di questo, è evidente lo scarto della definizione del 2021 rispetto alla precedente del 2011 che, sempre ai fini della digitalizzazione, riferiva il patrimonio culturale europeo a: «materiali a stampa (libri, riviste, giornali), fotografie, oggetti museali, documenti d'archivio, materiali sonori e audiovisivi, monumenti e siti archeologici (di seguito “materiali culturali”)». Qui immateriali erano solo i contenuti traslati nei supporti sonori e audiovisivi [Raccomandazione della Commissione sulla digitalizzazione e l'accessibilità in rete dei materiali digitali 2011/711/UE, 27 ottobre 2011, cit., (1) premesse].

<sup>46</sup> Sul fatto che le componenti oggettiva (*practise*) e territoriale siano comuni al patrimonio materiale e immateriale, mentre la componente sociale sia propria e tipica di quello immateriale, S. Urbinati, *Considerazioni sul ruolo di “comunità, gruppi e, in alcuni casi, individui” nell'applicazione della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. Scovazzi, B. Ubertazzi, L. Zagato (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, cit., 51-73, spec. 55.

intenda per comunità<sup>47</sup> ma, esaminando la prassi degli organi convenzionali, la dottrina ha rilevato che l'indeterminatezza del concetto ha consentito di comprendervi sia aggregazioni sociali minoritarie, quali i popoli indigeni e le minoranze, depositarie di un patrimonio spesso orale, più esposto a scomparire per effetto della globalizzazione, della deforestazione, della siccità, dell'emigrazione e dello sfruttamento commerciale, sia comunità ampie. Sono stati, infatti, iscritti nelle relative Liste elementi riferiti all'intera comunità nazionale, per esempio per alcune pratiche della tradizione culturale cinese, come pure a comunità trasversali a più Stati, come nel caso della Dieta Mediterranea<sup>48</sup>. Anche il concetto di partecipazione non è definito dalla Convenzione PCI, ma è andato specificandosi sia con l'adozione delle Linee guida per l'iscrizione di elementi nelle due Liste della Convenzione, sia nella prassi degli organi deputati alla valutazione delle candidature. Si pretende, così, che lo Stato richiedente dimostri che la candidatura è stata redatta con la più ampia partecipazione della comunità interessata, che deve aver prestato un consenso preventivo, libero e informato alla candidatura. La dottrina ha mostrato come, tuttavia, restino nella prassi significative oscillazioni sui momenti e sugli strumenti della partecipazione, come limitata alla consultazione o estesa alla vera e propria preparazione della candidatura e, per la Lista di salvaguarda urgente, all'ideazione delle misure di salvaguardia<sup>49</sup>. Al di là di queste incertezze, resta che, nella Convenzione PCI, l'elemento comunitario e la correlata partecipazione sono intrinsecamente connessi alla natura stessa del bene immateriale come pratica che, per sopravvivere e trasmettersi, necessita di

---

<sup>47</sup> Sulle comunità e gruppi ai sensi Convenzione PCI, i contributi in N. Adell, R. F. Bendix, C. Bortolotto, M. Tauschek (eds), *Between Imagined Communities and Communities of Practice Participation, Territory and the Making of Heritage*, cit., spec. S. Urbinati, *The Community Participation in International Law*, ivi, 123-140; L. Zagato, *The Notion of "Heritage Community" in the Council of Europe's Faro Convention. Its Impact on the European Legal Framework*, ivi, 141-168.

<sup>48</sup> S. Urbinati, *Considerazioni sul ruolo di "comunità, gruppi e, in alcuni casi, individui"*, cit., 58-59, che riporta come esempi di beni iscritti alle due Liste ascrivibili a comunità indigene o minoritarie la "Cosmovisione andina dei Kallawayá" (Bolivia), la "Espressione orale e grafica dei Wajapi" (Brasile), il "Patrimonio orale e le manifestazioni culturali del popolo Zápara" (Ecuador e Perù), la "Tradizione del teatro danza Rabinal Achí" (Guatemala), la "Danza degli agricoltori del gruppo etnico coreano in Cina" (Cina) e la "Arte del canto mongolo: Khoomei" (Cina); sono riferiti ad un'intera comunità nazionale, invece, lo "Artigianato legato all'architettura tradizionale cinese per le strutture con telaio in legno" (Cina), la "Calligrafia cinese", il "Patro gastronomico dei francesi". La "Dieta mediterranea" è stata riconosciuta come elemento comune a Grecia, Italia, Marocco e Spagna, presentatori di candidatura congiunta.

<sup>49</sup> Sulle diverse nozioni di partecipazione emergenti nella prassi del Comitato intergovernativo, nell'organo sussidiario per la Lista rappresentativa e nell'organo consultivo per la Lista di salvaguardia urgente, l'interessante prospettiva antropologica di C. Bortolotto, *Introduzione*, in C. Bortolotto (a cura di), *La partecipazione nella salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: aspetti etnografici, economici e tecnologici*, ASPACI-Associazione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, Regione Lombardia, Milano, 2013, 1-11, e Ead., *Gli inventari del patrimonio culturale intangibile – quale "partecipazione" per quali "comunità"*, in T. Scovazzi, B. Ubertazzi, L. Zagato (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, cit., 75-92, in merito ai diversi stadi e strumenti della partecipazione nella formazione degli inventari nazionali all'esito di una ricerca comparata tra dieci esperienze tra Europa, America Latina, Nord America e Asia.

essere continuamente ricreata, tanto che se la comunità cessa di esistere, la pratica stessa va perduta.

A livello europeo, la partecipazione alla *governance* culturale è un indirizzo che si inserisce in un radicato e intenso filone legato alla *governance* partecipativa, ben presente nell'agenda europea sin dai primi anni duemila. A differenza della Convenzione CPI, tuttavia, nell'ordinamento UE la partecipazione non attiene a singole iniziative, bensì in generale alla deliberazione e implementazione di politiche<sup>50</sup>. Certamente, anche nell'ambito culturale, più tardi rispetto ad altri settori, questo elemento ha preso consistenza. Nel 2012, il Consiglio ha affermato che per «*governance* culturale» si dovrebbe intendere «sia un metodo per realizzare politiche culturali», sia «uno strumento per approfondire l'integrazione della cultura nell'agenda politica pubblica tramite il coordinamento delle politiche culturali con le altre politiche settoriali»<sup>51</sup>. In entrambi i sensi, la *governance* attiene alla progettazione e esecuzione delle politiche. Nel 2014, il Consiglio ha adottato un atto di indirizzo dedicato espressamente alla *governance* partecipativa del patrimonio culturale. Anche in questo caso, l'oggetto non attiene al processo identificativo e gestionale di singoli elementi patrimoniali, ma alla elaborazione delle politiche, in qualsiasi modo esse si esprimano, attraverso atti normativi, di indirizzo, di pianificazione e programmazione<sup>52</sup>. Vi ha fatto seguito la nomina di un gruppo di esperti incaricato di raccogliere ed esaminare *best practises* partecipative nazionali, nell'ambito del metodo OMC. I lavori si sono conclusi nel 2018<sup>53</sup>. Nel *report* finale, in relazione alle premesse di contesto, vi è un espresso riferimento alle comunità e gruppi e alla partecipazione pretesa dalla Convenzione PCI, al pari di altre convenzioni internazionali<sup>54</sup>. Anche in questo ambito, dunque, il tema della *governance*, autonomamente esistente nelle politiche europee, è stato riparametrato e connesso alle sollecitazioni emergenti a livello internazionale, tra cui spicca la Convenzione PCI. Tuttavia, rispetto alla

---

<sup>50</sup> Si tratta di un tema amplissimo nella letteratura europea, non solo giuridica, ma economica e sociologica. Si accenna solo qui al Libro Bianco della Commissione europea sulla Governance del 2001, in cui si affermava che «the quality and relevance of EU policies depend on ensuring wide participation throughout the policy chain from conception to implementation».

<sup>51</sup> Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2012 sulla *governance* culturale, cit.

<sup>52</sup> Conclusioni del Consiglio sulla *governance* partecipativa del patrimonio culturale, 2014/C 463/01 in GU C 463/1, 23 dicembre 2014, ove si afferma che la *governance* partecipativa del patrimonio culturale «cerca la partecipazione attiva dei soggetti interessati - cioè autorità ed enti pubblici, attori privati, organizzazioni della società civile, ONG, settore del volontariato e persone interessate - alla *definizione, pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in materia di patrimonio culturale* al fine di aumentare la responsabilità e la trasparenza degli investimenti di risorse pubbliche e di accrescere la fiducia del pubblico nelle decisioni politiche» (corsivo nostro nel testo).

<sup>53</sup> *Participatory governance of cultural heritage*, Report of the OMC working group of Member States' experts, 2018, in [op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8837a15-437c-11e8-a9f4-01aa75ed71a1](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8837a15-437c-11e8-a9f4-01aa75ed71a1). In precedenza, si veda anche il report *Policies and good practices in the public arts and in cultural institutions to promote better access to and wider participation in culture*, redatto da Open method of coordination (OMC) working group of EU Member States' experts on better access to and wider participation in culture (ottobre 2012), in [ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/strategic-framework/documents/omc-report-access-to-culture\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/strategic-framework/documents/omc-report-access-to-culture_en.pdf) (per entrambi ultimo accesso 27 luglio 2022).

<sup>54</sup> *Participatory governance of cultural heritage*, cit., 29, 36.

Convenzione PCI, nel *report* OMC i processi partecipativi esaminati hanno riguardato tutte le componenti del patrimonio culturale europeo, tangibile, intangibile e digitale, anche qui quale componente autonoma. Vi sono, perciò, compresi e analizzati elementi assai diversi per livelli di governo coinvolti e contenuti, da atti di pianificazione nazionale, a piani urbanistici e di rigenerazione urbana locale, a interventi su singoli beni o siti<sup>55</sup>. Inoltre, non vi è in quell'analisi alcun problema di riferimento del singolo piano, bene o pratica ad una specifica comunità, né necessità di indicare come essa sia stata identificata. Ai fini del metodo partecipativo, il *report* contiene certamente un invito alla corretta identificazione degli stakeholders, ma questo attiene alla efficacia del metodo per perseguire le finalità di co-programmazione trasparente, responsabile e inclusiva, non alla necessità di perimetrazione distintiva della diversità rispetto alle circostanti componenti della società. Per la *governance* partecipata, dunque, come per la definizione di patrimonio immateriale, può riconoscersi un progressivo consapevole avvicinamento ai contenuti della Convenzione PCI, ben noti agli esperti coinvolti, accanto ad altre convenzioni internazionali, e una convergenza di problematiche e dibattiti propri dei processi partecipativi, relativi al livello di interazione, alle modalità e ai limiti stessi delle forme partecipative<sup>56</sup>. In questo senso, le esperienze maturate nella presentazione delle candidature alle Liste PCI costituiscono certamente tessuto fertile per ragionare della partecipazione anche ai fini dell'implementazione degli atti di indirizzo europei. La partecipazione europea, tuttavia, conserva una propria autonomia sia per il lungo e risalente percorso da cui ha origine, in relazione all'effettività del principio democratico, sia perché l'aspirazione alla vitalità locale che vuole incentivare mira, in realtà, a un riflesso di sistema più ampio, cui dedichiamo le conclusioni.

## 5. Conclusioni

---

<sup>55</sup> È indicativo che tra le pratiche partecipative indicate dagli Stati e selezionate dagli esperti nel *report* vi siano anche processi relativi all'attuazione della Convenzione PCI negli Stati che l'hanno ratificata – testimonianza della contaminazione e convergenza tra strumenti – ma si tratta appunto di alcune delle esperienze mappate, tra altre molto diverse per oggetto, iniziativa, livello di governo, obiettivi e strumenti. In particolare, sono inerenti alla Convenzione PCI le pratiche mappate al n. 1, Belgio, Flemish Community, *A participative digital platform for intangible cultural heritage*, in cui le comunità stesse registrano e documentano elementi PCI in via digitale indicando le misure di salvaguardia; n. 16, *Living heritage wiki*, Finland, presentata come attuazione della Convenzione PCI a livello nazionale; n. 28, *National Inventory of Intangible Cultural Heritage*, Netherlands; n. 32, *Implementation of the Convention on safeguarding intangible cultural heritage*, Norway; n. 44, *The School of Crafts of the Centre for Folk Art Production*, Slovakia, iscritta nel Registro delle migliori pratiche nel 2016; n. 46, *Baltic Song and Dance Festival Tradition / trilateral cultural tradition shared by Estonia, Latvia and Lithuania*, iscritta nella Lista rappresentativa nel 2008, in *Participatory governance of cultural heritage*, cit., Appendix II, 71-103.

<sup>56</sup> Il *report* si chiude con raccomandazioni per un corretto processo partecipativo, in *Participatory governance of cultural heritage*, cit., 47-54. A livello teorico, sul dibattito intorno alle pratiche partecipative nel contesto dell'individuazione dei beni culturali come riflesso di opposte visioni del rapporto tra processi partecipativi, democrazia rappresentativa e ruolo delle *expertise* tecniche, come nuovo spirito della democrazia o incarnazione seduttrice meramente retorica, C. Bortolotto, *Introduzione*, cit., 3-4.

Le considerazioni svolte mostrano un progressivo e crescente riferimento consapevole alle specificità della Convenzione PCI, i cui contenuti hanno iniziato a comparire negli atti di indirizzo e di analisi che compongono il complesso quadro delle politiche culturali europee. Questo avvicinamento si inserisce entro processi già esistenti, come la protezione e valorizzazione della dimensione immateriale in senso ampio, quale componente del patrimonio culturale europeo, la spinta sempre marcata per la digitalizzazione, il *favor* per una *governance* partecipativa nella elaborazione, adozione e implementazione di politiche. Per questa ragione, l'analisi mostra che l'individuazione di acquisizioni CPI entro le politiche culturali europee va condotta con cautela, scontando sempre la necessità di un inquadramento più ampio nello sviluppo preesistente di quelle politiche e degli obiettivi cui sono volte.

Due ultime riflessioni di carattere generale meritano di essere proposte, entrambe utili a evidenziare la specificità europea. Una prima notazione differenziale tra Convenzione PCI e ordinamento europeo attiene al rilievo dei diritti umani nell'identificazione del patrimonio culturale immateriale, ed è già stata messa in evidenza con chiarezza in dottrina. Si è osservato, infatti, che nella Convenzione PCI il rispetto dei diritti umani è condizione esterna per l'individuazione del patrimonio immateriale, identificando un *limite* per il riconoscimento di una pratica ai fini della Convenzione che non può essere superato, come testualmente prevede l'art. 2, par. 2. Nel contesto europeo, invece, i diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto rappresentano *il contenuto stesso* del patrimonio culturale europeo, sia nella sua componente identitaria intangibile, sia per ciò che la stessa componente tangibile riflette e trasmette<sup>57</sup>. Una seconda considerazione, anch'essa relativa all'identità europea, attiene nuovamente alla nozione di comunità o gruppi. Il patrimonio culturale intangibile, recita la Convenzione PCI, «trasmeso 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». Il senso di identità e di continuità prodotto dalla ricreazione di pratiche che, originate dalle lezioni del passato, si proiettano verso il futuro è certamente un *humus* proprio della costruzione europea, se si torna alle eredità culturali, religiose e umanistiche del Preambolo TUE come origine e fondamento dei valori relativi ai diritti inviolabili e inalienabili della persona, alla libertà, alla democrazia, all'uguaglianza e allo Stato di diritto. Questo spunto, tuttavia, mette in luce uno iato di fondo tra la dimensione PCI e la dimensione europea. Il senso di identità e di continuità PCI è riferito alla comunità espressione di quella pratica o prassi, circoscritta o ampia che sia. A livello europeo quella ricerca del senso di identità e di continuità gioca a due livelli: sul piano locale della singola comunità interessata, ma anche a livello generale di costruzione di un senso di appartenenza comune europeo. Si torna così ai due binari costantemente presenti nella dimensione culturale

---

<sup>57</sup> In questo senso L. Zagato, *The Notion of "Heritage Community"*, cit., 146, richiamando S. Feccacuti, *L'etnografo del patrimonio in Europa: esercizi di ricerca, teoria e cittadinanza*, in L. Zagato, M. Vecco, *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Milano, 2011, 206-228, spec. 217-218, concludendo che l'identità culturale europea è la sua eredità di democrazia, la sua capacità di garantire i diritti ai suoi cittadini.

europea, con cui si è aperto il presente contributo: il livello della identificazione, protezione e promozione delle diversità – molto vicino al formante PCI – e il livello della emersione e nutrizione dell'identità comune – proprio e tipico della dimensione ordinamentale europea. Nel contesto europeo, i singoli interventi che toccano lo spazio e la comunità locale hanno sempre un secondo fine esplicito, il volano della comune appartenenza. È, quest'ultimo, un carattere differenziale proprio e singolare dell'esperienza giuridica europea.

Alessia Ottavia Cozzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche – Università degli Studi di Udine  
[alessiaottavia.cozzi@uniud.it](mailto:alessiaottavia.cozzi@uniud.it)