

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE  
E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

I4

## *Direttore*

Augusto SINAGRA

Sapienza Università degli Studi di Roma

## *Comitato scientifico*

Paolo BARGIACCHI

Università degli Studi di Enna “Kore”

Aldo BERNARDINI

Università degli Studi di Teramo

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Universidad de Córdoba

Gian Luigi CECCHINI

Università degli Studi di Trieste

Scuola Superiore Universitaria per Mediatori Linguistici CIELS, sede di Gorizia

Jovan CIRIC

Università degli Studi di Belgrado

Instituta za Uporedno Pravo

Giudice della Corte costituzionale serba

Benjamin DAVIS

The University of Toledo, Ohio, USA

Juan Manuel DE FARAMIÑÀN GILBERT

Universidad de Jaén

Ciro Nolberto GÜECHA MEDINA

Universidad Libre

“Santo Tomas”, Tunja, Boiaca, Colombia

Giovanni Michele PALMIERI

Università degli Studi di Trieste

già Direttore del Dipartimento Minoranze del Consiglio d’Europa

Massimo PANEBIANCO

Università degli Studi di Salerno

Ennio TRIGGIANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Florin TUDOR

Universitatea Dunarea de Jos din Galati

Anna Lucia VALVO

Università degli Studi di Enna “Kore”

Ugo VILLANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Nella “Collana di Diritto internazionale pubblico e Diritto dell’Unione europea” sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale. Il direttore approva le opere e le sottopone a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore, sia dei due revisori che si scelgono: l’uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l’altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere. Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell’ambito disciplinare prescelto e originalità dell’opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all’apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali. Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore provvederà a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell’elaborato. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegni, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, sotto sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

## COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

La "Collana di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea" ospita monografie relative a problematiche di diritto internazionale pubblico di tipo classico, come anche relative a problemi di diritto internazionale riflettenti la attualità. Così, per esempio, i limiti di "penetrabilità" della sovranità dello Stato con riferimento a un necessario punto di equilibrio tra divieto di ingerenza negli affari interni e dovere di intervento a tutela di valori e interessi superiori della Comunità internazionale degli Stati; ovvero, il "dovere di proteggere"; la relatività storica dei contenuti e dei valori protetti dalle norme di *jus cogens* e i rapporti tra queste e le norme *erga omnes*. E ancora: i diritti umani fondamentali di cosiddetta "ultima generazione"; il consolidarsi di un *corpus* normativo in materia di tutela internazionale dell'ambiente; i principi regolatori del commercio internazionale; i presupposti e i limiti del "diritto allo sviluppo". Senza con ciò trascurare, come detto, temi tradizionalmente classici del diritto internazionale come, ad esempio, quello dei contenuti e limiti della sovranità statale e, ancor prima, della soggettività giuridica internazionale.

I lavori monografici afferenti al diritto dell'Unione europea, che pure rientrano nelle previsioni di questa nuova Collana, prescindono da ogni "attrazione" per così dire internista (come, per esempio, la disciplina del libero mercato e della libera concorrenza, l'integrazione dei sistemi economici, i problemi di natura fiscale nel processo integrazionista europeo, ecc.), rivolgendosi specificamente agli aspetti per così dire pubblicistici dell'Unione europea come, tra gli altri, il dibattuto problema della soggettività giuridica internazionale della Unione, e i rapporti interordinamentali tra diritto comunitario, ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri dell'Unione e ordinamento internazionale; la discussa problematica del riparto della sovranità e delle competenze; il *deficit* di democraticità; la politica estera e di difesa; la cooperazione giudiziaria in materia penale come in materia civile; i rapporti dell'Unione con gli Stati terzi e i rapporti dell'Unione europea con l'Organizzazione Mondiale del Commercio; ed infine, ma sempre a titolo esemplificativo, e non certamente in ordine di importanza, le competenze dell'Unione in materia di riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali della persona, e i rapporti tra l'Unione stessa e la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.



Antonella Galletti

**La tutela giuridica e la gestione privata  
del patrimonio culturale in Italia e in Spagna,  
con cenni al regime giuridico  
dell'Unione europea**





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVIII  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1622-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2018

*A mia madre, il mio sorriso;  
a mio padre, la mia forza;  
a mio fratello, la mia felicità*





Se potessi ricomincerei dalla cultura  
– Jean MONNET



# Indice

- 15 *Introduzione*
- 19 **Capitolo I**  
*La tutela giuridica dei beni culturali nell'Unione europea*
- 1.1. Il patrimonio culturale europeo, 19 – 1.1.1. *Il patrimonio culturale europeo e il patrimonio culturale d'importanza europea*, 19 – 1.1.2. *Patrimonio culturale e identità europea*, 26 – 1.1.3. *La Corte di giustizia e i beni culturali*, 31 – 1.1.4. *Il Consiglio d'Europa e la tutela del patrimonio culturale*, 37 – 1.2. La cultura nelle disposizioni dei trattati, 41 – 1.2.1. *Dal Trattato di Roma al Progetto di "Costituzione europea"*, 41 – 1.2.2. *Il Trattato di Lisbona*, 51 – 1.3. La disciplina dei beni culturali nel diritto europeo derivato, 58 – 1.3.1. *Il Regolamento 116/2009 relativo all'esportazione dei beni culturali*, 58 – 1.3.2. *La Direttiva 93/7 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro*, 64.
- 79 **Capitolo II**  
*La tutela giuridica del patrimonio culturale in Italia*
- 2.1. I beni culturali nell'ordinamento italiano, 79 – 2.1.1. *Il patrimonio culturale nazionale*, 79 – 2.1.2. *I beni culturali nella Costituzione italiana*, 89 – 2.1.3. *La riforma 2001 del titolo V della Costituzione e la sua incidenza sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, 93 – 2.1.4. *L'evoluzione storica della legislazione italiana*, 98 – 2.2. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio del primo maggio 2004, 107 – 2.2.1. *Principi generali*, 107 – 2.2.2. *Soggetti e ambito di applicazione*, 108 – 2.2.3. *La tutela dei beni culturali*, 109 – 2.2.4. *La circolazione in ambito nazionale ed internazionale*, 114 – 2.2.5. *La fruizione*, 123 – 2.2.6. *La valorizzazione*, 126 – 2.2.7. *La tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici*, 129 – 2.2.8. *Le sanzioni*, 131 – 2.2.9. *Le modifiche*, 133.
- 137 **Capitolo III**  
*La gestione privata dei beni culturali in Italia*
- 3.1. La natura ed il regime giuridico dei beni culturali, 137 – 3.1.1. *Beni di proprietà pubblica e beni di proprietà privata*, 137 – 3.1.2. *Beni demaniali*, 139

– 3.1.3. *Beni patrimoniali*, 140 – 3.1.4. *Il demanio culturale*, 141 – 3.1.5. *Il processo di sdemanializzazione*, 147 – 3.2. *Il ruolo dei privati nella gestione del patrimonio culturale nazionale*, 150 – 3.2.1. *La “privatizzazione” dei beni e delle attività culturali in Italia*, 150 – 3.2.2. *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, 156 – 3.2.3. *L’uso individuale e la gestione indiretta dei beni culturali*, 159 – 3.2.4. *Modelli ed esperienze di privatizzazione in Italia*, 177 – 3.2.5. *Pro e contro della privatizzazione in Italia*, 265.

## 285      Capitolo IV

### *La tutela giuridica del patrimonio culturale in Spagna*

4.1. *I beni culturali nell’ordinamento spagnolo*, 285 – 4.1.1. *Il patrimonio culturale nazionale*, 285 – 4.1.2. *La cultura nella Costituzione spagnola e la protezione dei beni culturali*, 288 – 4.1.3. *La ripartizione delle competenze tra Stato e Comunità Autonome*, 299 – 4.1.4. *La dottrina del Tribunal Constitucional sul patrimonio storico e culturale*, 302 – 4.1.5. *La normativa spagnola sui beni culturali nell’ambito dell’Unione europea: problemi vari*, 305 – 4.1.6. *I beni culturali nella legislazione spagnola*, 310 – 4.1.7. *L’istituto del patrimonio culturale della Spagna (IPCE)*, 316 – 4.2. *La legge 16/1985 del 25 giugno del patrimonio storico spagnolo*, 317 – 4.2.1. *Preambolo e Disposizioni generali*, 317 – 4.2.2. *La dichiarazione dei beni di interesse culturale*, 318 – 4.2.3. *Beni immobili e mobili. La protezione dei beni*, 319 – 4.2.4. *Il patrimonio archeologico, etnografico, documentale e bibliografico. Archivi, biblioteche e musei*, 321 – 4.2.5. *Misure di incentivazione*, 323 – 4.2.6. *Infrazioni amministrative e sanzioni*, 323 – 4.2.7. *Decreto Reale 111/1986, del 10 gennaio, di attuazione parziale della legge 16/1985 e Decreto Reale 64/1994, del 21 gennaio, che modifica il Decreto Reale 111/1986*, 324 – 4.3. *Legge 14/2007, del 26 novembre, del patrimonio storico dell’Andalusia (LPHA)*, 325 – 4.3.1. *Preambolo e Disposizioni generali*, 325 – 4.3.2. *Protezione del patrimonio storico. Conservazione e restaurazione*, 327 – 4.3.3. *Patrimonio immobile e mobile*, 329 – 4.3.4. *Patrimonio archeologico, etnologico, industriale, documentale e bibliografico*, 331 – 4.3.5. *Istituzioni del patrimonio storico e misure di incentivazione*, 333 – 4.3.6. *Organi dell’amministrazione del patrimonio storico, ispezioni e regime sanzionatorio*, 334.

## 337      Capitolo V

### *La gestione privata dei beni culturali in Spagna*

5.1. *La gestione del patrimonio storico ed artistico spagnolo*, 337 – 5.1.1. *La gestione culturale in Spagna e il concetto di diffusione del patrimonio*, 337 – 5.1.2. *Il portale iberoamericano della gestione culturale*, 344 – 5.2. *Il ruolo dei privati nella gestione del patrimonio culturale in Spagna*, 345 – 5.2.1. *La partecipazione privata: modelli ed esperienze*, 345 – 5.2.2. *La gestione culturale è un’alternativa?*, 356.

357	<i>Conclusioni. Italia e Spagna: un confronto</i>
367	<i>Bibliografia</i>
379	<i>Giurisprudenza</i>
381	<i>Documenti</i>
383	<i>Sitografia</i>



## Introduzione

«La battaglia dei beni culturali che ci vede tutti impegnati come cittadini di questo Paese, archivio e museo del genere umano, è in primo luogo una battaglia culturale: se non ci convinceremo della necessità e della convenienza di coesistenza e rispetto delle forme culturali [...] contribuiremo alla dispersione e alla distruzione del sapere accumulato e delle possibilità di sviluppo civile insite nel patrimonio dei beni culturali»<sup>1</sup>.

Tutelare il patrimonio culturale significa tutelare la storia ma anche la natura contemporanea di un popolo. «Tutto il nostro passato è con noi, e per vederlo non dovremmo far altro che voltarci»<sup>2</sup>.

La cultura, in tutte le sue forme, rappresenta l'ancora di salvataggio per tutti noi, soprattutto nei momenti di crisi. Ecco perché è importante affrontare le questioni legate oggi al sistema dei beni culturali. Dalla tutela, che deve essere attiva e capace di integrarsi con le esigenze di sviluppo del territorio, a prescindere dalla natura pubblica o privata del bene, ai restauri, divenuti oggi la principale attività a scapito della prevenzione e della valorizzazione; dalla cura delle cose e dei contesti alla "musealizzazione"; dall'inadeguatezza della struttura organizzativa di modello ministeriale al tentativo di individuare possibili forme gestionali diverse ed innovative, come, ad esempio, la gestione privata.

È indubbio oramai che il patrimonio culturale e paesaggistico è una fonte di investimento che, se potesse essere sistematizzata ed inserita opportunamente in un sistema economico, porterebbe alla produzione di un rendimento utile al patrimonio stesso, sia in termini di conservazione e di risorse reinvestibili (si pensi, ad esempio, ad alcuni metodi di privatizzazione dei beni culturali che darebbero risor-

1. CARILE, *Prefazione*, in MEZZETTI (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995, IX.

2. BERSON, *Il cervello e il pensiero*, Roma, 1990.

se allo Stato da utilizzare per la tutela di altri beni), sia in termini di prospettive lavorative ed artistico-culturali nuove.

Il valore del patrimonio culturale e la sua importanza per lo sviluppo delle società sono parte delle stesse definizioni formulate dall'Unesco<sup>3</sup> e dal Consiglio d'Europa.

La Convenzione Unesco relativa alla protezione del patrimonio culturale e mondiale (1972) accompagna alle definizioni di “patrimonio culturale” e “patrimonio naturale” (art. 1) il riconoscimento della responsabilità condivisa relativa alla loro protezione, come dovere che spetta all’“intera umanità” (art.6). Secondo la Convenzione, la perdita o il danneggiamento dei beni riconosciuti come parte del patrimonio mondiale costituisce «un grave impoverimento del patrimonio di tutte le Nazioni del mondo».

La Convenzione del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio per la società, adottata a Faro nel 2005, rappresenta un riferimento giuridico fondamentale per il riconoscimento dell'importanza pubblica della tutela dei beni culturali. Essa affianca alla definizione di patrimonio culturale una specifica nozione di “comunità di eredità”, legando indissolubilmente i due concetti.

Il legame tra patrimonio culturale e “comunità di valori” presenta una forte valenza sociale e può essere riconosciuto quale fondamento di una società democratica e coesa, in cui individui e comunità creano e riaffermano continuamente, attraverso un'eredità culturale comune, un senso civico di appartenenza e responsabilità. Non a caso, infatti, la definizione di “patrimonio comune all'Europa”, formulata dall'art.3 della Convenzione del Faro, comprende, in un unico concetto, sia “le forme di patrimonio culturale che costituiscono una fonte condivisa di memoria, comprensione, identità, creatività” che «gli ideali, i principi e i valori [...] che sostengono lo sviluppo di una società pacifica e

3. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) è stata fondata durante la Conferenza dei Ministri Alleati dell'Educazione (CAME) che si è svolta tra il primo e il 16 novembre 1945. La Costituzione dell'Unesco è stata firmata il 16 novembre 1945 e la sua entrata in vigore è del 4 novembre 1946, dopo la ratifica da parte di venti Stati. L'Unesco è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite creata con lo scopo di promuovere la pace e la comprensione tra le nazioni con l'istruzione, la scienza, la cultura, la comunicazione e l'informazione per promuovere “il rispetto universale per la giustizia, per lo stato di diritto e per i diritti umani e le libertà fondamentali” quali sono definite e affermate dalla Carta dei Diritti Fondamentali delle Nazioni Unite.



stabile, fondata sul rispetto per i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto».

Riconoscere il patrimonio culturale per la promozione di una società democratica e coesa significa non soltanto «porre le persone e i valori umani al centro di una concezione allargata e interdisciplinare del patrimonio culturale»<sup>4</sup> ma anche attivare politiche pubbliche che sostengano il rispetto e la promozione del diritto a prendere parte alla vita culturale<sup>5</sup>. Ma come tutelare e valorizzare tale patrimonio? Gestione pubblica o gestione privata? Ed, infine, esiste davvero un diritto alla cultura e, nello specifico, un diritto di partecipazione attiva dei cittadini alla vita culturale?

Il saggio esamina tali tematiche nell'Unione europea, in Italia e in Spagna e, provando a fare un confronto tra questi due Paesi, si propone l'obiettivo di individuare se esiste un modello migliore di tutela e di gestione del patrimonio culturale nazionale.

4. Convenzione del Faro, 27 ottobre 2005, Preambolo: “Gli Stati membri del Consiglio d’Europa, firmatari della presente Convenzione, ritenendo che uno degli obiettivi del Consiglio d’Europa è di realizzare una unione più stretta fra i suoi membri, allo scopo di salvaguardare e promuovere quegli ideali e principi, fondati sul rispetto dei diritti dell’uomo, della democrazia e dello stato di diritto, che costituiscono il loro patrimonio comune; riconoscendo la necessità di mettere la persona e i valori umani al centro di un’idea allargata e interdisciplinare di patrimonio culturale; rimarcando il valore ed il potenziale del patrimonio culturale adeguatamente gestito come risorsa sia per lo sviluppo durevole che per la qualità della vita, in una società in costante evoluzione; riconoscendo che ogni persona ha il diritto, nel rispetto dei diritti e delle libertà altrui, ad interessarsi al patrimonio culturale di propria scelta, in quanto parte del diritto di partecipare liberamente alla vita culturale, diritto custodito nella Dichiarazione universale delle Nazioni Unite dei diritti dell’uomo (1948) e garantito dal Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966); convinti della necessità di coinvolgere ogni individuo nel processo continuo di definizione e di gestione del patrimonio culturale; convinti della fondatezza del principio delle politiche di patrimoniali e delle iniziative educative che trattino equamente tutti i patrimoni culturali, e promuovano così il dialogo fra le culture e le religioni; richiamandosi ai vari strumenti del Consiglio d’Europa, in particolare alla Convenzione Culturale Europea (1954), alla Convenzione di Salvaguardia del Patrimonio Architettonico d’Europa (1985), alla Convenzione Europea sulla protezione del Patrimonio Archeologico (1992, modificata) e alla Convenzione Europea per il Paesaggio (2000); convinti dell’importanza di creare un sistema di riferimento pan-europeo per la cooperazione, che possa favorire il processo dinamico dell’attuazione di questi principi; [...]”.

5. unipd-centrodirittiumani.it.