

LA VALORIZZAZIONE DI BENI E ATTIVITA' CULTURALI

*Integrare cultura, turismo e identità ai tempi delle crisi
economiche e delle riforme.*

Guglielmo Cevolin*

Sommario: **1.-** Crisi economiche, poteri d'eccezione, beni e attività culturali; **1.1.-** Crisi economiche del secondo dopoguerra e poteri d'eccezione? Germania 1967 e Italia 1992-93; **1.2.-** Crisi economiche del secondo dopoguerra e poteri d'eccezione? La dimensione europea: l'interpretazione del patto di stabilità europeo e i disavanzi eccessivi della Germania (novembre 2002) e della Francia (aprile 2003); **2.-** I poteri d'eccezione e la successione di crisi economiche dal 2008 ai giorni nostri; **3.-** Spending review, identità e beni culturali; **4.-** I compiti non rinviabili delle pubbliche istituzioni nella tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione; **5.-** Dalla valorizzazione culturale alla valorizzazione economica.

1.- Crisi economiche, poteri d'eccezione, beni e attività culturali.

Dal punto di vista giuridico le situazioni d'eccezione¹ e quelle con fondamento nelle crisi economiche possono causare l'inesistenza di istituti e l'adozione di norme a spiccato carattere derogatorio dell'ordinamento con una influenza su libertà fondamentali, quali la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di stampa, connesse al settore delle attività culturali e della tutela dei beni culturali. Così è avvenuto nel passato. Nei tempi più recenti² il disvalore per il ricorso a regimi d'eccezione *non ha visto attivare delle limitazioni esplicite delle libertà connesse alle espressioni culturali*. Un certo allentamento della attenzione dell'ordinamento per la tutela e la valorizzazione degli aspetti culturali ha forse preceduto la recente successione di crisi economiche, quasi a manifestare il *superamento dell'importanza della cultura* nella nostra contemporaneità che appare invece caratterizzata³ da c.d. *spending review*, vincoli sovranazionali (Commissione europea e Banca centrale europea), istituzioni intergovernative a carattere informale (Eurogruppo⁴), istituzioni internazionali (Fondo monetario internazionale). La Costituzione italiana ha subito dei *cambiamenti informali o taciti*⁵ riconducibili alla partecipazione della Repubblica italiana alle istituzioni

¹ G. de Vergottini, *Les États de nécessité en droit public italien*, in *Cahiers du Centre de Droit et de Politique Comparée*, vol. III, 1988, pp. 69-82; G. de Vergottini, *Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza: in margine al pensiero di Costantino Mortati*, in *Diritto e Società*, n. 2/1994, pp. 217-260; G. Rolla, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015 (15 maggio 2015).

² Per i diversi elementi di criticità dal punto di vista giuridico-costituzionale dell'attualità degli Stati membri dell'Unione europea, v. G. de Vergottini, *Introduzione alla prima sessione*, Intervento al Convegno "Processi costituzionali in Europa. Questioni e prospettive", Roma, 1 giugno 2018, in *Federalismi.it*, n. 16/2018.

³ F. Donati, *Crisi dell'euro, governante economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013 (31 maggio 2013); A. Morrone (a cura di) *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015; G. Cerrina Ferroni, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in C. Bassu, G. G. Carboni (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione. Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo* (Sassari, 19 ottobre 2015), Torino, 2016, pp. 45ss.; D. Butturini, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenze e giudizio di costituzionalità*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2016, n. 3 (6 settembre 2016); R. Ibrido, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, pp. 126ss.; A. Mitrotti, *Le scelte di politica economica tra discrezionalità tecnica e discrezionalità politica*, in *Ambientediritto.it* (20 aprile 2018).

⁴ L' Eurogruppo è composto dai ministri degli Stati membri dei paesi che hanno adottato l'euro, dal commissario europeo per gli affari economico finanziari e dal Presidente della Banca centrale europea. Questo organismo a carattere informale prende decisioni relative al coordinamento delle politiche economiche riunendosi abitualmente una volta al mese, preparando le riunioni del Consiglio economia e finanza (ECOFIN) distribuendo le responsabilità degli Stati conseguenti alla adozione dell'euro. Il 22 giugno 2018 per esempio ha adottato una dichiarazione relativa al quarto riesame del *programma di aggiustamento economico della Grecia* che prevede l'uscita del paese dal programma nell'agosto del 2018, all'entità dell'ultima quota del sostegno finanziario del Meccanismo europeo di stabilità (MES), alle misure relative al debito e gli obiettivi di bilancio del paese, al successivo quadro di sorveglianza. La decisione dell'Eurogruppo dovrebbe rendere sostenibile il debito pubblico greco giunto alla soglia del 179% del Pil, senza una linea di credito precauzionale ma con la garanzia di una sorveglianza rafforzata.

⁵ Si tratta della modifica dell'interpretazione della costituzione economica resa evidente nell'ordinamento dalla legge n. 287 del 1990 che al suo articolo 1 prevede l'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato con il compito di dare attuazione nel nostro ordinamento non solo alla libertà di iniziativa

europee con l'introduzione e l'assunzione del ruolo di principio fondamentale della disciplina dell'economia nell'ordinamento del principio di concorrenza. *I beni e le attività culturali non sono esenti dalla ricaduta del principio di concorrenza* ad esempio nella circolazione internazionale dei beni culturali alcuni dei quali sono ormai considerati merce e nell'industria culturale della produzione cinematografica che deve fare i conti proprio con il principio di concorrenza per sostenere una cinematografia italiana riconosciuta componente della cinematografia europea, consentendo anche a imprese di produzione europee di partecipare ai bandi che finanziano produzioni caratterizzate dalla prevalenza di scene e ambientazioni italiane⁶. A questo fenomeno si è poi aggiunto il problema della reazione dell'ordinamento statale alla straordinaria serie di crisi economiche che si sono succedute dal 2008 ai giorni nostri, con le conseguenti dinamiche centripete (centralizzazione *versus* autonomia delle istituzioni substatali) e l'affiorare della problematica applicazione per ridurre la spesa pubblica di c. d. *tagli lineari* alla spesa pubblica, *modifiche esplicite del testo costituzionale* con l'introduzione (eterodiretta) ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012 del *tendenziale pareggio di bilancio* (art. 81 Cost.) e con *l'assurgere dell'economia a principio fondamentale dell'azione della pubblica amministrazione* (art. 97 Cost.)⁷. Il settore dei beni e delle attività culturali non è esente dall'influenza di questi cambiamenti dell'ordinamento. Tuttavia, perché, a parere di chi scrive, la collocazione tra i principi fondamentali della costituzione dell'articolo 9 non consente riduzioni drastiche o persino l'azzeramento della spesa per la *tutela del patrimonio storico e artistico della*

economica prevista dall'articolo 41 della Costituzione ma anche ai principi europei della concorrenza (divieto di abuso di posizione dominante, divieto di intese lesive della concorrenza e divieto di concentrazioni lesive della concorrenza, oltre al divieto di aiuti di Stato), come interpretati da *soggetti esterni all'ordinamento italiano* come la Commissione europea in sede di autorità amministrativa indipendente per il settore della concorrenza a livello europeo (anche per dimensioni) e dalla Corte di Giustizia europea (Cfr. G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia: La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1992, pp. 21ss.; G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, pp.7ss.); sui mutamenti informali anche per altri significati v. ad esempio S. Volterra, *La revisione costituzionale negli Stati Uniti d'America con particolare riguardo alle proposte recenti*, in S. Gambino e G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, pp. 362-363; A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica, in Una e indivisibile*, Milano, 2007, ove l'autore collega nella dottrina di Mortati modifiche tacite e principi supremi rilevanti per le successive interpretazioni della Corte Costituzionale; M. Carducci, *La Costituzione "sfrattata" e i mutamenti "informali"*, in *Patria indipendente*, maggio 2013.

⁶ E. Chiti, *La disciplina europea del cinema e dello spettacolo dal vivo*, in *Aedon*, n. 3/2007, §2. Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 285 del 2005): "le disposizioni che prevedono il sostegno finanziario ad opere cinematografiche che presentino particolari qualità culturali ed artistiche si connotano semmai per il fatto di incidere sulla collocazione dell'offerta cinematografica sul mercato, nell'ottica della tutela dell'interesse, costituzionalmente rilevante, della promozione e dello sviluppo della cultura (art. 9 Cost.)".

⁷ Sul punto v.: M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.

Nazione, mentre un discorso diverso può essere fatto giuridicamente per la valorizzazione (nozione tuttavia vicina alla promozione della cultura ex art. 9 Cost.), in riferimento alla quale si possono percorrere tutte le possibilità previste dall'ordinamento dal c.d. project financing, alle convenzioni pubblico - privato per la valorizzazione di beni culturali con conseguenze sul profilo proprietario del bene, dall'imposizione di vincoli di urbanizzazione che si traducono in sussidi per la valorizzazione dei beni culturali, ad ogni forma di sinergia pubblico - privato per la realizzazione di grandi progetti di valorizzazione delle città attraverso la progettazione, il finanziamento e la realizzazione delle attività previste per la città europea della cultura o la città italiana della cultura. Le attività di valorizzazione dei beni e le attività culturali ai tempi delle crisi economiche in successione dal 2008 ai giorni nostri sono condannate dalla progressiva riduzione delle risorse pubbliche ad una necessaria trasformazione di prospettiva: le attività di tutela dei beni culturali sono trasformate da spesa ad investimento in modo da attrarre imprenditori che riescano anche a trarre profitto da una attività di tutela; le attività di valorizzazione dei beni e le attività culturali sono collegate al turismo che, se efficacemente stimolato, può rappresentare opportunità economiche in grado di creare risorse per la valorizzazione di beni ed attività culturali e far crescere l'economia locale. I limiti sono rappresentati dalla capacità di intercettare i grandi numeri dove già ci sono, per offrire ai turisti i beni e le attività culturali (beni culturali attività) vicini o dell'entroterra e dalla difficoltà di attrarre nuovi flussi remunerativi di turisti nelle località decentrate dai circuiti ordinari. L'accostamento delle situazioni di eccezionale crisi economica allo sviluppo delle attività di valorizzazione dei beni culturali pone questo problema: se attraverso la riduzione delle risorse dello Stato dedicate al settore causate dalle temporanee criticità, l'approdo non rappresenti la progressiva cessazione dell'attività che rende stabile la situazione con un conseguente mutamento permanente dell'ordinamento.

1.1.- Crisi economiche del secondo dopoguerra e poteri d'eccezione? Germania 1967 e Italia 1992-93.

Si è parlato di particolari poteri economici anche in occasione della *Stabilitätsgesetz* tedesca del giugno 1967. In quell'occasione si è inteso integrare l'articolo 109 della Costituzione che riguarda i processi di armonizzazione economica tra il Bilancio dello Stato e quello dei *Länder* (Art. 109, IV Legge fondamentale della Repubblica Federale tedesca). Per tutelarsi da una perturbazione dell'equilibrio economico generale possono essere emanate, con una legge federale, che necessita della approvazione del Bundestrat, delle prescrizioni concernenti: 1. L'ammontare massimo, le condizioni e la successione nel tempo per l'assunzione di prestiti da parte di enti territoriali e di consorzi di diritto pubblico creati per scopi speciali; 2. l'impegno del *Bund* e dei *Länder* di mantenere dei depositi infruttiferi

presso la Banca Federale Tedesca (riserve di perequazione della congiuntura). Le autorizzazioni per l'emanazione dei relativi decreti legislativi possono essere conferite solo al Governo federale. E i decreti legislativi stessi necessitano dell'approvazione del *Bundestrat*. Essi devono essere abrogati non appena il *Bundestag* lo richieda; i particolari sono stabiliti da una legge federale.). E' stato ipotizzato che per difendere il paese da "una perturbazione dell'equilibrio economico generale" fosse possibile concedere in questa materia poteri straordinari al governo. Ma tale delega necessita dell'avallo di *Bundestrat* e *Bundestag*. Stato e *Lander* vengono autorizzati a depositare presso la Banca centrale fondi infruttiferi definiti "riserve di perequazione della congiuntura". Questa decisione è stata presa dal governo del cancelliere Kurt Kiesinger sorretto dalla c. d. "*Grosse koalition*" (cristiano democratici CDU/CSU e socialdemocratici SPD). Si tratta di poteri assolutamente diversi da quelli pensati nella vigenza della Costituzione di Weimar, nelle interpretazioni dell'applicazione dell'art. 148 di quella costituzione⁸.

Il tema dei poteri d'emergenza economici in Italia (privi di effetti su diritti connessi alle espressioni culturali, quali le libertà di espressione e di stampa) si è prospettata nel nostro paese durante il primo governo Amato (28 giugno 1992 - 22 aprile 1993)⁹.

Questa la situazione economica che ha posto il problema dell'applicazione di poteri d'eccezione economici: lira arroccata sulla difesa della soglia delle 765,40 lire per marco, esperti che consigliavano cambi vicini alle 1000 lire per marco, prelievi dei risparmiatori tali da costringere alcuni istituti di credito in crisi di liquidità a rivolgersi alla Banca d'Italia, 2000 miliardi di riserve valutarie della Banca d'Italia riversate inutilmente sui mercati in un solo giorno, richieste di decisioni forti da parte della Confindustria).

Così il 9 settembre 1992, durante una riunione del Consiglio dei Ministri, il Capo del governo Giuliano Amato avverte che intende chiedere al parlamento *una delega triennale* per dare alle misure richieste dall'emergenza *forza di legge ed efficacia immediata senza che le Camere possano modificarle*. E' la richiesta di poteri d'eccezione economici: viene presentato un disegno di legge che conferisce all'esecutivo una delega triennale che abilita il governo ad adottare atti legislativi delegati (non sottoposti quindi alla ratifica parlamentare), *quando il Governatore della Banca d'Italia, accerti autonomamente, sulla base delle condizioni del mercato valutario e finanziario, che ci si trova in uno stato di pericolo per gli equilibri economici e finanziari del paese*. Sulla base di questo presupposto il governo può adottare -- sempre secondo il disegno di legge-Amato -- con atto avente forza di legge, 'misure di sospensione o di cancellazione di *impegni di spesa*, anche per oneri che

⁸ Sul punto vedi: G. Motzo, *Carl Schmitt e lo stato d'eccezione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/1986, p. 530ss.; G. Cevolun, *Gli Stati, l'Unione Europea, le crisi economiche. Profili giuridici*, in AA.VV., *Credo quia absurdum. Credo nell'Europa e nella sua rinascita. Integrazione, sovranità e ruolo strategico dell'Europa unita al tempo delle crisi*, Atti del XVII Corso dell'Università d'Estate della Repubblica di San Marino, Il Cerchio, Rimini, 2013, pp. 23-50 e in particolare con riferimento alle interpretazioni di Carl Schmitt dell'art. 148 della Costituzione di Weimar le pp. 28-37.

⁹ Sulla crisi delle istituzioni costituzionali a partire da questo periodo vedi: F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione e crisi di regime*, Milano, 2014.

ricadano su esercizi futuri, di sospensione del ricorso al credito se ciò comporti la ricaduta di oneri sullo Stato, di modificazione di aliquote fiscali e contributive, misure di rapida accelerazione di investimenti ritenuti particolarmente urgenti'. Nell' adottare questi provvedimenti il governo sarà *assistito da una commissione parlamentare*. Nel caso della crisi economica del 1992 Amato ha cercato di ottenere dei poteri che non sembrano avere una ricaduta sulla libertà di espressione e di stampa, ma con una ricaduta prevalentemente di riduzione della spesa, con possibili effetti indiretti nel settore della cultura. I pieni poteri economici non sono poi stati conferiti. La gran parte degli interpreti intervenuti attraverso la stampa hanno giudicato anticostituzionale il disegno di legge: Paolo Barile (per il quale nessuna urgenza può giustificare una sorta di richiesta di pieni poteri in campo economico non prevista dalla Costituzione), Giovanni Conso (che lamenta la mancanza della determinazione dei principi e criteri direttivi della richiesta di delega), Pietro Barcellona ("una delega di questo tipo è in contrasto con il principio della sovranità popolare"¹⁰), Gianfranco Miglio ("I parlamenti sono nati per controllare i diritti di spesa e di imposizione fiscale e se per tre anni il Parlamento italiano dovesse spogliarsi delle sue funzioni essenziali, oltre che un suicidio sarebbe un colpo di Stato"¹¹), Gustavo Zagrebelsky (giudica anticostituzionale il disegno di legge in quanto commistione tra la delega legislativa -- senza però la predeterminazione da parte delle Camere degli orientamenti cui il governo deve attenersi -- e il decreto legge -- senza però il controllo successivo da parte delle Camere)¹².

1.2.- Crisi economiche del secondo dopoguerra e poteri d'eccezione? La dimensione europea: l'interpretazione del patto di stabilità europeo e i disavanzi eccessivi della Germania (novembre 2002) e della Francia (aprile 2003).

L'influenza europea sui bilanci degli Stati membri pone dei vincoli che rappresentano una *limitazione della sovranità* particolarmente accentuata che è stata valutata *in termini di modifica della c. d. Costituzione economica*¹³. Gli articoli relativi ai rapporti economici (art.

¹⁰ Corriere della sera, Venerdì 11 Settembre 1992, p. 2.

¹¹ Corriere della sera, Giovedì 10 Settembre 1992, p. 2.

¹² Secondo Zagrebelsky la Costituzione italiana non ignora le esigenze di una legislazione appropriata all'emergenza. L'articolo 77 attribuisce infatti al governo, in situazioni eccezionali di necessità e urgenza, il potere di adottare decreti legge, immediatamente efficaci ma sottoposti al controllo successivo del Parlamento. La prassi e i regolamenti parlamentari hanno rafforzato questo potere con l'ammissione della questione di fiducia sulla conversione del decreto (con l'implicita minaccia di crisi di governo), del voto per appello nominale e della caduta di tutti gli emendamenti di fronte alla questione di fiducia. Il governo secondo Zagrebelsky deve richiedere per l'elaborazione di una politica di risanamento necessariamente prolungata nel tempo una delega legislativa ex articolo 76 della Costituzione, quindi circostanziata, che precisi la durata, definisca gli oggetti e stabilisca i principi e criteri direttivi, La Stampa, Venerdì 11 Settembre 1992, pp. 1-2 (G. Zagrebelsky, *Una delega ma non in bianco*).

¹³ Cfr.: G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992, pp. 7ss. e G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992, pp. 21ss.; G. de Vergottini, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in

41-47) nella Costituzione italiana sembrano essersi ritratti nell'art. 11, secondo periodo, che legittima la partecipazione italiana alle istituzioni europee e giustifica l'influenza del principio europeo di concorrenza nel nostro ordinamento. Con il Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992 (in vigore dal 1° novembre 1993) vengono stabiliti dei parametri economici che riguardano il *tasso di inflazione* (stabilità dei prezzi), la situazione delle *finanze pubbliche* (divieto di disavanzo eccessivo: il rapporto tra il disavanzo pubblico annuale e il PIL non deve superare il 3 % alla fine dell'ultimo esercizio finanziario concluso; inoltre il rapporto tra il debito pubblico lordo e il PIL non deve superare il 60 % alla fine dell'ultimo esercizio di bilancio concluso), il *tasso di cambio* (stabilità nei confronti di tutte le altre monete degli Stati membri), i tassi di interesse a lungo termine che costituiscono i requisiti degli Stati membri per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria dell'Unione europea (UEM).

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, articolo 126, ex art. 104 del Trattato CE) prevede una procedura per i disavanzi eccessivi degli Stati membri. Il regolamento (CE) del Consiglio 7 luglio 1997, n. 1467 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi precisa per il Consiglio alle sezioni 2 e 3 (artt. 3-9) le competenze, le modalità di assunzione delle decisioni e i casi di sospensione della procedura.

Il Consiglio europeo nella risoluzione di Amsterdam del 17 giugno 1997 indica alcuni indirizzi in relazione al patto di stabilità e crescita agli Stati membri, alla Commissione e al Consiglio.

La *procedura per i disavanzi eccessivi* ha l'obiettivo di garantire la correzione degli errori gravi di politica di bilancio con riferimento ai due valori di riferimento principali: uno per il disavanzo pubblico (3% del PIL) e uno per il debito pubblico lordo (60% del PIL). Il mancato rispetto di questi parametri stabiliti a Maastricht può giustificare l'avvio della procedura per i disavanzi eccessivi.

Rispettivamente nel novembre del 2002 e nell'aprile del 2003 il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, provvede all'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi dell'Unione Europea nei confronti della Germania e della Francia raccomandando a sua volta ai governi tedesco e francese di porre fine al disavanzo eccessivo constatato.

L'Italia a causa di una straordinaria congiunzione istituzionale (Presidenza della Commissione dell'Unione Europea di Romano Prodi e semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea) assume un certo ruolo nell'interpretazione dei parametri economici del patto di stabilità (si parla di interpretazione giuridicamente vincolante dei limiti e di interpretazione politica, nel senso di obiettivo da raggiungere ma non a qualsiasi condizione).

Diritto e società, n. 3-4/2010, pp. 333ss.; sull'influenza europea della disciplina del bilancio v. G. Rivosecchi, *L'Indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007 e A. Giosi, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Padova, 2012, pp. 3-15 e 42-81.

Nell'ottobre del 2003, la Commissione dell'Unione Europea con Presidente Romano Prodi (17 settembre 1999 - 22 novembre 2004), invia al Consiglio una raccomandazione di decisione per l'ingiunzione dell'adozione da parte dei due paesi di misure adeguate, non avendo la Francia dato alcun seguito effettivo alla apertura della procedura e considerando non appropriate le misure della Germania.

Nell'ambito del secondo semestre del 2003, durante la presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea, nella riunione del Consiglio Economia e Finanza del 25 novembre 2003 (c.d. Ecofin¹⁴) con un ruolo importante del Ministro Giulio Tremonti, il Consiglio non raggiunge la maggioranza e le raccomandazioni di decisioni della Commissione nei confronti di Germania e Francia non sono adottate. Prevale *l'interpretazione flessibile dei criteri economici* e nei confronti della Germania il Consiglio raccomanda di cercare di raggiungere alcuni parametri nel futuro e decide di tenere in sospeso la procedura per disavanzo eccessivo. Contro la posizione del Consiglio Ecofin si schierano la Commissione, i capi di governo della Spagna José María Aznar e della Polonia Leszek Miller, la Banca centrale europea e anche la Bundesbank la banca federale tedesca.

Il 27 gennaio 2004 la Commissione ricorre alla Corte di Giustizia impugnando la mancata adozione da parte del Consiglio delle decisioni raccomandate dalla Commissione e le conclusioni del Consiglio. In relazione all'*impugnazione sulla mancata adozione delle raccomandazioni della Commissione*, la Corte di Giustizia nella sentenza del 13 luglio 2004 (C-27/04) ritiene che non si sia formata alcuna decisione non essendo raggiunta la maggioranza e che la mancata adozione non costituisce un atto impugnabile e pertanto sul punto il ricorso è irricevibile. In relazione alle *conclusioni del Consiglio* (raccomandazione di cercare di raggiungere alcuni parametri nel futuro e sospensione della procedura per disavanzo eccessivo per Germania e Francia) esse subordinano la sospensione al rispetto da parte degli Stati membri interessati dei propri impegni, limitano il potere del Consiglio di procedere ad un'intimazione sulla base della precedente raccomandazione della Commissione. La Corte riconosce alla Commissione un diritto d'iniziativa nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. Le conclusioni del Consiglio, diverse da quelle proposte dalla Commissione, non sono state precedute da iniziative della Commissione volte all'adozione di raccomandazioni del Consiglio per la correzione del disavanzo eccessivo, diverse da quelle adottate in precedenza. Dal punto di vista procedurale poi le conclusioni del Consiglio sono state adottate secondo le modalità di voto previste per una decisione di intimazione, che sono diverse da quelle previste per l'adozione di raccomandazioni per la correzione del disavanzo eccessivo e sulla base delle considerazioni in diritto che precedono sono annullate dalla Corte di Giustizia.

Da un punto di vista politico il Consiglio del 25 novembre 2003, con un ruolo importante del Ministro Giulio Tremonti, ha tentato di non considerare in un significato strettamente

¹⁴ Particolare composizione del Consiglio dell'Unione Europea formato dai ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri, ed eventualmente dai ministri del bilancio.

giuridico i parametri del patto di stabilità, in contrasto con la Commissione presieduta da Romano Prodi che ha impugnato le decisioni del Consiglio costringendo la Corte di Giustizia, attraverso considerazioni di ordine procedurale, ad affermare la rilevanza giuridica del patto di stabilità.

Tuttavia questo esempio concreto ci consente di valutare come in riferimento a paesi come la Francia e la Germania *i vincoli europei possano non rappresentare, sulla base di un accordo politico in Consiglio, un ostacolo alla realizzazione di politiche essenziali per i paesi membri*. La Germania, attraverso il margine di flessibilità ha presto recuperato saldi parametri economici.

In riferimento alla crisi economica internazionale del 2008, con i decreti legge n. 155 e 157 del 2008 convertiti nella legge n. 190 del 2008 si prevede senza tetto massimo di spesa, in deroga ai documenti di programmazione economica¹⁵, con il limite del parere della commissioni parlamentari, l'acquisto mediante cessione di titoli di debito pubblico di azioni privilegiate delle banche da parte dello Stato per favorirne gli aumenti di capitale. Si tratta di *interventi sempre con una spiccata influenza economica, privi di ricadute, se non indirette, su diritti connessi alle espressioni culturali* (libertà di espressione e di stampa). Forse più che i poteri d'eccezione economici, l'influenza giuridica dell'Unione Europea limita l'azione delle grandi democrazie europee. Dal 2010 si susseguono interventi di Unione Europea e del Fondo monetario internazionale a sostegno di Stati membri dell'Unione Europea e Monetaria¹⁶. Diversi Consigli europei predispongono gli *strumenti di difesa della Unione Europea dalla crisi* nel segno del rigore e dei conseguenti limiti di bilancio¹⁷ con ricadute crescenti sulla libertà di azione degli Stati.

Successivamente durante la serie di crisi economiche dal 2008 ai giorni nostri la procedura per i disavanzi eccessivi è stata significativamente rafforzata con la proposta del pacchetto normativo "six-pack" (cinque regolamenti e una direttiva) e attuata in parte in risposta alla crisi economica riformando la sorveglianza economica e di bilancio nell'UE¹⁸.

¹⁵ G. F. Ferrari, *Crisi dell'ordine economico mondiale: problemi e prospettive*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2010, p. 526.

¹⁶ Nel maggio 2010 per l'emergenza Grecia con l'ammissione di conti pubblici truccati; nel novembre 2010 l'Irlanda chiede aiuto alla Unione Europea per l'eccessiva esposizione del proprio settore immobiliare; nel Maggio 2011 il Portogallo non riesce a finanziare il proprio debito pubblico e a fare fronte alle spese ordinarie; nel marzo del 2012 la Grecia dimostra che le misure di rigore rischiano di portare i conti pubblici ad una situazione di non ritorno; nel luglio 2012 la Spagna dichiara di non riuscire a fare fronte alla crisi delle proprie banche.

¹⁷ Sull'influenza europea della disciplina del bilancio v. G. Rivosecchi, *L'Indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2011; G. Bonvicini e F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, 2012, con i saggi, tra gli altri, di Gian Luigi Tosato e Lucia Serena Rossi; A. Giosi, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Padova, 2012, pp. 3-15 e 42-81; sull'influenza della c.d. globalizzazione sugli Stati per alcuni profili di interesse per il tema di questo saggio cfr. G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2010 e in particolare il capitolo 21° *Crisi dell'ordine economico mondiale: problemi e prospettive*, pp. 521ss.

¹⁸ Per uno studio di questi atti e sulla loro incidenza sul sistema delle fonti di disciplina della decisione di bilancio cfr. G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi*

2.- I poteri d'eccezione e la successione di crisi economiche dal 2008 ai giorni nostri.

Carl Schmitt¹⁹ ha studiato i poteri d'eccezione²⁰ e ne ha riconosciuto l'origine nella storia costituzionale francese. Nel passaggio dallo studio dei regimi eccezionali conseguenti a guerre civili, rivoluzioni e emergenze dettate dalle condizioni esterne (attacco di uno Stato nemico, guerra internazionale) Schmitt riconosce e giustifica poteri crescenti al soggetto che viene chiamato a rispondere alla crisi: si passa dalle *misure necessarie* a fare fronte alla situazione d'eccezione, provvedimenti amministrativi, ad atti con forza di legge, sempre più svincolati dal dovere di rispettare l'ordinamento costituzionale, fondati sulla necessità come fonte del diritto e persino orientati alla prospettiva della c.d. *dittatura sovrana*, che si scopre, al termine della crisi, aver dato fondamento ad un ordinamento diverso da quello precedente.

Il confronto con il dispiegarsi degli istituti d'eccezione ricostruiti attraverso la dottrina di Carl Schmitt ci fa comprendere come per rispondere alla successione di crisi economiche che si stanno succedendo dal 2008 ai giorni nostri – ma che hanno visto anche qualche precedente per la Repubblica italiana nella richiesta attraverso la predisposizione di un disegno di legge di pieni poteri economici nel 1992 da parte del governo di Giuliano Amato

sul sistema delle fonti, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2011; per delle riflessioni sul significato più generale di quanto sta accadendo in Europa e nel mondo a causa della globalizzazione finanziaria e dell'egemonia culturale neoliberista v. A. de Benoist, *Sull'orlo del Baratro. Il fallimento annunciato del sistema denaro*, Bologna, 2012, in particolare i capitoli 6 e 7 (pp. 67-98) e L. Copertino, *La tomba dell'Europa? Una guida per i perplessi nella crisi finanziaria globale*, Rimini, 2013; per l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale v. A. Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, pp. 575-606.

¹⁹ C. Schmitt, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma-Bari, Laterza, 1975, p. 155; Una nuova edizione italiana de *La dittatura* di Carl Schmitt nel 2006 curata da Antonio Caracciolo ha in appendice un testo aggiunto da Schmitt alla seconda edizione tedesca (pp. 248-301) e la voce *Dittatura* del 1926, per lo *Staatslexikon* (pp. 303-310); le note sono qui riferite alla traduzione precedente.

²⁰ Sul tema : A. Traversa., *Lo stato di necessità nel diritto pubblico*, Napoli, 1916; MIELE G. , *Le situazioni di necessità dello Stato*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1936; S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), ora in *Scritti minori*, I, Milano, 1950; G.U. Rescigno, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza* (diritto cost. e ammin.) in *Noviss. Dig. It.*, vol. XII, Torino, 1965; F. Modugno-D. Nocilla, *Stato di Assedio*, in *Noviss. Dig. It.*, XVIII, Torino, 1970; P.G. Grasso, voce *Necessità*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1977, p. 878; C. Fresa, *Provvisoria con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981; V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Milano, 1986; P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; F. Bilancia, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur. Cost.*, 1993, pp. 3012ss.; G. Cevolun, *Carl Schmitt e i contenuti della decisione sovrana*, in "Trasgressioni" n. 22, maggio agosto 1996, pp. 95-120; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003; S. Agosta, *Ruolo del Presidente della Repubblica e ordinanze contingibili ed urgenti del Governo*, in www.forumcostituzionale.it (8 febbraio 2011) nonché in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti dell'incontro di studio tenutosi a Messina e Siracusa il 19-20 novembre 2010, Torino, 2011, 373-392.

– l’ordinamento italiano non ha ricercato, almeno per ora, il ricorso agli istituti dei poteri eccezionali. Attraverso una modifica costituzionale (legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) si è cercato di *rendere eccezionale il ricorso all’indebitamento*. Precedentemente la sentenza della Corte costituzionale 10 gennaio 1966 n. 1 aveva affermato una interpretazione orientata alla tenuta dei conti pubblici. L’obbligo di copertura delle leggi dell’art. 81 della Costituzione si riferiva nell’interpretazione della Corte non solo alle leggi che importassero nuove o maggiori spese rispetto agli stanziamenti del bilancio già approvato, ma a tutte quelle leggi che determinassero spese nuove o maggiori rispetto a quelle previste dalle leggi preesistenti. Per la Corte l’obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso mentre *per gli esercizi futuri* non è richiesta una puntualità altrettanto rigorosa²¹.

Nel testo della modifica costituzionale introdotta per dimostrare all’Europa un passo di rigore *lo Stato deve assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio*, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Si tratta di disposizioni che disciplinano i periodi ordinari per orientare l’esecutivo ad attuare politiche economiche anticicliche anche in presenza di congiunture favorevoli, in vista dell’obiettivo del progressivo rientro del debito pubblico. *Al verificarsi di eventi eccezionali* dal punto di vista economico è possibile ricorrere all’indebitamento, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. E’ la *disciplina costituzionale eccezionale dell’ordinarietà, al fine di evitare l’eccezione*.

L’ordinamento risponde concretamente alla crisi con elementi di verticalizzazione del potere (ruolo accentuato del Capo dello Stato, rieletto, nella formazione degli ultimi due governi), un governo tecnico del Presidente (governo Monti) e un governo delle larghe intese (Governo Letta) che è sostenuto da una maggioranza composta da partiti provati dalla contrapposizione bipolare. La verticalizzazione in direzione “semipresidenziale” ha consentito sul fondamento della crisi finanziaria l’adozione di tagli alla spesa pubblica da parte di un governo tecnico gradito alle istituzioni europee. Sul punto vi è chi ha osservato come nel nostro ordinamento al grande ruolo costituzionale riservato alla cultura nell’articolo 9 della Costituzione non sia corrisposto durante la successione di crisi economiche un atteggiamento prudente nella riduzione dei tagli di spesa alla cultura²².

La tendenza ad un regime amministrativo derogatorio di quello ordinario attraverso il ricorso a commissari per realizzare grandi infrastrutture e interventi di ricostruzione pare aver preceduto la crisi economica ed essere espressione della grave crisi della cultura, anche

²¹ V. Onida, *Portata e limiti dell’obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1966, pp. 1ss.; ONIDA V. *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; S. Bartole, *Art. 81*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, vol. II, Bologna - Roma, 1979, pp. 197ss.; A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l’evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli – T. Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, pp. 359ss.

²² S. Settis, *Il diritto alla cultura nella Costituzione italiana*, Udine, 2014.

giuridica, del nostro paese. *Alcuni “principi fondamentali” indicati negli articoli 1-12 della Costituzione italiana*, valorizzati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e persino nei trattati europei che fondano le istituzioni europee, *possono costituire un riferimento per impedire pesanti effetti*, sulla tutela della cultura, dei beni e delle attività culturali in Italia.

3.- Spending review, identità e beni culturali.

Nell’ambito del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini sono state introdotte la liquidazione della società Arcus s.p.a e la trasformazione della Fondazione Centro Sperimentale di cinematografia in Istituto Centrale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Per quanto riguarda la società Arcus s.p.a è stata prevista la nomina di un commissario liquidatore con il compito di portare a conclusione le numerose attività in corso di svolgimento della società. La liquidazione è prevista prorogabilmente entro il 31 dicembre 2013. L’assegnazione delle risorse a favore di progetti di conservazione, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale che spettavano alla società liquidata avverrà direttamente tramite il MiBAC che, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, individuerà i criteri e gli indirizzi esclusivamente per la realizzazione di nuove e mirate iniziative di assoluta rilevanza nazionale e internazionale. La Trasformazione della Fondazione Centro Sperimentale di cinematografia in Istituto Centrale del MiBAC ha il fine di razionalizzare, concentrare e rafforzare le risorse a sostegno delle funzioni della Scuola a favore dei giovani che hanno intrapreso un percorso formativo nelle professioni cinematografiche. La dotazione economica della Scuola – che non verrà diminuita – sarà quindi focalizzata sulla didattica ancor più che nel recente passato. In questa nuova fase della storia di questo prestigioso ente, saranno individuati, quali nuovi e unici organi dell’Istituto, un Direttore di indiscussa professionalità e autonomia e un Comitato tecnico-scientifico di altissimo profilo, i cui componenti saranno scelti tra personalità di riconosciuta autorevolezza nel settore cinematografico e nella formazione specialistica. Il Direttore e il Comitato verranno nominati acquisendo anche il parere delle associazioni di settore. Il nuovo Istituto erediterà dalla Fondazione tutte le attività della Scuola, mentre la Cineteca Nazionale sarà d’ora in poi valorizzata in stretta sinergia con l’archivio dell’Istituto Luce Cinecittà, anche perché entrambi siano pienamente integrati nei percorsi formativi, didattici e di promozione culturale della Scuola stessa. Il decreto legge che è stato convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 non costituisce l’unico atto del governo allora in carica che ha inteso comprimere i costi della cultura nel nostro paese²³.

²³ Su questi argomenti v. C. Barbati, *La spending review e l’organizzazione del settore culturale in Aedon*, n. 3/2012.

L'art. 12 comma 20 della legge 7 agosto 2012 (che converte in legge il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95) prevede il trasferimento delle attività svolte dagli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano.

Si ritiene che la *spending review* non abbia risparmiato i beni culturali, anche se si tratta di un settore delicatissimo e che produce ricchezza, quasi 76 miliardi di euro, pari al 5,4% della ricchezza prodotta e che dà lavoro a un milione e 400.000 persone, il 5,6 % del totale degli occupati in Italia, più del settore primario o del comparto della meccanica, come risulta dal Rapporto 2012 di Symbola e Unioncamere sull'industria culturale in Italia²⁴.

Una delle forme che viene proposta per la gestione-valorizzazione dei beni culturali in questi tempi di straordinaria crisi economica è un sistema di gestione mista pubblico-privato attraverso forme partecipate volte a valorizzare il patrimonio, per trarne quelle risorse da destinare al suo mantenimento sfruttando e sviluppando alcuni istituti già presenti nel Codice dei beni culturali del 2004.

4.- I compiti non rinviabili delle pubbliche istituzioni nella tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione.

Durante le crisi economiche che si sono succedute in Italia dal 1948 ai giorni nostri non si sono, per ora, manifestati regimi d'eccezione economici nel diritto positivo con sospensioni di diritti fondamentali che presentino una ricaduta su diritti connessi alle espressioni culturali (libertà di espressione e di stampa).

Può quindi essere utile individuare i compiti non rinviabili delle pubbliche istituzioni nella tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione in modo da verificare se in altro modo, più sistematico e sottile, qualche fonte normativa o concreta prassi dell'esecutivo, non sia andata in direzione contraria a quanto dovrebbe discendere dai principi costituzionali e anche dal diritto dell'Unione Europea.

Compito delle istituzioni pubbliche, di tutte, anche di quelle locali è quello di tutelare, in ogni momento, anche durante i periodi di crisi economica, il patrimonio storico e artistico nazionale, come previsto dall'articolo 9 della Costituzione italiana. Non a caso questo articolo è collocato nel preambolo²⁵ della Costituzione, tra i *principi fondamentali*.

²⁴ Nel giugno 2018 è stato presentato il rapporto "Io sono cultura" 2018 Fondazione Symbola e Unioncamere. Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Alberto Bonisoli ha sottolineato come la recente piccola ripresa economica sia stata trainata dalle esportazioni e dal turismo che nel nostro Paese ha ragioni prevalentemente culturali, con una crescita del lavoro dei giovani in possesso di un titolo universitario.

²⁵ J. Tajadura Tejada, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2003, pp. 509-530, che attribuisce al preambolo un 'quid' normativo sulle disposizioni dell'articolato del testo costituzionale, p. 514, tuttavia è la collocazione dell'art. 9 della Costituzione sotto l'indicazione 'Principi fondamentali' che dirige verso questa interpretazione, nella considerazione che ogni previsione della

Nel passaggio dal progetto di Costituzione al testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948 si realizza la sostituzione dello Stato-ordinamento allo Stato-persona al compimento di attività volte alla tutela e all'incremento della cultura (C. Cost. sent. n. 921/1988). La formulazione dell'articolo (numero 5 nel progetto) che poi ha dato origine all'articolo 9 della Costituzione era la seguente: "Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato". L'articolo 9 della Costituzione italiana ha sostituito lo Stato con la parola Repubblica come titolare del dovere di tutelare la cultura e il patrimonio storico e artistico della Nazione chiamando in causa così tutti i soggetti provvisti di autonomia (Stato, Regioni, Comuni, Università ...)²⁶.

Si tratta della *chiamata di una pluralità composita di soggetti pubblici, anche nei periodi di crisi economica, alla tutela del patrimonio (anche immateriale) storico e artistico del paese* che pone il tema dello "Stato di cultura"²⁷, della determinazione da parte del soggetto pubblico dei beni e delle attività che siano considerati cultura dall'ordinamento.

Nel sistema costituzionale italiano i pubblici poteri pubblici possono solo promuovere la cultura non determinare che cosa sia arte, che cosa sia espressione degenerata come

Costituzione italiana, non può non avere, anche semplicemente per la cura con cui è stata redatta, un significato e un contenuto giuridico; sul punto A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Una e indivisibile*, Milano, 2007 riconosce la posizione di Costantino Mortati favorevole al significato normativo dei principi costituzionali inseriti nel preambolo e prende posizione, constatando nella dottrina italiana un certo orientamento pessimista; R. Guastini, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Milano, 2010, pp. 223ss.; M. Fioravanti, *Costantino Mortati: uno Stato di "tipo nuovo"*, in *Nomos*, n. 1/2014 ricostruisce la posizione di Mortati nel senso della *non inutilità* delle disposizioni che contengono indirizzi programmatici, che concorrono a qualificare la forma di Stato e costituiscono un obbligo giuridico per lo Stato e quindi vincolano il legislatore.

²⁶ G. Sciuolo, *Patrimonio e beni*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo (a cura di); *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, pp. 31ss.; M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015, pp. 81ss.; A. Crosetti, D. Vaiano; *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014; G. Volpe, *Manuale di diritto dei beni culturali. Storia e attualità*, Padova, 2013; R. Chiarelli, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010; M. Cecchetti, art. 9, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 217ss.; T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001; M. Ainis, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 9 ss.; F. Merusi, art. 9, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, vol. 1, Bologna-Roma, 1975, 434 ss.

²⁷ L'articolo 150 della Carta fondamentale tedesca del 1919 (c.d. Costituzione di Weimar), prevedeva che "i monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze della natura, ed il paesaggio" siano "protetti e curati dal Reich" con la conseguenza che è il Reich ad individuare che cos'è il patrimonio artistico, competente ad evitarne l'esportazione all'estero. Tutta la disciplina costituzionale dell'arte, dell'educazione e della scienza sono improntati a principi di libertà di insegnamento e al contributo pubblico al loro sviluppo (art. 142), è previsto un obbligo generale all'istruzione che si adempie con otto anni di scuola popolare gratuita anche nei mezzi necessari all'apprendimento (art. 145). E. Spagna Musso, *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli, 1961, individua lo Stato di democrazia classica come uno Stato che "riconosca l'esigenza, in conformità alla propria forma, di tutelare che la formazione culturale del cittadino avvenga nella forma più ampia e più libera", la libertà della cultura diventa un principio fondamentale dell'ordinamento (pp. 55-56) e l'organizzazione delle istituzioni culturali deve essere il frutto dell'effettiva e matura partecipazione dei cittadini ed indipendente dalla volontà statale.

nell'ordinamento autoritario fascista o negli ordinamenti totalitari comunisti o in quello, ancora totalitario, nazionalsocialista.

L'orientamento in senso opposto al previgente regime fascista (che aveva espresso una serie di disposizioni espressione di un intervento organico sulla cultura che ha portato anche effetti positivi come la legge 1089 del 1939 che è stata mutuata anche da altri ordinamenti) è conseguenza dell'articolo 21 della Costituzione italiana che garantisce il diritto fondamentale di manifestazione del pensiero e del principio costituzionalmente garantito del pluralismo che ha trovato una notevole espressione nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di informazione (sentenze n. 84 del 1969 e n. 348 del 1990) e di radiotelevisione (sentenze n. 420 del 1994 e n. 466 del 2002). La generale chiamata dei soggetti pubblici è sia per la tutela che per la valorizzazione dei beni e delle attività culturali e realizzate concretamente mediante i seguenti soggetti: a) gli istituti di cultura; b) i musei; c) le biblioteche; d) gli archivi di Stato e gli archivi storici; e) le istituzioni musicali; f) i teatri e le istituzioni di spettacolo. Hanno sempre bisogno di un sostegno dei pubblici poteri anche la produzione cinematografica e le sale cinematografiche, l'organizzazione televisiva e radiofonica, l'industria audiovisiva e l'industria editoriale. E' anche mutato l'atteggiamento delle istituzioni europee di fronte all'intervento degli Stati membri in questi settori, non più considerato aiuto di Stato, ma sostegno alla cinematografia europea che vede nelle diverse tradizioni cinematografiche nazionali la tutela dell'espressione europea di fronte al rischio di scomparsa per l'invasione e il successo del cinema statunitense.

La *pluralità dei soggetti* chiamati alla *tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali* rispetta anche l'ambito dell'autonomia politica degli enti locali che possono prima di tutto esprimere un indirizzo politico, tramite le proprie assemblee elettive, diverso da quello dello Stato. Tale interpretazione fatta propria dalla Corte costituzionale assume maggiore rilevanza se collegata al tentativo di definire l'essenza della cultura compiuto dal giudice costituzionale in altra pronuncia (C. Cost. sent. n. 118/1990): l'art. 9 Cost. infatti per il giudice delle leggi "impegna la Repubblica ad assicurare la promozione e lo sviluppo della cultura nonché la tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione, quale testimonianza materiale della civiltà e della cultura del Paese. Anche per quanto si desume da altri precetti costituzionali, lo Stato deve curare la formazione culturale dei consociati alla quale concorre ogni valore idoneo a sollecitare ed ad arricchire la loro sensibilità come persone, nonché il perfezionamento della loro personalità ed il progresso anche spirituale oltre che materiale. In particolare, lo Stato, nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura, deve provvedere alla tutela dei beni che sono testimonianza materiale di essa ed assumono rilievo strumentale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi sia per il loro valore culturale intrinseco sia per il riferimento alla storia della civiltà e del costume anche locale; deve, inoltre, assicurare alla collettività il godimento dei valori culturali

espressi da essa²⁸. Si affermano così il diritto alla conservazione e fruizione della cultura, con la conseguenza della necessaria salvaguardia del patrimonio culturale da ogni situazione di pericolo (guerra, furto, degrado del tempo) ad opera dei pubblici poteri, in relazione alle risorse finanziarie e tecniche disponibili²⁹. Durante le crisi economiche e le emergenze costituzionali in genere, non solo in relazione alla tutela del patrimonio storico ed artistico le risorse finanziarie pubbliche non dovrebbero essere tagliate, ma nemmeno nei confronti della promozione dello sviluppo della cultura, che include certamente la valorizzazione dei beni e delle attività culturali e che ne costituisce la premessa³⁰.

Non solo alcuni “principi fondamentali” indicati negli articoli 1-12 della Costituzione italiana, valorizzati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, possono costituire un riferimento per impedire pesanti effetti, sulla tutela della cultura, dei beni e delle attività culturali in Italia. Anche alcuni principi europei sono in questa direzione. L’articolo 167 del Trattato di Lisbona tratta del patrimonio culturale di importanza europea, del pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, pur riconoscendo il retaggio culturale comune³¹.

L’Unione Europea secondo le previsioni del Trattato incoraggia la cooperazione tra Stati membri e favorisce l’azione di questi ultimi nei settori del miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, della conservazione e della salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea. Inoltre gli scambi culturali non commerciali e la creazione artistica e letteraria sono favoriti con riferimento anche alle attività connesse all’audiovisivo. Sono ancora obiettivi dell’Unione Europea e degli Stati membri la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in

²⁸ Sia consentito sul punto rinviare a G. Cevolín, *Per una nozione giurisprudenziale della materia “beni culturali” 2003-2006*, in V. Piergigli e A.L. Maccari (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, pp. 287-305.

²⁹ Cfr. la diligente ricostruzione in M. Carcione, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell’ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *Aedon*, n. 2/2013.

³⁰ Nonostante l’affermazione così chiara e completa della cultura nell’ordinamento costituzionale durante la crisi economica nessun paese dell’unione europea ha tagliato gli investimenti culturali come l’Italia (S. Settis, *Il diritto alla cultura nella Costituzione italiana*, Udine, 2014).

³¹ Per una corretta impostazione del tema v. : A. Catelani, *Crisi economica e finanza delle autonomie territoriali*, in L. Melica, L. Mezzetti, V. Piergigli, *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova, 2015, pp. 785ss.; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013 che affronta l’argomento del rapporto tra le crisi economiche, il pareggio di bilancio e l’identità costituzionale degli Stati membri dell’Unione europea; F. Capriglione, *Mercato, regole, democrazia. L’Uem tra euroscetticismo e identità nazionali*, Milano, 2013; S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006; G. F. Mancini, *Democrazia e costituzionalismo nell’Unione Europea*, Bologna, 2004; D. Castellano (a cura di), *Europa e globalizzazione*, Napoli, 2003; U. De Siervo (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna, 2001; G. Cevolín, *Costituzione europea? Considerazioni dopo l’11 settembre 2001*, in “*Trasgressioni*” n. 35, luglio-dicembre 2002, pp. 117-120; A. Barbera, *Esiste una “Costituzione europea”?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, pp. 59-82; D. Castellano (a cura di), *L’Europa dopo la sovranità*, Napoli, 1999; D. Castellano (a cura di), *Il contributo della cultura all’Unità Europea*, Napoli, 1990.

materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa e il rispetto e la promozione della diversità delle culture proprie. L'ispirazione dalle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto sono altri obiettivi indicati nel preambolo del Trattato di Lisbona che all'articolo 3 stabilisce che l'Unione Europea deve rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica, e assicurare la tutela e la valorizzazione del proprio patrimonio culturale.

5.- Dalla valorizzazione culturale alla valorizzazione economica.

La relazione tra cultura e sviluppo, tra patrimonio culturale e sviluppo economico, è una certezza a livello internazionale emersa con tutta evidenza nella Conferenza generale delle Nazioni Unite (risoluzione 65/166 del 2010). Il meccanismo della valorizzazione economica ha un doppio effetto, da un lato permette ad una istituzione museale di ricavare delle nuove risorse e all'impresa che gode della deduzione fiscale la possibilità di sperare in un certo numero di vantaggi economici; è quindi possibile distinguere tra valorizzazione culturale e valorizzazione economica; esempi della prima possono essere la carta dei musei gratuiti per gli abitanti della città di Toulouse o l'estrata gratuita per i giovani tra i diciotto e venticinque anni (Museo Marc Chagall di Nizza, 2009); esempi di valorizzazione economica consistono nello sfruttare l'effetto dell'arte contemporanea che tende a divenire una componente importante dell'identità del territorio e fattore di sviluppo e di attrazione turistica, come ha cercato di fare la legge finanziaria francese del 2015³². Tuttavia la sola defiscalizzazione delle attività di tutela e valorizzazione di beni culturali non riesce a raccogliere risorse sufficienti e le sovvenzioni pubbliche statali, regionali e degli enti locali³³ sono sempre necessarie, pur riconoscendo che il biglietto di accesso ai beni culturali consente di limitare i visitatori ai fini della tutela (ad esempio l'accesso a Piazza San Marco a Venezia) e di raccogliere fondi per la valorizzazione³⁴. In Francia tra gli *strumenti giuridici per la valorizzazione economica del patrimonio immobiliare* si possono individuare: il restauro degli antichi centri storici e la valorizzazione economica degli immobili in essi contenuti; l'alienazione a prezzo di mercato (senza l'applicazione del principio di inalienabilità a basso prezzo) tramite il superamento del concetto di demanialità (legato alla tutela del bene) a

³² K. H. Voizard, *La valorisation économique des biens culturels locaux: un nouveau référentiel d'action publique? Le cas française*, in *Aedon*, 2016 convegno "La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie", Tolosa 21 novembre 2014.

³³ In Francia sono i comuni che dedicano una buona parte del loro bilancio alla spesa culturale.

³⁴ K. Blairon, *Le financement local des biens culturels en France et en Italie*, in *Aedon*, 2016 convegno "La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie", Tolosa 21 novembre 2014.

vantaggio del concetto di proprietà che suggerisce l'accento sulla valorizzazione³⁵; la locazione del bene immobile; lo sfruttamento delle possibilità date dall'economia della dematerializzazione come l'utilizzo di marchi, il diritto di sfruttamento dell'immagine che riproduce un monumento³⁶; lo sfruttamento commerciale del monumento attraverso attività commerciali connesse, quali la ristorazione o attività di animazione che consentono l'apertura turistica del monumento (Castello); l'autorizzazione all'occupazione temporanea del suolo pubblico sul quale incide un bene culturale³⁷. In Italia si possono distinguere *strumenti di valorizzazione finanziaria pubblica*, consistenti nella destinazione da parte del contribuente dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di persone giuridiche ed enti pubblici e privati senza scopo di lucro, in una quota degli utili derivati dalle estrazioni del gioco del Lotto, nella distribuzione di fondi *ad hoc* della Presidenza del Consiglio (Pompei, Ostia Antica) e *strumenti di valorizzazione finanziaria privata* quali: le *sponsorizzazioni previste dal d. m. 19 dicembre 2012*, che le distingue in tecnica (una forma di paternariato che comprende progettazione e realizzazione, servizi di montaggio e installazione, forniture arredi o locali) pura (mero finanziamento) e mista (ad esempio progettazione e finanziamento delle attività richieste); *gli atti di liberalità* del singolo privato o dell'impresa, che non comportano una controprestazione (sinnalagma) a fronte dell'investimento, ma semplicemente una deduzione fiscale; le erogazioni liberali delle fondazioni bancarie, i servizi aggiuntivi previsti dall'art. 117 del Codice dei beni culturali; la finanza di progetto per soggetti pubblici con l'affermazione da parte del Consiglio di Stato (sez. VI, 23 luglio 2009, n. 4.639 e sez. VI, 11 luglio 2008, 3.507) della compatibilità della fruizione pubblica con la gestione privata di una parte minoritaria del bene culturale immobile; gli accordi di valorizzazione ex art. 5, comma V, del decreto legislativo n. 85 del 2010, i programmi di valorizzazione e le concessioni di valorizzazione³⁸.

Con la Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) e le c. d. riforme Franceschini conseguenti ai tagli operati al settore nel 2012-2013 e con il decreto legge n. 66 del 2014 si sono ridotte le figure dirigenziali, si è cercato di integrare il settore culturale al turismo e di superare le difficoltà dell'amministrazione

³⁵ Con il conforto del Conseil Constitutionnel, sentenze n. 86 - 207 DC del 26 giugno 1986 e n. 2008 - 567 del 24 luglio 2008.

³⁶ Il Consiglio di Stato (10 luglio 1996, Società Direct Mail Promotion) ha riconosciuto ad un soggetto pubblico il diritto allo sfruttamento delle proprie risorse culturali e intellettuali per il soddisfacimento di un interesse puramente finanziario.

³⁷ P. A. Collot, *Les instruments juridiques de la valorisation économique du patrimoine monumental et urbain*, in *Aedon*, 2016 convegno "La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie", Tolosa 21 novembre 2014; Per una comparazione tra le diverse esperienze in Europa v. F. Giambone, *Politiche per la cultura in Europa. Modelli di governance a confronto*, Milano, 2013; per l'Italia cfr. Antonio Mitrotti, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali* (9 luglio 2018), in www.forumcostituzionale.it.

³⁸ M. Cammelli, *Strumenti giuridici della valorizzazione economica del patrimonio monumentale*, in *Aedon*, 2016 convegno "La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie", Tolosa 21 novembre 2014.

centrale dotando di autonomia i musei italiani *trasformando i poli museali di eccezionale valore in soprintendenze autonome con competenze gestionali per la valorizzazione*. Si è così assistito al passaggio per queste realtà dallo svolgimento di attività prevalentemente burocratiche come la gestione dei rapporti con il personale, la manutenzione, l'organizzazione degli spazi, all'esercizio di competenze gestionali, di più efficaci rapporti con il pubblico, l'attivazione di servizi aggiuntivi³⁹. Elementi di criticità si possono individuare nella necessità di assicurare nuovo personale e non solo nuovi direttori, con una sproporzione retributiva tra il livello dirigenziale e il resto dello spesso scarso personale dipendente⁴⁰.

Come misura di prevenzione della corruzione con la legge n. 190 del 2012 (art. 1, V comma, lett.b) è poi stata introdotta la c.d. *rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni* con riferimento alle aree a più elevato rischio di corruzione⁴¹. L'introduzione di questo principio precauzionale si presta ad avere effetti estremamente critici, per il passaggio di personale dedicato alle attività produttive o al settore dei bandi europei a settori più delicati quali la valorizzazione dei beni e delle attività culturali. Diversi sono i soggetti destinatari dell'azione amministrativa: da una parte società con scopo di lucro e dall'altra parte associazioni di volontariato, privati che devono essere attratti e coinvolti nella valorizzazione e nelle attività culturali. L'articolo 9 della Costituzione prevede una azione positiva di tutti i livelli dei pubblici poteri al sostegno della cultura e questo impone procedure meno burocratiche, un minore ricorso alle procedure informatizzate (o almeno l'adozione di correttivi e di flessibilità nei confronti di soggetti non strutturati in forma di impresa). Infine l'applicazione di misure sanzionatorie si presenta come abnorme giuridicamente in questo settore caratterizzato dal volontariato e dalla assenza di scopo di lucro se di tiene conto del doveroso sostegno alla cultura previsto dall'art. 9 della Costituzione italiana.

L'adozione di *procedure informatiche per il caricamento delle domande e dei rendiconti* alle attività culturali comporta spesso una quantità di "ore-uomo" notevole che vengono richieste alle organizzazioni di volontariato per la gestione dei finanziamenti. In pratica si scarica l'attività che dovrebbe trovare il sostegno della Pubblica Amministrazione su beneficiari spesso mere associazioni di volontariato. Inoltre l'adozione delle rigorose, e a volte 'cervellotiche', regole europee previste per la gestione dei bandi europei (di maggiore rilievo economico) sono applicate da dirigenti e funzionari provenienti da quel settore (bandi europei) al settore culturale, con ingiustificati appesantimenti e controlli meramente

³⁹ G. Piperata, *La valorizzazione economica dei beni culturali: il caso dei musei e delle collezioni*, in *Aedon*, 2016 convegno "La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie", Tolosa 21 novembre 2014.

⁴⁰ Si è parlato da più parti di generali senza esercito.

⁴¹ Le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC procedure appropriate per assicurare la rotazione di dirigenti e funzionari. La selezione e la formazione dovrebbe avvenire in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

formali e non sostanziali (valutazione del risultato culturale). Uno dei criteri più assurdi è il mancato riconoscimento di una spesa per una attività non inserita nel progetto iniziale, quando a volte il passare del tempo consente sinergie ed azioni virtuose che consentono di svolgere attività aggiuntive con poca spesa ed effettivo utilizzo di risparmi prima non prevedibili. L'avvicinarsi di diversi vertici politici sposta gli obiettivi dell'azione di valorizzazione dei beni e delle attività culturali sulla base della, a volte particolarissima, sensibilità culturale, stravolgendo le attività di istituzioni culturali costrette ad inseguire ogni volta argomenti ed obiettivi diversi concretamente richiesti dal nuovo assessore affidato al settore.

Un ulteriore elemento di criticità deriva dalla *introduzione dei principi della concorrenza europea anche al settore della valorizzazione dei beni e delle attività culturali*, secondo una disciplina diversa da quella per il finanziamento della cinematografia europea (e nazionale) da parte dei bandi degli Stati membri.

La disciplina europea prevede, come spesso avviene nel settore della concorrenza, regolamenti europei di esenzione, che consentono di escludere l'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato in particolari casi. Il regolamento europeo di esenzione n. 651 del 7 giugno 2014 relativo al finanziamento pubblico delle *infrastrutture* e delle *attività culturali* si applica nel caso di eventi quali spettacoli e festival o per infrastrutture quali musei, teatri, archivi, biblioteche, istituzioni culturali e artistiche e per il patrimonio immateriale e folcloristico⁴². Il criterio distintivo che consente l'esclusione dell'aiuto di Stato (che va inteso nel senso di aiuto pubblico, potendo ad esempio essere considerato aiuto di Stato anche il sostegno finanziario regionale) è *la mancata influenza negli scambi tra gli Stati membri*⁴³, con una prima interpretazione estremamente restrittiva della Commissione europea secondo cui solo l'assoluta gratuità e la totalità di costi a carico dei pubblici poteri esclude il configurarsi dell'aiuto di Stato. In riferimento alle attività culturali, il criterio che fa considerare non economica l'attività è il pagamento di un biglietto che copre solo una frazione del costo effettivo; viene riconosciuto il carattere economico dell'attività culturale se finanziata da contributi di visitatori o di utenti o attraverso mezzi commerciali quali esposizioni, spettacoli musicali, festival di carattere commerciale. L'attività di dirigenti e funzionari del settore delle attività di valorizzazione dei beni e delle attività culturali, deve, *in una visione estremamente burocratica non condivisibile* misurarsi con questa disciplina che può comportare la valutazione del sostegno pubblico come illegale sotto il profilo del rispetto del diritto della disciplina della concorrenza europea, con

⁴² Secondo l'autore ad esempio non sarebbero influenti negli scambi tra Italia e Slovenia gli spettacoli del Teatro Verdi di Trieste, mentre invece rientrerebbero in una attività di interferenza tra Stati membri le attività dell'Arena di Verona, C. E. Baldi, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Aedon*, n. 3/2014.

⁴³ C. E. Baldi, *Finanziamento della cultura e regole di concorrenza. Nuove prospettive dal ripensamento della Commissione europea*, in *Aedon*, n. 3/2016.

l'obbligo di restituzione e l'inefficacia per il diritto interno con conseguente provvedimento disciplinare per il dirigente che ha firmato l'erogazione⁴⁴.

* *Professore Aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Università di Udine*

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 08 Ottobre 2018 – ANNO XVIII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel
+39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientedititto.it - Testata registrata
presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

Rivista Giuridica Telematica
AmbienteDiritto.it
Anno XVIII

Focus su alcune materie trattate

Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
Diritto urbanistico, dell'edilizia
Diritto dell'energia
Diritto dei contratti pubblici
Pubblica amministrazione
Processo penale, civile e amministrativo
Diritto dell'Unione Europea
Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati:

- Codice dell'Ambiente
- Codice Urbanistico e dell'Edilizia
- Codice dei Beni Culturali
- NUOVO Codice degli Appalti

Dottrina, formulari, un Quotidiano Legale ... e altro ancora in un'unica rivista giuridica telematica che raccoglie al suo interno il miglior scibile giuridico.

* Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente

* Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati

* Banche Dati

ISSN 1974-9562

9 771974 956204

2018

AmbienteDiritto Editore®

www.ambientedititto.it

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientedititto.it

N.B.: AmbienteDiritto Editore - Anticipazione dell'opera collettanea in corso di pubblicazione.

⁴⁴ Nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GUUE C 262 del 19.7.2016, pag. 1 ss.) si può escludere il carattere economico se il contributo richiesto all'utente non supera il 50% dei costi, quantificando in quella percentuale il concetto di "frazione" utilizzato nel documento (C. E. Baldi, *L'intervento pubblico in campo culturale. Il faticoso iter di linee guida condivise*, in *Aedon*, n. 2/2018).