

IL SISTEMA DI “CATALOGAZIONE” INTERNAZIONALE ED EUROPEO DEI BENI CULTURALI: PROSPETTIVE DI TUTELA A CONFRONTO

Maria Rosaria Calamita¹

1. Introduzione

La normativa inerente alla protezione del patrimonio culturale presenta una struttura assai articolata: inizialmente sviluppata, a livello internazionale, per proteggere i beni culturali in tempo di guerra², essa è stata successivamente arricchita da una serie di previsioni applicabili in tempo di pace³, che si sono a loro volta sovrapposte, senza confliggere, alle norme di tutela elaborate da taluni Paesi a livello nazionale.

A questa “stratificazione normativa” si è poi aggiunta la più recente produzione in materia di accordi a livello regionale⁴: si pensi ai progetti di tutela elaborati a livello eurounitario⁵, alle carte panafricane e alle convenzioni americane⁶.

¹ Laurea Magistrale in Giurisprudenza e Laurea Specialistica in archeologia, Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche, Avvocato iscritto all'albo ordinario dell'Ordine degli Avvocati di Foggia, autore di numerosi contributi su rivista e in volume.

² In particolare, si fa riferimento alla Dichiarazione di Bruxelles del 1874 sulle norme e consuetudini di guerra, posta alla base delle successive Convenzioni di codificazione sulla guerra terrestre e su quella marittima, adottate a L'Aja rispettivamente nel 1899 e nel 1907. Per approfondimenti sul tema v. E.M. Magrone, *L'azione dell'UNESCO per la protezione dei beni culturali inseriti nella lista del patrimonio mondiale e culturale in caso di conflitti armati*, in A. Cannone, *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, p. 91 ss.

³ Ci si riferisce alla produzione di norme convenzionali nell'ambito UNESCO, quali la Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954; quella di Parigi del 1970, relativa ai provvedimenti volti a vietare e impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali; la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale del 1972; quella sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo adottata del 2001; la Convenzione per la protezione del patrimonio culturale immateriale del 2003 e quella sulla protezione e la promozione delle diversità di espressioni culturali del 2005.

⁴ Il regionalismo può essere definito, in via di generale approssimazione, come un metodo di integrazione tra Stati geograficamente vicini. L'UE costituisce il più importante ed attuale esempio di questo processo, nonostante lo stallo che attualmente caratterizza il percorso di integrazione europea (basti considerare come siano ormai trascorsi dodici anni dalla ratifica del Trattato di Lisbona e come sia ancora lontano un nuovo appuntamento per la revisione dello stesso). Il modello elaborato nell'esperienza unionale vede un nucleo centrale di norme volte alla liberalizzazione degli scambi commerciali, liberalizzazioni che hanno poi interessato anche i servizi e visto la nascita della moneta unica, nonché la progressiva armonizzazione delle normative interne degli Stati anche in tutta una serie di materie diverse da quelle strettamente connesse all'economia, sulla base di un sistema di competenze suscettibile di ampliamento (per approfondimenti sul regionalismo di matrice europea si rimanda a R. Leal-Arcas, *International Trade and Investment Law*, cit. 74 ss; Id., *Theories of Supranationalism in the EU*, in *Journal of Law in Society*, vo. 8, 2007, 88 ss. Invece, con riguardo al regionalismo in materia commerciale cfr. A. Estevadeordal, K. Suominen, R. Teh, *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge, 2009.).

⁵ Per i quali v. più diffusamente *infra* § 4.

⁶ In Africa, ad esempio, il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale rappresentano per gli Stati una modalità per riaffermare la propria identità culturale, soprattutto all'indomani del processo di decolonizzazione avviato in ambito ONU al termine della Seconda Guerra Mondiale. Ne è testimonianza materiale, tra tanti, il documento prodotto nell'ambito della Conferenza intergovernativa tenuta in ambito UNESCO nel 1975, cui parteciparono gli Stati africani

Obiettivo di questo lavoro è fornire alcuni spunti di riflessione sulle differenze e le analogie tra i diversi strumenti di tutela a beneficio dei beni culturali, con particolare attenzione al sistema delle liste elaborato nell'ambito della Convenzione UNESCO del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale, e il sistema di attribuzione del marchio del patrimonio culturale europeo, promosso in ambito eurounitario.

2. Il sistema delle liste nella Convenzione UNESCO del 1972

Nel preambolo della Convenzione sul patrimonio mondiale e culturale del 1972, gli Stati affermarono compiutamente non solo l'esistenza di un patrimonio comune a tutta l'umanità ma il dovere di intervenire al fine di preservare e tutelare i beni dotati del c.d. *outstanding universal value*⁷. Tale affermazione si basa sull'idea in base alla quale esistono beni culturali che, proprio a causa della caratteristica dell'universalità, impongono a tutti gli Stati e non solo a quello di appartenenza di garantirne la salvaguardia. Sul punto vi è da notare come il settimo considerando della Convenzione del 1972 faccia riferimento ad una "assistenza collettiva" degli Stati firmatari nei confronti del Paese del bene culturale oggetto di salvaguardia; tuttavia è altresì interessante osservare come, subito dopo, nel medesimo preambolo si affermi come detta assistenza non può sostituirsi all'azione dello Stato interessato, ma solo "completarla efficacemente"⁸. Ciò, come abbiamo già in precedenza osservato⁹, è indice del fatto che la condivisione internazionale di problemi comuni non avrebbe mai potuto arrivare al punto da mettere in discussione un pilastro fondamentale del diritto internazionale: la sovranità territoriale. Infatti, la Convenzione *de qua* non assicura la protezione di tutto il patrimonio culturale esistente, ma solo di quei beni inseriti all'interno di specifiche liste: la *World Heritage List* (inerente ai beni aventi valore di universalità) e la *World Heritage List in Danger* (cioè la lista del

dal titolo *Cultural policies in African Member States: present situation and trends*, cui seguì, in ambito OUA (*Organization of African Unity*) la conclusione della *Cultural Charter for Africa* nel 1976 e, poi, *The Charter for African Cultural Renaissance*, sottoscritta a Nairobi nel 2006, durante la prima Conferenza dei Ministri per la cultura nell'ambito dell'Assemblea ordinaria dell'Unione africana.

In America, il Brasile e il Messico si caratterizzano, invece, per un forte multiculturalismo che ha innestato una risposta normativa assai attenta alla tutela e al riconoscimento dei cosiddetti "diritti di gruppo" o diritti collettivi, soprattutto nel campo della protezione dei beni culturali immateriali (per approfondimenti sul tema si rinvia, anche per ulteriori rinvii bibliografici, a P.L. Petrillo, *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale: spunti comparati*, in E. Catani, G. Contaldi, F. Marongiu Buonaiuti, *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea*, Macerata, 2020, p. 149 ss.).

⁷ Cfr. I. C. Macchia, *Il mantenimento dell'outstanding universal value dei siti UNESCO: esempi significativi nella prassi degli organi della Convenzione del 1972 e delle autorità nazionali*, in E. Baroncini (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019, p. 138 ss.

⁸ Afferma il preambolo: «Considerato che dinanzi all'ampiezza e alla gravità dei nuovi pericoli spetta alla collettività internazionale di partecipare alla protezione del patrimonio culturale e naturale di valore universale eccezionale mediante un'assistenza collettiva che, senza sostituirsi all'azione dello Stato interessato, la completerà efficacemente».

⁹ Ci sia consentito il rimando ad un nostro precedente contributo dal titolo *L'influenza della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio culturale e naturale su alcune recenti pronunce del giudice amministrativo: il caso del McDonald's alle Terme di Caracalla*, in *Giustamm.it, Rivista di diritto amministrativo*, n. 8/2020.

patrimonio culturale e universale in pericolo)¹⁰. E, affinché un bene possa essere iscritto nella lista UNESCO, è necessaria l'attivazione della procedura finalizzata all'iscrizione da parte dello Stato territoriale su cui insiste.

È poi fondamentale che il bene soddisfi contemporaneamente le condizioni del c.d. “sistema dei tre pilastri”: integrità, autenticità e predisposizione di un adeguato sistema di protezione e gestione che ne garantisca la salvaguardia¹¹. In ambito UNESCO, dunque, solo all'esito positivo della procedura descritta subentrano l'interesse e l'azione della comunità internazionale a che il patrimonio culturale o naturale individuato ottenga la giusta protezione. Ciò fa sì che, in caso di urgenza, il Comitato intergovernativo (istituito all'art. 8 della Convenzione) possa procedere autonomamente all'iscrizione del bene nella WHLD (art. 11 par. 4). Ciò accade quando lo Stato territoriale, ad esempio, non si adopera affinché sia effettivamente garantita la conservazione del sito o ponga in essere attività (si pensi a quelle connesse all'estrazione di gas e petrolio o di trasformazione del territorio) in grado di mettere in pericolo l'integrità del bene oggetto di tutela. Non solo, ma il Comitato può procedere *sua sponte* alla completa cancellazione del sito dalle liste, così come previsto negli *Orientamenti*, ai parr. 9, 192 e 196. Tuttavia, ed è questa a – nostro avviso – una forte criticità del sistema UNESCO, la Convenzione non prevede espressamente alcuna sanzione a carico dello Stato che ponga in pericolo l'esistenza o la conservazione di un sito inserito nelle WHL¹². L'unica attività “para-sanzionatoria” possibile, per così dire, è quella della rimozione del sito dalla lista e la iscrizione nella WHLD o,

¹⁰ V. il par. 52 degli *Orientamenti* (OG) elaborati dal Comitato del patrimonio mondiale (organo istituito dalla Convenzione stessa) aggiornati al 2019. Per approfondimenti sui contenuti della Convenzione del 1972 e sul funzionamento del sistema delle liste si rimanda a A. Cannone, *Listing e delisting nella Convenzione sul patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972*, in Id. (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, 23 ss.

¹¹ Secondo il par. 82 OG (cioè le *Operation Guidelines*), un sito soddisfa le condizioni di autenticità quando i suoi valori culturali si esprimono in modo veritiero e credibile in diversi attributi. In pratica, l'autenticità rinvia, a sua volta, ad ulteriori due caratteristiche, cioè, la veridicità e la credibilità. A seconda, poi, del bene culturale considerato, l'applicazione dei criteri è diversa. Ad esempio, per affermare che un sito archeologico è dotato della caratteristica della autenticità, esso dovrebbe non essere stato interessato da interventi umani in grado di comprometterne l'originalità. Per questa via, il sito deve essere in grado di offrire una testimonianza veritiera e credibile del passato che rappresenta. Secondo il par. 88 OG, la caratteristica dell'integrità attiene alla completezza del bene; nel caso del sito archeologico, essa atterrà specificamente ai suoi confini, alla sua completezza e al suo stato di conservazione. Anche in questo caso, il concetto di integrità rinvia ad ulteriori sub-concetti: gli attributi in grado di veicolare il valore universale del sito sono a rischio di deterioramento? il sito è di dimensioni adeguate per garantire una presentazione completa delle caratteristiche che ne trasmettono il significato? Il sito contiene tutti gli attributi che ne determinano l'eccezionale valore universale? (Per approfondimenti si rinvia al manuale dal titolo *Gestire il patrimonio culturale*, a cura dell'ICCROM, Roma, 2019, p. 40 ss.).

Il piano di gestione è volto ad assicurare, secondo il par. 78 OG, a garantire la salvaguardia del bene candidato. Lo Stato si impegna a porlo in essere e a garantirne l'esecuzione all'atto di domanda di iscrizione nelle liste. L'UNESCO non ha mai provveduto a delineare in maniera puntuale la struttura del piano, limitandosi a fissare linee di generali che possono acquisire rilevanza giuridica attraverso l'intervento del legislatore statale (cfr. G. Iacovone, *I piani di gestione relativi ai beni inseriti nella Lista del patrimonio mondiale, culturale e naturale*, in A. Cannone, *op. cit.*, p. 77 ss.).

¹² Così T. Scovazzi, *La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale nella sua applicazione ai beni culturali*, in A. Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, *op. cit.*, 14.

ancora, la completa cancellazione del bene, qualora essa perda le caratteristiche che ne hanno consentito l'ingresso nella lista.

È poi importante osservare, a tal riguardo, come l'iscrizione del bene nella WHLD faccia sì che lo Stato possa accedere ad una assistenza finanziaria prioritaria¹³. L'UNESCO ha infatti istituito il "fondo del Patrimonio mondiale" volto a sostenere i progetti di restauro di siti iscritti nelle liste del patrimonio mondiale¹⁴. Tale fondo si basa sui contributi versati dagli Stati contraenti e da donazioni libere, private o pubbliche. Sebbene il fondo disponga della cifra annuale piuttosto modesta, ciò non toglie come la possibilità di accedere a dei fondi in grado di aiutare gli Stati a sostenere i costi relativi alla tutela e alla conservazione dei siti costituisca certamente uno dei maggiori punti di forza della Convenzione del 1972.

D'altro canto, però, va osservato come l'unico obbligo effettivo imposto agli Stati dalla Convenzione è la presentazione, a norma dell'art. 29, di rapporti periodici al Comitato intergovernativo sulle misure adottate e sulle azioni intraprese al fine di darvi applicazione. Ad oggi, dunque, non può che constatarsi come solo ove effettivamente gli Stati parte siano animati da una sincera cooperazione potranno trovare attuazione non solo gli obblighi sanciti dalla Convenzione, ma anche le raccomandazioni e le decisioni del Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio culturale e naturale.

3. Gli strumenti di protezione attivati a livello eurounitario: il marchio del patrimonio europeo

L'Unione non dispone delle competenze esclusive in grado di attribuirle libertà di azione nella gestione del patrimonio culturale; la sua funzione, in questa materia, è quella di incoraggiare la cooperazione tra Stati membri, nonché appoggiare e integrare l'azione di questi ultimi, con particolare riguardo alla conoscenza e diffusione della storia e della cultura dei popoli europei (art. 167 TFUE)¹⁵.

¹³ V. par. 236 OG, nonché, per la dottrina, T. Scovazzi, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴ Per la dottrina v. F. Lenzerini, *Articles 15-16 World Heritage Fund*, in F. Francioni e F. Lenzerini (ed.), *The World Heritage Convention. A Commentary*, Oxford, 2008, p. 269 ss.

¹⁵ Come noto, il sistema giuridico dell'Unione europea si basa sull'attribuzione alle Istituzioni della competenza ad agire in una serie di materie (e solo in quelle); infatti, ai sensi dell'art. 5 par. 2 del TUE, l'Unione non dispone di una competenza generale ad agire, ma solo nei limiti delle competenze esplicitamente attribuitele dagli Stati. Pertanto, le competenze che non risultino assegnate alle Istituzioni europee sulla base dei Trattati, restano pieno appannaggio dei Paesi membri. Il TFUE, poi, agli artt. 3-6 fornisce un'elencazione completa dei diversi settori rispetto ai quali sono attribuite competenze all'UE, ripartendoli sulla base del rapporto esistente tra tali competenze e quelle degli Stati membri. In generale si distinguono competenze esclusive (in cui, molto brevemente, solo l'Unione può adottare atti obbligatori), competenze concorrenti (in cui il potere di adottare atti giuridicamente vincolanti appartiene sia alle istituzioni che agli Stati membri, sebbene questi ultimi siano abilitati ad esercitare la propria competenza solo fintanto che l'UE non abbia esercitato i suoi poteri) e competenze di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri (consistenti in n'attività di assistenza all'azione dei Paesi membri, che non impedisce l'esercizio delle competenze statali e che non può avere quale risultato l'armonizzazione delle normative degli Stati membri. Quest'ultima tipologia di competenza è quella che caratterizza la materia culturale e, pertanto, la valorizzazione, la gestione e la tutela del patrimonio sono lasciate alle scelte

In questo ambito, l'Unione non ha mancato poi di porre in essere programmi specifici, come – da ultimo – il progetto “Europa creativa 2021-2027”, attraverso il quale è stata predisposta la possibilità di accedere ad un sostegno economico alle attività di partenariato tra Stati membri volti alla tutela del patrimonio culturale¹⁶.

In questa sede ci si vuole soffermare sul progetto del marchio del patrimonio europeo, istituito con la Decisione 1194/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio; progetto che – similmente a quanto avviene in ambito UNESCO – mira ad attribuire, all'esito di una procedura attivata dallo Stato in cui il bene insiste, un marchio con l'obiettivo di «valorizzare l'importanza e i profili dei siti che hanno rivestito un ruolo fondamentale nella storia e nella costruzione dell'Unione europea e diffondere tra i cittadini una maggiore conoscenza della costruzione dell'Europa nonché del patrimonio culturale comune»¹⁷. In pratica, l'attribuzione del marchio è volta a favorire la conoscenza delle radici comuni europee, cioè, siti nei quali è possibile individuare elementi precipi dello sviluppo storico della civiltà regionale interessata, con finalità eminentemente educative.

Quanto alla procedura di attribuzione del marchio, similmente a quanto accade in ambito UNESCO, essa avviene nel pieno rispetto della sovranità territoriale, nel senso che essa si apre su richiesta dello Stato territoriale in cui il bene candidato insiste.

Rispetto alle caratteristiche che il bene deve presentare al fine dell'attribuzione del marchio, l'art. 7 della decisione prevede tre gruppi: il gruppo a) comprende i beni che svolgono un ruolo nella storia e nell'integrazione europea o nello sviluppo e nella promozione dei valori comuni; il gruppo b) riguarda i siti cui è connessa la realizzazione di un progetto specifico (comparabile al piano di gestione previsto in ambito UNESCO), atto al soddisfacimento di tutti i requisiti ivi previsti: sensibilizzazione dei cittadini alla rilevanza europea del sito, organizzazione di attività didattiche, accesso multilinguistico alla conoscenza dello stesso, attività di messa in rete, miglioramento dell'attrattiva su scala europea; il gruppo c) comprende quei beni per i quali è obbligatoria la presentazione di un

di ciascuno Stato, mentre il ruolo dell'Unione si sostanzia nell'integrazione e nel sostegno offerto ai progetti attivati da ciascun Membro (Per approfondimenti sul riparto di competenze tra UE e Stati membri v. l'editoriale a cura di P. De Pasquale, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2019/2).

¹⁶ Più nello specifico, il programma Europa creativa comprende una sezione cultura (con un budget sino a fino a 609 000 000 euro) per promuovere i settori culturali e creativi europei, una sezione media (fino a 1 081 000 000 euro) per sostenere l'industria audiovisiva europea e una sezione transettoriale (fino a 160 000 000 euro) per sostenere azioni che abbracciano il settore audiovisivo e altri settori culturali e creativi. La base giuridica per lo svolgimento di detta attività è rinvenibile nel *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013* (per ulteriori approfondimenti, in generale sul Programma Europa Creativa cfr. anche M. Castellaneta, *Il marchio del patrimonio europeo e il meccanismo UE sulla valutazione del patrimonio culturale*, in A. Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, 42, nonché M. Lastilla, *I settori culturali e creativi nella nuova Agenda europea per la cultura*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2019, p. 689 ss.

¹⁷ V. *Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo* {SEC(2010) 197} {SEC(2010) 198} /* COM/2010/0076 def., disponibile su eur-lex.europa.eu.

progetto in grado di soddisfare requisiti specifici, questa volta legati alla conservazione e gestione del sito.

4. Spunti comparativi in relazione agli obiettivi di tutela a livello unionale e internazionale

Alla luce di quanto sin qui descritto appaiono evidenti le sostanziali differenze nei meccanismi di “catalogazione”, per così dire, del patrimonio culturale a livello internazionale e in sede eurounitaria; differenze che non sembrano foriere di conflitti tra sistemi, che, invece, convivono perfettamente¹⁸. Ciò perché, di fatto, le finalità per le quali i due sistemi in commento sono stati approntati risultano essenzialmente divergenti: da un lato, il meccanismo delle liste elaborato in ambito UNESCO ha ad oggetto la classica attività di tutela dei beni culturali, con ciò intendendo l’attività volta a preservare il bene dalle modificazioni connesse all’attività antropica o naturale, che possono far venir meno gli elementi dell’integrità e della autenticità dello stesso. Alle finalità di tutela sono poi connesse le attività di valorizzazione e comunicazione del bene culturale, affinché – attraverso la comprensione da parte dei cittadini dell’importanza di tali beni per la storia dell’umanità – sia possibile trasmettere detti beni ai posteri e ad essi affidarne la futura preservazione.

Invece, come sommariamente osservato, in ambito eurounitario quello della tutela assurge al rango di obiettivo intermedio: ciò non significa certamente che l’UE non voglia o non sappia riconoscere il valore intrinseco del patrimonio culturale o che non si prefigga l’obiettivo della tutela *tout court*: queste finalità, tuttavia, cedono il passo al preminente interesse all’affermazione dell’identità europea e alla prospettiva del bene in chiave di fonte economica, grazie anche alla promozione e diffusione della conoscenza del sito¹⁹.

Quanto descritto si dimostra comunque coerente rispetto agli obiettivi primari delle due organizzazioni: l’UNESCO nasce con il precipuo compito di tutela e valorizzazione della cultura a livello internazionale, nonché di promozione della diffusione della scienza; l’UE è un’organizzazione a carattere regionale, avente quale fine la costituzione di un’economia unica, cui si accompagna un processo di integrazione continua anche in molte altre materie, nella quale il rafforzamento dell’identità europea costituisce tappa ineludibile, in onore del “motto” che sin dalle origini ha sintetizzato l’anima dell’Unione: “Unità nella diversità”.

¹⁸ L’art. 5 della decisione 1194/2011 afferma che la Commissione e gli Stati membri «provvedono affinché vi sia complementarità e un valore aggiunto dell’azione rispetto ad altre iniziative nel campo del patrimonio culturale quali l’elenco del Patrimonio mondiale dell’UNESCO, la lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell’umanità dell’UNESCO e gli itinerari culturali europei del Consiglio d’Europa».

¹⁹ In questo senso già M. Castellaneta, *op. cit.*, p. 45.

Inoltre, nel caso dell'UNESCO, affinché sia possibile la permanenza del sito nell'elenco, è necessario che siano mantenute sincronicamente le caratteristiche dell'integrità e dell'autenticità; in mancanza delle quali la cancellazione è conseguenza quasi automatica.

Una situazione di questo tipo si è verificata nel caso del Santuario dell'Orice d'Arabia, oasi paesaggistica in Oman. Gli esperti dell'UNESCO si erano infatti trovati dinanzi a risultati sconcertanti con riguardo alla conservazione del sito, a causa della scomparsa di circa quattrocentocinquanta esemplari di orici uccisi dai bracconieri e destinati al commercio illegale. Successivamente lo Stato territoriale decise di dare avvio, proprio in quella zona, ad esplorazioni minerarie per la ricerca di petrolio e gas. A quel punto, l'UNESCO inviò all'Oman una comunicazione con la quale avvertiva che la prosecuzione di tali attività sarebbe stata considerata una piena violazione della Convenzione, con conseguente iscrizione del sito nella WHLD. L'Oman, per tutta risposta, inviò esso stesso una richiesta di cancellazione del sito dalla *World Heritage List*, indubbiamente al fine di evitare che fosse la comunità degli Stati, rappresentata dall'UNESCO, a provvedere ad una azione di disposizione circa la classificazione del bene, attinente alla sovranità dello Stato²⁰.

Niente di tutto ciò, invece, accade nell'ambito dell'UE, in cui l'integrità del sito si dimostra irrilevante, così come accaduto nel caso del campo di Westerbork nei Paesi Bassi: distrutto nel 1971, il marchio europeo gli è stato ugualmente attribuito per il memoriale ivi costruito nel 1983; così dimostrando come sia il messaggio culturale ed educativo veicolato, non la struttura iniziale, ad essere oggetto del marchio culturale europeo.

Inoltre, come visto, l'inserimento di un sito alle liste UNESCO garantisce altresì l'accesso ad una seppur minima parte di fondi destinati alla tutela del bene culturale interessato. In ambito UE, invece, non esiste ancora, ad oggi, un fondo specifico dedicato alla sovvenzione di iniziative di promozione e tutela dei siti recanti il marchio UNESCO²¹. Non solo, ma la Corte dei Conti europea ha altresì segnalato come malgrado l'intento dell'UE sia quello di accrescere l'impatto sociale degli interventi in ambito culturale, gli obiettivi dei PO e dei progetti FESR siano prevalentemente economici. Il FESR può sì finanziare la conservazione di siti a rischio, ma solo in presenza di effetti economici e sociali immediati, proprio secondo le finalità dinanzi espresse; altrettanto dicasi per il programma "Europa creativa", nel cui ambito un ritorno economico, spesso conseguito attraverso strategie di

²⁰ Per approfondimenti sulla vicenda si rinvia a I. C. Macchia, *Il mantenimento dell'outstanding universal value dei siti UNESCO: esempi significativi nella prassi degli organi della Convenzione del 1972 e delle autorità nazionali*, in E. Baroncini (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019, p. 138 ss.

²¹ Cfr. M. Castellaneta, *op. cit.*, p. 58.

promozione turistica, potrebbe però essere controproducente per la conservazione dei siti del patrimonio culturale²².

Quanto alle criticità segnalate in ambito UNESCO con riguardo al controllo e alla possibilità di sanzionare gli Stati inadempienti, non è neanche possibile immaginare che ciò avvenga in ambito UE: sebbene quest'ultima disponga di mezzi sanzionatori effettivi nei confronti dei suoi membri, tali mezzi non possono essere utilizzati in materia culturale, a causa delle competenze meramente sussidiarie attribuite all'Unione in questo campo, limitate al sostegno e al rafforzamento delle politiche attuate dagli Stati, unici titolari della competenza in campo culturale.

²² V. la relazione speciale della Corte dei Conti europea dal titolo *Gli investimenti dell'UE nei siti di interesse culturale meritano maggiore attenzione e coordinamento*, Bruxelles, 2020, p. 5, disponibile su www.eca.europa.eu.