

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DI VERIFICA DELL'INTERESSE CULTURALE TRA LIMITI E CRITICITÀ.

Mario Tocci *

Abstract [Ita]: Il procedimento amministrativo di verifica dell'interesse culturale presenta tuttora numerosi limiti, vieppiù sottesi a rilevanti criticità. Anzitutto e oggidi, l'ordinamento giuridico non consente la riconoscibilità giuridica del patrimonio culturale in sé. Nondimeno, le Regioni e le Province Autonome non sono ancora legittimate al riconoscimento di beni culturali identitari. Alla luce di tali limiti e in considerazione delle suddette criticità, sono maturi i tempi per il riconoscimento - a livello locale - di una nuova categoria di beni culturali, efficacemente definibili quali beni "para-culturali" o "memorialistici"; nondimeno risulterebbe utile indagare scientificamente sull'utilizzabilità dell'intelligenza artificiale nel procedimento amministrativo medesimo.

Abstract [Eng]: The administrative verification procedure of the cultural interest still has many restrictions, often related to real criticalities. First and foremost, it's not possible to recognize specifically a cultural heritage. Moreover, Regions and Autonomous Provinces are unable to recognize some cultural identitary assets. This paper aims to explain that restrictions and criticalities, also containing an original proposal concerning the regional (or provincial, regarding Trento and Bolzano) recognition of a new type of cultural asset, the "para-cultural" or "memorialistic" asset, and a thinking about the applicability of the artificial intelligence.

SOMMARIO: 1. I procedimenti amministrativi di attribuzione del carattere culturalistico, anche al lume delle diverse tipologie di interesse culturale. - 2. Riconoscibilità giuridica del bene culturale ma non del patrimonio culturale in sé: una vecchia problematica. - 3. Ammissibilità ordinamentale di una macro-tipologia procedimentale di riconoscimento a disciplina regionale o provinciale: i beni "para-culturali" o "memorialistici". - 4. I beni "para-culturali" o "memorialistici" come strumenti ausiliari di rigenerazione urbana. - 5 Problemi, effettivi e inesistenti, conseguenti all'ipotizzato mero riconoscimento dei beni "para-culturali" o "memorialistici". - 5.1 Applicabilità delle disposizioni normative circa gli strumenti di "pianificazione programmatica". - 5.2 L'inapplicabilità delle disposizioni sulla fiscalità di vantaggio. - 5.3. L'ignavia del potenzialmente risolutore legislatore europeo. - 6. Una riflessione finale: l'utilizzabilità procedimentale dell'intelligenza artificiale.

1. I procedimenti amministrativi di attribuzione del carattere culturalistico, anche in ragione delle diverse tipologie di interesse culturale.

A dispetto delle tendenze di semplificazione, sempre più preponderanti (e fortunatamente prevalenti)¹, l'ordinamento giuridico italiano contempla due distinti procedimenti finalizzati all'attribuzione del carattere culturalistico ad una determinata cosa², ancorché espressiva di valore immateriale.

Segnatamente, a seconda del regime dominicale, si applica il procedimento di verifica dell'interesse culturale di cui al disposto dell'art. 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio alle cose appartenenti agli enti pubblici e alle persone giuridiche private senza scopo di lucro *ex art. 10 comma secondo del medesimo*, mentre è necessario il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui al disposto dell'art. 13 del prefato Codice per le cose in proprietà di altri soggetti *ex art. 10 comma terzo di esso*.

La differenza tra i due procedimenti non è meramente formale, ma ha rilevanti ricadute sostanziali.

Difatti, la verifica interviene posteriormente all'assoggettamento della *res* alle disposizioni protezionistiche peculiari dei beni culturali, in quanto il vincolo culturale risulta imposto presuntivamente e dura finché la preordinata attività non sia conclusa³.

Tanto implica una grave criticità, laddove il soggetto proprietario del bene potrebbe essere indotto a non richiedere mai l'avvio del procedimento ovvero il competente dicastero potrebbe preferire di non darvi mai corso *ex officio*, onde sfuggire all'alea dell'ablazione dei privilegi di tutela. Ciò potrebbe allora rappresentare un punto di partenza per future ricerche volte a individuare un rimedio normativo idoneo all'introduzione dell'obbligo di instaurazione procedimentale. Ad esempio, *de iure condendo*, sarebbe ipotizzabile l'attribuzione ai Prefetti o ai Procuratori della Repubblica della potestà di disporre l'avvio del procedimento *de quo* ogniqualvolta essi ravvisassero la necessità di accertare l'effettiva culturalità del presunto bene culturale. Per vero una novella legislativa di tal guisa consentirebbe notevoli risparmi di spesa pubblica, attraverso l'eliminazione dal "catalogo" dei beni culturali di *res* prive effettivamente di valenza culturalistica, al lume dell'ingente quantitativo di risorse economiche indispensabili per l'attuazione degli interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

L'interesse culturale, che - come si è già detto - implica l'attribuzione della culturalità a una cosa, ha varie gradazioni, da mettere in relazione con la proprietà del bene riguardato (la quale può essere di un soggetto pubblico o privato), ma anche con la qualità dello stesso.

Si distinguono: l'interesse culturale semplice, l'interesse culturale particolarmente importante e l'interesse culturale eccezionale.

Per vero, non esiste una nozione estesa e paradigmatica di ciascuna tipologia dell'interesse culturale; donde il Legislatore dovrebbe al riguardo intervenire, nondimeno ciò costituendo un punto di partenza di ulteriori studi.

1 *Avvocato - Dottore di ricerca.

G.F. FERRARI - J.O. FROSINI (EDS.), *Better Regulation and Administrative Simplification: a Comparative Study*, Bologna, 2007; M. P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in G. VESPERINI (A CURA DI), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002.

2 M. TIMO, *La disciplina dei beni culturali. Tendenze attuali ed aspetti problematici*, Pisa, 2017, p. 153.

3 Sul punto: TAR Liguria, Sez. I, 19 maggio 2014, n. 787.

2. Riconoscibilità giuridica del bene culturale ma non del patrimonio culturale in sé: una vecchia problematica.

La normativa italiana di dettaglio non si è mai curata dell'elaborazione del concetto di «patrimonio culturale» come entità a sé.

Al patrimonio culturale hanno sempre e soltanto fatto riferimento le fonti di produzione del diritto di natura costituzionale e sovranazionale. Sicché, *ab ovo*, il procedimento ricognitivo (per quel che in questa sede interessa) non riguarda il patrimonio culturale ma il singolo bene culturale.

Il patrimonio culturale è una categoria di risulta, poiché nel suo alveo confluiscono tutti i beni culturali già così qualificati. D'altronde, non v'è chi non veda che in sede normativa sia relativamente più facile scrivere elenchi di beni culturali piuttosto che definire la consistenza di un bene culturale⁴. Tanto conduce, però, a spostare l'attenzione del Legislatore sul valore (o interesse) culturale del bene, dal cui accertamento dipende appunto la qualificazione di un bene come culturale. Indi, il valore culturale potrebbe assurgere - come sostenuto⁵ - a bene giuridico a parte, immateriale, distinto dal bene materiale concreto e prescindente da qualsivoglia profilo economico-patrimoniale, in modo da neutralizzare la rilevanza di ogni assetto proprietario e renderne centrale la destinazione alla pubblica fruizione.

Siffatta visione non sottende un'idea "socialistica", che pure si è cercato di intravedere a tutti i costi⁶, ma permette di includere i beni culturali nella più ampia categoria dei beni comuni (di cui scrisse la Commissione Rodotà⁷ nel 2008), preclusi dall'assoggettività a un regime di proprietà privata assoluta, *melius* idiosincratice⁸, perché di pubblica fruibilità, ma non per questo insuscettibili di divenire oggetto di diversi diritti dominicali: cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona⁹ e che, pertanto, devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future. Anzi, a proposito di beni culturali si potrebbe richiamare la visione pluralista della proprietà¹⁰, tale per cui il regime proprietario si distingue in base al bene che ne sia oggetto e al soggetto che ne sia titolare in vista della peculiare funzione sociale di volta in volta attribuibile *ex art. 42 Cost.*¹¹ O, se non si volesse graduare la proprietà, si potrebbe ammettere la tesi dell'ascrivibilità dei beni culturali in un

4 F. RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in E. BATTELLI - B. CORTESE - A. GEMMA - A. MASSARO, *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma-Tre Press, Roma, 2017, p. 94.

5 M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1976, p. 5.

6 B. CORTESE, *Patrimonio culturale, diritto e storia*, in E. BATTELLI - B. CORTESE - A. GEMMA - A. MASSARO, *op. cit.*, p. 20.

7 Commissione nominata con il decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007 e incaricata di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici; consegnò al Guardasigilli, nel febbraio del 2008, una proposta fortemente innovativa mai realmente presa in considerazione dalla politica.

8 U. MATTEI, *Beni culturali, beni comuni, estrazione*, in E. BATTELLI - B. CORTESE - A. GEMMA - A. MASSARO, *op. cit.*, p. 152.

9 D. D'ORSOGNA - A. IACOPINO, *El patrimonio cultural en el marco del la teoría de los bienes comunes. ¿De lo público "institucional" a lo público "común?"*, in *Ambientediritto*, 2/2022

10 S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, *passim*.

11 F. LONGOBUCCO, *Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati*, in E. BATTELLI - B. CORTESE - A. GEMMA - A. MASSARO, *op. cit.*, p. 213.

tertium genus, proprio perché beni di pubblica fruibilità, come argomentato da tempo in giurisprudenza¹² e dottrina¹³.

Quantunque, la mancata (a tutt'oggi) elaborazione del concetto di «patrimonio culturale» come entità a sé è, con ogni evidenza, una scelta del legislatore. Che però, finora, ad avviso di chi scrive, non si è rivelata premiale in quanto ha verosimilmente rappresentato il vero ostacolo all'ideazione di politiche di promozione e valorizzazione del complessivo compendio culturale nazionale, laddove risulta ancora impossibile individuare il minimo comun denominatore di qualsivoglia azione positiva volta a produrre effetti per così dire "di categoria", ossia in generale ed astratto, come tali applicabili indistintamente a tutti i beni culturali.

Né varrebbe, ad eventuale confutazione, la pur autorevole tesi di chi pretenderebbe di affermare che la promozione della cultura possa non coincidere con la tutela del patrimonio culturale, alla luce dell'inopinata considerazione in virtù della quale la prima possa svolgersi anche mediante sperimentazioni e nuove creazioni negatorie dell'esistente¹⁴; che, invece e piuttosto, proprio in ragione di tale asserzione, deve costituire la base di partenza.

Di certo, bisogna evitare di confondere - così da scongiurare un'irragionevole sineddoche - contenuti (i beni culturali in senso stretto) e contenitori (musei o parchi archeologici), salvo che questi ultimi abbiano a propria volta rilevanza culturale (come i musei ospitati in edifici di pregio).

Al patrimonio storico-artistico della Nazione vollero poi fare riferimento i Costituenti nell'art. 9 della Carta Costituzionale; sicché occorre comprendere se e in quale misura, eventualmente, la nozione positivizzata di patrimonio storico-artistico coincida con quella, più dogmatica, di patrimonio culturale. Come si dirà innanzi, l'art. 2 del d. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 sottendeva (e tuttora l'art. 9 del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio sottende) al *genus* dell'interesse culturale le *species* dell'interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etno- antropologico. Ciò faceva apparire (e mostra tuttora) una non corrispondenza tra il patrimonio storico-artistico della Nazione e, appunto, l'insieme dei beni culturali espressivi di una di quelle *species* di interesse culturale (tralasciando, vieppiù, i beni archivistici e librari). Un'importante (e remediale, per certi versi) chiave interpretativa è stata data dalla Corte Costituzionale¹⁵, che ha ritenuto il disposto dell'art. 9 del d. Lgs. 22 gennaio n. 2004 n. 42, nelle more sostitutosi al d. Lgs. 490/1999, quale norma "interposta" tra la Costituzione e la legislazione ordinaria, indi immediatamente attuativa della Carta medesima. Se ne potrebbe tracciare, segnando anche un punto di partenza di possibili ricerche future, un principio alla stregua del quale gli interessi storico ed artistico vanno piuttosto interpretati come valori transeunti, di talché il patrimonio culturale risulta composto da beni che, muniti di una delle prefate specialità di interesse culturale, denotino

12 Cass. Civ., Ss. Uu., 10 marzo 1969, n. 763, in *Giurisp. It.*, 1969, p. 987.

13 G. CARDUCCI, *La restitution internationale des biens culturels et objets de l'art*, L.G.D.J., Parigi, 1997, p. 396; M. CALVANO, *I beni culturali: restituzione dei beni illecitamente esportati e nuova disciplina dell'esportazione*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1995, pp. 761 ss.; S. RODOTÀ, *Lo statuto giuridico del bene culturale*, in *Annali dell'Associazione "Bianchi Bandinelli"*, Roma, 1994, pp. 15 ss.

14 A. L. TARASCO, *Ai confini del patrimonio culturale tra luoghi comuni e processi di produzione della cultura*, in *Aedon*, 1, 2018, par. 3.

15 Corte Cost., 17 luglio 2013, n. 194. Per un approfondimento: S. CAVALIERE, *Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale in tema di altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014, pp. 7 ss.

un aspetto memoriale della Nazione (valore storico) e abbiano una cifra estetica percettibile (valore artistico).

D'altronde, il patrimonio storico-artistico (insieme al paesaggio) rappresentano l'immagine forse più fedele della storia e dell'identità di un Paese, costituendo una vera e propria eredità in cui il Paese medesimo si riconosce e radica il presente, per guardare con lungimiranza al proprio futuro¹⁶. È il concetto "giusculturalistico" di *heritage* (di cui aveva già parlato autorevole dottrina straniera¹⁷), altresì da sviluppare come *asset* economico in quanto parte della ricchezza di un luogo e della relativa popolazione¹⁸. Per vero, nel 1972, la Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, ratificata dall'Italia con l. 6 aprile 1977 n. 184, aveva individuato quale patrimonio culturale mondiale di eccezionale valore universale l'insieme dei siti inseriti nell'apposita *Lista del Patrimonio Mondiale*, meglio nota come *World Heritage List*¹⁹.

Il quadro nozionistico ha beneficiato di un'importante esemplificazione allorché è stata stipulata, nel 2005, a Faro, la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, ratificata dall'Italia con l. 1 ottobre 2020 n. 133²⁰.

Detta Convenzione, al disposto dell'art. 2a, definisce il patrimonio culturale come un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente dalla loro appartenenza, come riflesso ed espressione dei propri valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione... ricomprendente tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione tra l'uomo e i luoghi nel corso del tempo.

Siffatta definizione non implica requisiti di forma o di manifestazione, includendo elementi materiali e immateriali, mobili e immobili. Nel 2003 e nel 2005 l'UNESCO ha adottato, a Parigi, la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale²¹ e la Convenzione per la protezione e la promozione delle diversità culturali²², rispettivamente ratificate dall'Italia con leggi 27 settembre 2007 n. 167 e 19 febbraio 2007 n. 19. La prima ha esteso (con l'art. 2, comma primo) il perimetro del patrimonio culturale a prassi, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, *know-how*, strumenti, oggetti, manufatti e spazi

16 M. A. CABIDDU, *Bellezza - Per un sistema nazionale*, Napoli, 2021, p. 16.

17 D. LOWENTHAL, *Possessed by the past. The heritage crusade and the spoils of history*, Londra, 1997.

18 P. BATTILANI, *Si fa presto a dire patrimonio culturale. Problemi e prospettive di un secolo di patrimonializzazione della cultura*, in *Rivista on line "Storia e Futuro"*, 47/2018, *passim*.

19 R. ROLLI, *Beni culturali e patrimonio UNESCO*, in R. ROLLI - G. FESTA - C. AQUINO - A. PUZZANGHERA - F. LILLO - L. DE ROSE - M. MAESANO - S. LAFACI - S. SCRUFARI - N. VALENTI, *Studi in materia di legislazione dei beni culturali*, Padova, 2022, pp. 91 ss.

20 V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune*, in *Aedon*, 2021, 1; C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 2013, 1, par. 3; D. THÉRON, *Benefits and innovations of the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, in COUNCIL OF EUROPE, *Heritage and Beyond*, Strasburgo, 2009, pp.9-11

21 T. SCOVAZZI, *La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. SCOVAZZI - B. UBERTAZZI - L. ZAGATO (A CURA DI), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012; S. OGGIANU, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Torino, 2012; M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La valorizzazione del patrimonio culturale nel diritto internazionale*, in L. DEGRASSI (A CURA DI), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008; M. JADÈ, *Le patrimoine immatérielle. Perspectives d'interprétation du concept de patrimoine*, Parigi, 2006, pp. 33 ss.

22 G. POGGESCHI, *La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon*, 2, 2007.

culturali associati agli stessi ritenuti parte del proprio bagaglio identitario da comunità, gruppi e talvolta singoli individui riconoscono in quanto parte del loro bagaglio identitario. La seconda ha decriptato (con l'art. 4, comma primo) il concetto di diversità culturale come molteplicità delle forme mediante le quali si esprimono le culture dei gruppi e delle società.

Occorrendo, però, precisare che la categoria di patrimonio immateriale è stata configurata, sempre dall'UNESCO, in anni ben più remoti, mediante la *Recommendation for Safeguarding of Traditional and Popular Culture* del 1989 e il progetto *Intangible Heritage* del 1999.

Attenta dottrina aveva addirittura coniato l'espressione di *beni volatili*²³ al fine di delineare una categoria di beni non immediatamente tangibili, segnatamente né mobili né immobili in quanto, per essere fruiti più volte, devono essere rieseguiti o rifatti.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio si è, per effetto delle modifiche apportate attraverso i dd. Lgs. 26 marzo 2008 n. 62 e 26 marzo 2008 n. 63, arricchito dell'art. 7 *bis*, che ha sancito l'assoggettabilità alle proprie disposizioni delle espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle prefate Convenzioni UNESCO a condizione del collegamento rappresentativo a testimonianze materiali e sussistenza, previa verifica, dell'interesse culturale. La necessaria corporeità del bene immateriale è stata criticata in dottrina²⁴, per vero non condivisibilmente ad avviso di chi scrive. Infatti, proprio per consentire l'applicazione del procedimento di verifica dell'interesse culturale, il riferimento materialistico diventa ineludibile. Un esempio emblematico può essere costituito dagli itinerari turistico-culturali, di cui non esiste una nozione concettuale.

Per itinerario turistico-culturale potrebbe invero intendersi un percorso organizzato, passivamente (cioè attraverso cartelli segnalatori) ovvero attivamente (ossia per mezzo di guide), e contraddistinto da unitario interesse di tipo storico o artistico o archeologico o demo-etno-antropologico nonché inseribile nell'offerta turistica predisposta periodicamente dagli Enti Pubblici territoriali²⁵.

Lo sviluppo di ciascun itinerario culturale dovrebbe inevitabilmente sottendere una strategia pre-determinata di sviluppo, da articolarsi attraverso elementi precipuamente prodromici (ossia: identificazione dell'interesse unificante; individuazione della porzione di territorio da mappare; analisi dei punti di maggiore attrattiva; creazione dei contenuti dei pannelli illustrativi e dei criteri ispiratori delle illustrazioni delle guide; eventuale coinvolgimento di *players* locali quali artigiani, residenti, studiosi, ecc.).

Ne consegue che l'interesse unificante non possa, appunto, prescindere da una speculazione materialistica e da un'osservazione degli elementi fisici. Sebbene - come si diceva - non esista nel codice dei beni culturali e del paesaggio una definizione organica di "itinerario turistico-culturale"²⁶, alcuni legislatori regionali hanno contemplato gli itinerari eno-gastronomici²⁷, tratturali²⁸ e di interesse storico, artistico o sociale²⁹.

23 A. M. CIRESE, *Introduzione*, in R. GRIMALDI, *I beni culturali demo - antropologici. Schedatura e sistema informativo*, Torino, 1988, pp. 13-22.

24 V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Bene comune (obblighi e utilità comuni) e tutela del patrimonio culturale*, in *Giustamm*, 9, 2015, *passim*; A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in *Aedon*, 2014, par. 1.

25 M. TOCCI, *Marketing territoriale: gli itinerari turistici a sfondo culturale e lo sviluppo occupazionale*, in *Filodiritto*, rubrica "Sentieri interrotti", 21 giugno 2019.

26 A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, in *Aedon*, 1/2020.

27 L. r. Emilia Romagna 7 aprile 2000 n. 23 (*Disciplina degli itinerari turistici enogastronomici dell'Emilia-Romagna*); L. r. Basilicata 11 agosto 2015 n. 27 (*Disposizioni in materia di patrimonio culturale, finalizzate alla*

3. Ammissibilità ordinamentale di una macro-tipologia procedimentale di riconoscimento a disciplina regionale o provinciale: i beni “para-culturali” o “memorialistici”.

Non è arduo, anzi è piuttosto prestandosi il tema ad offrire uno spunto di riflessione, domandarsi se sia configurabile un modello di procedimento di verifica e/o dichiarazione dell’interesse culturale regolamentato da legge regionale o provinciale con effetti sostanziali limitati al solo ambito territoriale d’efficacia della legge medesima.

L’interrogativo testé formulato non è di scarsa rilevanza in quanto la verifica e/o la dichiarazione di interesse culturale mirano teleologicamente soprattutto ad attrarre interventi di protezione e valorizzazione, delle quali *ex art.* 117 comma secondo lett. s e comma terzo Cost. - all’indomani della riforma del 2001 - l’una è di competenza legislativa esclusiva dello Stato e l’altra afferisce alla potestà legislativa concorrente delle prefate autonomie.

Del resto, la Regione Lazio³⁰, come la Regione Piemonte³¹, prima della promulgazione del codice Urbani, aveva previsto la costituzione di un elenco di locali aventi “valore storico, artistico ed ambientale” in base a criteri elaborati da uffici regionali d’intesa con gli organi territoriali decentrati del competente dicastero onde accedere a finanziamenti finalizzati a manutenzioni o restauri o ancora (per gli immobili detenuti in regime di locazione) all’ammortizzazione di aumenti di canoni locatizi. Sollecitata a scrutinarne la conformità di tale legge al dettato costituzionale, la Consulta³² ha rigettato il ricorso in via d’azione dello Stato, affermando che il legislatore regionale del Lazio non avesse interferito con la riserva

valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali ed immateriali della regione Basilicata).

28 L. r. Molise 5 maggio 2005 n. 19 (*Ulteriori modifiche alla legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, concernente: «Norme sulla riorganizzazione dell’amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29», come modificata ed integrata dalle leggi regionali 28 maggio 2002, n. 6, e 26 agosto 2002, n. 19).*

29 L. r. Lombardia 7 ottobre 2016 n. 25 (*Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo).*

30 L. r. Lazio, 6 dicembre 2001 n. 31 (*Tutela e valorizzazione dei locali storici).*

31 Si consideri, appunto, anche l’esempio della l. r. Piemonte 14 marzo 1995 n. 34 (*Tutela e valorizzazione dei locali storici).*

32 Corte Cost., 28 marzo 2003, n. 94. Afferma la Consulta nel par. 4 del *Considerato in diritto: La distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli articoli 148, 149 e 152 del decreto legislativo 11 marzo 1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59) e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’art. 1 della l. 8 ottobre 1997, n. 352): in particolare, il terzo comma dell’art. 149 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva alla esclusiva competenza statale anzitutto la “apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati” e tutto quanto riguarda “autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l’integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico” ed “esercizio del diritto di prelazione”; il primo comma dell’art. 152 del medesimo testo normativo afferma, invece, che “lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali”. Queste funzioni peraltro ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d. Lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d. Lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico. La legge regionale del Lazio n. 31 del 2001 non pretende quindi di determinare una nuova categoria di beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999, ma prevede semplicemente una disciplina per la salvaguardia degli “esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri”.*

statale in materia di tutela dei beni culturali poiché limitatosi all'introduzione di mere misure di valorizzazione³³.

D'altronde, la valorizzazione dei beni culturali è stata felicemente definita dalla dottrina come materia ontologicamente attigua³⁴ alla tutela.

Muovendo proprio da questa felice considerazione dottrinarica, tuttavia, non può darsi credito alla quantunque suggestiva ipotesi di elaborazione della categoria del bene culturale "regionale" o "provinciale" sebbene a meri fini di attrattiva di istituti di valorizzazione. Ciò perché il riconoscimento del bene culturale in quanto tale, pur finalizzandosi tendenzialmente a siffatta potenzialità, produce altri effetti giuridici; quali: l'attribuzione allo Stato ovvero alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali del diritto di prelazione in caso di alienazione a titolo oneroso³⁵, l'insorgenza dei vari obblighi autorizzativi quanto all'intrapresa di una vasta gamma di attività aventilo ad oggetto e la configurazione della rilevanza penale di determinati fatti commessivi in danno.

In sostanza, si darebbe ingresso ordinamentale ad una categoria di beni culturali minori, per vero già teorizzata in dottrina³⁶ e avallata dalla Consulta, che però non convince proprio in ragione dell'unitarietà del patrimonio culturale e dell'esercizio unitario della relativa tutela - vieppiù richiamate dal Giudice delle Leggi nel 2013³⁷ e nel 2015³⁸ e dell'irragionevole esclusione di essi dall'alveo previsionale delle norme sui beni culturali *tout court*.

E, allora, le Regioni (e le Province Autonome di Trento e Bolzano) - come condivisibilmente rilevato³⁹ - potrebbero individuare beni "nuovi", a parere di chi scrive definibili "para-culturali" o "memorialistici", senza definirli culturali indi rifuggendo dall'emblematico errore del legislatore regionale calabrese⁴⁰ in materia di riconoscimento del

33 A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza*, in www.forumcostituzionale.it, 2006; P. CARPENTIERI, *Le Regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini di valorizzazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 9/2003.

34 A. 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*, in *Rivista AIC*, 4/2018, p. 16.

35 M. MAZZUCA, *Osservazioni sulla prelazione artistica*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2020, pp. 360 ss.; F. S. MARINI - L. PIROZZI, *Il regime della prelazione storico-artistica nel codice dei beni culturali*, in V. PIERGIGLI - A. I. MACCARI (A CURA DI), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, pp. 268 ss.

36 G. SEVERINI, *Artt. 1-2*, in M. A. SANDULLI (A CURA DI), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano, 2012, pp. 3 ss.

37 Corte Cost., 17 luglio 2013, n. 194. Afferma la Consulta: *la circostanza [...] che una specifica cosa non venga "classificata" dallo Stato come di "interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico", e dunque non venga considerata come "bene culturale", non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse "culturale" per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità, indi è [i]n tale contesto e solo entro tali limiti» che la potestà legislativa delle Regioni può «legittimamente esercitarsi - al di fuori dello schema tutela/valorizzazione - non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere [...] oltre che ai "beni culturali" identificati secondo la disciplina statale, e rilevanti sul piano della memoria dell'intera comunità nazionale, eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni di una memoria "particolare", coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie.*

38 Corte Cost., 09 giugno 2015, n. 140. Afferma la Consulta che *non spetta alla Regione definire quali beni siano sottoposti alla normativa di tutela.*

39 L. CASINI, *Le parole e le cose: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3/2014, p. 264.

40 L. r. Calabria 15 dicembre 2012 n. 59 (*Riconoscimento del metodo storico «Moscato al Governo di Saracena» quale bene culturale della Calabria*).

metodo storico «Moscatò al Governo di Saracena» quale bene culturale della Calabria, sorprendentemente non impugnata dallo Stato, che al disposto dell'art. 1 ha individuato alla stregua di beni culturali immateriali, oltre a quelli indicati e descritti nel codice Urbani, i metodi di produzione artigianale ed eno-gastronomica, documentati attraverso fonti storiche accreditate e/o tramandati, anche soltanto oralmente, caratterizzati da unicit  ed esclusivit  e a rischio di andare definitivamente perduti; col rischio, tutt'altro che astratto, dell'eccesso in fenomeni di "panculturalismo"⁴¹ o "benculturalismo"⁴².

Molte Regioni hanno legiferato al riguardo⁴³.

Sotto il profilo squisitamente normativistico, sembra altres  opportuno argomentare intorno alla possibilit  per le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano di disciplinare il procedimento amministrativo ad hoc per il riconoscimento, sotto forma di verifica o dichiarazione dell'interesse culturale, dei beni test  classificati come "paraculturali" o "memorialistici".

L'art. 29 della l. 07 agosto 1990 n. 241 consente a tali autonomie di dettare norme di disciplina dei procedimenti amministrativi di rispettiva competenza, salvo l'ossequio dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti dal legislatore statale ex art. 117 comma secondo lett. m Cost. circa la partecipazione degli interessati, l'individuazione del responsabile, gli obblighi di durata e tempestiva conclusione, i regimi di accesso e trasparenza della documentazione⁴⁴.

Cosicch  siffatta potest  regolamentatrice esiste indubbiamente ma sottende una modalit  di edizione alquanto difficoltosa poich  sia la semplificazione sia l'aggravamento dell'iter procedurale rischierebbero di aprir la strada a pronunce falcidiatorie della Consulta, gi  intervenuta in materia⁴⁵. Precisamente si   avuta la declaratoria dell'illegittimit  costituzionale: della l. r. Abruzzo 04 settembre 2017 n. 51 (*Impresa Abruzzo. Competitivit  - sviluppo - territorio*) censurando proprio l'inutile moltiplicazione di strumenti comunicativi di talune fasi procedurali⁴⁶; del disposto dell'art. 2 comma 1 lett. b della l. r. Lombardia 12

41 T. DE MAURO, *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, ne *Il Comune democratico*, 1978, pp. 15 ss.

42 S. SETTIS, *Benculturalismo parolaio: il Patrimonio "boccheggia", ma tutti esaltano le "Eccezionali Mostre"*, ne *Il Sole 24 ore*, 28 maggio 2006.

43 L. r. Veneto 16 giugno 2013 n. 15 (*Norme per la tutela e la valorizzazione delle "Citt  murarie del Veneto"*); L. r. Umbria 20 marzo 2013 n. 5 (*Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale*); L. r. Emilia Romagna 10 marzo 2008 n. 5 (*Promozione e valorizzazione delle botteghe storiche*).

44 G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, in *www.giustamm.it*, 2010; P. LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze Stato-Regione*, in *Dir. Amm.*, 2007; G. BERGONZINI, *Legge dello Stato sull'azione amministrativa e potest  legislativa regionale*, in *Dir. Amm.*, 2006; R. DE NICTOLIS, *La legge generale sul procedimento amministrativo e la legislazione regionale: alla ricerca del procedimento amministrativo nella Costituzione*, in *Foro Amm. - TAR*, 2004.

45 A. I. ARENA, *Autonomia delle regioni e disciplina del procedimento amministrativo (Nota alle sentenze n. 246/2018 e n. 9/2019 della Corte Costituzionale)*, ne *Le Regioni*, 2019, pp. 282 ss.; A. SIMONATI, *Semplificazione dell'attivit  amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo "temperato"*, *ivi*, pp. 292 ss.

46 Corte Cost., 27 dicembre 2018, n. 246. Afferma la Consulta:

La norma regionale impugnata - prevedendo <<una comunicazione unica regionale [CUR] resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attivit  economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorit , che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformit  o la regolarit  degli interventi o delle attivit >> - ha introdotto una nuova forma di comunicazione che sostituisce quelle gi  previste dal legislatore

dicembre 2017 n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione) nella parte in cui ha introdotto il comma 1 quater nell'art. 13 della l. r. Lombardia 01 febbraio 2012 n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria) poiché scorporava dall'iter della conferenza decisoria dei servizi l'atto procedimentale di competenza dell'organo di indirizzo politico onde collocarla al di fuori della determinazione motivata conclusiva, la cui efficacia restava così sospesa fino alla formalizzazione (eventuale) di tale atto, così complicando lo svolgimento di tutta la procedura⁴⁷.

statale (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016). Per espressa menzione del comma 1 dell'art. 6 della l. reg. Abruzzo n. 51 del 2017, la CUR "sostituisce" - relativamente alle attività ivi indicate e cioè' <<all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche>> - i procedimenti amministrativi <<il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti>>. La previsione regionale, appena citata non coincide con quella statale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 (che invece fa riferimento <<all'edilizia e all'avvio di attività produttive>>), e soprattutto non realizza una evidente semplificazione del procedimento, finendo anzi per tradursi in un'inutile complicazione per gli operatori economici che, di volta in volta, dovranno preventivamente stabilire se, ed eventualmente in che misura, essi sono tenuti alla CUR o alle diverse forme di comunicazione previste dalla normativa statale. In altre parole, l'intervento del legislatore abruzzese, lungi dal perseguire l'obiettivo dichiarato di realizzare una forma di <<[s]emplificazione>> (così la rubrica dell'art. 6), comporta un aggravamento degli oneri cui sono tenuti i legali rappresentanti di un'impresa o i titolari di un'attività economica.

47 Corte Cost., 25 gennaio 2019, n. 9. Afferma la Consulta: *Nel caso di specie, tuttavia, è agevole constatare che il legislatore regionale - escludendo dalla conferenza la valutazione dell'organo politico inscindibilmente legata alla determinazione da assumere, in quanto quest'ultima "presuppone o implica" la prima - si pone in una logica che, lungi dal potenziare o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l'efficacia della sua determinazione conclusiva. In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell'organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall'esterno, l'esito della conferenza, giacché le valutazioni espresse da detto organo (siano esse assunte prima o dopo lo svolgimento della conferenza) prevalgono su quelle degli altri partecipanti. Così disponendo, il legislatore lombardo assegna alla decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti. Inoltre, la norma regionale - prevedendo che l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza sia sospesa nelle more della formalizzazione del provvedimento dell'organo politico - tradisce anche sotto un diverso profilo la ratio dell'istituto, eludendo l'esigenza di speditezza e contestualità cui risponde la previsione che non solo impone a tutte le amministrazioni interessate di esprimere il proprio dissenso in conferenza, ma assegna alla determinazione ivi assunta efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte. Come questa Corte ha recentemente osservato - occupandosi della previsione contenuta in una legge regionale che disciplinava le forme della partecipazione pubblica per la realizzazione di opere, progetti o interventi di particolare rilevanza - la facoltà per la Regione di sospendere l'approvazione o l'attuazione di atti di sua competenza connessi ad un determinato intervento pubblico concreta il «rischio di abuso dell'istituto, consentendo, tramite l'astensione dall'adozione dell'atto di propria competenza, di bloccare la realizzazione dell'opera per un tempo indefinito», e ciò «senza considerare che la sospensione in sé è incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale che, quale che sia l'atto in cui sostanzia, deve rispettare il canone della leale collaborazione, che impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, sia pure temporanee» (sentenza n. 235 del 2018). In conclusione, la norma regionale impugnata non assicura «livelli ulteriori di tutela», e anzi chiaramente sacrifica le finalità di semplificazione e velocità alla cui protezione è orientata la disciplina statale. Essa configura inoltre un modello di conferenza di servizi del*

Insomma, l'art. 29 della l. 07 agosto 1990 n. 241 ha dato luogo ad un ruolo "recessivo"⁴⁸ delle Regioni e delle Province Autonome quanto alla disciplina del procedimento amministrativo⁴⁹.

Sicché la procedura di riconoscimento del bene "paraculturale" o "memorialistico", qualsivoglia ne sia la forma, non potrà che essere disciplinata in modo pressoché conforme al dettato normativo della l. 241/1990.

4. I beni "para-culturali" o "memorialistici" come strumenti ausiliari di rigenerazione urbana.

L'individuazione e il riconoscimento di nuovi beni "paraculturali" o "memorialistici" potrebbe altresì fungere da ulteriore strumento di attuazione della rigenerazione urbana, vieppiù ad attrattiva di flussi turistici - come detto - e dunque anche ai fini della sempre più necessaria elisione del divario esistente tra le aree centrali e il cosiddetto "entroterra"⁵⁰. Infatti, il preordinato procedimento ricognitivo - in quanto prodromico alla valorizzazione - stimolerebbe un'attività comune e condivisa tra gli appartenenti alla comunità locale, così da svilupparne un più pregnante sentimento di appartenenza⁵¹. D'altronde, il concetto di rigenerazione urbana sottende una nozione latamente polisemica, da adattare caso per caso a contesti differenti⁵².

Se, dunque, si fanno coincidere rigenerazione e riqualificazione, ci si ritrova nel disposto del comma quarto dell'art. 131 del codice Urbani al riguardo dei contenuti della valorizzazione⁵³. E, ancora, siffatta attività condivisa prelude all'applicazione, particolarmente significativa in materia di beni culturali, del principio di sussidiarietà orizzontale di cui al disposto dell'art. 118 Cost.⁵⁴, che a fortiori si traduce in un'esplicazione del più ampio principio di solidarietà *ex art. 2 Cost.*⁵⁵

tutto squilibrato e contraddittorio: squilibrato, perché assegna una netta prevalenza alla valutazione degli organi di indirizzo politico (senza precisare inoltre che cosa avvenga in caso di coinvolgimento di più organi politici); contraddittorio, perché, sebbene la decisione da assumere in conferenza presupponga o implichi un provvedimento di questi organi, la loro valutazione è separata da quella degli altri soggetti interessati. Sicché si deve parimenti escludere che il modello così prefigurato costituisca sviluppo coerente e armonioso del quadro definito dalle norme statali interposte.

48 G. ARMAO, *Note minime sulla disciplina della Regione Siciliana sul procedimento amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, 3/2020, p. 934.

49 A. CELOTTO - M. A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un nodo di "Gordio"*, in *Federalismi*, 16/2005; *contra*: A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto - M. A. Sandulli*, in *Federalismi*, 5/2006.

50 In tema: M. MARCHETTI - S. PANUNZI - R. PAZZAGLIA (A CURA DI), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Soveria Mannelli, 2017, *passim*.

51 F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (A CURA DI), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto della città*, Bologna, 2017, *passim*; C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI - G. PIPERATA, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, p. 792.

52 G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governance del territorio*, in *Ist. Fed.*, 2017, p. 603.

53 G. PIPERATA, *Paesaggio*, in in C. BARBATI - M. CAMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 263.

54 Sul tema: F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE online*, 2/2019, pp. 1133 ss.

55 G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Volontariato no-profit e beni culturali*, in *Federalismi*, 10/2017, p. 4. Sul tema anche: S. GIOVANNINI, *Sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa*, in *Riv. Amm.*, 2011, p. 5.

In subiecta materia la democrazia rappresentativa⁵⁶ o partecipativa⁵⁷, che dir si voglia, rinviene la propria espressione più alta⁵⁸, a giusta ragione definita “paricrazia”⁵⁹, e consente la realizzazione di quell’auspicata “società aperta”⁶⁰ ove l’autoritatività cessa di essere l’unico carattere dell’*agere* amministrativo⁶¹.

A maggiore ragione, allora, anche i beni “paraculturali” o “memorialistici” si connotano della medesima funzione sociale dei beni culturali *tout court*⁶². Assodato, allora, che vari corpi sociali possano e debbano essere i propulsori dell’attività di cui si discetta⁶³, è necessario tener conto delle caratteristiche dei siti interessati al fine di evitare pericolose, perché controproducenti, disarmonia col contesto urbanistico⁶⁴. Anzi, bisogna proprio evitare che le politiche di pianificazione urbanistica non trascurino lo spessore della realtà ma colgano le singolarità e le diversità dei vari “quartieri”⁶⁵, per non cadere nell’errore della banalizzazione delle forme urbane⁶⁶.

Senza tacer del fatto che anche tali bene potrebbero popolare i cosiddetti “distretti culturali”⁶⁷.

5. Problemi, effettivi e inesistenti, conseguenti all’ipotizzato mero riconoscimento dei beni “para-culturali” o “memorialistici”.

5.1 Applicabilità delle disposizioni normative circa gli strumenti di “pianificazione programmatica”.

È indubbio che il patrimonio culturale in senso ampio costituisca un fattore propulsivo dello sviluppo del territorio, in ispecie dei luoghi di ubicazione di beni culturali (e “para-culturali” o “memorialistici”, che dir si voglia), dal punto di vista dell’attrattiva turistica⁶⁸.

Raffinata dottrina ha da tempo segnalato come in Italia il rapporto tra beni culturali e turismo possa considerarsi incompiuto a cagione della mancata ideazione di politiche

56 F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi*, 1/2017.

57 G. C. DE MARTIN - D. BOLOGNINO (A CURA DI), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010; U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009; M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell’organizzazione amministrativa*, in G. ARENA - F. CORTESE (A CURA DI), *Per governare insieme. Il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Torino, 2011.

58 A. D’ATENA, *Tensione e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, 1/2018.

59 D. CIAFFI, *Il ruolo del nuovo terzo settore nella società italiana che cerca paricrazia*, in G. ARENA - C. IAIONE (A CURA DI), *L’età della condivisione. La collaborazione per i beni comuni*, Roma, 2015, p. 137.

60 F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.

61 A. PAJNO, *Benvenuti e il futuro*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1/2017, parr. 9 e 10 in particolare

62 A. LAZZARO, *Valorizzazione dei beni culturali e funzione sociale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2015, p. 1213; G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, ne *Le Regioni*, 1987, p. 53.

63 F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. Soc.*, 2016, p. 305.

64 C. CHALINE, *Les politiques de la ville*, Parigi, 2010, pp. 83 ss.

65 B. ALLEN - M. BONETTI, *L’Habiter, un impensé de la politique de la ville*, La Tour-d’Aigues, 2018, *passim*.

66 R. EPSTEIN, *La rénovation urbaine: Démolition-reconstruction de l’État*, Parigi, 2013, *passim*.

67 G. BIASUTTI, *Il distretto culturale: l’inveramento delle garanzie obbiettive attraverso la codeterminazione dell’interesse collettivo*, in *Ambientediritto*, 3/2022; W. Santagata, *Cultural Districts and Their Role in Developed and Developing Countries*, in V. GINSBURG - D. THROSBY (EDS.), *Handbook on the Economics of Art and Culture*, Amsterdam, 2006.

68 A. POGGI, *La difficile attuazione del titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi*, 8/2003, p. 3.

specificamente concernenti il turismo culturale, autoreferenzialmente promossi ex se per via della propria naturale capacità attrattiva⁶⁹.

Per vero, a lungo il turismo di tal guisa ha risentito di un'impostazione elitaria in virtù della quale soltanto in pochi, viepiù dotati di adeguati mezzi economici, erano in grado di accedere al patrimonio culturale; oggidi siffatta impostazione risulta non più vigente grazie all'implementazione dei livelli reddituali e di scolarizzazione, all'aumento del numero e delle destinazioni dei voli *low-cost*, la distribuzione capillare delle strutture ricettive alternative a quelle tradizionali, la diffusione di forme pubblicitarie meno formali e strutturate indi più dirette e immediate (quali quelle dei *social network*)⁷⁰.

La nozione di turismo culturale elaborata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione Mondiale del Turismo⁷¹ nel corso della sua ventiduesima sessione tenutasi a Chengdu, in Cina, nel settembre 2017 è molto esaustiva: si tratta, secondo la libera traduzione dello scrivente dal testo originale in inglese, di una tipologia di turismo ove lo scopo essenziale del turista è quello di imparare, scoprire, sperimentare e fruire degli elementi attrattivi della cultura materiale ed immateriale⁷².

Siamo dunque al cospetto di un turismo "esperienziale" se non addirittura creativo⁷³.

Per vero, l'art. 25 comma 2 del d. Lgs. 23 maggio 2011 n. 70 (meglio noto come Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, o, ancor più semplicemente, come codice del turismo) demanda, in difetto di puntuali specificazioni, agli strumenti di "pianificazione programmatica"⁷⁴ l'assunzione di misure atte alla promozione, con finalità turistiche, di iniziative protese alla valorizzazione nonché all'accessibilità collettiva e all'effettiva fruibilità del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano.

A ben considerare, la divisata disposizione normativa non si riferisce ai beni culturali di cui al codice Urbani, ma genericamente al patrimonio culturale, cosicché i menzionati strumenti programmatici ben potrebbero attagliarsi anche ai beni "para-culturali" o "memorialistici".

69 A. PAPA, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *Federalismi*, 4/2007, pp. 1 ss.

70 J. GAGLIARDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella valorizzazione dei beni culturali: una possibile leva nel processo di riqualificazione territoriale*, in www.ildirittoamministrativo.it.

71 L'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO - United Nation World Tourist Organization) è l'agenzia specialistica dell'ONU deputata alla promozione del turismo responsabile, sostenibile e accessibile a tutti. È strutturata in Commissioni Territoriali, rispettivamente competenti per l'Africa, le Americhe, l'Europa, l'Asia e il bacino dell'Oceano Pacifico, il Medio Oriente. I suoi organi sono: l'Assemblea Generale (che approva i bilanci e definisce il programma con cadenza tendenzialmente biennale), il Segretario Generale (eletto dall'Assemblea Generale e responsabile della realizzazione del programma, oltre che dotato di poteri rappresentativi), il Consiglio Esecutivo (titolare di funzioni di verifica e compulsazione dell'attuazione del programma) e i Comitati Specializzati (a valore consultivo). Ha sede a Madrid.

72 ...a type of tourism activity in which the visitor's essential motivation is to learn, discover, experience and consume the tangible and intangible cultural attractions/products in a tourism destination.

73 A. SAU, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 1/2020, par. 1.

74 Si fa riferimento agli strumenti di cui al disposto dell'art. 2, comma 203, della l. 23 dicembre 1996 n. 662. In materia: R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, 2007; A. CONTIERI, *Strumenti di programmazione negoziata: la consensualità per lo sviluppo: i principi*, Napoli, 2000; F. GRANATA, *Strumenti di programmazione negoziata*, Napoli, 1999; R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 3/4, 1999, pp. 437 ss.; G. DI GASPARE, *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione*, ne *Le Regioni*, 2/1998, pp. 278 ss.

D'altronde, l'utilizzo di strumenti di pianificazione programmatica è invalso nel comparto dei beni culturali, tant'è che numerose sono le esperienze avutesi in proposito e commentate in dottrina⁷⁵.

Il problema da risolvere al riguardo concerne però l'applicabilità del disposto dell'art. 112, comma 4, del codice Urbani ai beni "para-culturali" o "memorialistici", essendo esso piuttosto riferito ai beni culturali *tout court*.

In realtà si tratta di un inesistente, e quindi falso, problema, se si considera che gli strumenti di pianificazione programmatica sono stati configurati dal legislatore dello Stato, al di fuori dell'ambito applicativo di cui al menzionato disposto normativo, per la realizzazione di specifici obiettivi in varie dimensioni territoriali e molteplici materie⁷⁶.

5.2. L'inapplicabilità delle disposizioni sulla fiscalità di vantaggio

Da sempre, l'ordinamento giuridico si è preoccupato di reperire fonti di finanziamento delle attività di tutela e promozione del patrimonio culturale, specialmente di quello appartenente ai privati, purtroppo atavicamente afflitto da croniche carenze e gravi lacune sostenative. Cosicché nel corso degli anni si sono via via succedute svariate disposizioni normative di fiscalità di vantaggio per i privati proprietari o detentori di beni culturali in ordine a determinate fattispecie.

La dottrina più risalente ha collegato la ratio di siffatte disposizioni alla ridotta capacità contributiva di tali soggetti⁷⁷; siffatta tesi è stata comunque ripresa anche di recente dai sostenitori dell'idea secondo cui il settore culturale rappresenta l'ipostasi del fallimento del mercato⁷⁸, in considerazione delle caratteristiche di non escludibilità e non rivalità per via delle quali sarebbero richiesti esborsi molto rilevanti a fronte di vantaggi estesi all'intera collettività così da determinare una generale tendenza al disinvestimento⁷⁹. Taluni hanno pure sostenuto che le attività culturali presentino costi realizzativi insuscettibili di diminuire con l'impiego di moderne tecnologie⁸⁰, il che non sempre è vero: si pensi ai risparmi di spesa registrantisi con l'organizzazione delle mostre virtuali).

Dunque, l'intervento pubblico ausiliativo in materia tributaria può rinvenire un proprio fondamento nel principio di idoneità economica dei consociati dell'ordinamento a concorrere alla spesa pubblica *ex art. 53 Cost.* Va però considerato che le attività culturali sono anche in grado di generare esternalità economiche tanto dirette e funzionali alla creazione di veri e propri mercati secondari (come la crescita dei flussi turistici e il conseguente aumento dei

75 B. ACCETTURA, *L'accordo di programma quadro tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la regione Campania*, in *Aedon*, 3/2009; V. FOÀ, *L'accordo di programma quadro tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la regione Piemonte*, in *Aedon*, 2/2001; M. RENNA, *L'accordo di programma quadro tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la regione Lombardia*, in *Aedon*, 2/1999.

76 R. GALLIA, *La nuova disciplina della "Programmazione Negoziata"*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, 1/1997, p. 25. Per una disamina sulle varie afferenti delbere CIPE: S. GENTILE, *Tutela della concorrenza e programmazione negoziata al vaglio della Corte Costituzionale: verso un nuovo ritaglio restrittivo delle competenze regionali e locali nel sistema delle autonomie*, in *Amministrazione in Cammino*, 4/2010.

77 F. MOSCHETTI, *Problemi di legittimità costituzionale e principi interpretativi in tema di agevolazioni tributarie*, in *Rass. Trib.*, I, 1986, p. 355.

78 M. TRIMARCHI, *Economia e cultura: organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*, Milano, 2002, pp. 47 ss.

79 K. GOTO, *Why Do Governments Financially Support the Creative Industries?*, in S. HEMELS- K. GOTO, *Tax incentives for the Creative Industries*, Berlino, 2017, p. 26.

80 W. J. BAUMOL - W. G. BOWEN, *Performing arts: the economic dilemma*, New York, 1996.

livelli occupazionali della “macchina” ricettiva)⁸¹ quanto indirette (come il rafforzamento dell’identità nazionale, l’elevazione del grado educativo della popolazione e la diversificazione dell’offerta culturale⁸²). Cosicché l’attenuazione della leva fiscale per i proprietari o detentori di beni culturali in ordine a determinate fattispecie affonda le proprie radici anche nella necessità di soddisfacimento del principio di promozione del patrimonio storico-artistico nazionale *ex art. 9 Cost.*⁸³

Prendere posizione nettamente a favore dell’uno o dell’altro precetto costituzionale è erroneo⁸⁴ in quanto la stessa Consulta⁸⁵ ha sancito che la fiscalità di vantaggio di cui si sta discettando⁸⁶ rinviene la propria ragion d’essere nella riduzione del valore economico dei beni culturali a cagione delle limitazioni derivanti dal particolare regime giuridico cui essi sono assoggettati⁸⁷.

Argutamente in dottrina è stato affermato che i beni culturali sono inclusi in un “micro-sistema” avente un’imposizione differente da quella ordinaria riservata ad altri beni⁸⁸. Ciò che comunque rileva, contrariamente a quanto paventato⁸⁹, non sono i beni culturali *tout court* ma la venuta a realizzazione di specifiche fattispecie ben dettagliate. Di certo, il bene non strettamente culturale non è attrattivo delle disposizioni normative della fiscalità di vantaggio, in quanto non suscettibili di interpretazione analogica *ex art. 14* delle pre-leggi perché introduttive di esenzioni alle regole impositive generali⁹⁰.

E non può assumere rilevanza il tentativo dottrinario di scovare nella fiscalità di vantaggio del comparto cultura un’equa compensazione piuttosto che un privilegio⁹¹.

81 W. SANTAGATA, *Il governo della cultura. Promuovere sviluppo e qualità sociale*, Bologna, 2014, *passim*; D. THROSBY, *The economic of cultural policy*, Cambridge, 2010, p. 95.

82 S. GIORGI, *Finanziamento pubblico e misure tributarie per la tutela e la promozione del patrimonio culturale*, Paper del Convegno Annuale AIPDA del 2018 “Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e amministrazione”, p. 4, in www.aipda.it

83 F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992, pp. 58 ss.

84 M. L. COSTANZO, *Fisco e cultura: la tassazione degli immobili di interesse storico artistico e l’intervento dei privati a sostegno del patrimonio culturale*, in *Rass. Avv. St.*, 4/2015, p. 277.

85 Corte Cost., 28 novembre 2003, n. 345. Afferma la Corte Costituzionale che la *ratio* delle agevolazioni è rintracciabile in un’*esigenza di equità fiscale, derivante dalla considerazione della minore utilità economica che presentano i beni immobili di interesse storico o artistico in conseguenza dei vincoli e limiti cui la proprietà è sottoposta*. Per un commento: F. D’AYALA VALVA, *La tutela del patrimonio storico e artistico della nazione e la funzione di stimolo della corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2004, II, pp. 23 ss.; M. PROCOPIO, *Immobili di interesse storico/artistico: legittimità costituzionale del particolare trattamento tributario*, *ivi*, pp. 8 ss.; G. MARONGIU, *Le agevolazioni per gli immobili di interesse storico o artistico*, in *Giur. Trib.*, 2004, pp. 312 ss.

86 Per una panoramica: G. GIUSTI, *La fiscalità dei beni culturali all’indomani della crisi post-Covid*, in *Aedon*, 2/2021; F. PISTOLESI, *Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, I, pp. 1213 ss.

87 E. D’ALFONSO, *L’agevolazione ICI per gli immobili di interesse storico od artistico tra vincolo diretto e indiretto*, in *Rass. Trib.*, 2009, I, p. 264.

88 P. SORRENTINO, *Tassazione degli immobili di interesse storico-artistico: il “diritto vivente” della Corte di Cassazione all’esame della Corte Costituzionale*, in *Boll. Trib.*, 2003, gennaio/aprile, p. 635.

89 M. ANNECCHINO, *Osservazioni sulla costituzionalità dell’esecuzione riconosciuta ai proprietari di immobili vincolati*, ne *Il Foro Italiano*, 2004, pp. 3288-3293.

90 A. MEI, *Riflessioni sull’interpretazione delle disposizioni legislative in materia tributaria*, ne *La Nuova Procedura Civile*, 25 maggio 2018, p. 7; G. MELIS, *Lezioni di diritto tributario*, Torino, 2017, pp. 118 ss.

91 G. PISTORIO, *Le imposte sugli immobili di interesse storico-artistico: una querelle interpretativa non ancora del tutto risolta*, in *Giur. It.*, 2005, maggio/settembre, p. 1753.

L'agevolazione fiscale è infatti, senza distinzioni di sorta, sottesa a qualsiasi regola di favore atta ad alleviare la pressione fiscale⁹². Vieppiù le agevolazioni fiscali sono *generaliter* coperte da riserva di legge *ex art. 23 Cost.*⁹³, di talché - si ribadisca - i beni "para-culturali" o "memorialistici", così riconosciuti da leggi regionali o provinciali, non potrebbero giammai esserne attrattori.

5.3 L'ignavia del potenzialmente risolutore legislatore europeo.

Altro problema, per vero finora scarsamente considerato dalla dottrina (che pure non ha trascurato la materia del diritto europeo dei beni culturali⁹⁴) concerne la mancanza di una normativa euro-unitaria sull'attribuzione del valore culturalistico alle cose, ancorché espressive di elementi immateriali, aventi interesse memorialistico in senso ampio. Normativa apparentemente - come si cercherà di dimostrare nel prosieguo - preclusa dall'insussistenza di competenze legislative dell'Unione Europea in materia di beni culturali.

L'art. 167 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea demanda a questa competenze di sostegno all'azione degli Stati Membri sul miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei nonché quanto alla conservazione o alla salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea.

A parere di chi scrive, è la stessa formulazione del menzionato disposto normativo a consentire, preliminarmente, al legislatore euro-unitario di normare la categoria, e, per l'effetto, disciplinare i requisiti di riconoscibilità, del bene culturale "di importanza europea" quale *res* idonea alla prefata diffusione della cultura e della storia dei popoli d'Europa. L'opportunità del conio di una normativa "comunitaria" in materia è decisamente concreta, atteso che l'interesse culturale legittimante l'attribuzione del valore della culturalità sembra essere, pressoché in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati Membri dell'Unione, calibrato su analisi e valutazioni focalizzate sull'identità culturale prettamente domestica. È innegabile, sebbene possa apparire come la scaturigine di un ragionamento superficiale, vieppiù non dimostrabili (e, anzi, perbenisticamente assai facile da contestare), che l'opera pittorica o scultorea - giusto per citare un esempio - priva di qualità estetiche significative ma raffigurante, magari anche in modo alquanto implicito e quasi criptico, un evento poco conosciuto dalla storia di un piccolo centro urbano del territorio di uno Stato diverso da quello di ubicazione, indi di effettuazione della procedura ricognitiva al lume della normativa nazionale, molto probabilmente riceverà una valutazione negativa circa la titolarità di interesse culturale; se però l'episodio raffigurato si inserisce in qualche modo nel ricco ordito del processo evolutivo di costruzione della cittadinanza europea e integrazione dei popoli d'Europa, si potrebbe utilizzare uno strumento di riconoscimento apprestato dal legislatore euro-unitario a valle della cui attuazione il singolo Stato Membro UE "ospitante",

92 P. BORIA, *Il sistema tributario*, Torino, 2008, p. 1031.

93 S. LA ROSA, *Le agevolazioni tributarie*, in AA. VV., *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, Padova, 1994, pp. 430 ss.

94 M. AIME, *Cultura*, Torino, 2013; I. LIAKOPOULOU - D. LIAKOPOULOS, *Politica e patrimonio culturale nel contesto comunitario*, Roma, 2012; L. ZAGATO, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Venezia, 2011; L. CASINI (A CURA DI), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010; D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione Europea*, Padova, 2008; A. LOMAN - K. MORTELMANS - H. H. G. POST - S. WATSON, *Culture And Community Law Before And After Maastricht*, Alphen aan den Rijn, 2006; M. MARLETTA, *I beni culturali*, in A. TIZZANO (A CURA DI), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2000; E. VARESE, *La politica culturale europea: cronache di una storia*, in *Economia della Cultura*, 2000, pp. 13 ss.; M. P. CHITI, *Beni culturali e Comunità europea*, Milano, 1994.

in ossequio al già citato disposto dell'art. 167 TFUE, avrebbe facoltà di applicare le proprie disposizioni normative interne e, per di più, fruire di eventuali (di certo moltiplicantisi) azioni di sostegno dell'Unione.

Ma v'è di più. Il bisogno di una normativa euro-unitaria sul bene culturale, dunque l'elaborazione della nozione di "bene culturale europeo", servirebbe pure a far funzionare in modo ottimale le normative sottese al Regolamento (CE) 116/2009⁹⁵ - a propria volta abrogativo del Regolamento (CEE) 3911/1992⁹⁶ - nonché alle Direttive 93/7/CEE e 2014/60/UE⁹⁷, rispettivamente relative all'esportazione dei beni culturali e alla restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato Membro UE⁹⁸. Non da ultimo per importanza, l'auspicata normativa sarebbe utile come base decisionale per le procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di beni culturali⁹⁹.

6. Una riflessione finale: l'utilizzabilità procedimentale dell'intelligenza artificiale.

A valle di tutto quanto esposto, si pensi a un tema nuovo, su cui di certo potranno basarsi i futuri studi dottrinari (invero tesaurizzando gli orientamenti già espressi): l'utilizzabilità della cosiddetta intelligenza artificiale nel procedimento amministrativo di verifica dell'interesse culturale.

Occorre partire, quantunque, per imbastire un compiuto ragionamento già in questa sede, dalla definizione di intelligenza artificiale formulata nel 2018 dall'apposito gruppo di esperti della Commissione Europea (AI HLEG¹⁰⁰): *alla stregua di siffatta nozione, i sistemi di intelligenza artificiale sono sistemi di software (e verosimilmente anche di hardware) progettati da esseri umani che, dato un obiettivo complesso, agiscono all'interno di una dimensione fisica o digitale percependo il loro insieme attraverso l'acquisizione di dati, interpretando i dati raccolti, siano essi strutturali o non strutturali, ragionando sulla conoscenza, o elaborando le informazioni derivate da questi dati e selezionando, tra tutte le azioni possibili, le migliori per il raggiungimento dell'obiettivo*

95 A. PAPA, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, in *Federalismi*, 4/2022.

96 C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il Regolamento n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione dei beni culturali ed il trattato sull'Unione Europea*, in *Dir. Comm. Int.*, 1992, pp. 485 ss.

97 A. MIGLIO, *La restituzione dei beni culturali nell'Unione Europea: dalla Direttiva 93/7 alla Direttiva 2014/60 tra mercato interno e competenza esterna dell'Unione*, in *Dir. Comm. Int.*, 4/2016, pp. 863 ss.; R. BUONOMO, *La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato Membro alla luce della Direttiva 2014/60/UE*, in *Aedon*, 3/2014; K. A. SHORT, *Preventing the Theft and Illegal Export of Art in Europe*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1993, pp. 113 ss.

98 Sulla circolazione "europea" dei beni culturali: M. GRAZIADEI - B. PASA, *Il mercato unico europeo e il patrimonio culturale: la protezione dei tesori nazionali in Europa*, in A. JAKUBOWSKI - K. HAUSLER - F. FIORENTINI (EDS.), *Cultural heritage in the European Union. A critical inquiry into law and policy*, Leida, 2019; F. FIORENTINI, *New Challenges for the Global Art Market: The Enforcement of Cultural Property Law in International Trade*, in A. APPERS (ED.), *Property Law Perspectives*, III, Cambridge, 2015; J. ULPH - I. SMITH, *The illicit trade in art and antiquities*, Londra, 2012; G. MAGRI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo: limiti e requisiti di restituzione*, Napoli, 2011; M. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2007; L. V. PROTT, *The international movement of cultural objects*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 12, 2, 2005.

99 In generale, vedasi: M. SHENADE - K. FOUSEKI - K. W. TUBB, *Editorial: Alternative Dispute Resolution in Cultural Property Disputes: Merging Theory and Practice*, in *International Journal of Cultural Property*, 2016, pp. 344 ss. Sulla mediazione, vedasi: I. PATTA, *La procedura di mediazione nelle controversie sui beni culturali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2018, pp. 569 ss. Sull'arbitrato vedasi: I. PATTA, *Natura giuspubblicistica dell'arbitrato per i contenziosi aventi ad oggetto il patrimonio culturale*, in *Riv. dell'Arbitrato*, 3/2019, pp. 637 ss.

100 High-Level Expert Group on Artificial Intelligence

*indicato*¹⁰¹. Più specificamente, poi, v'è stato chi ha parlato di azione amministrativa algoritmica come processo (in senso atecnico) decisionale fondato su operazioni algoritmiche, viepiù idonee a generare predizioni, e gestito da macchine al fine di automatizzare la determinazione umana¹⁰².

Generaliter, il referente normativo dell'attività amministrativa automatizzata è l'art. 3 *bis* della l. 241/1990¹⁰³, che - unitamente alle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale¹⁰⁴, ove emergono veri e propri diritti di cittadinanza digitale¹⁰⁵, ha fatto emergere l'ammissibilità ordinamentale del procedimento amministrativo digitalizzato¹⁰⁶. In effetti, l'unico procedimento amministrativo automatizzabile è quello in cui gli algoritmi riconnettono, senza necessità di intervento umano, dati e informazioni contenuti nei vari documenti istruttori al fatto e alla normativa, così da far promanare il provvedimento. Si pensi a tutte le fattispecie, in quanto sottese a passaggi ripetitivi o predeterminati¹⁰⁷ e non necessitanti garanzie di partecipazione procedimentale¹⁰⁸, di provvedimento vincolato¹⁰⁹. Salvo, infatti, che nei procedimenti "a destino segnato", l'uso dell'algoritmo *tout court* rischierebbe di vanificare le indispensabili garanzie partecipative degli interessati¹¹⁰. Sicché, nelle procedure connotate da discrezionalità, l'automazione non può che inferire alla fase pre-procedimentale, allorché però ancora il procedimento vero e proprio non esiste ancora. Si pensi alle procedure di vigilanza predittiva, nelle quali il sistema automatizzato offre all'attenzione dell'autorità di pubblica sicurezza una serie di situazioni indicizzate come sottoponibili a controllo e verifica onde sottoporle alla scelta selettiva del decisore fisico quanto all'effettivo avvio di verifica¹¹¹. E, comunque, se si ritenesse la fase pre-procedimentale non appartenente alla filiera procedurale *ex se*, allora si dovrebbe concludere per l'inapplicabilità dell'automazione ai procedimenti da ultimo menzionati¹¹².

D'altronde, l'automatizzazione di una decisione discrezionale sottende la sua riconducibilità al frutto di una scelta fra un quantitativo delimitato di possibilità predefinite,

101 G. MARCHIANÒ, *Intelligenza artificiale: IA specifiche e l'amministrazione provvedimentoale - IA generale e i servizi pubblici*, in *Federalismi*, 11/2021, p. 142.

102 J. COBBE, *Administrative Law and the Machines of Government: Judicial Review of Automated Public-Sector Decision Making*, in *Legal Studies*, 39, 4, 2015, p. 3. Vedasi pure: I. M. DELGADO, *Automazione, intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi*, in *Ist. Fed.*, 3/2019, pp. 643 ss.

103 D. U. GALETTA, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni anche alla luce degli ultimissimi arresti in materia*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 2020, p. 505.

104 d. Lgs. 07/03/2005 n. 82.

105 R. CAVALLO PERIN - L. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN - D. U. GALETTA (A CURA DI), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, pp. 119 ss.

106 P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi*, 7/2021, p. 189.

107 G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Dir. informaz. e inform.*, 3/2021, p. 462.

108 In tal senso: Cons. St., Sez. VI, 08 aprile 2019, n. 2270 e 13 dicembre 2019 nn. 8472, 8473.

109 P. OTRANTO, *cit.*, p. 192.

110 E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2/2020, p. 282.

111 M. B. ARMIENTO, *La polizia predittiva come strumento di attuazione amministrativa delle regole*, in *Dir. Amm.*, 4/2020, *passim*.

112 A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993, pp. 31 ss.; A. USAI, *Le prospettive di automazione delle decisioni amministrative in un sistema di teleamministrazione*, in *Dir. Inf.*, 1993, pp. 180-181; G. CARIDI, *Informatica giuridica e procedimenti amministrativi*, Milano, 1983, pp. 145 ss.

indi la sua sussumibilità in un alveo già ristretto indi in seno ad un comportamento vincolato¹¹³. È vero, infatti, che l'automazione decisionale non si innesta sull'esito ma sulle modalità di sua maturazione¹¹⁴.

Del resto, a prescindere dalla pur basilare partecipazione procedimentale, la giurisprudenza ha già mostrato di prediligere simile orientamento¹¹⁵ circa il solo aspetto della caratterizzazione discrezionale dei procedimenti, come già caldeggiato dall'Agenzia per l'Italia Digitale¹¹⁶ col plauso della dottrina¹¹⁷.

Ne deriva che, essendo contraddistinto da elevata discrezionalità e notevole "partecipabilità" di interessati, il procedimento di verifica dell'interesse culturale non rientra nel novero dei procedimenti automatizzabili. A meno che non si utilizzino reti neurali, ossia sistemi capaci di simulare il ragionamento umano¹¹⁸, le quali si limiterebbero però a valorizzare gli aspetti più superficiali *della conoscenza e del ragionamento giuridico*¹¹⁹, o non si crei un formante, quantunque irrealizzabile, atto a dar vita a ramificazioni procedurali tali da consentire - ove necessario - l'intervento umano¹²⁰.

113 D. MARONGIU, *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005, pp. 60 ss.; U. FANTIGROSSI, *Automazione e pubblica amministrazione*, Bologna, 1993, pp. 97 ss.

114 M. TIMO, *Algoritmo e potere amministrativo*, in *Dir. Ec.*, 2020, p. 775.

115 Da ultimo, oltre ai già citati arresti del Consiglio di Stato: TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, 24 giugno 2021, n. 7589.

116 AGID, Libro Bianco rubricato "L'intelligenza artificiale al servizio dei cittadini", 2018.

117 S. CRISCI, *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amm. - TAR*, 2018, pp. 1787 ss.; P. SAVONA, *Administrative Decision-Making after the Big data Revolution*, in *Federalismi*, 19/2018, pp. 10 ss.

118 G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Torino, 2012, p. 287; P. L. M. LUCATUORTO, *Teorie e modelli del diritto per il ragionamento giuridico automatico*, Milano, 2009, pp. 30 ss.

119 P. L. M. LUCATUORTO - S. BIANCHINI, *Discrezionalità e temperamento degli interessi nei processi decisionali dell'amministrazione digitale*, in *Cyberspazio e Dir.*, 2009, p. 43.

120 A. MASUCCI, *op. cit.*, pp. 19 e 23.