



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in **Economia e Gestione delle Arti e delle Attività
Culturali**

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

La politica culturale dell'Unione europea

Relatore

Ch. Prof. Lauso Zagato

Correlatore

Ch. Prof. Daniele Goldoni

Laureanda

Tea Štifanić

Matricola 826279

Anno Accademico

2011 / 2012

INTRODUZIONE	6
1. Oggetto del lavoro	6
2. Nozione di cultura	7
3. Limiti del lavoro.....	8
4. Organizzazione del lavoro	8
 CAPITOLO I. LE FONTI.....	10
<i>SEZIONE I. Fonti internazionali universali</i>	10
a) Strumenti vincolanti.....	10
1. Carta delle Nazioni Unite	10
2. Patto Internazionale sui diritti civili e politici (art. 27).....	10
3. Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966 (art. 15).....	11
4. Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale	14
5. Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile.....	16
6. Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali	18
b) Strumenti non vincolanti.....	20
7. Dichiarazione universale dei diritti umani.....	20
8. Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche, 1992	22
9. Dichiarazione Universale sulla diversità culturale, 2001	23
 <i>SEZIONE II. Fonti regionali</i>	24
A) Consiglio d'Europa.....	24
a) Atti vincolanti.....	24
10. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 1950.....	24
11. Convenzione culturale europea, 1954	25
12. Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, 1992.....	26
13. Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, 1995.....	27
14. La Convenzione europea del paesaggio, 2000.....	28
15. La Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società.....	29
b) Atti non vincolanti	31
16. Dichiarazione sui cinquant'anni di cooperazione culturale europea, 2004.....	31
B) Unione Europea	32
a) Normativa primaria.....	32
17. Articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea	32
18. Articolo 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.....	32
19. Articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.....	33
20. Articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea	35
21. Articolo 198 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.....	36
22. Articolo 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.....	36
b) Normativa derivata – atti vincolanti	37
a) Regolamenti	37
23. Il regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione dei beni culturali	37
b) Direttive.....	39
24. La Direttiva 93/7 CEE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti dal territorio di uno Stato membro.....	39

c) Decisioni.....	41
25. Decisione n. 719/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea (Caleidoscopio).....	41
26. Decisione n. 2085/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 che istituisce un programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura (Arianna).....	43
27. Decisione n. 2228/97/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario d'azione in materia di beni culturali (Raffaello)	44
28. Decisione del Consiglio del 22 settembre 1997 relativa al futuro delle azioni europee nel settore culturale	46
29. Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000, che istituisce il programma “Cultura 2000”	46
30. Decisione n. 792/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura.....	49
31. Decisione del Consiglio n. 2006/515/CE, del 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali	51
32. Decisione n.1622/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'azione comunitaria a favore della manifestazione Capitale europea della cultura per gli anni dal 2007 al 2019	52
33. Decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce il programma Cultura (2007 — 2013).....	53
34. Decisione n. 1983/2006/CE ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa all'anno europeo del dialogo interculturale (2008)	58
35. Decisione n. 2009/336/CE della Commissione che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura responsabile della gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura in applicazione del regolamento del Consiglio (CE) n. 58/2003	60
36. Decisione n.2007/320/CE della Commissione che istituisce un gruppo di esperti degli Stati membri sulla digitalizzazione e la conservazione digitale.....	62
c) Normativa derivata – atti non vincolanti.....	63
a) Raccomandazioni	63
37. Raccomandazione della Commissione del 24 agosto 2006 sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e sulla conservazione digitale (2006/585/CE).....	63
38. Raccomandazione della Commissione, del 26 aprile 2010, relativa all’iniziativa di programmazione congiunta nel settore della ricerca “Patrimonio culturale e cambiamenti globali: una nuova sfida per l’Europa” (2010/238/E)	64
39. Raccomandazione della Commissione, del 27 ottobre 2011, sulla digitalizzazione e l’accessibilità in rete dei materiali culturali e sulla conservazione digitale	66
b) Comunicazioni	68
40. Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2003, “Far sì che la cittadinanza diventi effettiva – promuovere la cultura e la diversità europee mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica”	68
41. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 10	

maggio 2007, relativa ad un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione.....	70
42. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il patrimonio culturale europeo: “Basta un clic: progressi in materia di digitalizzazione e accessibilità online del materiale culturale e della conservazione digitale nell'UE”.....	73
43. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 agosto 2009, intitolata “Europeana, le prossime tappe”.....	75
44. Libro Verde del 27 aprile 2010 - Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare	77
45. Relazione della Commissione, del 19 luglio 2010, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione dell'Agenda europea per la cultura.....	80
46. Comunicazione della Commissione, del 23 novembre 2011, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Europa Creativa – Un nuovo programma quadro per i settori culturali e creativi (2014 – 2020).....	83
47. Comunicazione della Commissione del 26 settembre 2012 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni – Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE	88
c) Conclusioni	91
48. Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sul piano di lavoro per la cultura 2008 – 2010.....	91
49. Conclusioni del Consiglio, del 10 maggio 2010, sul contributo della cultura allo sviluppo locale e regionale	94
50. Conclusioni del Consiglio sul contributo della cultura all'attuazione della strategia Europa 2020.....	96
51. Conclusioni del Consiglio sul ruolo della cultura nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale	97
52. Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro per la cultura 2011 – 2014.....	99
d) Risoluzioni.....	101
53. Risoluzione del Consiglio su un'agenda europea per la cultura.....	101

CAPITOLO II. LE COMPETENZE CULTURALI DELL'UE: UN QUADRO GIURIDICO 103

<i>SEZIONE I.</i> Prima di Maastricht: l'acquis culturale nella Comunità Europea.....	103
A) Il ruolo crescente delle competenze dell'Unione europea in ambito culturale	103
B) La cultura nella normativa comunitaria pre – Maastricht	110
C) La cultura e la giurisprudenza della Corte di giustizia.....	114
a) Libera circolazione delle merci	115
b) L'eccezione culturale nella realizzazione del mercato unico – art. 36 TFUE	116
c) L'eccezione culturale nella realizzazione del mercato unico – esigenze imperative di politica culturale	118
d) Libera circolazione dei servizi	121
e) Il diritto di stabilimento e la libertà di circolazione per i lavoratori culturali	124
f) I diritti culturali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia pre-Maastricht.....	126

<i>SEZIONE II. La competenza culturale dell'UE tra Maastricht e Lisbona</i>	127
A) Le premesse all'introduzione dell'art. 167.....	127
B) L'art. 167 TFUE come tentativo degli Stati membri a limitare gli interventi dell'Unione nella cultura?	129
C) Il quadro giuridico.....	132
D) Profilo strutturale e funzionale della cultura nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea	132
E) La disciplina degli aiuti di Stato	136
a) Aiuti di Stato alle industrie culturali nel periodo precedente al Trattato di Maastricht.....	136
b) La nuova deroga culturale agli aiuti di Stato introdotta con il Trattato di Maastricht.....	137
c) Gli aiuti di Stato alla cultura: cinema, radio-televisione ed editoria.....	138
d) Gli aiuti di Stato alla cultura: conservazione del patrimonio culturale.....	141
F) Cultura nella giurisprudenza della Corte di giustizia successiva all'introduzione dell'art. 167.....	142
 <i>SEZIONE III. I programmi</i>	150
A) Programmi di prima generazione: Caleidoscopio, Arianna, Raffaello	150
B) Capitale europea della Cultura	154
C) Cultura 2000	157
D) Cultura 2007 - 2013	159
E) Programma quadro per i settori culturali e creativi – Europa Creativa.....	163
 <i>SEZIONE IV. Profili istituzionali</i>	168
A) Direzione Generale dell'istruzione e della cultura	168
B) Agenzia esecutiva per l'istruzione, l'audiovisivo e la cultura.....	169
 CAPITOLO III. RECENTI SVILUPPI NELLA POLITICA CULTURALE DELL'UE: RIFLESSIONI CRITICHE	172
a) L'esplicitarsi di una strategia culturale: L'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione	173
b) La cultura catalizzatore della creatività e dell'innovazione nel quadro di una strategia europea per la crescita e l'occupazione.....	175
c) Effetti indotti del settore culturale e creativo	176
d) La capacità di creare “esperienze è un fattore di competitività”	182
 CONCLUSIONI.....	184
1. Risultati.....	184
2. La politica culturale europea in senso proprio.....	186
3. Dall'eccezione culturale alla diversità culturale	187
4. La definizione di una politica culturale condivisa: L'agenda europea per la cultura	189
5. Novità riscontrate e proiezioni future.....	190
 BIBLIOGRAFIA.....	192

INTRODUZIONE

1. Oggetto del lavoro

Del ruolo della cultura in Europa si parla da tempo, nondimeno si sente la necessità di rivedere la posizione che essa occupa nella presente fase storica, in una Europa assediata da numerose difficoltà che la portano a mettere in discussione il grandioso progetto dell'Europa unificata. Si mira nell'elaborato, a illustrare l'evoluzione della politica culturale dell'Unione Europea dalle origini della Comunità Economica Europea (CEE) fino al presente, cercando di trovare il filo rosso dell'azione dell'UE nel contesto culturale, per riuscire a volgere lo sguardo verso la direzione corretta degli sviluppi futuri. In particolare, esaminando l'atteggiamento che le istituzioni dell'Unione hanno avuto verso la cultura, il testo vuole mettere in luce la progressione dell'interazione tra la cultura e l'ordinamento giuridico dell'Unione. Verranno, con questo fine, presi in considerazione atti di *hard* e *soft law* concernenti la materia culturale e analizzate alcune sentenze chiave della Corte di giustizia.

Si parla propriamente di politica culturale europea dal 1993, quando con l'entrata in vigore del Trattato della Comunità Europea, fu introdotto il Titolo IX sulla cultura composto solamente dall'ex art. 128 CE con cui la cultura diventò formalmente competenza europea. Tuttavia, l'interazione tra la materia culturale e l'ordinamento giuridico dell'Unione ha avuto inizio molto prima del 1993, e si può scorgere sin dagli inizi della CEE nel 1957. Attualmente la cultura fa parte delle competenze sussidiarie dell'UE, che vedono l'azione dell'Unione intesa a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.

L'introduzione di un articolo culturale ha rilevato le difficoltà nel definire la materia in questione, dovendo equilibrare tra numerosi interessi concorrenti. Ciò diviene particolarmente evidente nell'accurato uso del linguaggio in tale disposizione. L'argomento culturale non è una questione semplice, purtroppo l'Europa dovette sentire sulla "propria pelle" le conseguenze di un'identificazione culturale operata su basi troppo ristrette. Tali ragioni hanno portato l'Europa unificata ad astenersi a lungo da un intervento esplicito nella cultura, che una volta intrapreso è stato fissato tra termini quali: *rispetto delle diversità nazionali e regionali, retaggio culturale comune, patrimonio culturale di importanza europea*. Si cercherà di evidenziare le conseguenze sul piano operativo in materia culturale di tale determinazione, e di vedere se ci sono cambiamenti alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, che all'art.3, par. 3, u.c aggiunge ai suddetti termini l'obbligo per l'Unione di vigilare sulla *salvaguardia* e sullo *sviluppo del patrimonio culturale europeo*.

2. Nozione di cultura

Si ricorda che ci stiamo occupando di una materia la cui definizione è di per se un compito quanto meno complesso, che nella realtà dell'Unione viene ulteriormente aggravato dalle differenze linguistiche. Secondo alcuni studiosi la cultura è una delle parole in assoluto più complicate da definire¹, altri studiosi antropologi hanno contato più di 150 definizioni di tale concetto. La causa di questa difficile definizione è in parte dovuta allo sviluppo storico del concetto stesso di cultura, ma la concausa altrettanto importante, è il numero di usi, talvolta contraddittori o persino conflittuali del termine.

In principio, la cultura era relazionata al mondo contadino, concepita nell'ambito della famiglia di concetti come "coltivare", "agricoltura", "allevamento" tutti collegati a un'idea di miglioramento, come prevenzione o arresto del deterioramento. Anche gli uomini "non nascevano, si facevano", essi dovevano apprendere a essere umani sotto la guida di alti uomini, istruiti nell'arte di formare uomini.² Dal 1750 il termine cultura viene impiegato per esprimere l'idea "di una gestione del pensiero e del comportamento umano"³. Tale significato settecentesco derivava dallo sviluppo del concetto "individuale" di ascendenza greco-romana e di quello quattrocentesco di *humanitas* e designava l'insieme di processi di formazione intellettuale dell'individuo che comprendeva l'acquisizione di ogni valore suscettibile di sollecitare e arricchire la sensibilità della persona. Nel XIX sec. le scienze sociali sviluppano una riflessione che sposta l'attenzione del dibattito sulle manifestazioni estrinseche del mondo materiale, e conseguentemente la cultura diventa l'oggetto stesso dell'antropologia. Dal dibattito svoltosi tra i cultori delle scienze sociali e le discipline antropologiche, occorre ricordare la definizione Tayloriana che da allora in poi funge da riferimento per la maggior parte delle formulazioni. E. B. Taylor in *Primitive Culture*⁴ definisce la cultura come insieme complesso che include la conoscenza, le credenze, l'arte, la morale, il diritto, il costume e qualsiasi altra capacità e abitudine acquisita dall'uomo come membro della società. Se gli antropologi del XIX si concentravano sullo studio delle popolazioni primitive presupponendo un concetto unitario di cultura, con la possibilità di isolare i vari stadi del suo sviluppo⁵, è a partire delle riflessioni di Levi-Strauss e della scuola boasiana, che viene criticata l'impostazione d'indagine dell'antropologia evolucionistica e demolita l'interpretazione della

¹ WILLIAMS R., *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*, Oxford University Press, 1983, p.87 ss.

² BAUMAN Z., *Vita liquida*, Laterza, 2006, p. 49.

³ Ibidem.

⁴ TAYLOR E.B., *Primitive culture: researches in the Development of Mithology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, Jol Murray, 1920.

⁵ TAYLOR E.B., *Researches into the Early History of Mankind and the Development of Civilization*, University Chicago Press, 1964.

cultura in termini di razza.⁶ Il costrutto eurocentrico de “la cultura” viene abbandonata a favore de “le culture” tutte egualmente degne (d’interesse). Una definizione recente di cultura è stata avanzata dal General comment no. 21, sul diritto di ognuno di partecipare alla vita culturale sancita all’art. 15, par 1., lett a) del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali.⁷

Se la definizione della cultura è compito di per se complesso, nel contesto dell’Unione questo viene moltiplicato dalla differenze linguistiche del termine, poiché i significati di cultura o *culture* o *Kultur* possono variare da uno Stato membro all’altro. La diversità dei termini *cultura*, la difficoltà nel trovare una definizione e l’incertezza che caratterizza il concetto si percepisce anche nell’azione dell’Unione Europea, quando questa è chiamata a bilanciare gli aspetti culturali con altri aspetti di sua competenza o più di recente quando investe in politiche che la riguardano direttamente o indirettamente.

3. Limiti del lavoro

È importante rilevare come il testo non è inteso a una ricerca sul significato di cultura, perciò non affronta l’ampio campo della definizione di tale concetto, ma si limita a comprendere le modalità con cui gli argomenti culturali vengono trattati nel diritto dell’Unione e le ragioni politiche, sociali ed economiche delle scelte prese. Altra sottolineatura d’obbligo riguarda un ulteriore limite che l’elaborato incontra, nella volontà dell’autrice di adottare un approccio prettamente giuridico, non avendo però una formazione giuridica alle spalle. Per perire a tale limite, è stata effettuata una profonda disamina delle fonti concernenti la materia culturale. Lo sviluppo dell’elaborato, in coerenza con il percorso di studi dell’autrice, si concentra, soprattutto nella parte finale, sugli effetti reciproci tra cultura ed economia nel contesto della politica dell’Unione Europea.

4. Organizzazione del lavoro

Il primo capitolo provvede a un inquadramento delle fonti concernenti la cultura, sia a livello internazionale, regionale europeo, e strettamente dell’Unione europea. I documenti riportati sono stati riassunti, portando in evidenza la loro importanza per la materia culturale.

Il secondo capitolo costituisce il fulcro dell’elaborato, ove sono analizzate le competenze culturali dell’Unione, si divide in quattro sezioni. Nella *Sezione I* si sottopone all’analisi l’acquis

⁶ LEVI – STRAUSS C (1952). *Razza e storia e altri studi di antropologia*, (trad. it. e a cura di P. CARUSO, Torino, Einaudi, 1967.)

⁷ Reperibile in http://www.unhcr.org/refworld/publisher_CESCR_GENERAL_4ed35bae2_0.html. A commento vedi ZAGATO L. “Intangible Cultural Heritage and Human Rights” in SCOVAZI T., UBERTAZZI B., ZAGATO L., *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, Giuffrè, 2012. vol. 1, pp. 29-50.

culturale nella Comunità Europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Sono qui esaminate le attenzioni rivolte alla cultura sia nella normativa comunitaria sia nella giurisprudenza della Corte di giustizia pre – Maastricht. La *Sezione II* inizia con l'esamina della situazione imminente all'introduzione dell'articolo culturale, per delineare in seguito il quadro giuridico della cultura nella normativa vigente dell'Unione. Si individuano poi i due profili – strutturale e funzionale – della cultura e si affronta la materia degli aiuti di Stato, per concludere con la giurisprudenza delle Corti successiva all'introduzione dell'attuale art. 167. La *Sezione III* concerne il piano operativo più immediato della politica culturale, ossia i programmi di finanziamento alla cultura, mentre la *Sezione IV* è dedicata ai profili istituzionali.

L'ultimo capitolo tratta degli sviluppi nella politica culturale dell'UE a seguito del Trattato di Lisbona e successivi all'adozione di un'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione. Prendendo come punto di partenza l'Agenda e gli atti scaturiti dalle sue linee direttrici, si abbandona l'approccio giuridico fin qui tenuto, per leggere in chiave critica gli obiettivi ivi prefissati. In particolare, si approfondisce la dimensione che, in questo momento si presenta come quella più ambivalente, ossia l'invito dell'UE a sfruttare il potenziale della cultura come catalizzatore della creatività e dell'innovazione nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Si cercherà di mettere in guardia dalle possibili esternalità negative di un'incoscienza piegamento della cultura a finalità economiche, anche se giustificabile da una volontà positiva di maggiore crescita e occupazione finalizzate a un maggior benessere.

CAPITOLO I. LE FONTI

SEZIONE I. Fonti internazionali universali

a) Strumenti vincolanti

1. Carta delle Nazioni Unite

La Carta delle Nazioni Unite⁸ è il frutto di uno sforzo diplomatico iniziato già nei primi anni della seconda guerra mondiale ed è il primo strumento di tutela dei diritti umani nell'ambito del diritto internazionale. Scopo fondamentale della Carta è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, un obiettivo che non si realizza soltanto con l'assenza di situazioni di guerra, ma anche con l'eliminazione delle cause che sono all'origine dei conflitti armati e con lo sviluppo di adeguate condizioni di stabilità. I redattori della Carta hanno affidato alla cooperazione economica, sociale e culturale e alla tutela dei diritti umani un duplice ruolo, quello di obiettivo fondamentale dell'Organizzazione e di condizione indispensabile per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.⁹

Il principio di non discriminazione

La Carta non definisce la nozione di diritti umani né elenca il loro contenuto. L'unica indicazione sostanziale che assumerà la qualità di diritto umano di rilevanza autonoma è l'atto al diritto di non discriminazione. In questa norma fondamentale si trova la tutela più effettiva della diversità culturale nel diritto internazionale. Nell'art.1 della Carta sono enunciati i fini dell'Organizzazione che includono "...promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione" (art 1.3). Questi elementi distintivi al contempo motivi di discriminazione sono legati alla cultura, in quanto la religione è elemento fondamentale, a volte elemento preponderante di alcune culture e la lingua è il veicolo di trasmissione della cultura. Il principio di non discriminazione è ulteriormente ribadito e precisato dall'art. 55 par. c in seguito ripreso e sviluppato da altri strumenti di tutela dei diritti umani.

2. Patto Internazionale sui diritti civili e politici (art. 27)

Il Patto Internazionale sui diritti civili e politici¹¹ impegna ogni paese che lo abbia

⁸ Statuto delle Nazioni Unite, adottato il 26 giugno 1945 a San Francisco. Entrata in vigore internazionale: 24 ottobre 1945. Gli Stati membri delle Nazioni Unite al 1° gennaio 2011 sono 192.

⁹ PINESCHI L., *La tutela dei diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite: quadro normativo e prassi dell'Organizzazione* in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano, 2006 pp. 15 - 40.

¹¹ Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966.

ratificato ad adoperarsi a fin che i suoi abitanti siano protetti per legge contro ogni trattamento crudele, inumano o degradante. Il Patto riconosce i diritti di ogni essere umano alla vita, alla libertà, alla sicurezza della sua persona e al rispetto della sua vita privata; vietata la schiavitù, garantisce il diritto a un processo equo e protegge gli individui contro ogni arresto o detenzione arbitraria. Esso riconosce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di opinione, di espressione e di associazione, il diritto di riunione pacifica e di emigrazione. Nel definire i contenuti della libertà d'espressione, all'art. 19 il Patto riconosce a ciascuno il diritto a "creare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere" comprese quelle espresse in "forma artistica".

L'articolo 27. del Patto afferma il diritto delle persone appartenenti a una minoranza etnica, religiosa o linguistica di godere della loro cultura, di professare e praticare la loro religione e di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del gruppo. È l'unico articolo nella Carta dei diritti che si riferisce specificamente alla questione dei diritti culturali delle minoranze. Questa norma può essere considerata un passo verso il riconoscimento dei diritti dei gruppi minoritari e probabilmente persino un passo oltre le considerazioni astratte e universali dei diritti umani individuali verso l'idea dei diritti collettivi¹². Inoltre la stessa norma apre la strada al riconoscimento della diversità delle espressioni culturali e più in generale dell'uguale dignità di tutte le culture.

3. Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966 (art. 15)

Ogni paese che ratifichi il Patto sui diritti economici, sociali e culturali riconosce che ha il dovere di favorire il miglioramento delle condizioni di vita dei suoi abitanti. Esso riconosce il diritto di ogni persona al lavoro, ad un equo salario, alla sicurezza sociale, ad un livello di vita adeguato - mettendolo in particolare al riparo dalla fame - nonché alla salute e all'istruzione.

I diritti economici, sociali e culturali riconosciuti nel Patto richiedono un ruolo attivo dello stato che per la loro attuazione deve provvedere con risorse finanziarie e materiali. Dato che le risorse non sono sempre disponibili, l'attuazione dei diritti può essere assicurata progressivamente.¹³ Gli stati nel promuovere questi diritti tengono conto delle circostanze

Entrata in vigore internazionale: 23 marzo 1976. Gli Stati Parte sono 167 in data 1 novembre 2010 a seguito del deposito dello strumento di ratifica da parte della Guinea-Bissau. Cina e Cuba hanno firmato il patto, ma non lo hanno ancora ratificato. Gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita, il Vaticano non hanno né firmato né ratificato. Da <http://treaties.un.org/pages> visitato il 05.03.2011.

¹² R. STAVENHAGEN, *Cultural Rights: A Social Science Perspective* in A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 2001 pp. 85-109.

¹³ Vedi art. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

nazionali.¹⁴

Articolo 15 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali

I diritti culturali, che trovano riferimento nell'art. 15 del Patto, comprendono i seguenti diritti: il diritto a partecipare alla vita culturale; il diritto a godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni; il diritto a godere della tutela degli interessi morali e materiali scaturenti da qualunque produzione scientifica, letteraria o artistica di cui egli sia l'autore e il rispetto della libertà indispensabile per la ricerca scientifica e l'attività creativa. Secondo l'art.2 ogni stato aderente al Patto "si impegna ad operare... con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto." Uno Stato che ratifichi il Patto quindi è obbligato ad agire con il massimo delle risorse disponibili affinché gradualmente realizzi la piena attuazione dei diritti culturali elencati nell'art.15.¹⁵

Il diritto a partecipare alla vita culturale.

Lo stato ha l'obbligo di rispettare¹⁶ la libertà dell'individuo di affermare e sviluppare la propria cultura. Questo attribuisce alle persone che fanno parte di un gruppo minoritario o indigeno il diritto a esprimere e sviluppare la loro cultura, compresa la lingua, la religione e le tradizioni. Lo stato deve rispettare il diritto di ogni individuo ad affermare le proprie tendenze culturali anche se devianti sia dalla tradizione maggioritaria sia da quella minoritaria. In questa accezione il suddetto diritto è molto simile al diritto di libertà di espressione e di diffusione dell'informazione. Lo stato deve inoltre provvedere alla protezione degli individui che affermano una loro identità culturale o che partecipano ad attività culturali che per qualche ragione sono contestate da altri membri appartenenti alla maggioranza o a gruppi minoritari. Secondo l'obbligo di realizzazione, lo stato deve facilitare e dove possibile provvedere alle condizioni che permettano la realizzazione del diritto di partecipazione.

Il diritto a godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni.

¹⁴ Y. DONDERS, "The Protection of Cultural Rights in Europe: Non of the EU's Business?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 10, n. 2, 2003, pp. 117-148.

¹⁵ Per quanto riguarda il ruolo dello stato si veda A. EIDE, *Economic, Social and Cultural rights as Human Rights*, in A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 2001. L'autore afferma che alla luce della complessità dell'assunto e della necessità di flessibilità per rispondere a situazioni diverse è chiaro che le disposizioni di base (art. 2 e art.11 del Patto) vengono intese come obblighi di risultato che come obblighi di condotta.

¹⁶ Vedi nt.1. L'autore sostiene che i diritti umani impongono tre tipi di obbligazioni allo stato: l'obbligo di rispetto, di protezione e di realizzazione. Quest'ultimo si divide nell'obbligo di facilitare e l'obbligo di provvedere.

Il progresso scientifico non include solo scienze naturali e biologiche ma altrettanto i miglioramenti nelle arti e nelle scienze sociali. Gli Stati Parte del Patto devono rispettare la libertà che ha l'individuo di informarsi sugli sviluppi nel campo scientifico, delle applicazioni di questi sviluppi e del diritto di godere dei benefici di tale progresso. Gli stati hanno la responsabilità di proteggere il diritto a godere dei benefici del progresso scientifico ma altrettanto a proteggere gli individui da un suo impiego negativo¹⁷. Gli stati hanno l'obbligo di prendere dei provvedimenti per assicurare a tutti gli individui il pieno godimento dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni.

Il diritto a godere della tutela degli interessi morali e materiali scaturenti da qualunque produzione scientifica, letteraria o artistica di cui egli sia l'autore.

La protezione di interessi morali e materiali della produzione intellettuale è tutelata dalla Convenzione universale sul diritto d'autore riveduta a Parigi il 24 luglio 1971.

Nel momento della stesura del Patto esistevano già accordi internazionali sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, ai quali l'art. 15 non apporta notevoli migliorie.¹⁸ Nonostante ciò l'inclusione di questo diritto tra i diritti umani lo pone su un piano diverso rispetto all'impegno contrattuale del diritto internazionale.

Il rispetto della libertà indispensabile per la ricerca scientifica e l'attività creativa.

Gli Stati parte sono tenuti a creare le condizioni e a fornire mezzi per la ricerca scientifica e la creazione artistica, di garantire la libertà di scambio di informazioni scientifiche, tecnologiche e culturali nonché lo scambio di esperienze tra professionisti, scrittori, artisti ed altri individui creativi e tra le loro rispettive istituzioni. Gli stati sono altrettanto tenuti a sostenere circoli culturali, ordini di appartenenza, sindacati di lavoratori e altre organizzazioni e istituzioni impegnate nella ricerca scientifica e nelle attività creative.

Contatti e collaborazione internazionale.

L'art.15, 4 recita che "Gli Stati parti del presente Patto riconoscono i benefici che risulteranno dall'incoraggiamento e dallo sviluppo dei contatti e dalla collaborazione internazionale nei campi scientifico e culturale". Da questo paragrafo possono evincersi diversi significati. Uno di questi è la libertà di tutti gli individui ad avere rapporti transfrontalieri, ad importare prodotti culturali e idee da altre culture, un altro è la libertà di

¹⁷ "The measures taken to prevent the use of scientific and technical progress for purposes which are contrary to the enjoyment of human dignity and human rights" da *Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by states parties under articles 16 and 17 of the international covenant on economic, social and cultural rights*. UN doc. E/C.12/2008/2, 24 March 2009.

¹⁸ A.EIDE, *Cultural Rights as Individual Human Rights*, in A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 2001, pp. 289-301.

avere cooperazioni culturali con individui che vivono in ambienti culturali diversi. Ulteriore riflesso di tale norma è quello di realizzare la cooperazione internazionale nella tutela degli interessi morali e materiali di qualsiasi produzione scientifica, letteraria o artistica per la quale il beneficiario è l'autore, un altro significato ancora la cooperazione internazionale nella tutela del patrimonio culturale dell'umanità.

Diritto all'istruzione

L'art. 13 del Patto sancisce il diritto all'istruzione. In un'ampia accezione i diritti culturali comprendono anche il diritto all'istruzione, il diritto di partecipazione al progresso scientifico ed il diritto all'informazione. Quest'accezione si basa sul presupposto che i suddetti diritti sono fortemente legati ai diritti culturali e che a volte risulta impossibile separarli¹⁹. L'art. 13 proclama il diritto di ogni individuo ad una istruzione primaria obbligatoria ed accessibile a tutti, di una istruzione secondaria accessibile a tutti sul piano di uguaglianza e il diritto dei genitori a scegliere l'educazione per i figli.

4. Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale

Il successo delle note vicende che negli anni '50 hanno visto coinvolti i templi di Abu Simel favorì l'inizio della collaborazione internazionale per la salvaguardia dei beni culturali. L'episodio fece sorgere la convinzione che il patrimonio culturale dell'umanità dovesse essere salvaguardato, non solo dalle minacce dei conflitti armati, ma anche dai rapidi cambiamenti derivanti dallo sviluppo economico e da un processo d'industrializzazione in rapida crescita. Queste convinzioni portarono all'adozione da parte dell'UNESCO della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale.

Oggetto e ambito d'applicazione

La Convenzione UNESCO del 1972²⁰ contempla quale oggetto della propria disciplina, la protezione del patrimonio culturale e del patrimonio naturale di valore universale eccezionale. Questi vengono definiti relativamente all'art. 1 e all'art. 2 della Convenzione. Sono considerati patrimonio culturale i monumenti, gli agglomerati, i siti²¹ e dal 1992 i

¹⁹ J. SYMONIDES, *Cultural Rights*, in J. SYMONIDES, *Human Rights: Concept and Standards*, UNESCO Publishing, 2000, pp. 175-227

²⁰ Approvata a Parigi, il 16. novembre 1972 dalla Conferenza Generale dell'UNESCO. Entrata in vigore il 17 dicembre 1975 al deposito del 20esimo strumento di ratifica, adesione o approvazione da parte della Svizzera (ratifica il 17 settembre 1975). Il numero degli Stati Parte è 187 a seguito del deposito del documento di ratifica da parte della Guinea Equatoriale il 10 marzo 2010.

²¹ Art. 1: "Ai fini della presente Convenzione sono considerati «patrimonio culturale»:

- i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico.

paesaggi culturali²². Costituiscono viceversa il patrimonio naturale a norma dell'art. 2 i monumenti naturali, le formazioni geologiche e fisiografiche e zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, i siti naturali.

Nel concreto spetta al singolo Stato definire e delimitare i diversi beni situati sul suo territorio e qualificabili quale parte del patrimonio culturale e naturale dell'umanità come definito nell'art. 3 della Convenzione. Il riconoscimento del carattere eccezionale del bene avviene mediante l'inserimento nella Lista, esso si articola in una fase interna presso i singoli Stati Parte e una fase intenzionale presso il Centro del Patrimonio Mondiale che si conclude con la decisione finale del Comitato del patrimonio mondiale²³.

Contenuto

La Convenzione riconosce obblighi per gli Stati parte sia a livello nazionale che a livello internazionale. L'art. 4 sancisce che spetta allo Stato l'obbligo di assicurare l'identificazione, la tutela, la conservazione e la trasmissione alle future generazioni dei beni presenti nel proprio territorio che corrispondano alle caratteristiche di cui agli artt. 1 e 2. In via ordinaria per svolgere tali azioni lo Stato Parte agisce con le proprie risorse ricorrendo alla cooperazione intenzionale soltanto in caso di necessità e non perde la responsabilità del bene a seguito del suo inserimento nella Lista, in quanto vi permangono gli obblighi di mantenimento. Correlativamente la Comunità internazionale ha il dovere di cooperare nelle attività di protezione del patrimonio universale nel rispetto della sovranità dei singoli Stati (art. 6). L'art. 7 chiarisce che per tutela internazionale si intende la costituzione di un sistema di cooperazione e assistenza internazionali miranti a favorire gli Stati Parte nei loro sforzi per preservare e identificare il patrimonio culturale e naturale²⁴.

- gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico,

- i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico.”

²² La Conferenza alla sua 16^o sessione in occasione della revisione delle Linee guida ha adottato l'inclusione dei paesaggi culturali nella Lista del Patrimonio Mondiale. I paesaggi culturali, ovvero i paesaggi modificati dall'uomo sono suddivisi in tre categorie: il paesaggio creato e disegnato intenzionalmente dall'uomo, i paesaggi evolutisi in modo organico e paesaggi associativi che presentano una forte associazione tra elementi religiosi, artistici, culturali e naturali.

²³ Il Comitato intergovernativo si compone di 21 membri eletti dagli Stati Parte, in modo che sia assicurata un'equa rappresentanza delle diverse regioni e culture del mondo. Il Comitato cura l'inserimento dei beni nella Lista del patrimonio culturale e naturale mondiale ai sensi dell'art. 11 della Convenzione; esamina e accorda l'assistenza internazionale secondo le procedure dettate dall'art. 13.

²⁴ Ogni Stato parte può richiedere assistenza internazionale per beni presenti nel proprio territorio nazionale ed inseriti nella Lista. L'assistenza internazionale accordata può assumere le forme di: a) studi su problematiche scientifiche, artistiche o tecniche, b) nomina di esperti o tecnici e mano d'opera specializzata, c) formazione dei specialisti d) fornitura di attrezzature e) concessione di prestiti f) concessione, in casi eccezionali e appositamente motivati, di sovvenzioni non rimborsabili. Ad ogni modo il finanziamento dei lavori necessari deve gravare solo parzialmente sulla Comunità internazionale. In tal modo si garantisce la massima responsabilizzazione del singolo

5. Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile

La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile²⁵ è il primo strumento multilaterale che vincola gli Stati aderenti alla salvaguardia del patrimonio culturale intangibile. Questo strumento rafforza gli accordi internazionali in vigore, le raccomandazioni e le risoluzioni riguardanti il patrimonio culturale e naturale e funge da base per lo sviluppo di politiche che riflettono l'attuale posizione internazionale riguardante la preservazione della diversità culturale e la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile.

La convenzione riguarda il riconoscimento delle espressioni e delle tradizioni senza alcuna distinzione gerarchica tra loro. Nonostante la Convenzione riprenda per tanti versi l'approccio programmatico della *Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità*, il concetto di "valore universale eccezionale", incluso in tale convenzione, non è applicabile alla salvaguardia del patrimonio culturale intangibile. Il riconoscimento internazionale poggia sull'importanza che questo patrimonio vivente ha per le identità delle comunità all'interno delle quali viene creato, trasmesso e ricreato. La Convenzione si concentra principalmente sulle attività di salvaguardia e sullo scambio di buone pratiche anziché sul sistema delle liste.

Oggetto e campo d'applicazione

Nell'art. 2 par. 1 della Convenzione si trova la definizione secondo la quale per "patrimonio culturale intangibile" s' intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati ad essi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale intangibile, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana". Il patrimonio culturale intangibile per essere riconosciuto tale deve soddisfare due condizioni: essere "compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile". Il rapporto tra espressione culturale intangibile e diritto internazionale dei diritti umani si qualifica come rapporto di compatibilità/esclusione: più precisamente, la condizione della

Stato.

²⁵ Approvata il 17 ottobre 2003 dalla Conferenza Generale dell'UNESCO. Entrata in vigore il 30 aprile 2006, novanta giorni dopo il deposito del 30 strumento di ratifica, accettazione o adesione da parte della Romania (accettazione il 20 gennaio 2006). Il numero attuale degli Stati Parte è 134 dopo il deposito dello strumento di ratifica da parte della Svezia.

tutela accordata a ogni singola manifestazione della prima è la compatibilità con l'insieme degli strumenti del secondo²⁶.

L'identificazione di cosa costituisce il patrimonio culturale intangibile secondo l'art. 2 par. 1 sembrerebbe spettare a comunità, gruppi e in alcuni casi, individui. Tale previsione però deve essere collegata a quella dedicata agli obblighi di salvaguardia del patrimonio culturale intangibile a livello nazionale. Secondo l'art.11 l'obbligo di salvaguardia compete agli Stati parte, con la partecipazione all'identificazione e definizione degli elementi che costituiscono il patrimonio intangibile di comunità, gruppi e organizzazioni internazionali non governative rilevanti. "E quanto dire che la competenza delle entità sub-statali nell'individuazione delle manifestazioni del patrimonio intangibile è di tipo sussidiario. Quanto invece all'individuazione delle manifestazioni del patrimonio culturale intangibile da sottoporre a protezione internazionale (Sez. 4 artt. 16-18), il relativo potere di proposta spetta solo agli Stati"²⁷.

L'art. 2 par. 2 definisce il campo d'applicazione della Convenzione elencando cinque diversi ambiti di attività in cui si deve manifestare il patrimonio culturale intangibile per poter godere della protezione garantita. Questi ambiti sono:

- a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale;
- b) le arti dello spettacolo;
- c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi;
- d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo;
- e) l'artigianato tradizionale

Contenuto

Le finalità della Convenzione sono elencate nell'art. 1 par 1. e consistono nell'assicurare la salvaguardia (lett. a) e il rispetto (lett. b) del patrimonio culturale intangibile, il rafforzamento della coscienza dell'importanza del patrimonio intangibile a livello locale, nazionale e internazionale, assicurandone il mutuo apprezzamento (lett. c) e la promozione della cooperazione e del sostegno internazionali alla protezione del patrimonio in esame (lett. d).

Il richiamo al rispetto nella Convenzione è meramente formale, dal momento che il

²⁶ ZAGATO L., *La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile* in ZAGATO L. (a cura di), *Le identità culturali nei nuovi strumenti UNESCO: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, CEDAM, 2008.

²⁷ Ibidem.

nuovo strumento disciplina la sola salvaguardia del patrimonio culturale intangibile. L'obbligo di salvaguardia posto a capo degli Stati parte costituisce l'architrave del sistema convenzionale di tutela²⁸. S'intendono per salvaguardia "le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale" (art. 2 par .3). La salvaguardia è prevista sia a livello nazionale (artt. 11-15) che a livello internazionale (artt. 16-24).

6. Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali

La Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali²⁹ è uno dei recenti risultati della cooperazione internazionale in materia di tutela delle risorse culturali. La convenzione afferma l'uguale dignità delle diverse culture e promuove la tutela dell'identità culturale e il dialogo interculturale. Questi meriti le hanno garantito un grande sostegno internazionale. Ci sono, tuttavia, alcuni aspetti controversi che possono seriamente pregiudicare l'effettivo successo della Convenzione.³⁰

Oggetto e ambito d'applicazione della convenzione

La convenzione contiene disposizioni che si applicano alle politiche e alle misure culturali che gli Stati adottano a livello nazionale e internazionale, relative alla protezione e alla promozione della diversità delle espressioni culturali (art 3).

Alla stregua del art. 4 par. 1 si intende per diversità culturale "la molteplicità delle forme mediante le quali si esprimono le culture dei gruppi e delle società" che si può manifestare attraverso il patrimonio culturale ma anche attraverso i modi di creazione, produzione, diffusione, distribuzione e godimento, quali che siano le tecnologie utilizzate³¹.

²⁸ Ibidem. L'Autore sottolinea come la stessa nozione di rispetto rimane priva di autonomo contenuto definitorio.

²⁹ Approvata il 20 ottobre 2005 dalla XXIII Conferenza Generale dell'UNESCO. Entrata in vigore il 18 marzo 2007 allo scadere dei tre mesi dal deposito del 30esimo documento di ratifica, accettazione o approvazione da parte dell'Estonia (approvazione il 18 gennaio 2007).

Gli Stati Parte sono 116 a seguito del deposito dello strumento di ratifica da parte della Repubblica Democratica del Congo il 28 settembre 2010.

³⁰ PINESCHI L., *Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*, in ZAGATO L. (a cura di), *Le identità culturali nei nuovi strumenti UNESCO: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 159-180. L'Autrice riporta che tali aspetti controversi sono in particolare gli interessi di carattere commerciale che hanno indotto numerosi Stati a stipulare questo strumento e la debolezza della Convenzione, contenente pochissime norme di carattere vincolante e diverse disposizioni formulate in modo ampio e generico.

³¹ *Ibidem*. L'Autrice ribadisce che "non ci si può esimere dall'osservare che la definizione appare formulata con lo scopo precipuo di richiamare l'attenzione non tanto sulle conoscenze, i riti e le tradizioni ... ma soprattutto sulle attività artistiche in quanto produttive di beni oggetto di scambio e di consumo. ...la dimensione economica e commerciale costituisce un aspetto essenziale per la definizione dell'oggetto e dello scopo della Convenzione

Le politiche e misure culturali che gli Stati adottano hanno effetto sulle espressioni culturali³², su attività beni e servizi culturali³³, sulle modalità di creazione, produzione distribuzione, diffusione e accesso comprese le industrie culturali³⁴.

Contenuto

La Convenzione contiene disposizioni volte a regolare iniziative delle Parti sia a livello nazionale che a livello internazionale. Per quanto concerne l'ambito interno, agli Stati parte viene chiesto di promuovere e proteggere le diverse espressioni culturali. Politiche per perseguire tali fini sono un diritto dello Stato non un obbligo vincolante, qualora uno Stato decide di esercitare tale diritto deve attenersi alle disposizioni della convenzione (art. 5 par. 2). Tra le politiche nazionali di protezione della diversità culturale vengono incluse l'accesso effettivo ai mezzi di produzione e distribuzione alle industrie culturali indipendenti nazionali, l'assistenza finanziaria pubblica, il rafforzamento del pluralismo dei mass media, in particolare attraverso il servizio pubblico.

Le disposizioni della convenzione volte a regolare iniziative a livello internazionale sono comprese tra gli artt. 14 e 19, diversi tra i quali sono dedicati alla promozione della cooperazione intergovernativa con lo scopo di aiutare lo sviluppo economico e commerciale degli Stati più svantaggiati. Tra i modi per perseguire tale scopo sono il rafforzamento delle industrie culturali dei paesi in via di sviluppo e creazione dei mercati locali e regionali duraturi, formazione in loco delle risorse umane e trasferimento di tecnologie e sostegno finanziario attraverso il Fondo per la Diversità Culturale (art 14). All'art 15 una specifica disposizione è dedicata allo sviluppo di partnership tra settore pubblico, privato e le organizzazioni senza fini di lucro, "al fine di cooperare con i paesi in via di sviluppo per il rafforzamento delle loro capacità di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali".

Condizioni di applicabilità

Le condizioni di applicabilità sono identificate negli artt. 2 e 5 della convenzione. Alla stregua dell'art. 5 par. 2 quando gli Stati mettono in atto sul proprio territorio le politiche culturali, queste devono essere consistenti con le disposizioni della convenzione. Riguardo alla tutela dei diritti umani il rapporto con la convenzione è tale che la diversità culturale non può

del 2005". p. 166.

³² Sono le espressioni che hanno un contenuto culturale, ovvero sono dotate di senso simbolico, dimensione artistica, valori ed identità culturali, art. 4 par. 2 e 3.

³³ Attività, beni e servizi che hanno un carattere culturale dato dalla loro finalità e utilizzazione, indipendentemente dal valore commerciale, art. 4 par. 4.

³⁴ Definite settori industriali di imprese che producono e distribuiscono beni e servizi culturali, art. 4 par. 5.

essere promossa a discapito dei diritti umani, né le disposizioni della convenzione possono essere invocate per negare tali diritti. L'obiettivo della tutela della diversità culturale può essere realizzato soltanto se vengono rispettate le libertà fondamentali di espressione, informazione e scelta delle proprie espressioni culturali.

Rapporto conflittuale con l'Organizzazione Mondiale del Commercio

Infine è importante menzionare che i diritti attribuiti agli Stati nel stabilire le loro politiche culturali, avendo un carattere protettivo dell'industria culturale nazionale tendono a porsi in contrasto con gli obblighi che gli stessi stati potrebbero avere nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio ove i beni e i servizi commerciali fossero assimilati con quelli commerciali. Alla luce dei possibili conflitti particolare attenzione va accordata all'art. 20 che regola la questione del rapporto con altri strumenti internazionali³⁵. La disposizione di "complementarietà" dell'art. 20, par. 1, lett. b) è in relazione con i paralleli obblighi discendenti dal sistema dell'OMC. Se lo scopo della norma è quello di trovare una formula di coordinamento con altri trattati che serva a rafforzare i fini e principi della Convenzione, non è detto che le soluzioni proposte siano accolte da chi è chiamato all'interpretazione di altri trattati, in primis l'organo di risoluzione delle controversie dell'OMC³⁶.

b)Strumenti non vincolanti

7. Dichiarazione universale dei diritti umani

Sulla base delle norme della Carta delle Nazioni Unite riguardanti i diritti umani, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il 10 dicembre 1948 la Dichiarazione universale sui diritti umani. La Dichiarazione non è giuridicamente vincolante, però la sua importanza è tale che essa si può considerare, almeno per i suoi diritti essenziali, diritto internazionale consuetudinario. La dichiarazione è uno strumento giuridico con il quale gli Stati riconoscono che i diritti dell'individuo sono inerenti alla persona umana e che tutti gli individui hanno diritto al riconoscimento e alla tutela di diritti espressamente enunciati nell'atto.

³⁵ Nell'articolo dopo un richiamo alla buona fede nell'applicazione di questo e degli altri strumenti le Parti si impegnano di a) favorire il sostegno reciproco tra la presente convenzione e gli altri trattati cui partecipano, b) tenere conto delle rilevanti disposizioni del Trattato nell'interpretare e applicare altri trattati o al momento di assumere altri obblighi internazionali. Il par. 2 contiene una chiara formula di non subordinazione, o non pregiudizio, nel senso da escludere che la convenzione possa produrre effetti sui diritti e obblighi discendenti da altri trattati.

³⁶ GATTINI A., *La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole WTO in ZAGATO L. (a cura di), Le identità culturali nei nuovi strumenti UNESCO: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 191-208.

Contenuto

La Dichiarazione Universale sui diritti dell'uomo si compone del preambolo e di 30 articoli che hanno come oggetto di tutela diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. I diritti economici, sociali e culturali sono riconosciuti come complementi necessari dei diritti civili e politici in quanto indispensabili per la dignità e lo sviluppo della personalità umana³⁷. Tutti i diritti enunciati nella Dichiarazione contemplano diritti individuali mentre i diritti collettivi non vengono proclamati.

Nel vasto insieme della categoria dei diritti civili e politici la Dichiarazione distingue tra i diritti e le libertà di ordine personale (artt. 3-11)³⁸, i diritti dell'individuo nei rapporti con il gruppo di appartenenza (artt. 12-17)³⁹ e i diritti politici in senso stretto (artt. 18-21)⁴⁰. La Dichiarazione proclama altrettanto i diritti economici (art. 17)⁴¹ e i diritti sociali (artt. 22, 23, 24, 25)⁴². Particolare importanza ai fini di questo elaborato hanno i diritti culturali enunciati agli artt. 26, 27: diritto all'istruzione, diritto di partecipare alla vita culturale e diritto di tutela della produzione scientifica e artistica.

I diritti culturali nella Dichiarazione universale dei diritti umani

L'art. 26 sancisce il diritto di ogni individuo ad un'educazione primaria obbligatoria e gratuita, ad un accesso all'educazione secondaria egualmente accessibile a tutti. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana e deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia. Nell'articolo si proclama altrettanto il diritto di priorità dei genitori nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli.

L'art. 27 della Dichiarazione riferito ai diritti culturali è costituito da due paragrafi. Nel primo paragrafo è garantita la partecipazione di ogni individuo alla vita culturale della comunità e il diritto a godere delle arti, partecipare al progresso scientifico e godere dei suoi benefici. La partecipazione alla vita culturale ha due aspetti – attivo e passivo⁴³. L'aspetto

³⁷ L'art. 22 della Dichiarazione afferma che ogni individuo ha diritto "alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse dello Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità".

³⁸ Diritto alla vita, alla sicurezza personale e all'uguale protezione delle leggi, il divieto di schiavitù, tortura e arresti o pene arbitrari, diritto ad accedere a mezzi di tutela giudiziaria contro eventuali abusi e diritto a un equo processo.

³⁹ Diritto di sposarsi e di fondare famiglia, diritto a non essere sottoposti a interferenze arbitrarie nella propria vita privata e familiare, libertà di movimento e residenza, diritto a ottenere un asilo in un altro Stato in caso di persecuzione.

⁴⁰ Libertà di pensiero, coscienza e religione, opinione ed espressione, libertà di riunione e di associazione, diritto di prendere parte nella gestione degli affari pubblici e di designare i propri rappresentanti attraverso libere e periodiche elezioni.

⁴¹ Diritto di proprietà.

⁴² Diritto alla sicurezza sociale, diritto al lavoro, il diritto a un tenore di vita adeguato, diritto al riposo.

⁴³ J. SYMONIDES, *Cultural Rights*, in J. SYMONIDES, *Human Rights: Concept and Standards*, UNESCO Publishing, 2000, pp. 175-227

passivo riguarda il diritto d'accesso alla cultura attraverso il libero accesso alle informazioni, alla formazione e al sapere, particolarmente attraverso la creazione di adeguate condizioni economiche e sociali. L'aspetto attivo vede questo diritto come la garanzia per individui e gruppi di esprimersi liberamente, di comunicare e partecipare alle attività culturali.

Il diritto a godere delle arti e di partecipare al processo scientifico obbliga gli Stati al rispetto della libertà degli individui a informarsi sugli sviluppi del processo scientifico e sulle applicazioni fatte in questo campo ossia al rispetto del diritto di godere dei benefici di tale processo.

Il 2. paragrafo dell'art. 27 afferma il diritto di ogni individuo alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui egli sia l'autore. Questo diritto è tutelato tra l'altro dalla Convenzione universale sul diritto d'autore tuttavia la sua presenza nella Dichiarazione eleva la sua importanza a diritto umano universale.

8. Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche, 1992

La Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali etniche o religiose⁴⁴ è uno strumento di *soft law* che non stabilisce di conseguenza norme giuridicamente vincolanti per le parti contraenti. La Dichiarazione riprende e sviluppa quanto enunciato nell'art. 27 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, con l'intento di evitarne un'interpretazione riduttiva. Secondo la Dichiarazione, gli Stati devono proteggere l'esistenza e l'identità nazionale o etnica, culturale, religiosa e linguistica delle minoranze all'interno dei loro territori e devono incoraggiare la creazione di condizioni per la promozione di tale identità (art. 1). Le minoranze hanno il diritto ad esercitare la propria cultura, a professare la propria religione, ad usare la propria lingua nella vita pubblica e privata ed hanno diritto a partecipare alle decisioni nazionali e regionali che le riguardano (art.2). L'art. 3 prevede il diritto delle minoranze a esercitare i loro diritti sia individualmente che in comunità senza discriminazione alcuna. Gli Stati devono prendere misure adeguate affinché le minoranze possano esercitare i propri diritti, le proprie libertà e sviluppare la loro cultura, lingua, religione e tradizioni. Provvedimenti adeguati da parte degli Stati sono altrettanto necessari nel campo dell'educazione per offrire adeguate possibilità alle persone appartenenti alla minoranza di "apprendere la loro madrelingua o di essere istruite nella loro madre lingua" (art. 3). Gli Stati inoltre sono dovuti ove necessario ad adottare misure al fine di incoraggiare

⁴⁴ Adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 47/135 del 18 dicembre 1992.

la conoscenza della storia, delle tradizioni, della lingua e della cultura delle minoranze esistenti nel proprio territorio e di assicurare la piena partecipazione delle minoranze al progresso economico e allo sviluppo del proprio paese (art. 4). Gli artt. 5, 6 e 7 invitano gli stati a tenere in conto gli interessi e i diritti delle minoranze quando predispongono politiche nazionali e di cooperazione internazionale.

9. Dichiarazione Universale sulla diversità culturale, 2001

La Dichiarazione Universale adottata dall'UNESCO⁴⁵ si compone dal preambolo e da quattro titoli, ciascuno composto da tre articoli. Nel preambolo vengono richiamate la Carta dei diritti, le finalità relative alla promozione culturale enunciate nell'atto istitutivo dell'organizzazione e gli elementi che hanno portato alla Dichiarazione: il dibattito sulle identità, la globalizzazione, il progresso tecnologico, le dinamiche economiche e la convinzione che il "rispetto per la diversità tra le culture, la tolleranza, il dialogo e la cooperazione in un clima di fiducia e di comprensione reciproca sono tra le migliori garanzie per la pace e la sicurezza internazionale". I quattro titoli in cui si articola la Dichiarazione corrispondono ai diversi valori affermati: Identità, diversità e pluralismo; diversità culturale e diritti umani; diversità culturale e creatività; diversità culturale e solidarietà nazionale.

Nel art.1 la diversità culturale è proclamata patrimonio comune dell'umanità e la sua importanza per l'umanità viene definita necessaria "quanto la biodiversità per la natura." L'art. 2 fornisce la definizione del pluralismo culturale che "costituisce la risposta politica alla realtà della diversità culturale" e segnala la sua interconnessione con la democrazia "Indissociabile da un quadro democratico, il pluralismo culturale favorisce lo scambio culturale e lo sviluppo delle capacità creative che sostengono la vita pubblica." Nell' art. 3 si evidenzia il nesso tra la diversità culturale e lo sviluppo, inteso in senso non esclusivamente economico. Gli artt. dal 4 al 6 trattano della relazione tra diversità culturale e diritti umani. La diversità culturale implica il rispetto dei diritti umani in particolare dei diritti delle persone che appartengono a minoranze o a popolazioni indigene (art.4). L'art. 5 sottolinea l'importanza di alcuni diritti culturali come il diritto di ogni individuo di esprimersi nella lingua di sua scelta, di avere un'educazione che rispetti la sua identità culturale, di partecipare alla vita culturale e di esercitarne le forme. L'art. 6 sottolinea l'importanza dell'accessibilità all'arte, alla conoscenza scientifica, ai media e alle nuove tecnologie ai fini della diffusione della diversità. Particolare valore viene dato all'elemento della creatività (artt.7-9) in quanto portatore di

⁴⁵ Adottata all'unanimità durante la 31esima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, a Parigi, il 2 novembre 2001.

tradizioni, trasmettente culturale verso le generazioni future e catalizzatore del dialogo interculturale (art 7). Per la protezione della creatività si ribadisce l'importanza del dovuto riconoscimento dei diritti degli autori e degli artisti e la specificità dei beni e servizi culturali "che non devono essere trattati come semplici prodotti o merci di consumo" (art.8). La promozione della diversità culturale è affidata alle politiche nazionali (art.9) sottolineando nel contempo l'importanza della cooperazione internazionale (art. 10), della collaborazione tra il settore pubblico, privato e la società civile (art. 11) e il ruolo dell'UNESCO (art.12).

SEZIONE II. Fonti regionali

A) Consiglio d'Europa

a)Atti vincolanti

10. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 1950

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁴⁶ concerne diritti civili e politici ed è dotata di un meccanismo di controllo, integralmente giurisdizionale nella forma della Corte europea dei diritti umani. La Convenzione si compone dal preambolo e da 59 articoli suddivisi in 3 titoli. Nel preambolo i Governi firmatari, dopo aver richiamato la Dichiarazione Universale, esprimono il loro profondo attaccamento alle libertà fondamentali, poste a base della giustizia e della pace nel mondo e la loro determinazione a prendere le misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di certi diritti annunciati nella Dichiarazione Universale.

Il titolo I è preceduto dall'art. 1 che contribuisce a definire il campo d'applicazione, stabilendo l'obbligo generale che grava sugli Stati contraenti di tutelare i diritti elencati nella Convenzione nei confronti di ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione.

Il titolo I enuncia i diritti tutelati, che sono essenzialmente diritti civili e politici formulati in termini di obblighi di astensione da parte degli Stati. La garanzia di tali diritti impone agli Stati parte anche obblighi positivi, che consistono nell'adozione delle misure necessarie a rendere possibile l'effettivo godimento dei diritti riconosciuti e ad impedire le violazioni di diritti individuali da parte di altri individui. Il titolo II della Convenzione è dedicato al sistema internazionale di controllo, mentre il titolo III contiene le disposizioni finali.

⁴⁶ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950. Entrata in vigore il 3 settembre 1953. Gli Stati Parti attualmente sono 47, dopo la ratifica da parte del Montenegro il 6 giugno 2006.

Nei decenni successivi all'entrata in vigore della Convenzione, sono stati elaborati 14 Protocolli, destinati a integrarne o modificarne le disposizioni. L'art. 1 e l'intero titolo I sono rimasti immutati, il catalogo dei diritti protetti si è arricchito attraverso i Protocolli n. 1, 4, 6, 7, 12, 13, attraverso disposizioni che tutelano diritti aggiuntivi o che forniscono una protezione più ampia a certi diritti già inclusi nel titolo I della Convenzione.

La Convenzione europea sui diritti umani non contiene previsioni specifiche che riguardano la protezione della cultura, in effetti il termine cultura non è neppure menzionato nella Convenzione. Nonostante ciò la Convenzione si riferisce a certi diritti culturali intesi in senso ampio. Le previsioni rilevanti sono il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8); il diritto alla libertà di coscienza, di pensiero, di religione (art.9); il diritto alla libertà di espressione (art. 10); il diritto alla libertà di riunione e associazione (art. 11) e l'art. 2 del Primo Protocollo sul diritto all'educazione. L'art. 14 proibisce la discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

11. Convenzione culturale europea, 1954

La Convenzione culturale europea⁴⁷ è all'origine della cooperazione culturale in Europa e costituisce l'inquadramento dell'azione che il Consiglio d'Europa svolge nell'ambito dell'educazione, della cultura, del patrimonio, della gioventù e dello sport.

Nel preambolo della Convenzione gli Stati parte⁴⁸ dopo aver richiamato lo scopo del Consiglio d'Europa che consiste nel realizzare un'unione più stretta tra i suoi Membri, considerando che la realizzazione di questo scopo favorisce la mutua comprensione tra i popoli d'Europa e che per questo proposito è auspicabile seguire una politica d'azione comune, esprimono la decisione di concludere una Convenzione intesa a favorire “lo studio delle lingue, della storia e delle civiltà degli altri e della civiltà comune ad essi tutti”. La Convenzione si compone di 11 articoli i quali forniscono i propositi dello strumento, come la consapevolezza degli europei del loro patrimonio culturale comune da raggiungere attraverso l'impegno degli Stati Parte a riconoscere gli oggetti del patrimonio che hanno un particolare valore europeo come parte di un patrimonio culturale comune (art. 5) ed anche con l'incoraggiamento della tutela del proprio patrimonio promuovendo lo studio della lingua, la

⁴⁷ Firmata a Parigi, il 19 dicembre 1954. Entrata in vigore il 5 maggio 1955. Il numero degli Stati Parte è 50 a seguito del deposito del documento di ratifica da parte del Kazakistan il 03 maggio 2010.

⁴⁸ Fanno parte della Convenzione tutti gli Stati del Consiglio d'Europa assieme a Bielorussia, Kazakistan e la Santa Sede.

storia e la civiltà nel proprio territorio (art. 2, lett. a) e diffondendolo in territorio degli altri Stati Parte (art. 2, lett. b). Un secondo obiettivo posto inizialmente dalla Convenzione è la mutua comprensione tra i popoli d'Europa, per la sua realizzazione gli Stati devono facilitare la circolazione delle persone e lo scambio degli oggetti di valore culturale (art. 4). Al fine di creare un processo ampio di cooperazione europea, gli Stati Contraenti si consulteranno nel quadro del Consiglio d'Europa per lo sviluppo delle attività culturali d'interesse europeo (art. 3). La Convenzione introduce la nozione di patrimonio culturale comune dell'Europa (art. 1) che verrà successivamente ripresa da altre convenzioni⁴⁹. Non viene data una definizione di tale nozione, ma ne fanno parte gli oggetti che ogni Stato Contraente considererà di valore culturale europeo e per i quali prenderà misure necessarie a salvaguardarli e ne faciliterà l'accesso (art. 5).

La Convenzione è aperta anche agli Stati non Membri del Consiglio d'Europa a ribadire la volontà di avviare un processo di cooperazione culturale paneuropea. Essa è spesso uno dei primi passi sulla via della democratizzazione e dell'integrazione europea. In molti casi la firma della Convenzione ha preceduto l'adesione dello Stato al Consiglio d'Europa.

12. Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, 1992

La Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico⁵⁰ rivisita l'omonima convenzione adottata a Londra nel 1969⁵¹. Nel preambolo si ribadisce l'importanza del patrimonio archeologico in quanto elemento essenziale per la conoscenza del passato della civiltà e si sottolinea come la responsabilità della sua protezione incombe non solo allo Stato direttamente interessato ma anche all'insieme dei paesi europei. L'obiettivo della Convenzione è la protezione del patrimonio archeologico in quanto fonte di memoria collettiva europea e strumento di studio storico e scientifico (art. 1, par. 1).

La Convenzione Europea per la protezione del patrimonio archeologico ha notevolmente contribuito all'identificazione e alla protezione del patrimonio archeologico, definendo gli elementi, le testimonianze e i beni dell'esistenza dell'umanità nel passato, che ogni parte s'impegna a rispettare (art. 1)⁵². Ogni Stato parte si impegna, inoltre, ad adottare un

⁴⁹ Dalla Convenzione europea sulla protezione del patrimonio archeologico conclusa a Londra nel 1969 e dalla convenzione che la modifica – la Convenzione europea sul patrimonio archeologico emendata a La Valletta nel 1992, nonché dalla Convenzione europea sulle infrazioni relativa ai beni culturali, conclusa a Delfi nel 1985.

⁵⁰ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa e degli altri Stati parti della Convenzione culturale europea, alla Valletta, il 16 gennaio 1992. Entrata in vigore il 25 maggio 1995. Il numero degli Stati parte è 42 il 13 aprile 2012 a seguito del deposito dello strumento di ratifica da parte della Russia. L'Italia ha firmato la Convenzione nel 1992 ma non l'ha mai ratificata.

⁵¹ Aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, a Londra, il 6 maggio 1969. Entrata in vigore il 20 novembre 1970.

⁵² “sono considerati come costituenti il patrimonio archeologico tutti i reperti, beni e altre tracce dell'esistenza

sistema giuridico per la protezione del patrimonio archeologico (art. 2), a garantire il valore scientifico delle operazioni di ricerca archeologica (art. 3) e alla conservazione integrata del patrimonio archeologico, realizzabile attraverso una collaborazione tra archeologi, urbanisti e responsabili del riassetto del territorio (art. 5). Per il finanziamento della ricerca e la conservazione archeologica le parti s'impegnano a prevedere un sostegno finanziario (art. 6). Al fine di favorire lo studio e la conoscenza delle scoperte archeologiche, gli Stati firmatari assumono l'obbligo a facilitare lo scambio del patrimonio archeologico e delle informazioni sulla ricerca archeologica (art. 8) e a sensibilizzare il pubblico sul suo valore. Le parti si impegnano a promuovere una collaborazione internazionale per la prevenzione del traffico illegale del patrimonio archeologico (art. 10) e una mutua assistenza tecnica e scientifica (art. 12). Il meccanismo di controllo della Convenzione istituisce un Comitato di esperti incaricato di seguire l'applicazione della Convenzione di cui rendere conto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (art. 13).

13. Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, 1995

La Convenzione quadro⁵³ del 1995, primo atto politico internazionale per la protezione delle minoranze ha per scopo la protezione dell'esistenza delle minoranze nazionali sui rispettivi territori delle Parti. Animata dall'idea che la protezione delle minoranze è essenziale alla stabilità e alla pace del continente e che la diversità culturale deve essere un fattore non di divisione ma di arricchimento per ogni società (preambolo) la Convenzione tratta numerosi aspetti per un'effettiva promozione e protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Questi riguardano i diritti relativi alla non discriminazione e alla protezione dell'identità culturale, linguistica e religiosa delle persone appartenenti a tali minoranze (artt. 4-6); diritti linguistici (artt. 9-11); diritti della sfera educativa (artt.12-14); diritti relativi all'effettiva partecipazione nella sfera decisionale (art. 15); cooperazione transfrontaliera finalizzata alla promozione dei diritti sanciti nella Convenzione (art. 18), una serie di diritti fondamentali come il diritto alla libertà di pensiero, di religione, di espressione, riunione e associazione (art. 7) e le libertà di manifestare le proprie convinzioni e di creare istituzioni religiose, organizzazioni e associazioni (art.8). Riguardo alla questione culturale

dell'uomo nel passato: i) la cui salvaguardia e studio permettono di descrivere l'evoluzione della storia dell'uomo e del suo rapporto con la natura; ii) i cui principali mezzi di informazione sono costituiti da scavi e scoperte, nonché da altri mezzi di ricerca concernenti l'uomo e l'ambiente che lo circonda; iii) che si trovano su territori soggetti alla giurisdizione delle Parti contraenti.

Il patrimonio archeologico comprende le strutture, costruzioni, complessi architettonici, siti esplorati, beni mobili, monumenti di altro tipo e il loro contesto, che si trovino nel suolo o sott'acqua."

⁵³ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, il 1 febbraio 1995. Entrata in vigore il 1 febbraio 1998. Il numero attuale degli Stati parte è 39, dopo l'entrata in vigore del documento il 6 giugno 2006 pero lo stato di Montenegro.

alcuni articoli assumono maggiore rilevanza, tra cui l'art. 5 che prevede l'obbligo di promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti alle minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura ed a preservare gli elementi essenziali della loro identità, e cioè, la loro religione, la lingua, le tradizioni e il loro patrimonio culturale. Altrettanto significativo è l'art. 10 che obbliga gli Stati contraenti a riconoscere il diritto ad utilizzare la lingua della minoranza sia in pubblico che in privato. Nell'art. 12 della Convenzione è richiesto agli Stati di prendere misure nel campo dell'istruzione, e della ricerca, a favore della cultura, della storia, della lingua e della religione e delle minoranze nazionali mentre l'art. 15 stabilisce l'obbligo per le Parti di creare le condizioni necessarie per la partecipazione effettiva delle persone appartenenti a minoranze alla vita sociale, culturale, economica e negli affari pubblici.

Le ribadite lacune della Convenzione sono la mancanza della definizione di minoranza nazionale, l'individualità dei diritti affermati che sono attribuiti alle persone appartenenti alle minoranze e non alla minoranza in quanto tale e la natura programmatica delle previsioni contenute nel documento che lasciano un significativo margine di discrezionalità agli Stati nell'implementare gli obiettivi indicati.

14. La Convenzione europea del paesaggio, 2000

La Convenzione⁵⁴ europea del paesaggio si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo ambito (art. 3). Il dettato normativo della Convenzione è fondato sul principio che il paesaggio in quanto bene della collettività, merita di essere tutelato e/o valorizzato in ogni caso e luogo, anche se degradato o sprovvisto di qualità particolari (art. 2)⁵⁵. Il paesaggio ha un'imprescindibile dimensione soggettiva in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità (art. 5). Il paesaggio è anche una componente fondamentale del patrimonio naturale e culturale dell'Europa, contribuisce al benessere degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea (preambolo).

⁵⁴ Adottata il 19 luglio 2000 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, aperta alle firme il 20 ottobre 2000 a Firenze. Entrata in vigore il 1° marzo 2004, primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dal deposito del decimo strumento di ratifica, accettazione o approvazione (ratifica da parte di San Marino il 26 novembre 2003). Numero attuale degli Stati parte è 33 al 5 gennaio 2011, a seguito del deposito dello strumento di ratifica da parte della Svezia. La Convenzione è stata sottoscritta ma non ancora ratificata da altri 5 Stati. In Italia la Convenzione è in vigore dal 1 settembre 2006.

⁵⁵ L'articolo 2 della Convenzione stabilisce per questo che "(...) la convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e peri-urbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati".

Conformemente a queste concezioni, la Convenzione estende il suo campo d'applicazione all'intero territorio nazionale e obbliga gli Stati contraenti a una ripartizione delle competenze in materia di paesaggio che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche ai cittadini, rispettando la loro volontà così come espressa a livello locale (art. 4)⁵⁶. Gli Stati che ratificano la Convenzione devono impegnarsi a riconoscere giuridicamente il paesaggio, a stabilire politiche volte alla sua protezione e pianificazione, avviare procedure di partecipazione del pubblico e delle autorità regionali e locali nella realizzazione di tali politiche e ad integrare il paesaggio nelle politiche che possano avere un'incidenza diretta o indiretta su di esso (art. 5). Le indicazioni precise in merito all'attuazione delle politiche del paesaggio sono descritte nell'art. 6, suddiviso in cinque parti, da applicarsi in maniera consecutiva e concomitante: *sensibilizzazione, formazione ed educazione, individuazione e valutazione, obiettivi di qualità paesaggistica e applicazione*. Le disposizioni sulla cooperazione europea obbligano le Parti a tenere conto della dimensione paesaggistica quando agiscono nell'ambito delle organizzazioni internazionali (art. 7) e a incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, attraverso la realizzazione di programmi di valorizzazione del paesaggio (art. 9).

15. La Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società

La Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società, più comunemente detta Convenzione di Faro⁵⁷ ha come scopo il riconoscimento del valore che per la società hanno il patrimonio culturale e la cultura visti come realtà dinamiche, risultanti dagli scambi tra le creazioni dell'uomo a noi trasmesse e quelle che noi trasmetteremo ai nostri posteri. La Convenzione affronta la dimensione sociale del patrimonio spostandosi dal diritto del patrimonio, inteso come la definizione delle modalità della sua conservazione, al diritto al patrimonio, affrontando le ragioni e i modi della sua valorizzazione. La Convenzione quadro definisce obiettivi generali, individua ambiti di intervento e direzioni perseguibili dagli Stati parte, lasciando agli stessi l'autonomia di scegliere i mezzi di attuazione più adatti alla loro tradizione politica e giuridica. Non vengono determinati diritti esecutivi, direttamente applicabili negli Stati contraenti, ma si intende avviare un processo di cooperazione tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa che sono invitati ad aggiornare e promuovere le loro politiche riguardanti il patrimonio culturale a beneficio della società nel suo complesso.

⁵⁶ L'art. 4 fa riferimento al principio di sussidiarietà e alla Carta europea dell'autonomia locale.

⁵⁷ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in seno al 941° incontro tenutosi il 13 ottobre 2011. Aperta alle firme degli Stati Membri del Consiglio d'Europa il 27 ottobre 2011 a Faro. Entrata in vigore il 1. giugno 2011, in seguito al deposito del decimo strumento di ratifica, accettazione o approvazione (ratifica da parte della Georgia). Attualmente gli Stati parte sono 14 a seguito della ratifica da parte della Ungheria che sarà depositata il 1. marzo 2012.

Già dal preambolo è possibile constatare l'approccio adottato dalla Convenzione che pone al centro i diritti umani, in particolar modo il diritto di ogni persona di partecipare liberamente alla vita culturale. Nel terzo considerando è posta la questione del valore e del potenziale del patrimonio culturale come risorsa sia per lo sviluppo durevole, che per la qualità di vita in una società in costante evoluzione. La Convenzione oltre al preambolo è composta da ventitre articoli suddivisi in cinque parti. Nella Parte I sono descritti gli obiettivi, i principi e l'ambito d'applicazione della Convenzione. Tra gli obiettivi le parti firmatarie si impegnano a riconoscere il diritto al patrimonio culturale come inerente al diritto di partecipare alla vita culturale (art.1 lett. a). In questo senso il diritto al patrimonio è considerato diritto culturale connesso all'art. 27 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani in linea con tutti i diritti umani universali. Il patrimonio culturale deve essere rispettato, protetto e valorizzato altrimenti l'esercizio del diritto culturale sarà ostacolato e privato del suo requisito essenziale. Il soggetto del diritto al patrimonio culturale è di conseguenza l'individuo che lo esercita singolarmente o in associazione con altri. L'implementazione del suddetto diritto avviene attraverso la comunità che racchiude in se i diritti individuali ed anche la responsabilità della loro attuazione (art.1 lett. b). La conservazione del patrimonio culturale non è fine a se stessa, ne è solamente in relazione con il suo valore intrinseco, scientifico o estetico ma ha come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità di vita (art.1, lett. c).

Il patrimonio culturale secondo la Convenzione quadro è un insieme di risorse ereditate del passato, identificate come espressione dei valori, credenze, conoscenze e tradizioni di una comunità patrimoniale (art. 2 lett. b) che sono in costante evoluzione (art. 2, lett. a). Il riferimento alla comunità patrimoniale significa che la consapevolezza del patrimonio deriva da gruppi di persone che non sono legati dal linguaggio, da un legame etnico né da un passato in comune, ma li unisce un impegno intenzionale verso uno specifico patrimonio. La definizione di patrimonio culturale data nella Convenzione, la più ampia tra quelle proposte dai vari strumenti internazionali tiene conto anche della dimensione ambientale, includendo nel patrimonio culturale tutti gli aspetti dell'ambiente derivati dall'interazione tra persone e luoghi nel tempo (art. 2, lett. b). C'è un ulteriore aspetto importante e innovativo della Convenzione quadro. Dall'art. 3 emerge l'impegno delle parti contraenti a promuovere il riconoscimento di un patrimonio comune dell'Europa comprensivo di due elementi: tutti i patrimoni culturali europei, che sono fonte di memoria collettiva, di identità e tolleranza e ideali, principi e valori che favoriscono lo sviluppo di una società fondata sulla pace, sul rispetto dei diritti dell'uomo, sulla democrazia e sullo Stato di diritto. Il patrimonio comune dell'Europa è quindi il patrimonio culturale così come definito all'art. 2 assieme ai valori

democratici, politici e sociali condivisi dagli Stati Membri del Consiglio d'Europa. L'art. 3 mette in evidenza l'attributo peculiare del patrimonio europeo che è caratterizzato da una stratificazione storica di elementi condivisi ma anche dall'interazione di culture diverse e di una coesistenza spesso conflittuale.

Il patrimonio culturale europeo è concepito come una risorsa ed è posto al centro dell'argomento dello sviluppo sostenibile. Il suo valore viene misurato in base all'apporto effettivo che esso dà alla vita di ciascun individuo e al progresso economico e sociale. La parte essenziale della convenzione è costituita dal Titolo II dedicato all'apporto del patrimonio culturale alla società e allo sviluppo umano e composto da quattro articoli (artt. 7 – 10) attraverso cui gli Stati Parte si impegnano a una serie di provvedimenti che riconoscono il patrimonio come un fenomeno complesso, che ha la funzione del consolidamento della coesione sociale ma anche la creazione della ricchezza, della diversità culturale, la promozione della tolleranza, la realizzazione dello sviluppo umano e sviluppo sostenibile. La contribuzione che il patrimonio culturale può dare alla qualità di vita e allo sviluppo avviene attraverso la fruizione. Il Titolo III è dedicato alla responsabilità condivisa nei confronti del patrimonio culturale e partecipazione del pubblico. Gli artt. 11 – 14 impegnano le Parti Firmatarie a coinvolgere tutti i membri della società nella logica di una gestione democratica del patrimonio culturale. In questo processo i governi statali e regionali sono visti come i responsabili della creazione di collaborazioni.

b)Atti non vincolanti

16. Dichiarazione sui cinquant'anni di cooperazione culturale europea, 2004

Durante le celebrazioni del 50° anniversario della Convenzione culturale europea, in occasione della conferenza a Breslavia, il Consiglio d'Europa adottò la “Dichiarazione di Wroclaw” che sintetizza i più importanti risultati conseguiti dalla Convenzione culturale europea e definisce le principali linee d'azione per il futuro. In questa occasione i ministri della Cultura, dell'Educazione, della Gioventù e dello Sport imprimono un nuovo impulso alla dimensione culturale del Consiglio d'Europa. Le nuove priorità definite, consistevano nel approfondire il senso di appartenenza a un'identità europea con lo scopo di prevenire l'emergere di nuove divisioni, incoraggiare la diversità culturale, promuovere il dialogo interculturale e interreligioso come mezzo per prevenire conflitti, aiutare la riconciliazione e assicurare la coesione sociale e creare le condizioni per la piena partecipazione alla vita democratica.

B) Unione Europea

a) Normativa primaria

17. Articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea

L'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) appartiene al Titolo I relativo alle disposizioni comuni. È stato introdotto con l'art. B del Trattato di Maastricht, modificato e divenuto l'art. 2 a seguito del Trattato di Nizza a sua volta sostituito dall'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea. Il testo dell'art. 3 è relativo agli obiettivi che l'Unione si prefigge, in primo luogo la promozione della pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli (art. 3 par. 1). I restanti paragrafi dei sei complessivi di cui è composto l'articolo si riferiscono allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e alla libera circolazione delle persone (art. 3 par. 2); all'istituzione dell'unione economica la cui moneta è l'euro (art. 3 par. 4); alle relazioni dell'Unione con il resto del mondo dove essa contribuisce alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà, alla tutela dei diritti umani e all'osservazione e sviluppo del diritto internazionale (art. 3 par. 5). L'Unione persegue tutti i suoi obiettivi in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati (art. 3 par. 6). Il paragrafo 3 dell'articolo in questione riguarda l'instaurazione di un mercato interno, l'impegno dell'Unione per lo sviluppo sostenibile dell'Europa e la promozione del progresso scientifico e tecnologico. In questo paragrafo tra gli obiettivi è scritto inoltre che l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo". Già l'art. 3, lett. q del Trattato CE individuava tra gli obiettivi dell'Unione un contributo al "pieno sviluppo delle culture degli Stati Membri" e assieme al vero perno dell'architettura dell'Unione in materia culturale (ex. art. 151), stabiliva una competenza culturale comunitaria. Questo abbinamento continua anche dopo le revisioni del Trattato di Lisbona, dove però il paragrafo 3 dell'art. 3 introduce una novità: la formula l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica" presuppone l'accettazione dell'esistenza delle diversità. Il suddetto paragrafo non ha un ruolo meramente rafforzativo ma piuttosto innovativo avendo inserito il tema della diversità culturale tra gli obiettivi dell'Unione, affermandone l'accettazione e ponendo obbligo al suo rispetto. Altre disposizioni in materia culturale contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (tra tutte l'art. 167) dovrebbero essere lette in considerazione di questo paragrafo.

18. Articolo 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

Nell'originario Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea non vi era

nessuna base giuridica che affermasse l'azione della Comunità nell'ambito della cultura e vi era poco a indicare uno sviluppo della competenza comunitaria in questa direzione. Solo due articoli suggerivano la possibilità che la Comunità svolgesse un ruolo attivo riguardante la cultura, erano l'ex art. 36 EEC (poi art. 30 EC, oggi art. 36 TFUE) e l'ex art. 131 EEC (poi art. 182 EC, oggi art. 198 TFUE).

In origine l'articolo 36 era l'unica menzione del patrimonio culturale nel Trattato, che fa intuire come inizialmente gli Stati Membri immaginavano un intervento marginale della Comunità, e nel contempo riflette il primo riconoscimento formale della specificità dei beni culturali nel ambito del sistema dell'Unione. Quest'articolo assegna alla cultura la funzione di limite al libero scambio di beni e servizi, un ruolo di costrizione delle azioni dell'Unione laddove le consuetudini e pratiche nazionali appaiono minacciate. Nonostante ciò l'idea di una generale eccezione culturale è fermamente respinta dalla Corte di giustizia che nega un'automatica esclusione di beni e servizi culturali dall'ambito di applicazione del Trattato⁵⁸.

Oggi l'articolo 36 fa parte del Capo 3 sul divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati Membri inserito nel Titolo II del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che riguarda la libera circolazione delle merci. L'art. 36 prevede il divieto o la restrizione a importazioni, esportazioni e al transito giustificati da una lista definita di motivi⁵⁹ tra i quali vi si trova anche la protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale. Quest'eccezione al generale divieto o restrizioni quantitative all'importazione (art. 34 TFUE), ovvero all'esportazione (art. 35 TFUE) non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati Membri.

19. Articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

L'articolo 107 fa parte della Sezione II del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea riguardante gli aiuti concessi dagli Stati, inserita nel Titolo VII che si occupa delle norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni.

L'articolo 107 tratta gli interventi di Stato, strumenti di politica economica che possono determinare distorsioni della concorrenza e tali sono incompatibili con il mercato comune. Nell'art. 107 gli aiuti dello Stato non vengono distinti a secondo della loro causa o del loro scopo, sono invece definiti in funzione dei loro effetti. Secondo l'art. 107 par. 1 sono aiuti di

⁵⁸ Come si può evincere dall'intervento della Corte nella causa 7/1968 del 10 dicembre 1968, *Commissione c. Repubblica Italiana* concernente l'esportazione delle opere d'arte, laddove la Corte stabilisce che le eccezioni al divieto di restrizioni tra gli Stati Membri vanno intese restrittivamente.

⁵⁹ Art. 36 "... motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà intellettuale o commerciale."

Stato e quindi incompatibili con il mercato interno “nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati”, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero tutti gli aiuti finanziati con risorse pubbliche sotto qualsiasi forma che hanno la tendenza a favorire talune imprese o talune produzioni e falsino o minaccino di falsare il mercato comune. La Corte di giustizia ha sempre posto l’accento sulla potenzialità distorsiva della misura statale⁶⁰. “Secondo la giurisprudenza della Corte le condizioni che devono sussistere perché si possa parlare di aiuti di Stato sono quattro: intervento dello Stato (o tramite risorse statuali); possibilità che tale intervento incida sul commercio tra Stati membri; attitudine dell’intervento a favorire determinate imprese o produzioni; attitudine dell’aiuto a falsare il mercato comune”⁶¹.

All’interno dell’Unione gli aiuti di Stato che corrispondono ai criteri menzionati nell’art. 107, par. 1 sono incompatibili con il mercato interno. Tuttavia tale incompatibilità non equivale a un divieto assoluto ma è attenuata dalle disposizioni dei successivi paragrafi 2 e 3. La norma al par. 2 menziona gli aiuti che sono sicuramente compatibili con il mercato comune⁶². Il par. 3, invece, menziona le eccezioni discrezionali, individuando gli aiuti che possono essere considerati compatibili se tali vengono dichiarati dalla Commissione o dal Consiglio. Tra quest’ultimi, all’art. 107, par. 3 lett. d) vi sono gli “aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell’Unione in misura contraria al comune interesse”. Tale disposizione fu introdotta nel 1992, su richiesta dei Paesi Bassi con l’appoggio di Francia, Belgio, Danimarca. Essa prevede quindi una deroga discrezionale al generale divieto degli aiuti di Stato che presuppone una valutazione della Commissione sui singoli finanziamenti nazionali alle attività culturali, al fine di verificare se alterino la concorrenza. L’esecutivo europeo ha chiarito che gli aiuti devono rispettare il principio di legalità ed essere conformi con le norme del Trattato ed ha precisato che devono essere destinati a un prodotto culturale in senso stretto⁶³. La definizione di cultura e prodotto culturale spetta agli Stati Membri dato il carattere sussidiario della competenza che l’Unione ha in quest’ambito.

⁶⁰ Ciò che rileva ai fini dell’esistenza di un aiuto sono gli effetti dello stesso. Cfr. Corte di giustizia, 2 luglio 1974, *Governo della Repubblica Italiana c. Commissione* Causa 173/73 in *Racc.* 1974, p. 709.

⁶¹ ZAGATO L., Aiuti di Stato alla cultura: recenti sviluppi, in ROSSI L.S., BARONCINI E. (eds.), *Rapporti tra strumenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di P. Mengozzi*, Napoli, 2010, pp.223

⁶² Questi sono gli aiuti a carattere sociale, gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali e gli aiuti concessi all’economia di determinate regioni della Germania che risentono della divisione, quest’ultimi abrogabili con decisione della Commissione allo scadere dei cinque anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

⁶³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive COM (2001)534 def., del 26 dicembre 2001 in *GU C 43 del 16.2.2002*, pp. 6–17. La validità di questi criteri è stata prorogata dalla stessa Commissione fino al 2012.

Da un'analisi dei casi concernenti gli aiuti di Stato alla cultura⁶⁴ si evince una crescente importanza della deroga culturale, che concede alla Commissione attraverso le singole pronunce di condizionare e orientare la condotta dei poteri pubblici nazionali, dimostrando che il filo unificante di tale azione è la promozione della diversità e dell'identità culturale⁶⁵.

20. Articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Già negli anni sessanta si manifestava la volontà di condurre azioni culturali a livello europeo, ma solo con il Trattato di Maastricht⁶⁶ veniva posta la base giuridica per un'azione europea nell'ambito culturale. Sino all'introduzione dell'articolo 128 nel Trattato che istituisce la Comunità Europea, la cultura non era parte delle competenze dell'UE. Con il trattato di Amsterdam l'art. 128 diventa art. 151 inserito nel titolo XII sulla cultura e ne viene modificato il paragrafo 4. Il Trattato di Nizza non apporta modifiche all'articolo, che assume la sua attuale forma in seguito al Trattato di Lisbona divenendo l'art. 167 del TFUE – inserito nel titolo XIII sulla cultura e unico a farne parte – che riprende i contenuti dell'art. 151 e apporta modifiche al capoverso, al primo e al secondo trattino del paragrafo 5. L'articolo 167 si compone di cinque paragrafi.

Il primo paragrafo riporta l'obiettivo dell'UE di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri evidenziando il loro retaggio culturale comune, che deve essere svolto nel rispetto delle diversità nazionali e subnazionali degli Stati membri.

Il secondo paragrafo svela la natura sussidiaria dell'intervento europeo in quanto

L'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:

- il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei;
- conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;
- scambi culturali non commerciali;
- creazione artistico letteraria compreso il settore audiovisivo.

Nel terzo paragrafo si afferma che l'Unione e gli Stati Membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di

⁶⁴ Per i quali si rimanda a ZAGATO L., *Aiuti di Stato alla cultura: recenti sviluppi*, in ROSSI L.S., BARONCINI E. (eds.), *Rapporti tra strumenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di P. Mengozzi*, Napoli, 2010, pp. 225-243, PSYCHOGIOPOULOU E., *The integration of cultural considerations in EU law and policies*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2008, pp. 300-331.

⁶⁵ FERRI D. *La costituzione culturale dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2008, p.95.

⁶⁶ Firmato il 7 febbraio 1992. Entrato in vigore il 1 novembre 1993.

cultura, citando in particolare il Consiglio d'Europa.

Nel quarto paragrafo l'Unione si impegna a tener conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, "ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture"⁶⁷.

Il paragrafo 5 esclude ogni tipo di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. In materia culturale il Parlamento europeo e il Consiglio adottano azioni di incentivazione deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle regioni⁶⁸. Il Consiglio su proposta della Commissione adotta raccomandazioni⁶⁹.

21. Articolo 198 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

L'art. 198 del TFUE è oggi inserito nella quarta parte del Trattato, che concerne l'associazione con i paesi e territori d'oltre mare. Inserito già nel Trattato di Roma (art. 131 Tr. Roma, poi rinumerato in art. 182 con il Tr. di Nizza), è uno dei primi articoli del Trattato originario della CEE che poteva suggerire un intervento comunitario nel settore culturale.

Con tale articolo gli Stati membri convengono di associare all'Unione i paesi e i territori d'oltre mare non europei che mantengono relazioni particolari con la Danimarca, la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito. Scopo dell'associazione è la promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di relazioni economiche tra essi e l'Unione.

Rileva per la materia culturale l'ultimo comma dell'articolo secondo cui l'associazione dell'Unione con i paesi e i territori d'oltre mare deve in primo luogo "permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono".

22. Articolo 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CEDU) fu proclamata ufficialmente a Nizza il 7 dicembre del 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. La CEDU riprende in un unico testo, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. Questi diritti si fondano soprattutto sui diritti e sulle libertà fondamentali riconosciute dalla

⁶⁷ Paragrafo così sostituito dal Trattato di Amsterdam.

⁶⁸ Trattato così modificato dal Trattato di Lisbona. Precedentemente il Consiglio deliberava all'unanimità secondo la procedura di codecisione (descritta all'art. 251 del Trattato di Nizza). Con la modifica che porta a deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria non è più richiesta l'unanimità né per l'adozione delle azioni di incentivazione né per l'adozione di raccomandazioni.

⁶⁹ Vedi nt. 4.

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sulle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, sulla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa e sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché su altre convenzioni internazionali alle quali aderiscono l'Unione europea o i suoi Stati membri.

Nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato conferito alla Carta lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati⁷⁰. La CEDU comprende un preambolo introduttivo e 54 articoli, suddivisi in sette capi: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia.

In materia culturale nella Carta si enunciano diritti (individuali) che ineriscono alla sfera culturale, quali la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 10), la libertà di espressione e di informazione (art. 11), libertà di riunione e di associazione (art.12), libertà delle arti e delle scienze (art. 13), diritto all'istruzione (art. 14) e si riconosce agli anziani un singolare diritto di partecipazione alla vita culturale (art. 25). All'art. 22 si afferma che l'Unione "rispetta la diversità culturale e religiosa e linguistica". Questa disposizione non era prevista nei progetti iniziali della Carta, è stata inserita successivamente per specificare ulteriormente il principio di non discriminazione (enunciato all'art. 21 CEDU), con riferimento alla tutela della differenziazione linguistica, religiosa e culturale. L'art. 22 assieme all'art. 21 specifica e completa la portata del principio di eguaglianza davanti alla legge di cui all'art. 20. Il divieto di discriminazione impone un obbligo negativo, esclude la possibilità che vengano operate discriminazioni in ogni forma e per qualsiasi ragione, mentre l'art. 22 impone all'Unione un obbligo positivo di rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica. Questo rispetto verso la diversità risponde all'esigenza di salvaguardare le differenze che qualificano determinati gruppi minoritari, riconoscendole come parte del patrimonio storico e culturale europeo.

b) Normativa derivata – atti vincolanti

**a) R
egolamenti**

23. Il regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione dei beni culturali

Su proposta della Commissione il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato il

⁷⁰ A tal fine, la Carta è stata modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007 a Strasburgo. Il richiamo esplicito alla CEDU viene fatto nell'art. 6, par. 1 del TUE secondo il quale l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta "che ha lo stesso valore giuridico dei trattati."

Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio⁷¹ relativo all'esportazione dei beni culturali che abroga il Regolamento (CE) n. 3911/92⁷² e le sue modificazioni successive⁷³. Il Regolamento (CE) n.116/2009 nell'ottica di assicurare una protezione uniforme a livello dell'Unione per quanto riguarda l'esportazione dei beni culturali negli scambi con i paesi terzi, effettua una rifusione della disciplina previgente in un nuovo testo organico. Poche sono le novità di rilievo, il nuovo Regolamento si limita a consolidare la normativa già precedentemente in vigore, con innovazioni di portata ridotta. Il Regolamento ha lo scopo di garantire che le esportazioni dei beni culturali al di fuori del territorio dell'Unione, vengano assoggettate a controlli uniformi alle frontiere esterne dell'Unione. Il meccanismo indotto dal regolamento prevede l'obbligo di presentazione di una licenza di esportazione che è la condizione necessaria, al momento dell'espletamento delle formalità doganali, per il trasferimento del bene al di fuori dal territorio dell'Unione (art. 1 par. 1). Tale autorizzazione deve essere rilasciata dalle autorità individuate dai singoli ordinamenti nazionali (art. 1, par. 2). In deroga a tale procedura, lo Stato membro competente può decidere di non richiedere licenze di esportazione qualora il bene da esportare, "rientri nell'allegato I, categoria A1, primo e secondo trattino qualora detti beni abbiano un interesse archeologico o scientifico limitato e purché non provengano direttamente da scavi, scoperte o siti archeologici in uno Stato membro e la loro presenza sul mercato sia lecita" (art. 2, par. 2, 2°co.). Inoltre, l'autorizzazione può essere negata qualora i beni culturali in questione siano già tutelati da una normativa che tutela il "patrimonio nazionale avente valore artistico, storico e archeologico nello Stato membro di cui trattasi" (art. 2, par. 2, 3° coma). Si intendono per beni culturali, e in quanto tali campo d'applicazione del regolamento, i beni elencati nell'allegato I (art. 1 par 1). Lo stesso paragrafo precisa che l'elenco allegato ha la funzione di indicare le categorie di beni culturali senza pregiudicare il diritto degli Stati membri di definire i beni che rientrano nel patrimonio nazionale di cui all'art. 36 TFUE. "In effetti il regolamento non fornisce alcuna definizione della nozione di bene culturale; al fine di definire i confini di tale nozione sarà pertanto necessario fare riferimento all'elenco allegato, salvo il diritto garantito agli Stati dal ricordato art. 30⁷⁴ di ampliarne i contenuti."⁷⁵

⁷¹ Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali in *GU L 39 del 10.2.2009*, pp. 1-7

⁷² Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, relativo all'esportazione di beni culturali in *GU L 395 del 31.12.1992*, pp. 1-5

⁷³ Regolamento (CE) n. 2469/96 del Consiglio in *GU L 335 del 24.12.1996*, pag. 9; Regolamento (CE) n. 974/2001 del Consiglio in *GU L 137 del 19.5.2001*, pag. 10); Regolamento (CE) n. 806/2003 del Consiglio in *GU L 122 del 16.5.2003*, pag. 1) limitatamente all'allegato I, punto 2

⁷⁴ Ora art. 36 TFUE

⁷⁵ FRIGO M., *La circolazione internazionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 50.

I beni enumerati nell'allegato sono suddivisi in base a 15 categorie, mentre la qualificazione di "bene culturale" varia a seconda della categoria di appartenenza e può dipendere dall'età (più di 100, 75, 50 anni, secondo dei casi) ovvero dal loro valore minimo.

b) Direttive

24. La Direttiva 93/7 CEE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti dal territorio di uno Stato membro

Direttiva 93/7 CEE, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illegalmente dal territorio di uno Stato Membro⁷⁶, si prefigge di conciliare il funzionamento del mercato interno con la garanzia per gli Stati membri della protezione dei beni culturali di valore artistico, storico o archeologico.

La direttiva riguarda la restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Essa introduce un meccanismo in virtù del quale l'autorità giudiziaria di uno Stato membro nel quale il bene si trova illecitamente deve ordinare la restituzione dello stesso se ricorrono le condizioni per la restituzione. Lo Stato membro richiedente deve dimostrare che il bene medesimo rientra tra i beni del patrimonio nazionale aventi un valore storico, artistico o archeologico così classificati dalla legislazione nazionale e che appartenga a una delle categorie di beni elencate nell'elenco allegato alla direttiva ovvero anche senza appartenere a tali categorie sia parte integrante di collezioni pubbliche figuranti negli inventari di musei, di archivi, fondi di conservazione delle biblioteche oppure di inventari di istituzioni ecclesiastiche (art. 1, par. 1)⁷⁷. La direttiva si applica qualora tali beni siano usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, ossia in violazione della legislazione che vi è vigente o in violazione delle condizioni di un'autorizzazione temporanea rilasciata (art. 1, par. 2). La direttiva è applicabile ai soli beni culturali che hanno lasciato illecitamente il territorio di uno Stato membro dopo il 1° gennaio 1993 (art. 13)⁷⁸.

La procedura prevista per la restituzione stabilisce che lo Stato membro richiedente⁷⁹ può proporre la domanda di restituzione nei confronti del possessore o del detentore del bene

⁷⁶ Direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro in *GU L 74 del 27.3.1993*, pp. 74-79.

⁷⁷ Per applicare la direttiva, gli Stati membri possono classificare un bene come patrimonio nazionale anche dopo che questo abbia illecitamente lasciato il loro territorio (art. 1, par. 1).

⁷⁸ Secondo l'art. 14, par. 2 gli Stati sono liberi di estendere il campo di applicazione della direttiva alle richieste di restituzione di beni usciti illecitamente dal territorio di altri Stati membri anteriormente al 1° gennaio 1993.

⁷⁹ Secondo l'art. 3, par 3 è "Stato membro richiedente: lo Stato membro dal cui territorio è uscito illecitamente il bene culturale".

all'autorità giudiziaria nazionale competente dello Stato membro richiesto⁸⁰ (art. 5). Ciascuno Stato membro disegna le autorità centrali per l'esercizio delle funzioni⁸¹ previste dalla direttiva. Queste non sono munite di alcun potere decisionale ma si limitano a esercitare un ruolo di intermediario tra Stato richiedente e possessore/detentore attraverso le funzioni di cooperazione, concertazione (art. 4) e informazione (art. 6). L'autorità giudiziaria nazionale dello Stato membro a cui è stato richiesto il bene, è l'unica competente per poter ordinare la restituzione⁸² del bene stesso allo Stato Membro richiedente in caso di rifiuto da parte del possessore/detentore⁸³ di riconsegnare il bene. Il proprietario privato di un bene illecitamente trasferito non potrà avvalersi delle disposizioni della direttiva in quanto sono legittimati a presentare l'istanza di restituzione unicamente gli Stati membri. Il proprietario può esperire nei confronti del possessore soltanto le azioni previste dal diritto comune.

Le disposizioni dettate dall'art. 5 dispongono che l'atto introduttivo dell'azione di restituzione deve essere corredato da una documentazione idonea che "descriva il bene oggetto della richiesta e dichiari che si tratta di un bene culturale" e che attesti che tale bene sia uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro.

L'azione di restituzione si prescrive decorso un anno dalla data in cui lo Stato membro richiedente è venuto a conoscenza dell'ubicazione del bene e dell'identità del possessore o detentore. In ogni caso, l'azione di restituzione si prescrive decorsi trent'anni dalla data in cui il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro richiedente. Nel caso dei beni che fanno parte delle collezioni pubbliche e dei beni ecclesiastici la prescrizione avviene al decorrere di settantacinque anni dal loro illecito trasferimento tranne negli Stati membri in cui l'azione è imprescrittibile e nel caso di accordi bilaterali tra Stati membri che prevedano un termine superiore a settantacinque anni.

In caso di restituzione, il possessore ha diritto a un equo indennizzo, a patto che il tribunale dello Stato membro richiesto riconosca che egli abbia usato la dovuta diligenza all'atto dell'acquisto (art. 9, par. 1). Tale indennità deve essere pagata dallo Stato membro

⁸⁰ Secondo l'art. 3, par. 4 è "Stato membro richiesto: lo Stato membro nel cui territorio si trova il bene culturale illecitamente uscito dal territorio di un altro Stato membro".

⁸¹ Le autorità centrali assolvono in particolare ai compiti di: individuare un determinato bene oggetto della domanda di uno Stato membro richiedente, localizzarlo e individuare il possessore/detentore; notificare il ritrovamento di un bene agli Stati membri interessati; prendere, ove occorra, le misure necessarie per la conservazione materiale del bene culturale; svolgere il ruolo di intermediario tra lo Stato membro richiedente e il possessore/detentore del bene culturale. (art. 4)

⁸² Il termine "restituzione" deve essere inteso, secondo l'art. 1, par. 5, come "il rientro materiale del bene culturale nel territorio dello Stato membro richiedente", che con ciò non implica alcuna idoneità ad incidere sulla formazione o sull'esistenza di diritti reali sul bene culturale in questione.

⁸³ La direttiva introduce la distinzione tra la figura del possessore e detentore, (di cui all'art. 1, par. 6 e 7 rispettivamente) in conformità della quale si possono ricollegare effetti giuridici distinti. È il caso del diritto d'indennizzo previsto solo per il possessore, come determinato dall'art. 9.

richiedente (art. 9, par. 4), il quale può rivalersi sulle persone responsabili dell'uscita illegale (art. 11). Dopo la restituzione, la proprietà del bene è regolamentata dalla legislazione dello Stato membro richiedente (art. 12).

c) Decisioni

25. Decisione n. 719/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea (Caleidoscopio)

Con la decisione 719/96/CE⁸⁴ il Parlamento europeo e il Consiglio istituiscono il programma *Caleidoscopio* riferito al sostegno delle attività artistiche e culturali. La decisione si compone di un preambolo, dieci articoli e un allegato. Nel preambolo si ricorda la responsabilità della Comunità di contribuire alla valorizzazione delle culture degli Stati membri (considerando 2). Si considera opportuno preservare la diversità culturale (considerando 3) e importante promuovere una maggiore partecipazione di tutti i cittadini alla cultura, facilitando l'accesso dei diversi pubblici europei alla cultura e alle arti e contribuendo alla promozione dell'idea di cittadinanza della Comunità europea (considerando 4). Per conformarsi al principio di sussidiarietà definito nell'articolo 3 B del trattato⁸⁵, la cooperazione sotto forma di reti appare come uno dei mezzi migliori per favorire l'apertura, consentendo così di accrescere quantitativamente e qualitativamente gli scambi fornendo altresì un contributo al perfezionamento degli artisti. Un'azione comunitaria a favore delle manifestazioni artistiche e culturali di dimensione europea, nonché azioni di cooperazione europea di grande portata e di carattere innovativo o esemplare favoriscono la diffusione delle culture avvicinando gli artisti e i creatori al pubblico europeo e possono anche fornire un valore aggiunto di carattere socio-economico in quanto incoraggiano le sinergie operative e la compartecipazione. Inoltre il sostegno del settore delle arti e della cultura può favorire l'attività economica e l'occupazione. Prendendo in considerazione queste motivazioni assieme a molteplici documenti nei quali le istituzioni europee si esprimono sulla cultura e la cooperazione culturale⁸⁶, il Parlamento europeo e il Consiglio decidono di adottare il

⁸⁴ Decisione n. 719/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29/03/1996, entrata in vigore il 01/01/1996 secondo l'art. 10 della decisione.

⁸⁵ Il documento si riferisce al Trattato di Maastricht allora in vigore. L'articolo corrispondente è l'art. 5, paragrafo 3 del Trattato sull'Unione Europea.

⁸⁶ Dichiarazione solenne sull'Unione europea, firmata a Stoccarda il 19 giugno 1983; Risoluzione del Parlamento europeo concernente un'orchestra giovanile della Comunità europea; Risoluzione del Parlamento europeo sull'insegnamento e la promozione della musica nella Comunità europea; Risoluzione sulla promozione del teatro e della musica nella Comunità europea; Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio, del 13 giugno 1985, relativa all'organizzazione annuale della «Città europea della cultura»; Risoluzione del Parlamento europeo sulle città europee della cultura; Conclusioni dei ministri della cultura, riuniti in sede di Consiglio, del 18 maggio 1990 sul «Mese europeo della cultura»; Risoluzione del 7 giugno 1991 dei

programma Caleidoscopio.

La durata di tale programma era inizialmente definita per il periodo dal 1° gennaio 1996 al 31 dicembre 1998, a seguito prorogata per un ulteriore anno⁸⁷. L'obiettivo generale che il programma perseguiva era "incoraggiare, tramite la cooperazione, la creazione artistica e culturale e promuovere la conoscenza e la diffusione della cultura e della vita culturale dei popoli europei" (art. 1 par. 2). Gli obiettivi specifici del programma, fondati sulla cooperazione transnazionale e riportati nell'art. 2, erano indirizzati a:

- aumentare il numero e migliorare la qualità degli scambi incoraggiando le attività di creazione artistica di dimensione europea realizzate dalla compartecipazione di artisti di diversi Stati membri (art. 2, lett. a);
- sostenere progetti culturali di carattere innovativo che promuovano la dimensione europea (art. 2, lett. b);
- facilitare la cooperazione tra gli artisti dei vari Stati membri contribuendo al loro perfezionamento (art. 2, lett. c);
- consentire ai pubblici europei di partecipare alla cultura di altri Stati membri per favorire il dialogo interculturale e la conoscenza reciproca (art. 2, lett. d)

La partecipazione al programma era aperta ai paesi associati dell'Europa centrale e orientale (PAECO), a Cipro, Malta e ad altri paesi terzi che avevano concluso accordi di associazione e cooperazione contenenti clausole culturali. La dotazione finanziaria del programma era di 26,5 milioni di ECU per il periodo previsto di 3 anni, come da art. 6⁸⁸.

Il programma si articolava in 5 azioni, come si evince dall'allegato alla decisione.

L'azione 1 si riferiva al sostegno a manifestazioni e progetti culturali realizzati in compartecipazione o sotto forma di reti. I progetti facenti parte di quest'azione dovevano essere organizzati da operatori di almeno tre Stati membri e implicare la partecipazione degli artisti creatori di almeno tre Stati membri. Il lavoro di creazione che comportavano i progetti

ministri della cultura, riuniti in sede di Consiglio; Risoluzione del Consiglio dei ministri della cultura, riuniti in sede di Consiglio, del 14 novembre 1991 sulle reti culturali europee; Comunicazione della Commissione del 29 aprile 1992 sulle "Nuove prospettive per l'azione della Comunità nel settore culturale"; Conclusioni dei ministri della cultura, riuniti in sede di Consiglio, del 12 novembre 1992 sulle linee direttrici per l'azione comunitaria nel settore culturale; Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione concernente le nuove prospettive per l'azione della Comunità nel settore culturale; Risoluzioni sulla politica comunitaria nel settore culturale risoluzioni adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio relative alla cooperazione culturale con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti nel settore della cultura.

⁸⁷ Con Decisione n. 477/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 febbraio 1999 recante modifica della decisione n. 719/96/CE che istituisce un programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea (Caleidoscopio). La modifica all'art. 1 estende il programma fino alla data del 31 dicembre 1999.

⁸⁸ L'art. 6 viene modificato e la dotazione finanziaria portata a 36,7 milioni di ECU al momento della proroga del programma con la decisione n. 477/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 febbraio 1999 recante modifica della decisione n. 719/96/CE.

doveva essere destinato a un pubblico europeo oppure contribuire alla promozione della crescita degli scambi culturali. I settori scelti per la realizzazione dei progetti erano: arti dello spettacolo, arti plastiche o visive, multimedia e le arti applicate.

La seconda azione riguardava progetti di cooperazione europea di ampia portata. Tali progetti che dovevano coinvolgere operatori e artisti di più di tre Stati membri, avere una durata massima di tre anni (prorogabile di un ulteriore anno), e il sostegno comunitario non doveva superare più del 25% delle spese totali.

La terza azione riguardava i progetti di cooperazione artistica e culturale che implicavano nell'organizzazione e nella partecipazione partner provenienti da almeno un paese terzo e da due Stati membri.

L'azione 4 riguardava il contributo annuale che la Comunità apportava alla "Città europea della cultura" e alla città designata per l'organizzazione del mese culturale.

L'azione 5 era riferita a misure specifiche quali studi d'accompagnamento e pubblicità del programma.

26. Decisione n. 2085/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 che istituisce un programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura (Arianna)

Con la decisione n. 2085/97/CE⁸⁹ il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea istituiscono il programma Arianna a sostegno del settore del libro e della letteratura, comprendente la traduzione. La decisione si compone di quattordici considerando, dieci articoli e l'allegato che descrive le azioni comprendenti.

Il programma era adottato per un periodo di due anni, dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 1998⁹⁰ poi prorogato fino al 31 dicembre 1999⁹¹. Lo scopo del programma era incoraggiare la cooperazione tra Stati membri nel settore del libro e della lettura e sviluppare la conoscenza e la diffusione della creazione letteraria e della storia dei popoli europei nonché l'accesso dei cittadini alle stesse (artt. 1 - 2). Gli obiettivi specifici che il programma perseguiva erano volti a (art. 2).:

a) promuovere la diffusione di opere letterarie⁹² o drammatiche contemporanee o opere di riferimento;

⁸⁹ Decisione n. 2085/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 1996, che istituisce un programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura (Arianna) in GU L 291 del 24.10.1997, pag. 26

⁹⁰ Dopo un periodo sperimentale nel 1996.

⁹¹ Con Decisione n. 476/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 febbraio 1999 recante modifica della decisione n. 2085/97/CE che istituisce un programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura (Arianna).

⁹² Opere letterarie di qualità del XX secolo che illustrano le tendenze della letteratura europea contemporanea.

- b) stimolare gli scambi di esperienze e le iniziative in compartecipazione⁹³;
- c) favorire le traduzioni di qualità delle opere letterarie e la loro promozione⁹⁴;
- d) sostenere la ricerca e l'innovazione in questi settori

La partecipazione al programma era aperta ai paesi associati dell'Europa centrale e orientale, a Cipro e Malta nonché alla cooperazione con paesi terzi che avevano concluso accordi di associazione o di cooperazione contenenti clausole culturali (art. 4)

La dotazione finanziaria del programma prevista inizialmente ammontava a 7 milioni di ECU, poi incrementata, con l'atto di modifica n. 476/1996/CE⁹⁵, a 11.1 milioni di ECU.

Il programma si articolava in sei azioni: aiuti per la traduzione, sostegno a progetti di cooperazione realizzati in compartecipazione volti a migliorare la promozione del libro e l'accesso del cittadino al libro e alla lettura, perfezionamento dei professionisti che contribuivano alla conoscenza reciproca e alla diffusione delle letterature europee, misure d'accompagnamento, premio Aristeion, partecipazione dei paesi terzi.

27. Decisione n. 2228/97/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario d'azione in materia di beni culturali (Raffaello)

Con la decisione n. 2228/97/CE⁹⁶ il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione europea istituiscono il programma Raffaello che concerneva la materia dei beni culturali. La decisione consta del preambolo, undici articoli e un allegato che descrive le quattro azioni presenti nel programma. Il programma aveva una durata prevista di tre anni, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1997 e il 31 dicembre 2000 (art. 1, par. 1). Il campo d'applicazione del programma concerneva i beni culturali come definiti all'art. 2,⁹⁷ fatti salvi i poteri degli Stati membri nella definizione di beni culturali. Il programma si prefiggeva di appoggiare e integrare l'azione degli Stati membri in materia di beni culturali di importanza europea (art. 1, par. 2) rispettando il principio di sussidiarietà, contribuendo al pieno sviluppo delle culture nazionali e regionali, ponendo nel contempo in rilievo il patrimonio culturale comune (art. 3). Gli obiettivi specifici del programma, fondati sullo sviluppo della cooperazione transnazionale, prevedevano di:

⁹³ Tra cui scambi di esperienze e know how tra professionisti del settore del libro.

⁹⁴ Accordando un sostegno comunitario al perfezionamento dei traduttori letterari, nonché ad altri professionisti del settore librario.

⁹⁵ Vedi nt. 3.

⁹⁶ Decisione n. 2228/97/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario d'azione in materia di beni culturali (Raffaello) in *GU L 305 dell' 8.11.1997, pp. 31-38*.

⁹⁷ Beni culturali: "i beni immobili e mobili (i musei e le collezioni, le biblioteche, gli archivi, compresi gli archivi fotografici, cinematografici e sonori), i beni archeologici e subacquei, i beni architettonici, i complessi e i siti e i paesaggi di valore culturale (insieme di beni culturali e naturali)". Mentre per preservazione si intende "qualsiasi attività che contribuisca a meglio conoscere, gestire, conservare, restaurare, valorizzare i beni culturali ed a agevolarne l'accesso.

- incoraggiare il restauro dei beni culturali contribuendo alla loro valorizzazione;
- incoraggiare la cooperazione tra le istituzioni e gli operatori nel settore culturale;
- migliorare l'accesso ai beni culturali e incoraggiare la partecipazione dei cittadini;
- incentivare la cooperazione transnazionale in materia di sviluppo delle nuove tecnologie applicate al settore dei beni culturali, nonché alla preservazione dei mestieri e delle tecniche tradizionali con essi connessi.

I progetti sviluppati nel quadro del programma dovevano avere una dimensione europea e presentare un valore aggiunto rispetto alle azioni condotte negli Stati membri (art. 4). I progetti dovevano altrettanto soddisfare i seguenti criteri: contribuire a diffondere la conoscenza dei beni culturali; presentare un interesse a livello comunitario in ragione del loro carattere innovatore e informativo; affrontare problematiche di salvaguardia dei beni culturali e contribuire allo sviluppo delle modalità d'intervento in materia di preservazione; essere atti a produrre un effetto moltiplicatore in termini culturali, educativi e socio-economici.

Il programma era aperto alla partecipazione dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, a Cipro, Malta e altri paesi terzi che avevano concluso accordi di associazione e cooperazione contenenti clausole culturali (art. 6).

La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma era di trenta milioni di ECU per l'intero periodo, senza ripartizione annuale (art. 8, par 1).

Il programma mirava a sostenere quattro azioni di livello europeo per tutte le categorie di beni culturali mobili e immobili:

L'azione I era intesa a

“contribuire alla conservazione, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei beni culturali europei, in particolare quelli in pericolo, incentivando lo sviluppo e lo scambio delle modalità d'intervento di maggiore efficacia allo scopo di creare un clima favorevole alla preservazione e al restauro dei beni culturali”.

L'azione II mirava a incentivare il rafforzamento della cooperazione transnazionale per lo scambio delle conoscenze e lo sviluppo delle modalità d'intervento di maggiore efficacia attraverso reti e partenariati e attraverso la mobilità dei professionisti tra le istituzioni e/o gli operatori in materia di beni culturali. Particolare attenzione era rivolta allo sviluppo di nuove tecnologie applicate ai beni culturali e alla preservazione dei mestieri e delle tecniche tradizionali dei beni.

L'azione III era rivolta a offrire ai cittadini migliori possibilità di accesso ai beni

culturali, incentivando progetti di sensibilizzazione con dimensione europea e promuovendo l'uso delle tecnologie e dei servizi avanzati di informazione e comunicazione.

L'azione IV mirava a sviluppare progetti con paesi terzi e a creare forme di sinergia con le attività sviluppate da altre organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa e l'Unesco.

28. Decisione del Consiglio del 22 settembre 1997 relativa al futuro delle azioni europee nel settore culturale

Con la decisione del 22 settembre del 1997⁹⁸ il Consiglio chiedeva alla Commissione di effettuare uno studio delle possibilità di predisporre un approccio orientativo, globale e trasparente delle azioni culturali nella Comunità al fine di attuare l'articolo 128 del trattato CE nonché di presentare proposte sulle future azioni culturali europee incluso, tra l'altro, l'istituzione di uno strumento singolo di programmazione e finanziamento volto all'attuazione dell'articolo 128. Questa richiesta il Consiglio la poneva prendendo in considerazione la risoluzione del Consiglio del 20 gennaio 1997 sull'integrazione degli aspetti culturali nella Comunità.⁹⁹ In particolare richiamava la necessità di rendere più visibili le relazioni tra il settore culturale e gli altri settori, di sfruttare più efficacemente le opzioni fornite in proposito dall'articolo 128, paragrafo 4 del trattato e di creare un migliore equilibrio tra la dimensione culturale, quella economica e le altre dimensioni della politica della Comunità. In aggiunta a queste considerazioni che riprendevano le conclusioni del Consiglio dei ministri della cultura del 1992, il Consiglio notava come varie attività culturali della Comunità europea rientrassero in (sotto) programmi culturali diversi e che l'appoggio alle attività culturali venisse sostenuto in svariati modi. Quindi il Consiglio indicava che per coordinare il sostegno al settore culturale era fondamentale predisporre di rassegne aggiornate in materia di azioni culturali e che era essenziale prendere in considerazione nelle proposte della Commissione le opinioni degli Stati membri in merito alla cooperazione nel settore culturale a livello europeo. Viste tali osservazioni il Consiglio chiedeva alla Commissione di intraprendere il suddetto studio tenendo presenti le considerazioni di cui sopra e una futura valutazione dei pertinenti (sotto)programmi entro e non oltre il 1° maggio 1998.

29. Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000, che istituisce il programma "Cultura 2000"

⁹⁸Decisione del Consiglio del 22 settembre 1997 relativa al futuro delle azioni europee nel settore culturale in *GU C 305 del 7.10.1997, pp. 1-1*.

⁹⁹ Risoluzione del Consiglio del 20 gennaio 1997 concernente l'integrazione degli aspetti culturali nelle azioni della Comunità (97/C 36/04) in *GU C 036 del 05/02/1997 pag. 0004 - 0005*

Con la decisione n. 508/2000/CE¹⁰⁰ il Parlamento europeo e il Consiglio istituivano un unico strumento di finanziamento e di programmazione per la cooperazione culturale, dal titolo “Cultura 2000”. La decisione consta di un preambolo, dieci articoli e un allegato che descrive le azioni e le misure di applicazione del programma.

Nel preambolo della decisione è sottolineato il valore intrinseco della cultura che costituisce elemento essenziale dell’integrazione europea ed è al tempo stesso fattore economico e fattore d’integrazione sociale e di cittadinanza. Per tale motivo la cultura ricopre un ruolo essenziale “da svolgere alla luce delle nuove sfide cui la Comunità deve far fronte, quali la modernizzazione, la società dell’informazione, la coesione sociale e la creazione dei posti di lavoro”¹⁰¹ (considerando 1 e 2).

Il programma “Cultura 2000” era volto a contribuire alla valorizzazione di uno spazio culturale comune agli europei. Gli obiettivi che perseguiva, elencati nel art. 1 della decisione, prevedevano: di promuovere il dialogo interculturale e la reciproca conoscenza della cultura dei popoli europei; la diffusione transnazionale della cultura attraverso la circolazione di artisti, autori, professionisti e operatori culturali, nonché delle opere d’arte; la valorizzazione della diversità culturale; la condivisione e la valorizzazione a livello europeo del patrimonio culturale comune e la diffusione di buone prassi e del know how relativo alla conservazione e salvaguardia di tale patrimonio; la promozione del dialogo e dello scambio reciproco tra culture non europee e europee; il riconoscimento della cultura in quanto fattore economico, d’integrazione e di cittadinanza; miglioramento dell’accesso e della partecipazione alla cultura nell’UE al maggior numero di cittadini.

La durata del programma era inizialmente fissata a quattro anni, per il periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2004, successivamente prolungata di due anni, sino al 31 dicembre 2006 (art. 2), con la decisione n. 626/2004/CE¹⁰². Con la stessa decisione, la dotazione finanziaria iniziale di 167 milioni di euro veniva incrementata a 236,5 milioni di euro (art. 3)

La partecipazione al programma era aperta ai paesi dello Spazio economico europeo, a Cipro e ai paesi associati dell’Europa orientale e centrale che avevano firmato accordi di associazione relativi alla partecipazione ai programmi comunitari (art. 6). Il programma “Cultura 2000” permetteva l’azione congiunta con le organizzazioni internazionali competenti

¹⁰⁰ Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000, che istituisce il programma «Cultura 2000» in *GU L 63 del 10.3.2000*, pp. 1–9.

¹⁰¹ Considerando 2 della decisione n.508/2000/CE

¹⁰² Decisione n. 626/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che modifica la decisione n. 508/2000/CE che istituisce il programma "Cultura 2000" in *GU L 99 del 3.4.2004*, pp. 3–3.

nel campo della cultura, quali l'Unesco e il Consiglio d'Europa.

Gli obiettivi del programma erano realizzati tramite azioni verticali (relative a un settore culturale) oppure orizzontali (comprendenti più settori culturali) precisate nell'allegato I. Le azioni potevano essere specifiche, innovative o sperimentali, integrate all'interno di accordi di cooperazione pluriennali o eventi culturali speciali con una risonanza europea e/o internazionale.

Le azioni specifiche, innovative e/o sperimentali dovevano coinvolgere gli attori di almeno tre Stati partecipanti al programma, avere una durata annuale, prorogabile a due anni, essere di carattere innovativo e/o sperimentale e mirare a una serie di obiettivi: dare grande rilievo a un migliore accesso e a una migliore partecipazione alla cultura per tutta la popolazione europea; favorire l'emergere e lo sviluppo di nuove forme d'espressione; incentivare le iniziative, gli scambi di esperienze o le cooperazioni tra operatori culturali e socio – culturali; promuovere un dialogo interculturale tra le culture europee e le altre culture. Il sostegno comunitario in questo caso non poteva superare il 60% del bilancio dell'azione specifica.

Le azioni integrate nel quadro di accordi di cooperazione culturale transnazionale dovevano favorire il ravvicinamento e il lavoro in comune attraverso il sostegno a reti culturali coinvolgendo i professionisti dei vari paesi partecipanti in vista della realizzazione di progetti culturali strutturati sia all'interno che all'esterno della Comunità. Tali progetti dovevano essere di significativa qualità, avere una dimensione europea e coinvolgere almeno cinque stati partecipanti al Programma. Gli accordi di cooperazione culturale perseguivano la realizzazione di azioni strutturate e pluriennali tra gli operatori dei vari Stati Membri e riguardavano azioni transnazionali di un solo settore culturale. Essi favorivano la realizzazione di azioni integrate transettoriali che associassero varie discipline culturali. Proposti per un periodo massimo di tre anni, gli accordi comprendevano una serie di azioni: coproduzione e diffusione di opere; mobilità degli artisti, autori, operatori; scambi di esperienze; valorizzazione dei siti culturali; sensibilizzazione del pubblico; progetti di ricerche e progetti miranti a valorizzare la diversità culturali, il multilinguismo, le radici e i valori comuni dei popoli europei e del loro patrimonio. Il sostegno massimo della Comunità non poteva superare il 60% del bilancio dell'accordo di cooperazione culturale né superare i 300 000 euro.

Le azioni che riguardavano gli eventi culturali speciali con una risonanza europea o internazionale miravano alla diffusione di una maggiore consapevolezza di appartenenza a una stessa comunità, nonché a sensibilizzare alla diversità culturale, al dialogo interculturale e internazionale. Rientravano in questo tipo di eventi: la manifestazione Capitale europea della

cultura e il mese culturale europeo; la promozione del dialogo interculturale mediante l'organizzazione dei simposi; l'organizzazione di manifestazioni culturali innovative in particolare associando le arti, l'istruzione e la cultura; il riconoscimento del talento europeo mediante premi europei nei diversi settori culturali; il sostegno a progetti per la conservazione e salvaguardia del patrimoni culturale, definibili "laboratori europei del patrimonio". Il sostegno comunitario per queste azioni non poteva superare il 60% del bilancio dell'azione culturale ed essere tra i 150 000 euro e 300 000 euro o 1 milione di euro nel caso della manifestazione Capitale europea della cultura.

La Commissione e gli Stati membri organizzavano, su base volontaria, lo scambio di informazioni utili all'attuazione del programma istituendo punti di contatto culturali. Questi erano incaricati di garantire la promozione del programma, facilitarne l'accesso e incoraggiare la partecipazione, contribuire alla complementarietà tra le misure del programma e le misure nazionali e infine di garantire le informazioni e il contatto tra gli operatori partecipanti al programma.

La ripartizione interna dei mezzi disponibili indicativamente assegnava il 45% del bilancio annuale del Programma ad azioni specifiche innovative e/o sperimentali, il 35% alle azioni integrate nel quadro di accordi di cooperazione culturale strutturata e pluriennale e il 10% agli eventi culturali speciali con risonanza europea o internazionale.

30. Decisione n. 792/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura

La decisione n. 792/2004/CE¹⁰³ con la quale si istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura è composta dal preambolo, nove articoli e due allegati. Nel preambolo sono espone le ragioni che hanno portato all'istituzione del programma. Si ricorda che la Comunità ha il compito di creare un'unione sempre più stretta tra i popoli europei e di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziano il retaggio culturale comune (considerando 1). Si ricorda altrettanto la dichiarazione di Laeken¹⁰⁴ dove si afferma che una delle sfide fondamentali che l'UE deve affrontare, consiste nell'avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee (considerando 2). Si aggiunge a queste ragioni l'importante ruolo delle reti di organizzazioni culturali nella cooperazione culturale in ambito europeo, sottolineato dal Consiglio e i ministri della Cultura

¹⁰³ In *GUL 138 del 30.4.2004*, pp. 40–49.

¹⁰⁴ *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea*. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001.

nella risoluzione del 14 novembre 1991 sulle reti culturali europee¹⁰⁵ (considerando 3).

Si sommano alle succitate ragioni quelle stabilite dal regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee¹⁰⁶ e impone di dotare di un atto di base le esistenti azioni di sostegno (considerando 11). Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea si sono impegnati a conseguire l'obiettivo di un'entrata in vigore di tale atto di base a decorrere dall'esercizio 2004 (considerando 12).

Con la decisione 792/2004/CE si istituiva un programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura. L'obiettivo generale del programma era rafforzare l'azione comunitaria nel settore della cultura sostenendo le attività degli organismi attivi in questo settore. Queste attività dovevano essere in grado di contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica e delle azioni di cooperazione comunitaria nel settore della cultura. Esse comprendevano il programma di lavoro permanente di un organismo che perseguisse un obiettivo d'interesse generale europeo nel settore della cultura o un obiettivo che si iscrivesse nel quadro della politica dell'Unione europea in questo settore nonché le azioni specifiche nel settore della cultura.

Il programma era attuato nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2004 e il 31 dicembre 2006. La dotazione finanziaria del programma per il periodo previsto era di 19 milioni di EUR.

Attività sostenute

Le principali attività di questi organismi suscettibili di contribuire al rafforzamento e all'efficacia dell'azione comunitaria nel settore della cultura erano:

Rappresentanza dei soggetti interessati a livello comunitario.

Diffusione di informazioni sull'azione comunitaria, messa in rete degli organismi attivi nel settore della cultura.

Rappresentanza e informazione delle comunità linguistiche regionali e minoritarie dell'Unione europea, ricerca e diffusione di informazioni nei settori della legislazione, dell'istruzione e dei mezzi di comunicazione.

Adempimento del ruolo di «ambasciatore» culturale, promozione della consapevolezza del patrimonio culturale comune dell'Europa.

Preservazione e commemorazione dei principali siti e archivi connessi con le deportazioni, di cui sono simbolo i memoriali eretti nei siti dei campi di concentramento, e in altri luoghi di martirio e

¹⁰⁵ Risoluzione del Consiglio e dei ministri della cultura riuniti in sede di Consiglio, del 14 novembre 1991, sulle reti culturali europee in *GU C 314 del 5.12.1991, pp. 1-1*.

¹⁰⁶ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee in *GU L 248 del 16.9.2002, pp. 1-48*.

sterminio di massa di civili, nonché preservazione del ricordo delle vittime nei siti stessi.

Il sostegno a tali azioni si poteva concretizzare in due tipi di sovvenzione: sovvenzione di funzionamento destinata a cofinanziare le spese connesse al programma di lavoro permanente di un organismo oppure sovvenzione destinata a cofinanziare un'azione specifica in questo settore.

Potevano beneficiare delle sovvenzioni di funzionamento l'Ufficio europeo per le lingue meno diffuse, i centri della rete Mercator e altri organismi che perseguissero un obiettivo d'interesse generale europeo nel settore della cultura o un obiettivo che si iscrivesse nel quadro della politica dell'UE in questo settore.

Riguardo alle azioni specifiche le sovvenzioni potevano essere concesse ad azioni a favore della preservazione e commemorazione dei principali siti e archivi connessi con le deportazioni, nonché alla preservazione del ricordo delle vittime nei siti stessi.

Le sovvenzioni venivano concesse a organismi che sono persone giuridiche indipendenti, senza scopo di lucro, con attività prevalentemente nel settore della cultura, costituiti da più di due anni che svolgessero attività conformi ai principi dell'azione comunitaria nel settore della cultura.

I criteri di valutazione delle domande di sovvenzione riguardavano:

- lo scambio di esperienze che promuovono una maggiore diversità culturale,
- la mobilità dell'arte e degli artisti,
- la qualità delle attività progettate,
- il valore aggiunto europeo delle attività progettate,
- il carattere duraturo delle attività progettate,
- la visibilità delle attività progettate,
- la rappresentatività degli organismi.

31. Decisione del Consiglio n. 2006/515/CE, del 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali

Nel novembre del 2004 il Consiglio aveva autorizzato la Commissione a partecipare, a nome della Comunità, alle trattative riguardanti una convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali negoziata in sede UNESCO. La Commissione partecipava alle trattative a pari degli Stati membri. La Convenzione, adottata in occasione della Conferenza generale dell'UNESCO il 20 ottobre 2005 a Parigi¹⁰⁷, "costituisce un pilastro pertinente ed efficace della promozione della diversità culturale e degli scambi

¹⁰⁷ Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione delle diversità delle espressioni culturali. Approvata il 20 ottobre 2005 dalla XXIII Conferenza Generale dell'UNESCO. Entrata in vigore il 18 marzo 2007.

culturali, cui tanto la Comunità, come enunciato nell'articolo 151, paragrafo 4 del trattato [TCE], che i suoi Stati membri, attribuiscono la massima importanza”¹⁰⁸. Nel preambolo della decisione in questione il Consiglio riteneva che “Sia la Comunità che i suoi Stati membri sono competenti nei settori interessati dalla convenzione UNESCO. È pertanto opportuno che la Comunità e gli Stati membri divengano parti contraenti, per adempiere assieme agli obblighi stabiliti dalla convenzione UNESCO ed esercitare in modo coerente i diritti che la stessa conferisce loro nei casi di competenze miste”¹⁰⁹.

Con l’art. 1 il Consiglio decideva che la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali era approvata a nome della Comunità.

32. Decisione n.1622/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'azione comunitaria a favore della manifestazione Capitale europea della cultura per gli anni dal 2007 al 2019

La manifestazione “Città europea della cultura” nasce come un’iniziativa intergovernativa, con la Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali del 13 giugno 1985¹¹⁰ ad Atene. Su richiesta del Parlamento Europeo, la Commissione nel 1997 aveva presentato una proposta di decisione, basata sull’art. 151 (ora 167 TFUE) , che era stata adottata il 25 maggio 1999 e che poneva fine al sistema di designare le città mediante accordo intergovernativo, facendone una procedura comunitaria dal 2005. Con la decisione n. 1419/1999¹¹¹ che stabiliva quest’azione il programma ECoC¹¹² subiva un processo di formalizzazione che riguardava tutte le sue fasi. La suddetta decisione veniva abrogata nel 2006 dalla decisione n.1622/2006¹¹³ con l’obiettivo di aumentare l’efficacia della procedura di nomina della Capitale europea della cultura e porre rimedio ai difetti che presentava il sistema precedente.

La decisione n.1622/2006 si compone dal preambolo, 15 articoli e l’allegato che presenta un elenco in ordine cronologico degli Stati membri che presenteranno le designazioni alla “Capitale europea della cultura”.

L’oggetto della decisione è l’istituzione di un’azione denominata “Capitale europea

¹⁰⁸ Considerando 3 della Decisione del Consiglio, 2006/515/CE, del 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, in *GU L 201 del 25.7.2006*, pp. 15–30.

¹⁰⁹ Ibidem, Considerando 5

¹¹⁰ Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio del 13 giugno 1985 relativa all’organizzazione annuale della manifestazione «Città europea della cultura» in *GU C 153 del 22.6.1985*, pp. 2–2

¹¹¹ Decisione 1419/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, che stabilisce un’azione comunitaria a favore della manifestazione "Capitale europea della cultura" per gli anni 2005-2019

¹¹² European Capitals of Culture

¹¹³ Decisione n. 1622/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un’azione comunitaria a favore della manifestazione Capitale europea della cultura per gli anni dal 2007 al 2019

della cultura” il cui scopo è valorizzare la ricchezza, la diversità e le caratteristiche comuni delle culture europee e migliorare la comprensione reciproca tra i cittadini europei (art. 1). Dal 2009 in poi ogni anno sono selezionate due città appartenenti agli Stati membri, in base all’elenco allegato alla decisione (art. 2).

Ogni candidatura deve contenere un programma culturale che soddisfi un certo numero di criteri raggruppati nelle categorie “Dimensione europea” e “Città e cittadini”. La “Dimensione europea” consiste nell’aumentare la cooperazione tra gli operatori culturali di tutti i livelli, valorizzare la ricchezza della diversità culturale europea e gli aspetti comuni delle culture europee. Mentre l’aspetto “Città e cittadini” intende promuovere la partecipazione dei cittadini, suscitare il loro interesse e agevolare lo sviluppo culturale a lungo termine della città (art. 4). Di norma il programma ha durata di un anno (art. 3).

Le capitali selezionate sono sostenute da un gruppo di esperti¹¹⁴ che forniscono consulenza al fine di aiutare la città a sviluppare un programma di elevata qualità con una forte dimensione europea (art. 10, par. 1 – 4). Il gruppo oltre a fornire consulenza esprime una valutazione sui preparativi della manifestazione verificando l’attuazione degli obiettivi e l’applicazione dei criteri dell’azione e redige una relazione che verrà trasmessa alla Commissione (art. 10, par. 5 – 6). In base alla relazione elaborata, la Commissione conferisce alle città nominate un premio pecuniario versato integralmente almeno tre mesi prima dell’inizio dell’anno interessato (art. 11).

33. Decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce il programma Cultura (2007 — 2013)

La decisione n.1855/2006/CE¹¹⁵ con la quale il Parlamento europeo e il Consiglio istituiscono il programma Cultura (2007 – 2013) consta di un preambolo, 15 articoli e un allegato. Nel preambolo si ricorda l’importanza di favorire la cooperazione e gli scambi culturali al fine di rispettare e promuovere la diversità delle culture e delle lingue d’Europa. La promozione della cooperazione e della diversità culturale e linguistica incoraggia una partecipazione diretta dei cittadini europei al processo d’integrazione. L’adesione e la piena partecipazione dei cittadini all’integrazione europea presuppongono la messa in evidenza dei valori e delle radici culturali comuni come elemento chiave della loro identità e della loro appartenenza a una società fondata nel pieno rispetto dei diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (considerano 3).

¹¹⁴ Sette esperti designati dal Parlamento europeo, dal Consiglio, dalla Commissione e dal Comitato delle regioni.

¹¹⁵ Decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce il programma Cultura (2007 — 2013) in *GU L 348 del 24.12.2008*, pp. 128–129; modificata dalla decisione 1352/2008/CE in *GU L 372 del 27.12.2008*, pp. 1–11.

Il considerando 4 richiama la fondamentale importanza della contribuzione del settore culturale agli sviluppi politici su una più ampia scala europea. Il settore culturale è di per se un importante datore di lavoro e inoltre esiste un chiaro legame tra gli investimenti in cultura e lo sviluppo economico, per cui è importante rafforzare le politiche culturali a livello regionale, nazionale ed europeo e conseguentemente rafforzare il ruolo dell'industria culturale, dato il suo sempre maggior contributo all'economia europea.

Il considerando 7 prende in considerazione i programmi culturali precedenti al programma oggetto della decisione (Caleidoscopio, Arianna, Raffaello, Cultura 2000), che hanno segnato tappe positive dell'azione dell'UE nel settore della cultura. È stata in tal modo acquisita un'esperienza considerevole alla quale deve susseguirsi una razionalizzazione e un rafforzamento dell'azione culturale basandosi sui risultati delle valutazioni di tali programmi e sui risultati della consultazione di tutte le parti interessate. È opportuno dunque istituire un programma a tal fine (considerando 7).

Le istituzioni europee si sono pronunciate in diverse occasioni sull'azione culturale dell'UE e sulla rilevanza della cooperazione culturale (considerando 8). In tali occasioni il Consiglio ha insistito sulla necessità di adottare a livello dell'UE un approccio più coerente riguardo alla cultura e sul fatto che il valore aggiunto europeo è un elemento essenziale e determinante nell'ambito della cooperazione culturale europea in materia culturale, oltre che una condizione generale delle azioni dell'UE nel settore della cultura (considerando 9). L'azione dell'UE è complementare rispetto alle azioni nazionali o regionali condotte nel settore della cooperazione culturale. Poiché gli scopi della decisione, vale a dire accrescere lo spazio culturale europeo basato sul patrimonio culturale comune, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri a causa del loro carattere transnazionale e possono dunque essere realizzati meglio a livello dell'UE, la quale può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del trattato¹¹⁶(considerando 30).

Con la decisione in questione veniva istituito il programma pluriennale unico per le azioni dell'UE nel settore della cultura aperto a tutti i settori culturali e a tutte le categorie di operatori culturali. Il programma denominato "Cultura" è attuato per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013. La sua dotazione finanziaria per il dato periodo è pari a 400 milioni di EUR. (artt. 1 – 2)

L'obiettivo generale del programma è

¹¹⁶ Ora art. 5 del Trattato sull'Unione europea

contribuire alla valorizzazione di uno spazio culturale condiviso dagli europei e basato su un patrimonio culturale comune, sviluppando la cooperazione culturale tra i creatori, gli operatori culturali e le istituzioni culturali dei paesi partecipanti al programma, al fine di favorire l'emergere di una cittadinanza europea.

Possono partecipare al programma le industrie culturali non audiovisive, in particolare le piccole imprese culturali, laddove tali industrie svolgano una funzione culturale senza scopo di lucro (art. 3, par. 1).

Gli obiettivi specifici che il programma persegue sono (art. 3, par 2):

- a) Promuovere la mobilità transnazionale degli operatori culturali
- b) Incoraggiare la circolazione transnazionale delle opere e dei prodotti artistici e culturali
- c) Favorire il dialogo interculturale.

Il programma contribuisce al rafforzamento degli obiettivi trasversali dell'UE, in particolare: promuove il principio della libertà d'espressione, sensibilizza all'importanza di contribuire allo sviluppo sostenibile, cerca di promuovere la comprensione reciproca e la tolleranza nell'ambito dell'UE; contribuisce alla lotta contro tutte le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali (art. 12).

I paesi che possono partecipare al programma oltre ai paesi parte dell'UE, sono i paesi EFTA membri del SEE, i paesi candidati, i paesi dei Balcani occidentali e altri paesi terzi che abbiano concluso con l'UE accordi di associazione o di cooperazione contenenti clausole culturali. Il programma permette la cooperazione con organismi internazionali competenti nel settore della cultura, come l'Unesco o il Consiglio d'Europa (artt. 5 – 6).

L'attuazione delle azioni dell'UE è garantita dalla Commissione, che è assistita da un comitato (artt. 8 – 9). La Commissione garantisce un monitoraggio regolare del programma rispetto ai suoi obiettivi. Il monitoraggio comprende la stesura della relazione intermedia e quella finale di valutazione riguardo ai risultati ottenuti e agli aspetti quantitativi e qualitativi dell'attuazione del programma da presentare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni rispettivamente entro il 31 dicembre 2010 e 31 dicembre 2015.

Gli aiuti finanziari assumono la forma di sovvenzioni a persone giuridiche. In alcuni casi possono essere assegnate borse a persone fisiche o possono essere assegnati premi a persone fisiche o giuridiche per azioni o progetti attuati nell'ambito del programma.

Settori d'azione del programma "Cultura"

Gli obiettivi del programma sono perseguiti attuando le seguenti azioni:

A) Sostegno ad azioni culturali:

- a) Progetti di cooperazione pluriennale
- b) Azioni di cooperazione
- c) Azioni speciali

B) Sostegno ad organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura

C) Sostegno a lavori d'analisi e ad attività di raccolta e diffusione dell'informazione e ad attività che ottimizzano l'impatto dei progetti nel settore della cooperazione culturale europea e dello sviluppo della politica culturale europea.

A) Primo aspetto: sostegno ad azioni culturali

a) I progetti di cooperazione culturale

Il programma sostiene progetti di cooperazione culturale duraturi e strutturati volti a riunire le qualità e le competenze specifiche degli operatori culturali in tutta Europa. Questo sostegno ha lo scopo di aiutare i progetti di cooperazione nella fase di decollo e di strutturazione o in quella di estensione geografica. Si tratta di incoraggiare i poli a crearsi basi durature e a raggiungere l'autonomia finanziaria. A ogni progetto di cooperazione devono partecipare almeno sei operatori di sei paesi diversi partecipanti al programma. Ciascun progetto è inteso a realizzare numerose attività culturali pluriennali che possono essere di natura settoriale o transettoriale, ma devono perseguire un obiettivo comune. Le attività svolte devono corrispondere ad almeno due dei tre obiettivi specifici del programma. Il sostegno dell'UE non può superare il 50% del bilancio del progetto né essere superiore a 500 000 EUR l'anno ed è concesso per un periodo da 3 a 5 anni.

b) Le azioni di cooperazione

Le azioni di cooperazione culturale sostenute dal programma possono essere di natura settoriale o transettoriale. In esse dovrà prevalere l'aspetto della creatività e dell'innovazione. Verranno particolarmente incoraggiate le azioni con possibilità di cooperazione da sviluppare in un periodo più lungo. Ogni azione deve essere realizzata da un partenariato di almeno tre operatori culturali di tre paesi diversi, indipendentemente dal fatto che tali operatori siano di uno o più settori culturali. La selezione delle azioni da sostenere è

operata, tra l'altro, sulla base della competenza riconosciuta dei coorganizzatori, della capacità finanziaria e operativa di questi ultimi a portare a termine le attività proposte nonché della qualità di tali attività e della loro adeguatezza rispetto all'obiettivo generale e agli obiettivi specifici del

programma indicati dall'articolo 3.¹¹⁷

Il sostegno dell'UE non può superare il 50% del bilancio del progetto e deve essere compreso tra i 50 000 e i 200 000 EUR. Il sostegno è concesso per 24 mesi al massimo.

c) Le azioni speciali

Le azioni speciali presentano una dimensione e una portata rilevanti, hanno una risonanza significativa presso i popoli d'Europa e contribuiscono a migliorare la coscienza dell'appartenenza a una stessa comunità, sensibilizzare alla diversità culturale degli Stati membri e al dialogo interculturale ed internazionale. Esse devono rientrare almeno in due dei tre obiettivi specifici indicati all'articolo 3 della decisione. Queste azioni contribuiscono altresì a migliorare la visibilità dell'azione culturale dell'UE sia all'interno della stessa che all'esterno e ad accrescere la consapevolezza globale della ricchezza della diversità della cultura europea. Tra queste azioni rientrano anche le attività delle "capitali europee della cultura" che mettano l'accento sulla visibilità europea alle quali può essere accordato un sostegno. Nello stesso modo potranno essere sostenute come "azioni speciali" le assegnazioni di premi che favoriscono la mobilità e gli scambi. Il sostegno accordato alle azioni speciali non può superare il 60% del bilancio del progetto.

B) Secondo aspetto: sostegno a organismi attivi a livello europeo nel settore culturale

Il secondo aspetto del programma assume la forma di sovvenzione di funzionamento destinata a cofinanziare le spese connesse con il programma di lavoro permanente di un organismo che persegue un obiettivo d'interesse generale europeo nel settore della cultura o un obiettivo rientrante nella politica dell'UE in tale settore. Gli organismi beneficiari della sovvenzione devono avere una reale dimensione europea. Essi devono esercitare le proprie attività a livello europeo e sia la loro struttura sia le loro attività devono avere una potenziale influenza a livello dell'UE o interessare almeno sette paesi europei.

La sovvenzione viene concessa sulla base di inviti annuali a presentare proposte. Alla fine della selezione è rilevante la rispondenza tra il programma di lavoro degli organismi e gli obiettivi specifici indicati nell'articolo 3. L'importo totale delle sovvenzioni di funzionamento non può superare l'80% delle spese finanziabili dell'organismo nell'anno civile per il quale la sovvenzione è accordata.

¹¹⁷ Punto 1.2 dell'allegato della decisione n. 1855/2006/CE.

C) Terzo aspetto: sostegno a lavori di analisi nonché alla raccolta e alla diffusione dell'informazione e ad attività che ottimizzano l'impatto dei progetti nel settore della cooperazione culturale

a) Sostegno ai punti di contatto Cultura

Il programma prevede il sostegno di punti di contatto Cultura vicini ai beneficiari con lo scopo di garantire una diffusione mirata ed efficace di informazioni pratiche riguardanti il programma. I punti di contatto operano a livello nazionale e sono istituiti su base volontaria con il compito di garantire la promozione del programma, agevolare l'accesso al programma e incoraggiare la partecipazione al maggior numero possibile di professionisti e di operatori culturali. Devono inoltre contribuire alla complementarietà tra le azioni del programma e le misure di sostegno nazionali.

b) Sostegno a lavori d'analisi nel settore della cooperazione culturale

Il programma "Cultura" sostiene la realizzazione di studi e analisi nel settore della cooperazione culturale europea e dello sviluppo della politica culturale. Lo scopo di questo sostegno è aumentare il volume e la quantità delle informazioni e di dati numerici per sviluppare dati comparativi e analisi riguardanti la cooperazione culturale su scala europea. I dati e analisi concernono in particolare la mobilità dei creatori e degli operatori della cultura, la circolazione delle opere d'arte e dei prodotti artistici e culturali e il dialogo interculturale. Gli studi e lavori d'analisi sostenuti contribuiscono ad arricchire la conoscenza del fenomeno della cooperazione culturale transeuropea e a creare un ambiente propizio per il suo sviluppo.

c) Sostegno alla raccolta e alla diffusione dell'informazione e ad attività che ottimizzano l'impatto di progetti nel settore della cooperazione culturale

Il programma sostiene la diffusione dell'informazione attraverso uno strumento Internet, che deve rendere possibile lo scambio di esperienze e di buone prassi, la diffusione di informazioni sul programma nonché la cooperazione culturale transeuropea. Lo strumento deve essere adeguato alle necessità dei professionisti della cultura nel settore della cultura e della cooperazione culturale transeuropea.

34. Decisione n. 1983/2006/CE ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa all'anno europeo del dialogo interculturale (2008)

Con la decisione n. 1983/2006 il Parlamento europeo e il Consiglio proclamano il 2008 "Anno europeo del dialogo interculturale". La decisione si compone del preambolo, sedici articoli e un allegato che descrive il contenuto dei provvedimenti da adottare per conseguire gli obiettivi precisati dalla decisione.

Nel preambolo si ricorda che l'UE ha il compito di creare un'unione sempre più stretta

tra i popoli dell'Europa e di contribuire allo sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando il retaggio culturale comune (Considerando 1). L'effetto degli allargamenti dell'Unione, la maggiore mobilità dei flussi migratori e l'intensificazione degli scambi attraverso il commercio accrescono le interazioni tra quanti vivono nell'Unione e le diverse culture, lingue, etnie e religioni in Europa (Considerando 2). Il Parlamento europeo e il Consiglio considerano che tutti i cittadini europei e quelli che vivono nell'UE dovrebbero avere l'opportunità di partecipare al dialogo interculturale (Considerando 3). È importante dunque fornire i mezzi per il dialogo interculturale per rafforzare il rispetto della diversità culturale e rispondere alle complesse esigenze delle nostre società e della coesistenza di identità culturali e credi diversi (Considerando 4).

Il dialogo interculturale contribuisce alla realizzazione di varie priorità strategiche dell'Unione Europea, in particolare (Considerando 5):

- Promuove la diversità culturale e contribuisce a creare una cittadinanza europea attiva fondata sui valori comuni dell'UE come definiti dall'art. 6 del TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;
- Accentua la dimensione culturale ed educativa contestuale alla strategia di Lisbona rinnovata, e, così facendo, incentiva l'economia culturale e creativa nell'UE generatrice di crescita e di occupazione;
- Permette all'UE di stringere rapporti di cooperazione efficaci con i paesi vicini, estendendo una zona di stabilità, di democrazia e di prosperità comune al di là dell'UE e, in questo modo, incrementa il benessere e la sicurezza dei cittadini europei e di quanti vivono nell'UE

Gli obiettivi generali che quest'azione perseguiva erano la promozione del dialogo interculturale come processo in cui quanti vivono nell'UE potessero migliorare la loro capacità di adattarsi ad un ambiente culturale più aperto ma anche più complesso; sensibilizzare all'importanza di sviluppare una cittadinanza europea attiva, rispettosa della diversità culturale e fondata sui valori comuni dell'UE e porre in risalto il contributo delle varie culture ed espressioni della diversità culturale al patrimonio e ai modi di vita degli Stati membri (art. 2).

Gli obiettivi specifici della manifestazione "Anno europeo del dialogo interculturale" erano: la sensibilizzazione degli abitanti dell'UE, soprattutto dei giovani, all'importanza di partecipare al dialogo interculturale nella vita quotidiana e rafforzare il ruolo dell'istruzione come mezzo importante per insegnare la diversità e aumentare la comprensione delle altre culture (art. 2, par. 2).

La dotazione finanziaria per l'attuazione della decisione per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2008 era pari a 10 000 000 EUR.

I provvedimenti che erano necessari per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 2 sono specificati nell'allegato della decisione che divide le misure d'attuazione in:

- cofinanziamenti di azioni su scala comunitaria: indirizzati a un numero limitato di azioni emblematiche di portata europea miranti alla sensibilizzazione agli obiettivi dell'anno europeo del dialogo interculturale

- cofinanziamenti di azioni su scala nazionale: indirizzati ad azioni a livello nazionale con una forte dimensione europea dirette a promuovere gli obiettivi dell'anno europeo del dialogo interculturale

- cofinanziamento ad azioni di informazione e promozione su scala dell'Unione per diffondere i messaggi chiave relativi agli obiettivi dell'anno europeo del dialogo interculturale

35. Decisione n. 2009/336/CE della Commissione che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura responsabile della gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura in applicazione del regolamento del Consiglio (CE) n. 58/2003

La decisione n.2009/336/CE che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura¹¹⁸ si compone del preambolo e 9 articoli. Con la decisione in questione veniva abrogata la decisione 2005/56/CE¹¹⁹, mediante cui la Commissione aveva istituito l'Agenzia esecutiva «Istruzione, audiovisivi e cultura» e l'aveva incaricata della gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura (Considerando 1). In seguito, la Commissione modificava a più riprese il mandato dell'agenzia per estenderlo alla gestione di nuovi progetti e programmi(Considerando 2). In occasione di nuove modifiche occorreva, per motivi di chiarezza, sostituire la decisione 2005/56/CE con la decisione 2009/336/CE (Considerando 3).

L'istituzione di un'agenzia esecutiva è intesa a far sì che la Commissione si concentri sulle attività e sulle funzioni prioritarie che non possono essere esternalizzate, senza tuttavia perdere il controllo e la responsabilità ultima delle azioni gestite dalle agenzie esecutive.

La gestione di alcuni aspetti centralizzati dei programmi nei settori dell'istruzione, dell'audiovisivo e della cultura riguarda l'esecuzione di progetti di carattere tecnico, che non implicano decisioni di natura politica e richiedono un elevato livello di conoscenze tecniche e

¹¹⁸ In *GUL 101 del 24.1.2009 pp. 26-30*

¹¹⁹ Decisione n. 2005/56/CE della Commissione, del 14 gennaio 2005, che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura per la gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura, in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio in *GU L 24 del 27.1.2005, pp. 35-38*.

finanziarie per tutto il ciclo del progetto (Considerando 6). La delega a un'agenzia esecutiva di compiti connessi all'esecuzione di tali programmi può avvenire secondo una chiara separazione tra, da un lato, le tappe di programmazione e l'adozione delle decisioni di finanziamento – di competenza dei servizi della Commissione – e dall'altro, l'esecuzione dei progetti – che può essere affidata a un'agenzia esecutiva (considerando 7). L'istituzione di un'agenzia esecutiva non modifica la delega del Consiglio alla Commissione concernente la gestione di alcune fasi delle azioni contemplate da vari programmi e neppure la delega di compiti di gestione ad agenzie nazionali a titolo di taluni programmi. In merito, da un'analisi del rapporto costi/benefici si è evinto che il ricorso ad un'agenzia esecutiva per la gestione di alcuni aspetti centralizzati di programmi nei settori dell'istruzione e della cultura rappresenta la soluzione più vantaggiosa tanto sul piano finanziario quanto sul piano non finanziario (Considerando 9).

L'agenzia esecutiva è responsabile della gestione di alcuni aspetti dei programmi¹²⁰ dell'Unione e deve svolgere i seguenti compiti:

a) la gestione di tutto il ciclo di vita dei progetti a titolo dell'esecuzione dei programmi comunitari che le sono affidati, in base al programma di lavoro annuale che vale come decisione di finanziamento in materia di sovvenzioni e di contratti nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura adottato dalla Commissione, nonché dei controlli necessari a tal fine, adottando le opportune decisioni, in applicazione della delega della Commissione;

b) l'adozione degli strumenti di esecuzione del bilancio delle entrate e delle spese e l'esecuzione di tutte o parte delle operazioni necessarie alla gestione dei programmi dell'Unione, in particolare quelle relative alla concessione delle sovvenzioni e ai contratti;

c) la raccolta, l'analisi e la trasmissione alla Commissione di tutte le informazioni necessarie per guidare l'attuazione dei programmi dell'UE;

d) l'allestimento, a livello comunitario, della rete di informazioni sull'istruzione in Europa (Eurydice) per la raccolta, l'analisi e la diffusione di informazioni come pure la produzione di studi e di pubblicazioni.

L'agenzia è gestita da un comitato direttivo e da un direttore che sono designati dalla Commissione. Per il suo finanziamento l'agenzia riceve una sovvenzione imputata al bilancio generale dell'Unione europea come pure risorse dal Fondo europeo di sviluppo. La sovvenzione e le risorse in questione sono attinte dalla dotazione finanziaria dei programmi interessati e, se del caso, dalla dotazione di altri programmi comunitari la cui esecuzione è

¹²⁰ La decisione comprende l'elenco dei programmi della cui gestione l'agenzia è responsabile.

affidata all'agenzia.

36. Decisione n.2007/320/CE della Commissione che istituisce un gruppo di esperti degli Stati membri sulla digitalizzazione e la conservazione digitale

La decisione che istituisce un gruppo di esperti degli Stati membri sulla digitalizzazione e la conservazione digitale¹²¹ si compone del preambolo e 7 articoli.

Nel preambolo la Commissione oltre a ricordare i compiti dell'Unione attribuiti dall'articolo 151 TCE (ora 167 TFUE) “la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune” e dall'articolo 157 TCE (ora 173 TFUE) “la Comunità e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria comunitaria”, prende atto di una serie di documenti che fissano degli obiettivi da raggiungere.

Con la comunicazione «i2010: le biblioteche digitali»¹²² la Commissione avviava un'iniziativa sulle biblioteche digitali che prevedeva azioni nei settori della digitalizzazione, dell'accessibilità online e della conservazione digitale del materiale culturale e dell'informazione scientifica. La raccomandazione 2006/585/CE della Commissione sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e sulla conservazione digitale¹²³ invitava gli Stati membri ad adottare provvedimenti per migliorare le proprie politiche in questi settori. Le conclusioni del Consiglio sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e sulla conservazione¹²⁴ invitavano la Commissione a contribuire a un migliore coordinamento delle politiche in questi settori, in particolare tramite la creazione di un gruppo di esperti degli Stati membri.

Per raggiungere tali obiettivi, la Commissione deve di avvalersi della consulenza di esperti degli Stati membri riuniti nell'ambito di un gruppo consultivo.

All'art. della decisione 1 viene istituito il “Gruppo di esperti degli Stati membri sulla digitalizzazione e la conservazione digitale”.

Il gruppo ha i seguenti compiti:

- a) seguire i progressi e valutare l'impatto dell'attuazione della raccomandazione della Commissione sulla digitalizzazione e l'accessibilità on line del materiale culturale e sulla

¹²¹ 2007/320/CE: Decisione della Commissione, del 22 marzo 2007, che istituisce un gruppo di esperti degli Stati membri sulla digitalizzazione e la conservazione digitale in *GU L 119 del 9.5.2007, pp. 45–47*, modificata da Decisione della Commissione, del 15 dicembre 2010 in *GU C 349 del 22.12.2010, pp. 5–5*.

¹²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - i2010: le biblioteche digitali. (COM/2005/0465 def.)

¹²³ Raccomandazione della Commissione, del 24 agosto 2006, sulla digitalizzazione e l'accessibilità on line del materiale culturale e sulla conservazione digitale in *GU L 236 del 31.8.2006, pagg. 28–30*

¹²⁴ Conclusioni del Consiglio sulla digitalizzazione e l'accessibilità on line del materiale culturale e sulla conservazione digitale in *GU C 297 del 7.12.2006, pagg. 1–5*.

conservazione digitale e delle conclusioni del Consiglio sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e sulla conservazione digitale;

b) offrire un ambito di cooperazione, a livello europeo, fra gli organismi degli Stati membri e la Commissione e provvedere allo scambio di informazioni e buone pratiche relative alle politiche e alle strategie degli Stati membri in materia di digitalizzazione e accessibilità on line del materiale culturale e di conservazione digitale.

Il gruppo è normalmente composto al massimo da due rappresentanti nominati da ciascun Stato membro. In circostanze debitamente giustificate, gli Stati membri possono nominare un terzo rappresentante. I membri sono nominati tenendo conto delle loro competenze nei settori della digitalizzazione e dell'accessibilità online del materiale culturale e della conservazione digitale. Con riguardo al funzionamento, il gruppo è presieduto dalla Commissione.

c) Normativa derivata – atti non vincolanti

a) Raccomandazioni

37. Raccomandazione della Commissione del 24 agosto 2006 sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e sulla conservazione digitale (2006/585/CE)

Il 24 agosto 2006 la Commissione europea ha adottato la raccomandazione indirizzata agli Stati membri sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e sulla conservazione digitale¹²⁵, nella quale ha invitato gli Stati ad accelerare il ritmo della digitalizzazione e a coordinare gli sforzi per giungere a una vera e propria sinergia.

Il 1° giugno 2005 la Commissione aveva presentato l'iniziativa “i2010” volta a ottimizzare i benefici derivanti dall'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione per la crescita economica, la creazione di posti di lavoro e la qualità della vita dei cittadini europei. La Comunicazione “i2010: le biblioteche digitali” del 30 settembre 2005¹²⁶ aveva illustrato la strategia della Commissione per la digitalizzazione, l'accessibilità online e la conservazione digitale della memoria collettiva dell'Europa (considerando 1). Nella Raccomandazione, oggetto di questo paragrafo, la Commissione trovava opportuno raccomandare agli Stati membri i provvedimenti che applicassero la strategia per la digitalizzazione al fine di ottimizzare, per mezzo di internet, il potenziale economico e culturale del patrimonio culturale europeo (considerando 2). Era opportuno in tale contesto incoraggiare la digitalizzazione del

¹²⁵ Raccomandazione della Commissione, del 24 agosto 2006, sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e sulla conservazione digitale in *GUL 236 del 31.8.2006*, pagg. 28–30.

¹²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - i2010: le biblioteche digitali, COM/2005/0465 def.

materiale contenuto nelle biblioteche, negli archivi e nei musei (considerando 3). La digitalizzazione è, tutt'ora, un mezzo importante per garantire un accesso più ampio al materiale culturale. In alcuni casi costituisce l'unico mezzo per assicurare la messa a disposizione di tale materiale alle future generazioni (considerando 6). L'accessibilità online mette tutti i cittadini dell'Europa in condizione di accedervi e di fruire di tale materiale a fini di studio, lavoro o svago. Essa garantisce al patrimonio europeo diversificato e plurilingue una presenza chiaramente visibile in internet. Il materiale digitalizzato può essere riutilizzato in settori quali il turismo e l'istruzione, nonché nell'ambito di nuove attività creative (considerando 3). A seguito di tali considerazioni la Commissione raccomandava agli Stati membri di raccogliere informazioni sulle attività di digitalizzazione in corso o previste di libri, riviste, quotidiani, fotografie, oggetti museali, documenti d'archivio, materiale audiovisivo e di creare elenchi di tali attività per evitare la duplicazione degli sforzi e promuovere la collaborazione e le sinergie a livello europeo (art. 1). La raccomandazione invitava gli Stati a fissare obiettivi quantitativi per la digitalizzazione di materiale analogico e indicare le risorse stanziolate dalle autorità pubbliche (art.2). Gli Stati membri dovevano incoraggiare partenariati tra le istituzioni culturali e il settore privato per stabilire nuove modalità di finanziamento delle attività di digitalizzazione del materiale culturale (art. 3).

Si raccomandava di creare e sostenere strutture di digitalizzazione su vasta scala e di promuovere una biblioteca europea digitale, sotto forma di un punto di accesso comune plurilingue al materiale culturale digitale distribuito (art. 4). Si chiedeva agli Stati membri di definire strategie nazionali per la conservazione a lungo termine del materiale digitale e l'accesso a tale materiale (nel pieno rispetto della legge in materia di diritto d'autore) e di prevedere nei loro ordinamenti nazionali disposizioni che consentano alle istituzioni pubbliche la riproduzione di più copie e la migrazione del materiale culturale a fini di conservazione, nel pieno rispetto della legislazione comunitaria e internazionale sui diritti di proprietà intellettuale (artt. 5 – 6).

Gli Stati erano invitati a informare la Commissione dopo 18 mesi dalla data di pubblicazione della presente raccomandazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, e in seguito ogni due anni, dei provvedimenti presi in risposta alla presente raccomandazione (art. 12).

38. Raccomandazione della Commissione, del 26 aprile 2010, relativa all'iniziativa di programmazione congiunta nel settore della ricerca "Patrimonio culturale e cambiamenti globali: una nuova sfida per l'Europa" (2010/238/E)

La Raccomandazione della Commissione n. 2010/238/UE¹²⁷ si compone di un preambolo e sette articoli. Nel preambolo si ricorda che il patrimonio culturale, così come definito nella convenzione Unesco¹²⁸ è un patrimonio estremamente fragile, esposto a rischi dovuti al trascorrere del tempo, alle condizioni ambientali e alla pressione del uomo (considerando 1). Tale patrimonio è per la maggior parte dei cittadini unico e insostituibile sia nella sua forma materiale che in quella immateriale (considerando 2). Gli effetti dei cambiamenti climatici, le alterazioni e gli interventi dell'uomo possono arrecare danni irreversibili e causare persino la scomparsa dei beni del patrimonio culturale, per via della loro fragilità o dell'età. Eventi disastrosi e problemi di sicurezza minacciano la natura fisica di beni del patrimonio culturale in quanto simboli e icone delle città e dei siti europei (considerando 3). Per evitare danni irreversibili al patrimonio culturale europeo è necessario agire in concreto (considerando 4). Il Consiglio Competitività nella riunione del 3 dicembre 2009¹²⁹ ha riconosciuto la necessità di avviare un'iniziativa di programmazione congiunta nel settore "Patrimonio culturale, cambiamenti climatici e sicurezza" e ha invitato la Commissione a contribuire alla sua preparazione. Il Consiglio ha affermato che la programmazione congiunta è un processo condotto dagli Stati membri, affiancati dalla Commissione in veste di facilitatore (considerando 5). La programmazione congiunta della ricerca relativa al patrimonio culturale e ai cambiamenti globali dovrebbe consentire di coordinare gli studi in materia, contribuendo in misura significativa alla costruzione di uno Spazio europeo della ricerca pienamente operativo e rafforzando il primato e la competitività della ricerca europea in questo settore (considerando 6). A seguito di queste motivazioni la Commissione ha adottato la raccomandazione indirizzata agli Stati membri dove incoraggiava gli Stati

a definire un'agenda strategica di ricerca comune che individui necessità e obiettivi di ricerca a medio e lungo termine in materia di conservazione e impiego del patrimonio culturale in un contesto di cambiamenti globali.

L'agenda strategica di ricerca avrebbe dovuto includere un piano di attuazione che definiva le priorità e la tempistica e specifici le azioni, gli strumenti e le risorse necessarie per la sua attuazione. (art. 2). Gli Stati membri sono stati incoraggiati a includere nell'agenda strategica di ricerca e nel piano di attuazione le seguenti azioni (art. 3):

¹²⁷ Raccomandazione della Commissione, del 26 aprile 2010, relativa all'iniziativa di programmazione congiunta nel settore della ricerca Patrimonio culturale e cambiamenti globali: una nuova sfida per l'Europa in *GU L 106 del 28.4.2010, pagg. 18-19*

¹²⁸ Unesco, Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale, Parigi, 16 novembre 1972.

¹²⁹ 2982° Consiglio Competitività, Presidenza svedese del Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, il 3 dicembre 2009.

- reperire e scambiare informazioni in merito ai programmi nazionali e alle attività di ricerca pertinenti;
- rafforzare le capacità congiunte di previsione e di valutazione tecnologica, in particolare in relazione all'impatto dei cambiamenti globali sui beni del patrimonio culturale e alle risposte di prevenzione e conservazione;
- scambiare informazioni, risorse, buone pratiche, metodi e orientamenti;
- nel definire gli obiettivi dei programmi di ricerca relativi al patrimonio culturale, tenere in considerazione l'evoluzione delle esigenze dei visitatori e dei consumatori;
- condividere, quando opportuno, le infrastrutture di ricerca esistenti oppure sviluppare nuovi strumenti, come le banche dati coordinate, o sviluppare modelli per lo studio dei processi di deterioramento;
- incoraggiare una maggiore collaborazione tra settore pubblico e privato, nonché un'innovazione aperta tra diverse attività di ricerca e settori economici collegati al patrimonio culturale, tra cui il turismo, la manutenzione sostenibile e la costruzione o ricostruzione di siti, edifici e paesaggi e i relativi servizi commerciali;
- creare reti di centri dedicati alla ricerca collegata al patrimonio culturale.

Gli Stati membri sono stati inoltre sollecitati a istituire una struttura di gestione comune nel settore del patrimonio culturale e dei cambiamenti globali, incaricata di stabilire condizioni, regole e procedure comuni per la cooperazione e il coordinamento e di monitorare l'attuazione dell'agenda strategica di ricerca (art. 5).

Infine gli Stati sono stati incoraggiati a riferire regolarmente alla Commissione in merito ai progressi compiuti nella presente iniziativa di programmazione congiunta (art. 7).

39. Raccomandazione della Commissione, del 27 ottobre 2011, sulla digitalizzazione e l'accessibilità in rete dei materiali culturali e sulla conservazione digitale

La Commissione, considerando che la digitalizzazione e la conservazione del patrimonio culturale europeo rappresentano uno dei principali ambiti dell'azione dell'Agenda digitale europea, trova opportuno raccomandare agli Stati membri un insieme di norme aggiornate sulla digitalizzazione e la messa in rete del patrimonio e sulla conservazione digitale.¹³⁰ In questo contesto è opportuno promuovere lo sviluppo dei materiali digitalizzati al fine di garantire che l'Europa conservi la sua posizione di leader internazionale in riferimento alla cultura e ai contenuti creativi. L'Europa deve agire ora per trarre vantaggio dalla digitalizzazione e dalla conservazione digitale. Se gli Stati membri non incrementano gli investimenti in questo settore, vi è il rischio che i benefici culturali ed economici della transizione verso il digitale si concretizzino in altri continenti e non in Europa.

L'accessibilità in rete di materiali culturali consentirà ai cittadini europei l'accesso e la fruizione del patrimonio europeo in un ambiente digitale.

I materiali digitalizzati possono essere riutilizzati a fini commerciali e non di lucro per contribuire allo sviluppo di contenuti educativi e istruttivi, documentari, applicazioni

¹³⁰ In *GUL* 283 del 29.10.2011, pp. 39–45.

turistiche, giochi, strumenti di animazione e progettazione. Ne deriverà un impulso di rilievo per il settore creativo che contribuisce al PIL dell'UE per il 3,3% e all'occupazione per il 3%. Un accesso più ampio alle risorse culturali – garantito dalla digitalizzazione – costituisce una condizione essenziale per sviluppare ulteriormente le capacità culturali e creative dell'Europa nonché la sua presenza industriale in questo settore.

I costi della digitalizzazione sono elevati e non possono essere sostenuti solo dal finanziamento pubblico. Dovrebbero essere ulteriormente incoraggiati la sponsorizzazione da parte del settore privato e i partenariati pubblico – privati.

La Commissione ritiene opportuno rendere disponibili e conservare i materiali culturali europei nel pieno rispetto dei diritti d'autore e dei diritti afferenti.

In considerazione di quanto suddetto, la Commissione raccomanda agli Stati membri una serie di misure sulla digitalizzazione:

Digitalizzazione: organizzazione e finanziamento

1. sviluppare ulteriormente la pianificazione e il monitoraggio della digitalizzazione di materiali culturali¹³¹.

2. incoraggiare i partenariati fra le istituzioni culturali e il settore privato al fine di creare nuovi modi per finanziare la digitalizzazione dei materiali culturali e promuovere usi innovativi di questi ultimi

3. avvalersi dei fondi strutturali dell'UE, ove possibile, per cofinanziare le attività di digitalizzazione nell'ambito delle politiche regionali d'innovazione per la specializzazione intelligente

4. tenere conto di metodi per ottimizzare l'uso della capacità di digitalizzazione e conseguire economie di scala

Digitalizzazione e accessibilità in rete dei materiali di pubblico dominio

5. migliorare l'accesso e la fruizione dei materiali culturali digitalizzati di pubblico dominio: garantendo che i materiali di pubblico dominio restino tali in seguito alla digitalizzazione, adottando misure volte a limitare l'uso di dispositivi visivi di protezione che potrebbero ridurre l'usabilità dei materiali di pubblico dominio.

Digitalizzazione e accessibilità in rete dei materiali coperti da copyright

6. migliorare le condizioni della digitalizzazione e dell'accessibilità in rete dei materiali soggetti a diritto d'autore mediante *Europeana*

7. contribuire a sviluppare ulteriormente *Europeana*

¹³¹ Per materiali culturali la Commissione intende “libri, riviste scientifiche, giornali, fotografie, oggetti museali, documenti d'archivio, materiali sonori e audiovisivi, monumenti e siti archeologici”.

Conservazione digitale

8. rafforzare le strategie nazionali di conservazione a lungo termine dei materiali digitalizzati e condividere le informazioni relative alle strategie e ai piani d'azione

9. prevedere in modo chiaro ed esplicito negli ordinamenti nazionali disposizioni che consentano alle istituzioni pubbliche la riproduzione di plurime copie e la migrazione dei materiali culturali a fini di conservazione, nel pieno rispetto della legislazione unionale e internazionale sui diritti di proprietà intellettuale

10. adottare le disposizioni necessarie per il deposito dei materiali creati in formato digitale al fine di garantirne la conservazione a lungo termine e migliorare l'efficienza delle norme vigenti in materia di deposito per i materiali creati in formato digitale.

b) Comunicazioni

40. Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2003, “Far sì che la cittadinanza diventi effettiva – promuovere la cultura e la diversità europee mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica”

La comunicazione “Far sì che la cittadinanza diventi effettiva”¹³² era finalizzata a presentare i contenuti e le motivazioni delle proposte legislative relative a una nuova generazione di programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica.

La cittadinanza dell'Unione era stata istituita dal trattato di Maastricht, che aveva introdotto l'allora art. 8 (oggi art. 20 del TFUE). A norma di tale articolo, la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima.

La crescente importanza della cittadinanza nell'assetto europeo e dei valori su cui essa si fonda si riflette nell'analogo aumento dell'importanza che rivestono a livello dell'Unione le politiche dell'istruzione, della gioventù e della cultura.

Con l'adesione di 10 nuovi Stati membri nel 2004 e l'adesione della Romania e Bulgaria nel 2007, l'Unione raggiungeva una popolazione complessiva di quasi 500 milioni di abitanti, espressione di un enorme patrimonio in termini di diversità culturale, sociale e linguistica. Essendo le nostre società interessate da profondi cambiamenti demografici, quali l'invecchiamento e la contrazione della popolazione in età lavorativa tali flussi di immigrazioni sono sempre più probabili e necessari per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro dell'UE. In questo quadro diventano più che mai importanti i valori condivisi, quali la libertà, l'equità, la tolleranza e la solidarietà, che costituiscono il collante delle nostre società. Alla luce

¹³² COM(2004) 154 definitivo, a Bruxelles, 9.3.2004.

di questi sviluppi la Comunicazione prevedeva che i cittadini avessero l'opportunità di provare un sentimento di appartenenza all'Unione e sapessero identificarsi con essa. Essendo l'Unione, per molti cittadini, un mero soggetto politico ed economico distante e a essi estraneo – percezione riflessa nel basso livello di partecipazione alle elezioni europee (49% nel 1999), occorreva conferire una valenza concreta all'idea di cittadinanza europea, attraverso un'interazione personale diretta. Ciò poteva concretizzarsi nella partecipazione al dialogo con le istituzioni, oppure in programmi di scambio di cittadini e giovani oppure nella partecipazione a progetti transfrontalieri. Attraverso la promozione della mobilità dei cittadini, degli artisti, delle opere e delle manifestazioni culturali e audiovisive, i cittadini europei avrebbero potuto non solo trarre beneficio dalle opportunità offerte dal loro ricco e variegato patrimonio culturale ma anche avvicinarsi agli elementi comuni della loro identità europea in divenire – un'identità che costituisce un complemento delle identità nazionali, regionali, etniche e religiose di cui i cittadini sono già portatori.

Le azioni per promuovere la cittadinanza europea si sarebbero articolate in quattro sezioni: gioventù, cultura, media e partecipazione civica. Lo scopo di queste misure era aggiornare e modernizzare diversi programmi la cui data di scadenza era fissata per il 2006.

Azioni nel settore della cultura

Nel rispetto dell'art. 151 (ora art. 167 TFUE) e del principio di sussidiarietà, l'obiettivo principale dell'azione comunitaria è contribuire allo sviluppo di valori culturali europei condivisi sulla base di una cooperazione culturale tra artisti, operatori culturali e istituzioni culturali. Il contributo al dialogo interculturale, una maggiore consapevolezza nei confronti del patrimonio culturale comune europeo, la sensibilizzazione verso la diversità e la ricchezza della culture europee e una maggiore apertura nei confronti delle altre culture costituiscono il valore aggiunto essenziale dell'azione dell'Unione in materia di cultura. In tal modo l'Unione contribuisce allo sviluppo dal basso (*bottom-up*) di un'identità europea dinamica, giacché essa evolve reagendo a sviluppi quali i fenomeni di emigrazione e immigrazione. Ciò richiede, tuttavia, un intervento culturale attivo e deciso dell'UE, in grado di disporre di mezzi sufficienti.

Per il periodo successivo al 2006 la Commissione intendeva proporre un programma che si concentrasse sui tre obiettivi principali individuati dal Parlamento, dal Consiglio e dal mondo culturale stesso:

- mobilità transnazionale degli operatori del settore culturale;
- circolazione transnazionale delle opere d'arte (comprese opere immateriali quali la

musica);

– dialogo interculturale.

I progetti sostenuti dal programma avrebbero dovuto essere sufficientemente ampi e garantire il massimo valore aggiunto a livello europeo. Il nuovo programma avrebbe contribuito attivamente allo sviluppo dal basso (*bottom-up*) di un'identità europea, offrendo agli operatori culturali e ai cittadini maggiori possibilità in termini di creazione di reti, realizzazione di progetti, mobilità e promozione del dialogo culturale all'interno dell'Europa e con altre parti del mondo. Il risultato complessivo sarebbe stata la collaborazione su basi transnazionali di centinaia di operatori europei della cultura raggiungendo milioni di cittadini.

41. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 10 maggio 2007, relativa ad un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione

La comunicazione su un'agenda europea per la cultura¹³³ esaminava il rapporto tra cultura ed Europa in un mondo in via di globalizzazione e proponeva gli obiettivi di una nuova agenda europea per la cultura, che sarebbe dovuta essere condivisa da tutti i soggetti interessati (la Commissione, gli Stati membri, la società civile e il Parlamento europeo). L'attenzione della comunicazione si concentrava principalmente sull'importanza che rivestono i diversi aspetti della cultura nell'elaborazione di strategie all'interno dell'UE e con i paesi terzi.

La cultura, come dalla comunicazione, indica le arti, comprese una molteplicità di opere d'arte, beni e servizi culturali, e ha anche un significato antropologico. La cultura è alla base di un mondo simbolico di significati, convinzioni, valori, tradizioni, che si esprimono attraverso la lingua, l'arte, la religione e i miti. Come tale svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo umano e nella costruzione complessa delle identità e delle abitudini dei singoli e delle collettività.

Il settore della cultura ricopre una funzione essenziale, tenuto conto delle sue numerose implicazioni sociali, economiche e politiche. Sono il rispetto della diversità culturale e linguistica e la promozione di un comune patrimonio culturale a porsi al centro del progetto europeo e questo è indispensabile in un mondo in via di globalizzazione. Si riconosce che la cultura è un elemento fondamentale per conseguire gli obiettivi strategici dell'UE in materia di prosperità, solidarietà e sicurezza e garantire nel contempo una presenza più forte sulla scena internazionale.

Sulla base di queste considerazioni e alla luce dei risultati di una consultazione

¹³³ COM(2007) 242 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale

online¹³⁴ delle parti interessate del settore della cultura, la Commissione ha proposto una nuova agenda europea della cultura incentrata su un numero ristretto di obiettivi. Per conseguire tali obiettivi la Commissione ha suggerito anche nuovi meccanismi di cooperazione con e tra i paesi dell'Unione europea, gli altri livelli di governance e la società civile.

Gli obiettivi della nuova agenda europea della cultura, ancora vigente si articolano intorno a tre principi: diversità culturale e dialogo interculturale; la cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione; cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali.

Diversità culturale e dialogo interculturale

In accordo con l'art. 167, par. 1 è obiettivo dell'UE il pieno sviluppo delle culture degli stati membri nel rispetto delle loro diversità culturali, dando contemporaneamente visibilità al retaggio culturale comune. Per fare questo occorre alimentare la diversità culturale nonché gli scambi tra diverse culture. In questa prospettiva, la nuova agenda della cultura intende incoraggiare:

- la mobilità degli artisti e dei lavoratori del settore culturale nonché la circolazione transnazionale di qualsiasi forma di espressione artistica;
- il rafforzamento delle competenze interculturali e del dialogo interculturale sviluppando capacità che figurano fra le competenze chiave per l'apprendimento permanente quali la sensibilità e l'espressione culturali nonché la comunicazione nelle lingue straniere.

La cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione

Le industrie culturali e la creatività che producono sono una risorsa essenziale per l'economia e la competitività europee nel quadro della globalizzazione. A titolo esemplificativo, le industrie culturali e il settore creativo contribuiscono in misura importante al PIL dell'UE (2.6% nel 2004), in questo settore lavoravano più di 5 milioni di persone, pari a 3.1% del totale degli occupati nell'UE 25¹³⁵.

Occorre studiare e promuovere il ruolo della cultura quale strumento di sostegno e promozione della creatività e dell'innovazione. La creatività è alla base dell'innovazione sociale e tecnologica e di conseguenza costituisce un importante motore di crescita, competitività e occupazione nell'UE. A tale proposito, la Commissione proponeva i seguenti obiettivi:

¹³⁴ Cfr. http://ec.europa.eu/culture/archive/communication/consult_en.html

¹³⁵ Si veda lo studio "The Economy of Culture in Europe" realizzato da KEA per conto della Commissione europea nel 2006, reperibile al sito http://ec.europa.eu/culture/key-documents/economy-of-culture-in-europe_en.htm.

- Promuovere la creatività in materia di istruzione e integrare questa dimensione nelle misure d'istruzione e di formazione permanente;
- Rafforzare le capacità organizzative del settore culturale ponendo l'accento sullo spirito di impresa e sulla formazione del settore culturale alla gestione (fonti di finanziamento innovative, dimensione europea delle attività commerciali ecc.);
- Sviluppare partenariati efficaci fra il settore della cultura e altri settori (TIC, ricerca, turismo, partenariati sociale ecc.) allo scopo di accrescere l'impatto degli investimenti nella cultura.

Cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali

Conformemente alla Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali¹³⁶, ratificata dall'UE e dalla maggior parte dei suoi paesi, l'agenda della cultura propone di rafforzare la dimensione culturale in quanto elemento indispensabile delle relazioni esterne dell'UE. Questa priorità è accompagnata da numerose misure allo scopo di:

- Proseguire il dialogo politico nel settore culturale e promuovere gli scambi culturali fra l'UE e i paesi extra UE;
- Promuovere l'accesso al mercato europeo e ai mercati mondiali dei beni e dei servizi culturali provenienti da paesi in via di sviluppo attraverso accordi che riconoscano un trattamento preferenziale o altre misure di assistenza legate agli scambi;
- Appoggiarsi alle relazioni esterne per mettere in atto sostegni finanziari e tecnici (preservazione del patrimonio culturale, sostegno ad attività culturali nel mondo);
- Tener conto della cultura locale in tutti i programmi e progetti di cooperazione finanziati dall'UE;
- Intensificare la partecipazione dell'UE ai lavori delle organizzazioni internazionali attive nel settore della cultura e all'iniziativa delle Nazioni Unite "Alleanza di civiltà".

Tale nuova strategia della cultura e l'insieme delle misure proposte sarebbero fondate su una cooperazione più stretta fra l'UE e i suoi paesi attraverso il meccanismo del metodo di coordinamento aperto. Si tratta di un quadro intergovernativo non vincolante che consente lo scambio di esperienze a livello politico e l'azione concertata nel quale la competenza resta in larga misura a livello degli Stati membri. Il metodo comporta la fissazione degli obiettivi comuni e la verifica periodica dei progressi nel loro conseguimento.

Nell'elaborazione di un metodo di coordinamento aperto in ambito culturale bisogna tener conto della specificità del settore, adottando un approccio flessibile, fissando obiettivi generali e con un sistema agile di rendicontazione periodica.

¹³⁶ Vedi Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali in questa sezione.

42. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il patrimonio culturale europeo: “Basta un clic: progressi in materia di digitalizzazione e accessibilità online del materiale culturale e della conservazione digitale nell'UE”

La comunicazione “Basta un clic: progressi in materia di digitalizzazione e accessibilità online del materiale culturale e della conservazione digitale nell'UE”¹³⁷ illustrava i progressi compiuti nella creazione di *Europeana*, la biblioteca digitale europea che avrebbe permesso al pubblico di accedere al patrimonio culturale dell'Europa da una piattaforma unica. I principali temi affrontati dal documento riguardavano la digitalizzazione, l'accessibilità online e la conservazione digitale del materiale culturale. Nella comunicazione venivano descritte le iniziative degli Stati membri sugli aspetti organizzativi, finanziari, tecnici e giuridici, essenziali per rendere disponibile su Internet il materiale culturale. Con la comunicazione si invitavano gli Stati membri e le parti interessate ad intensificare il lavoro destinato a rendere più accessibile il nostro patrimonio comune e si confermava l'impegno della Commissione a sostenere tale obiettivo tramite le sue azioni programmatiche e i suoi programmi di finanziamento.

Le istituzioni culturali europee venivano incoraggiate a collaborare e agire per la creazione di *Europeana* – un punto d'accesso multilingue comune al patrimonio europeo digitale. Nel 2007, l'istituzione della Fondazione per la “biblioteca digitale europea”¹³⁸ che riuniva vari settori culturali, dava un nuovo impulso allo sviluppo di *Europeana*. Il sito dimostrativo di *Europeana*, apriva nel febbraio del 2008 in vista del lancio di un primo prototipo nel novembre dello stesso anno. Tale prototipo sarebbe diventato del tutto operativo entro due anni. Inizialmente il materiale accessibile tramite *Europeana* sarebbe stato rappresentato principalmente da materiali di dominio pubblico. Una delle sfide cruciali poste alla biblioteca digitale era l'inclusione di materiale ancora soggetto a diritto d'autore, in modo da evitare che si configurasse una situazione in cui sarebbe risultata accessibile in rete una vasta quantità di materiale culturale degli anni precedenti il 1900, ma pochissimo del passato più recente. A tal fine era necessaria una fattiva collaborazione tra istituzioni culturali e titolari dei diritti. Ulteriori problematiche sollevate dallo sviluppo di *Europeana* riguardavano le funzioni di ricerca e di recupero dei dati multilingue, l'integrazione di strumenti collaborativi e la promozione di *Europeana* presso il grande pubblico.

Nella sua Raccomandazione del 2006 sulla digitalizzazione e l'accessibilità online del materiale culturale e della conservazione digitale, la Commissione aveva esortato gli Stati

¹³⁷ COM(2008) 513 def. – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale.

¹³⁸ Membri fondatori sono le associazioni europee di biblioteche, archivi, musei e archivi audiovisivi, nonché singole importanti istituzioni culturali.

membri a intervenire in diverse aree cruciali e a riferire in merito ai progressi compiuti entro il febbraio 2008. Basandosi in gran parte sulle relazioni presentate dagli Stati membri nel febbraio/marzo 2008, si potevano osservare i seguenti progressi compiuti:

Nella digitalizzazione: la maggior parte degli Stati membri aveva creato rassegne delle attività di digitalizzazione e apprestato strategie e piani di digitalizzazione. Tuttavia, le rassegne non erano utilizzate in modo sistematico e le strategie e i progetti non definivano obiettivi quantitativi. Era necessario un impegno rafforzato e l'elaborazione di una programmazione finanziaria. Anche se alcuni Stati membri contribuivano notevolmente in materia di risorse di digitalizzazione, era necessario un intervento rafforzato, mediante partenariati pubblico-privato o sponsorizzazioni private. Era altrettanto essenziale garantire l'aumento della produzione del lavoro di digitalizzazione. In tal senso, vari Stati membri avevano creato dei centri di digitalizzazione;

nell'accessibilità online: molti Stati membri avevano istituito dei portali nazionali che potevano svolgere un importante ruolo di aggregazione per *Europeana*. Una maggioranza di Stati aveva attuato lavori relativi alle norme necessarie per realizzare l'interoperabilità in tutta Europa. In alcuni Stati erano in atto iniziative destinate a coinvolgere i detentori di contenuti del settore privato e facilitare così la disponibilità delle opere ancora coperte da diritto d'autore, mentre si notavano scarsi progressi nelle opere orfane. Alcuni Stati¹³⁹ vedevano con favore una soluzione o un orientamento a livello europeo. Allo stesso modo, si registravano scarsi progressi a livello di gestione dei diritti per la digitalizzazione e di accessibilità online del materiale la cui edizione o diffusione era stata abbandonata e per la soluzione degli ostacoli all'utilizzo delle opere di dominio pubblico.

Nella conservazione digitale: l'assenza di politiche chiare e compiute in molti Stati membri veniva identificata nella Raccomandazione come una minaccia alla sopravvivenza del materiale digitalizzato e nato in forma digitale. La maggior parte degli Stati membri aveva iniziato a formulare strategie di conservazione digitale e alcuni avevano già creato progetti di conservazione specifici; tuttavia, il seguito operativo e il sostegno finanziario restavano limitati. La maggior parte degli Stati membri autorizzava la riproduzione di più copie a fini di conservazione, gli altri Stati intendevano adeguare la loro legislazione. In modo analogo, un'ampia maggioranza di Stati membri aveva già aggiornato la propria normativa in materia di deposito legale. Tuttavia, i tipi di materiale coperti dalla normativa e i criteri di deposito

¹³⁹In Finlandia, Svezia, Danimarca e Ungheria esistono meccanismi di licenza collettiva allargata che possono essere utilizzati per la gestione delle opere orfane. Anche la Germania prepara una normativa nel contesto di un più ampio adattamento delle norme in materia di diritto d'autore.

variavano in misura considerevole da un paese all'altro. Numerosi Stati membri avevano inoltre attuato una normativa che consentiva il cosiddetto “*web harvesting*” (la raccolta attiva di materiale presente in rete) da parte di istituzioni culturali selezionate, in regola generale, la responsabile della raccolta è la Biblioteca nazionale. Negli altri casi, le politiche di accesso al materiale oggetto di “*web harvesting*” erano generalmente restrittive, per motivi connessi ai diritti di proprietà intellettuale e alla tutela della sfera privata.

Il gruppo di esperti di alto livello sulle biblioteche digitali, istituito nel 2006, forniva orientamenti pratici su vari problemi fra quelli di cui si occupava la raccomandazione 2006/585/CE della Commissione¹⁴⁰. I lavori del gruppo si concentravano sui partenariati pubblico-privati, le informazioni scientifiche e i problemi di diritto d'autore.

In vista dello sviluppo dei servizi forniti da *Europeana*, dovevano essere compiuti dei progressi nei settori tecnici, in particolare per garantire tecniche di digitalizzazione e di conservazione meno costose e di migliore qualità. La Commissione sosteneva questi progressi mediante i suoi programmi quadro di ricerca e sviluppo (DA) e il programma *eContentplus* e conferiva di volere continuare a sostenere i progressi mediante iniziative politiche e programmi di finanziamento per lo sviluppo di *Europeana* e per altri progetti a favore dell'accessibilità e della conservazione del materiale culturale digitale.

43. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 agosto 2009, intitolata “*Europeana, le prossime tappe*”

Europeana, ovvero la biblioteca, l'archivio e il museo digitali dell'Europa, apriva nel novembre 2008 nell'ambito dell'iniziativa della Commissione per le biblioteche digitali, allo scopo di rendere accessibile a tutti via internet il patrimonio culturale e scientifico europeo.

La Comunicazione¹⁴¹ affrontava la prossima fase di sviluppo di *Europeana* e ne delineava gli orientamenti futuri. Descriveva le principali problematiche da affrontare nei prossimi anni in merito all'arricchimento dei contenuti di *Europeana* con materiali della massima qualità e rilevanza per gli utenti e a un modello di finanziamento e gestione sostenibili. L'obiettivo, tuttora perseguito, è far sì che *Europeana* e le politiche soggiacenti in

¹⁴⁰ La Raccomandazione 2006/585/CE (in *GU L 236 del 31.8.2006, pagg. 28–30*) della Commissione ha fissato una serie di compiti per gli Stati membri con l'obiettivo di rendere le informazioni culturali accessibili a tutti su Internet e preservarle per le generazioni future. Anche se gli Stati membri hanno realizzato buoni progressi riguardo all'accessibilità delle informazioni culturali online, sono necessari degli interventi nei seguenti settori: risorse finanziarie e obiettivi quantitativi per la digitalizzazione; appoggio a *Europeana*; meccanismi legislativi e pratici atti a facilitare la digitalizzazione e l'accessibilità delle opere orfane e delle opere fuori stampa o non più distribuite; aspetti finanziari e organizzativi della conservazione digitale.

¹⁴¹ COM(2009) 440 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale

tema di digitalizzazione, accessibilità in linea e conservazione digitale conferiscano alla cultura europea una visibilità permanente in internet, rendendo il patrimonio culturale europeo parte integrante dell'infrastruttura di informazione dell'Europa di domani.

Europeana contribuisce alla diffusione della cultura degli Stati membri evidenziandone gli elementi comuni attraverso la grande visibilità conferita da internet al ricco e diverso patrimonio culturale europeo. Dal punto di vista degli utenti il grande vantaggio di *Europeana* è la possibilità di reperire attraverso un'unica interfaccia, nella loro lingua, contenuti culturali digitalizzati provenienti da istituzioni culturali autorevoli di tutta l'Unione europea e di usare tali contenuti per ragioni di lavoro, studio o svago.

Nel momento della pubblicazione della Comunicazione, *Europeana* offriva accesso a oltre 4,6 milioni di libri, giornali, filmati, carte, fotografie e documenti digitalizzati, provenienti da oltre 1000 istituzioni culturali. Un presupposto del futuro successo di *Europeana* era l'arricchimento delle sue collezioni. L'obiettivo prefissato dalla Commissione erano 10 milioni di oggetti accessibili attraverso il sito nel 2010, numero destinato a salire notevolmente negli anni successivi.

Nonostante i buoni risultati, la comunicazione riscontrava diversi problemi legati a:

- la disomogeneità di contributi di materiale culturale tra gli Stati membri. La Francia contribuisce nella misura del 47% degli oggetti digitalizzati, mentre altri Stati membri, come la Polonia o l'Ungheria contribuiscono principalmente con libri;
- i diritti di proprietà intellettuale, dal momento che le opere recenti godono di una protezione che limita il loro accesso, a differenza delle opere precedenti al 1900. È necessario stabilire una collaborazione con i titolari di questi diritti, in modo da permettere un migliore accesso alle opere protette;
- il finanziamento e la gestione di *Europeana*.

Inizialmente la Commissione europea contribuiva finanziariamente alla creazione di *Europeana* attraverso il progetto EDL-net, cofinanziato nell'ambito del programma *eContentplus*. Il progetto beneficiava di una dotazione finanziaria di 1,3 milioni di euro, e giungeva alla sua conclusione all'inizio del 2009. Per il periodo dal 2009 alla prima metà del 2011 lo sviluppo di *Europeana* sarebbe stato cofinanziato con una dotazione di 6,2 milioni di euro mediante il progetto *Europeana* 1.0. Fino al termine del 2013 la Commissione può continuare a sostenere la fase di sviluppo di *Europeana* attraverso il programma Competitività e innovazione. Nel periodo dal 2013 in poi occorrerà pensare ad altre modalità di finanziamento e abbandonare l'attuale finanziamento a progetto. Potrebbero costituire fonti complementari di finanziamento i partenariati pubblico-privati o un contributo più strutturale

degli Stati membri. Far pagare gli utenti per reperire contenuti attraverso *Europeana* e per altre funzioni del sito non è una soluzione fattibile in quanto frenerebbe grandemente l'accesso degli utenti e sarebbe in contraddizione con la finalità precipua del sito.

La supervisione di *Europeana* è affidata alla Fondazione per la Biblioteca digitale europea, creata l'8 novembre 2007. I membri fondatori sono le associazioni europee di biblioteche, archivi, musei e archivi audiovisivi, nonché singole importanti istituzioni culturali. Per diventare membro della Fondazione le istituzioni devono essere o rappresentare importanti fornitori di contenuti per *Europeana* ed essere disposti a rispettare le norme e le politiche del sito. La Commissione e gli Stati membri non fanno parte della struttura formale di gestione di *Europeana*, ma vengono informati sui progressi compiuti e danno orientamenti al comitato esecutivo della Fondazione.

In conclusione della comunicazione si evince che in un breve intervallo *Europeana* è diventata un punto di riferimento della cultura europea in linea, restano tuttavia sforzi da compiere affinché i cittadini possano beneficiare appieno dei servizi di *Europeana*.

44. Libro Verde del 27 aprile 2010 - Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare

Il Libro verde sulle industrie culturali e creative (ICC) ¹⁴² che fa parte dell'Agenda europea per la cultura, ¹⁴³ propone un dibattito sulle condizioni per uno spazio creativo per le ICC europee e concerne i settori necessari per sfruttare efficacemente il potenziale di tali industrie, soprattutto a livello europeo.

Il Libro verde nota le condizioni attuali che vedono l'ambiente globale in continuo mutamento assieme alle tecnologie in costante evoluzione e all'accresciuta globalizzazione porre una sfida alla competitività europea. Per restare competitiva l'Europa deve creare le condizioni propizie al fiorire della creatività e dell'innovazione. Bisogna individuare nuove fonti di crescita intelligente, sostenibile, inclusiva e investire in esse per assicurarsi il futuro. Traendo forza dalla ricchezza e dalla varietà delle sue culture, l'Europa deve sperimentare nuovi modi per creare valore aggiunto, ma anche di vivere insieme, condividere le risorse e mettere a frutto la sua diversità. Le industrie culturali e creative dell'Europa possono contribuire a rispondere a queste sfide e quindi mettere in atto la strategia *Europa 2020* e alcune delle sue "iniziative faro" come "*L'Unione per l'innovazione*", "*Un'agenda europea del digitale*", la lotta contro il cambiamento climatico, "*Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*" o "*Una politica industriale per l'era della globalizzazione*".

¹⁴² In COM/2010/0183 def. – Non pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

¹⁴³ Vedi par. 40 in questo capitolo.

Il settore delle ICC è uno dei settori più dinamici d'Europa, che contribuisce per il 2,6% al Pil dell'Unione europea, ha un elevato tasso di crescita e offre impieghi di qualità a circa cinque milioni di persone nei 27 paesi membri dell'Ue. I contenuti culturali hanno un ruolo cruciale nello sviluppo della società dell'informazione, alimentando investimenti nelle infrastrutture e nei servizi a banda larga, nelle tecnologie digitali, nell'elettronica di consumo e nelle telecomunicazioni. Oltre al loro contributo diretto al Pil, le ICC sono anche importanti forze motrici dell'innovazione economica e sociale in numerosi altri settori.

Il Libro verde si propone di suscitare un dibattito sulle condizioni che possono stimolare lo sviluppo delle ICC dell'Unione europea. L'atto affronta alcuni aspetti chiave per i quali il pieno uso delle politiche e degli strumenti a tutti i livelli d'intervento e un migliore coordinamento tra essi può permettere di sfruttare le potenzialità delle ICC in Europa.

Il Libro verde, nel far riferimento alle industrie culturali e creative, ha adottato un approccio ampio, inglobando le diverse connotazioni che i termini "culturale e creativo" assumono nell'Unione Europea.

Per industrie culturali si intendono

le industrie che producono e distribuiscono beni o servizi che, quando vengono concepiti, sono considerati possedere un carattere, un uso o uno scopo specifici che incorporano o trasmettono espressioni culturali, quale che sia il loro valore commerciale. Oltre ai settori tradizionali delle arti (arti dello spettacolo, arti visive, patrimonio culturale - compreso il settore pubblico), questi beni e servizi comprendono anche i film, i Dvd e i video, la televisione e la radio, i giochi video, i nuovi media, la musica, i libri e la stampa. Questo concetto è definito in relazione alle espressioni culturali nel contesto della convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005).

Sono industrie creative

le industrie che utilizzano la cultura come input e hanno una dimensione culturale, anche se i loro output hanno un carattere principalmente funzionale. Comprendono l'architettura e il design, che integrano elementi creativi in processi più ampi, e sottosectori come il design grafico, il design di moda o la pubblicità.

La velocità di sviluppo e di diffusione delle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione assieme alla globalizzazione ha un forte impatto su tutti i settori delle ICC, creando da un lato opportunità in termini di costi e portata di produzione e distribuzione e dall'altro modificando i modelli tradizionali di produzione e consumo, in particolare riguardo alla digitalizzazione. Affinché le ICC possano sfruttare al meglio le possibilità offerte dalla diversità culturale, dalla modernizzazione e dalla digitalizzazione è necessario compiere determinate azioni come descritte qui in seguito.

a) Predisporre gli strumenti adeguati

Per trarre vantaggio dal potenziale culturale ed economico delle ICC, occorre fornire a tali industrie nuovi spazi per la sperimentazione, l'innovazione e l'imprenditoria. È necessario rafforzare le capacità di ricerca e sviluppo delle ICC e intensificare le collaborazioni tra le arti, le istituzioni universitarie e scientifiche e le iniziative pubblico-private a sostegno della sperimentazione artistica. È necessario migliorare l'ambiente fisico e sociale nel quale i lavoratori creativi e le relative istituzioni possono lavorare efficacemente *in cluster*. Le ICC possono trarre vantaggio da una localizzazione comune promuovendo la creazione di reti, fornendo un migliore sostegno alle nuove imprese creative e introducendo la dimensione utente nei *cluster* esistenti.

Per migliorare la competitività del settore è necessario rispondere meglio al fabbisogno di competenze professionali delle ICC, colmando il divario tra formazione e pratica attraverso la creazione di partenariati tra le scuole d'arte e di design, le università e le imprese ovvero, la creazione di incubatori in stretta collaborazione con le scuole d'arte e la promozione di scambi tra persone che devono affrontare le stesse difficoltà.

L'accesso al finanziamento è uno dei principali ostacoli alla crescita nel settore delle ICC, che incontrano problemi specifici legati agli investimenti come l'insufficienza delle informazioni sulle fonti di finanziamento, la difficoltà a elaborare e presentare un piano d'impresa convincente oppure il ricorso a un modello d'impresa inappropriato. È essenziale provare con chiarezza il valore economico e il potenziale di tale settore alle banche e agli investitori e realizzare meccanismi finanziari come ad esempio sistemi di garanzia, per incoraggiare i finanziamenti assieme ad altri strumenti finanziari innovativi come il capitale di rischio, che facilitino l'accesso al finanziamento.

b) Lo sviluppo di industrie culturali e creative a livello locale e regionale

Nel definire le politiche e gli strumenti di supporto per le ICC si dovrebbe tener conto del ruolo che le ICC possono svolgere nello sviluppo regionale e locale. Esse devono essere definite in funzione delle caratteristiche locali e attingendo alle risorse locali seguendo il modello di sviluppo territoriale. Per avere successo le strategie integrate vanno elaborate a livello territoriale dalle autorità responsabili delle varie politiche assieme alla società civile. Allo stesso tempo un coordinamento efficace tra i vari livelli d'intervento e di amministrazione è essenziale per un risultato positivo.

La mobilità delle opere, degli artisti e degli operatori culturali agevola la transizione delle ICC dal contesto locale a quello globale poiché apre nuove opportunità di mercato.

Inoltre, contribuisce allo sviluppo artistico e alle competenze professionali degli artisti e degli operatori culturali e promuove la diversità culturale e il dialogo interculturale. Sono necessari ulteriori sforzi per creare partenariati e cooperazioni che incoraggino maggiormente la mobilità transfrontaliera o virtuale.

Per favorire lo sviluppo delle ICC a livello mondiale e permettere loro di partecipare al commercio internazionale è necessario aiutarle a stabilire legami con paesi terzi. Per sostenere le esportazioni è necessario mettere a punto degli strumenti specifici a loro sostegno come ad esempio il dialogo da industria a industria, le missioni di indagine, lo studio dei mercati e la rappresentanza collettiva in fiere internazionali. Inoltre, le ICC possono essere incluse nei programmi di cooperazione come settore prioritario per gli scambi economici.

c) Gli effetti indotti dalle industrie culturali e creative

Le ICC svolgono nei sistemi di innovazione nazionali e regionali un ruolo importante: contribuiscono all'accettazione e allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, hanno capacità di orientare o amplificare le tendenze sociali e perciò la domanda dei consumatori, contribuiscono alle attività innovative di altre imprese e organizzazioni nell'insieme dell'economia. Al tempo stesso il settore della cultura e le ICC possono dare un contributo fondamentale alla risposta a grandi sfide come la lotta contro il riscaldamento globale, il passaggio ad un'economia verde e un nuovo modello di sviluppo sostenibile. Per questi motivi le ricadute positive delle ICC sulla più ampia economia e società vanno rafforzate ulteriormente. I legami tra le ICC e l'istruzione, l'industria, la ricerca e l'amministrazione devono essere massimizzati formando veri «partenariati creativi».

45. Relazione della Commissione, del 19 luglio 2010, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione dell'Agenda europea per la cultura

La relazione sull'attuazione dell'Agenda europea per la cultura, promossa dalla Commissione, esamina il progresso a livello dell'Unione e nazionale, verso i tre obiettivi dell'Agenda e valuta le prime esperienze realizzate adottando le nuove metodologie di lavoro.¹⁴⁴

Secondo la Commissione la cultura è al centro del progetto europeo e costituisce il fondamento dell'«unità nella diversità» dell'UE. Il rispetto della diversità culturale assieme alla capacità di riconoscersi in valori condivisi hanno garantito la pace, la prosperità e la solidarietà di cui l'UE gode. Nel mondo odierno in via di globalizzazione la cultura può apportare un

¹⁴⁴ COM/2010/390 def. La relazione fa riferimento alle relazioni nazionali presentate dagli Stati e del lavoro dei gruppi e delle piattaforme Metodo aperto di coordinamento.

contributo peculiare a una strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, promuovendo la stabilità, la comprensione reciproca e la cooperazione a livello mondiale.

Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, che è parte integrante della presente relazione, si evidenzia più che altrove il fatto che gli aspetti culturali ricevono sempre più la debita considerazione nelle politiche comunitarie pertinenti ("mainstreaming").¹⁴⁵

Con l'adozione nel 2007 dell'Agenda europea per la cultura per la prima volta tutti i partner europei – istituzioni europee, Stati membri e società civile culturale – sono stati invitati a concentrare i loro sforzi sugli scopi comuni esplicitamente definiti:

- promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale;
- promozione della cultura come catalizzatore della creatività;
- promozione della cultura come elemento essenziale nelle relazioni internazionali dell'UE.

Progressi nella direzione degli obiettivi dell'agenda

Con riguardo al primo obiettivo – *promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale* – è possibile rilevare progressi in vari campi quali il dialogo interculturale, la mobilità degli artisti, la mobilità delle collezioni, le sinergie tra l'istruzione e cultura. Nel campo dell'accesso alla cultura, la digitalizzazione ha rappresentato un settore in progresso, anche attraverso il lancio di Europeana. Al fine di promuovere l'accesso alla cultura, la Commissione ha proposto il marchio europeo del patrimonio che è concesso ai siti che celebrano e simbolizzano l'integrazione europea, i suoi ideali e la sua storia.

Nell'ambito del secondo obiettivo – *promozione della cultura come catalizzatore della creatività* – la cooperazione si è concentrata sulle industrie culturali e creative (ICC) e sul contributo apportato dagli investimenti strategici in ambito culturale allo sviluppo regionale e locale. Durante l'Anno europeo della creatività e dell'innovazione (2009) sono state esaminate le modalità in cui la cultura genera innovazione economica e sociale. Il manifesto degli ambasciatori dell'Anno insiste sulla creatività che può derivare da collegamenti più solidi tra arte, filosofia, scienza e affari. Le ICC sono state oggetto di particolare attenzione culminata a livello dell'Unione nella pubblicazione nel mese di aprile del 2010 del Libro verde sulla creazione di un contesto in cui questo settore possa dispiegare le proprie potenzialità per

¹⁴⁵ Nell'incipit del documento di lavoro, la Commissione ritiene che "Culture is not only a fundamental element of society and the lives of individuals, but is also a catalyst for European integration". In Commission working document, The European Agenda for culture – progress towards shared goals, COM/2010/904.

contribuire ad una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.¹⁴⁶ È sempre più riconosciuto il contributo della cultura allo sviluppo regionale e locale: 6 miliardi di euro dei fondi di coesione sono stati assegnati alla cultura per il periodo 2007-2013 per finanziare operazioni di tutela e conservazione del patrimonio culturale, sviluppo di infrastrutture culturali e sostegno ai servizi culturali.

In quanto membro della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, l'UE si impegna ad assumere la dimensione culturale come elemento essenziale nelle sue relazioni con i paesi e le regioni partner, perseguendo il terzo obiettivo dell'agenda. In questo senso è stato potenziato il sostegno dell'UE alla cooperazione culturale nell'area coperta dalla politica europea di vicinato, è in creazione una nuova strategia Euromed, e la cultura è uno degli assi del dialogo politico e della cooperazione nel nuovo partenariato orientale.

Metodi di lavoro e partenariato

La Commissione ha proposto diversi metodi di lavoro nell'Agenda, in particolare il metodo aperto di coordinamento e un dialogo maggiormente strutturato con il settore culturale. Il piano di lavoro per la cultura negli anni 2008 – 2010 del Consiglio, ha istituito quattro gruppi di esperti¹⁴⁷ che collaborassero attraverso il metodo aperto di coordinamento al fine di condividere esperienze e proporre raccomandazioni. Il processo metodo aperto coordinamento, si è rivelato un valido quadro di riferimento per il lavoro in rete e l'apprendimento reciproco tra le amministrazioni nazionali. Benché tutti i gruppi abbiano mirato a formulare raccomandazioni politiche, sussiste la sfida principale, quella di incanalarli verso la politica a livello nazionale e dell'Unione, nonché di coordinare il lavoro dei gruppi con quello delle Presidenze del Consiglio e della Commissione.

La seconda dimensione del metodo di lavoro riguarda il dialogo della Commissione con il settore culturale con il fine di assicurare che la sua voce venga debitamente ascoltata nel dibattito politico a livello europeo. Dal 2007 tale dialogo avviene per mezzo di due strutture principali: le piattaforme tematiche delle associazioni europee e il forum europeo della cultura. Nel 2008 il settore ha creato la "piattaforma unitaria" (Rainbow Platform), un'interfaccia tra la società civile e la Commissione con il compito di organizzare e sostenere l'Anno Europeo del Dialogo Interculturale, trasformatasi poi nella Piattaforma per l'Europa Interculturale. Facendo riferimento a questo esempio sono state create due ulteriori piattaforme riguardanti l'accesso

¹⁴⁶ COM/2010/183 def.

¹⁴⁷ Imprese culturali - creative; Sinergia cultura – istruzione; Mobilità degli artisti e di altri professionisti della cultura; Mobilità delle collezioni.

alla cultura e le ICC. Uno dei maggiori benefici registrati dalle piattaforme consiste nel dialogo più intenso ed ampio nel settore culturale. Il dialogo strutturato ha rappresentato un invito per gli attori del particolarmente eterogeneo settore culturale a cercare un terreno comune. Il settore è meglio informato sui processi decisionali ed è maggiormente disposto a interagire con la politica.

Orientamenti per il futuro

Dall'adozione dell'Agenda l'esperienza ha messo chiaramente in luce le potenzialità della cooperazione in materia di politica culturale, sia attraverso lo scambio di esperienza tra Stati membri sia tramite un approccio più coerente alla cultura nelle relative politiche. L'attuale contesto allargato fa sì che rafforzare la cooperazione diventi quanto mai importante. La strategia "Europa 2020" persegue la finalità di ricollocare l'Europa in un percorso di crescita a lungo termine, con misure specifiche a sostegno della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale contesto la cultura può svolgere un ruolo fondamentale anche in iniziative-faro come l'Unione dell'innovazione (ecologie creative, innovazione non tecnologica), l'Agenda digitale (alfabetizzazione mediatica, nuovi ambienti di creazione e accesso alla cultura) e le Nuove competenze per nuovi lavori (competenze interculturali e abilità trasversali). Il ruolo della cultura nello sviluppo regionale e locale dovrebbe essere enfatizzato nel quadro di una politica di coesione (città e regioni creative ed interculturali). Al di là dei confini dell'UE il ruolo della cultura nella politica di espansione e di relazioni esterne dovrebbe essere ulteriormente sviluppato (marchiando l'Europa come il luogo di creazione, promuovendo scambi culturali equilibrati e cooperazione con il resto del mondo). Potenziando la cooperazione efficace, le proposte presentate in questa relazione intendono aiutare ad assicurare che la cultura dia il suo pieno contributo per un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva.

46. Comunicazione della Commissione, del 23 novembre 2011, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Europa Creativa – Un nuovo programma quadro per i settori culturali e creativi (2014 – 2020)

"Europa creativa", il nuovo programma quadro per i settori culturali e creativi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, fonderà gli attuali programmi Cultura, MEDIA e MEDIA Mundus in un quadro comune e istituirà uno strumento del tutto nuovo inteso a migliorare l'accesso al credito. Il programma si focalizzerà specificatamente sulle esigenze dei settori culturali e creativi in un'ottica di superamento delle frontiere nazionali e con una forte enfasi sulla promozione della diversità culturale e linguistica

integrando altri programmi dell'Unione europea.¹⁴⁸

I settori culturali e creativi contribuiscono direttamente alla crescita e all'occupazione e hanno ricadute positive in altri settori come il turismo e i contenuti per le TIC, arrecano vantaggi per l'istruzione, l'inclusione sociale e l'innovazione sociale. Pur avendo registrato negli ultimi anni tassi di crescita superiori alla media in molti paesi, questi settori devono far fronte a sfide e difficoltà particolari. Affinché siano in grado di realizzare il loro potenziale di crescita, occorre un approccio strategico coerente volto ad affrontare tali ostacoli e ad approntare gli strumenti adeguati: è questo l'obiettivo fondamentale della proposta "Europa creativa".

Il nuovo programma costituirà un punto di collegamento semplice, facilmente riconoscibile e accessibile riservato ai professionisti creativi e della cultura europei, indipendentemente dalla loro disciplina artistica, e offrirà opportunità per attività internazionali all'interno e al di fuori dell'UE.

Per elaborare la proposta la Commissione ha consultato le parti interessate, tenuto conto delle valutazioni intermedie degli attuali programmi, delle reazioni al Libro verde¹⁴⁹, delle raccomandazioni avanzate da esperti nel quadro del metodo aperto di coordinamento applicato al settore della cultura e del dialogo strutturato con il settore culturale nel periodo 2008 – 2010.

Dalla valutazione degli attuali programmi dell'UE a favore dei settori culturali e creativi emerge che essi hanno permesso di rafforzare tali settori e di promuovere la mobilità dei professionisti e la circolazione delle opere d'arte, offrendo un importante contributo alla diversità culturale e linguistica.

Un nuovo strumento finanziario

L'architettura del nuovo programma è stata elaborata tenendo conto dell'esperienza ricavata dai programmi precedenti. Le difficoltà di accesso ai finanziamenti cui devono far fronte le piccole imprese e organizzazioni dei settori culturali e creativi costituiscono, per tali settori, un grave problema che non può essere risolto mediante sovvenzioni. Pur trattandosi di una problematica comune a tutte le PMI, la situazione è notevolmente più difficile per i settori culturali e creativi e questo per cinque ragioni:

- molti beni delle PMI non sono contabilizzati nei bilanci a causa della loro natura

¹⁴⁸ COM/2011/786 def.

¹⁴⁹ Libro verde "Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare" in COM/2010/183 def: documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo all'analisi della consultazione lanciata dal Libro verde "Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, SEC 2011/399 def. del 24.03.2011.

intangibile (come i diritti d'autore);

- la non serialità delle opere dei settori culturali e creativi;
- la mancanza di competenze aziendali, negli imprenditori dei settori culturali e creativi, necessarie per promuovere i loro progetti presso le istituzioni finanziarie;
- le istituzioni finanziarie non conoscono bene i settori culturali e creativi, spesso non sono in grado di comprendere appieno il profilo del rischio e non sono disposte ad investire per rafforzare le competenze necessarie;
- la mancanza di dati affidabili limita le possibilità delle PMI del settore di ottenere crediti poiché le istituzioni finanziarie, nell'analizzare le domande di prestiti, si basano generalmente su dati statistici.

Europa creativa istituirà quindi per la prima volta uno strumento finanziario destinato ai settori culturali e creativi che sarà complementare ad altri strumenti dell'UE nel quadro dei fondi strutturali o del programma per la competitività e l'innovazione. Il programma apporterà un importante valore aggiunto europeo, consentirà di realizzare attività di creazione di reti e di apprendimento tra pari, cercherà di conseguire effetti di sistema aumentando il numero di istituzioni finanziarie in possesso di competenze nei settori culturali e creativi, ampliando la loro distribuzione geografica e contribuendo a incentivare notevoli investimenti privati. Lo strumento mirerà inoltre a modificare i comportamenti in alcuni segmenti del settore, incoraggiando il passaggio a una mentalità che privilegia i prestiti invece che le sovvenzioni, rafforzando la loro competitività e diminuendo nel contempo la loro dipendenza dai finanziamenti pubblici.

Azioni chiave e priorità del programma

La soluzione più coerente ed efficace in termini di costi, per sostenere i settori culturali e creativi, è un programma quadro unico. Esso costituisce una base migliore per focalizzare l'attenzione sulle sfide cui devono far fronte attualmente questi settori e per concentrare il sostegno dell'UE sulle misure che offrono un valore aggiunto europeo, aiutando i settori in questione ad ottimizzare il loro potenziale di crescita economica, creazione di posti di lavoro e inclusione sociale. Un programma quadro unico comporterà vantaggi significativi in quanto agevolerà la condivisione delle conoscenze e l'arricchimento reciproco su idee riguardanti problemi comuni. Dal punto di vista della gestione, un programma quadro unico arrecherà benefici in termini di razionalizzazione, semplificazione ed efficienza economica, grazie alla fusione dei punti di informazione e dei comitati e alla riduzione del numero di programmi di lavoro.

Architettura del programma Europa creativa

La struttura del programma tiene conto della complessità ed eterogeneità dei settori culturali e creativi, dove coesistono organizzazioni finanziate con fondi pubblici, organizzazioni senza scopo di lucro e imprese commerciali. Le catene di valore dei vari sottosettori sono inoltre assai diversificate. Ciò significa che azioni e inviti a presentare proposte generici per l'intero programma non risponderebbero alle esigenze dei diversi operatori, risulterebbero poco chiari e potrebbero generare confusione. Per questi motivi il programma quadro sarà articolato in tre sezioni:

- una sezione transettoriale che riguarda tutti i settori culturali e creativi
- una sezione Cultura che riguarda i settori culturali e creativi
- una sezione MEDIA che riguarda il settore audiovisivo

La dotazione di bilancio indicativa destinerà 15% per la sezione transettoriale, 30% per la sezione Cultura e 55% per la sezione MEDIA.

Le sezioni Cultura e MEDIA succederanno ai programmi Cultura e MEDIA/MEDIA Mundus esistenti, mentre la nuova sezione transettoriale sarà costituita da due parti. Nell'ambito della prima parte verrà istituito uno strumento inteso a migliorare l'accesso ai finanziamenti per le PMI e le organizzazioni dei settori culturali e creativi grazie alla protezione dal rischio di credito offerta agli intermediari finanziari che costituiscono portafogli di prestiti; si sosterrà inoltre il rafforzamento delle capacità e delle competenze per una corretta analisi dei rischi pertinenti. La seconda parte di questa sezione comprenderà misure di sostegno nei seguenti campi: cooperazione politica transnazionale e scambi di esperienze tra responsabili delle politiche e operatori, nuovi approcci in materia di costruzione del pubblico e modelli di business, alfabetizzazione culturale e mediatica e raccolta di dati, compresa la partecipazione all'Osservatorio europeo dell'audiovisivo. Saranno forniti finanziamenti anche per la rete di desk Europa creativa (ex punti di contatto Cultura e MEDIA desk). Le misure nell'ambito di questa seconda sezione rientrano per la maggior parte negli attuali programmi Cultura e MEDIA, ma, dato il carattere interdisciplinare di alcuni elementi, un approccio trasversale comune può rivelarsi vantaggioso, in termini sia di trasferimento di conoscenze sia di efficienza amministrativa.

Impatto previsto del programma

Il programma mirerà a rafforzare l'adeguamento dei settori culturali e creativi alla globalizzazione e al passaggio al digitale. Nel complesso, il rafforzamento della priorità accordata alla circolazione transnazionale delle opere dovrebbe comportare un grado più

elevato di circolazione delle opere, un maggior numero di scambi a livello del mercato interno e sul piano internazionale e maggiori entrate per il settore.

Oltre a rafforzare la competitività mondiale e l'importanza dei settori culturali e creativi europei, le sezioni Cultura e MEDIA miglioreranno l'offerta di contenuti a disposizione dei consumatori, che si ripercuoterà positivamente sulla diversità culturale e sull'identità culturale europea. Un nuovo sostegno diretto e mirato a favore di misure di costruzione del pubblico dovrebbe attirare nuovi pubblici e quindi aumentare la domanda dei consumatori. Arrivando a toccare gruppi sociali precedentemente esclusi, queste misure potrebbero anche favorire la coesione sociale.

Migliorando l'accesso ai finanziamenti per i settori culturali e creativi, il nuovo strumento finanziario accrescerà la capacità di questi settori di attirare finanziamenti privati, consoliderà la loro capacità finanziaria e le potenzialità commerciali delle opere, rafforzando così la competitività di questi settori e creando nuove possibilità di crescita ed occupazione. In alcuni casi lo strumento ridurrà la dipendenza delle PMI dalle sovvenzioni pubbliche, in altri aprirà nuove fonti di entrate.

Valore aggiunto dell'UE

L'intervento dell'UE mirerà a produrre un impatto di sistema e a sostenere l'elaborazione di politiche. A questo proposito il valore aggiunto europeo sarà rappresentato dai seguenti elementi:

- il carattere transnazionale;
- le economie di scala e la massa critica che il sostegno dell'UE può favorire;
- la cooperazione transnazionale;
- le condizioni di maggiore parità nei settori culturali e creativi europei.

Modalità di gestione

La maggior parte delle sovvenzioni concesse nell'ambito delle sezioni Cultura e MEDIA continuerà ad essere gestita dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) mediante inviti a presentare proposte.

Informazioni e consulenze sulle modalità di presentazione delle domande nel quadro del programma continueranno ad essere fornite da una rete di punti di informazione (gli attuali punti di contatto Cultura e MEDIA desk), i quali non procederanno tuttavia a ridistribuire i finanziamenti.

Alcuni aspetti del programma saranno gestiti direttamente dalla Commissione, in particolare azioni speciali, compresi i premi, la cooperazione con le istituzioni internazionali,

fra cui i fondi di coproduzione audiovisiva internazionale, e i finanziamenti per le capitali europee della cultura e il marchio del patrimonio europeo.

Data la natura delle competenze necessarie per il funzionamento di uno strumento di questo tipo, la gestione dello strumento finanziario per i settori culturali e creativi sarà affidata a un'istituzione finanziaria terza, molto probabilmente il Fondo europeo per gli investimenti.

Semplificazione

In aggiunta alle semplificazioni già adottate dai programmi Cultura e MEDIA, ulteriori miglioramenti accompagneranno il programma *Europa Creativa*: il numero degli inviti a presentare proposte nell'ambito della sezione Cultura del programma verrà ridotto da nove a quattro; verranno maggiormente applicati i tassi forfettari di finanziamento; si utilizzeranno di più le convenzioni di sovvenzione e le convenzioni quadro di partenariato e per tutte le azioni si farà ricorso a strumenti informatici per la presentazione delle domande e delle relazioni. Infine un portale elettronico ridurrà la burocrazia per i richiedenti e i beneficiari.

Un'altra importante misura di semplificazione sarà la fusione delle due reti d'informazione così da realizzare economie di scala, conseguire una maggiore trasparenza per il pubblico mediante un punto di accesso unico a livello di UE. Sarà istituito un unico comitato di programma, che consentirà di realizzare non solo risparmi a livello dei costi di attuazione ma anche una maggiore efficacia grazie a più forti sinergie tra le politiche e i settori interessati.

Lo strumento finanziario determinerà un migliore impiego dei fondi UE attraverso il meccanismo della leva finanziaria che attiverà e il reimpiego dei fondi di rotazione, che garantirà alla Commissione un'efficienza maggiore rispetto alle tradizionali sovvenzioni ai beneficiari.

47. Comunicazione della Commissione del 26 settembre 2012 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni – Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE

Nella Comunicazione “Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE”¹⁵⁰ la Commissione riconosce che il contributo che i settori creativi e culturali (SCC) possono apportare allo sviluppo sociale ed economico dell'UE non è ancora pienamente riconosciuto, per questo motivo propone una strategia per trarre il massimo contributo da tali settori per la crescita e l'occupazione nell'Unione.

I creativi e culturali sono settori ad alta crescita, la loro importanza economica è evidente: nell'UE rappresentano 3.3% del PIL e danno lavoro a 6,7 milioni di persone (3%

¹⁵⁰ In COM/2012/537 def.

dell'occupazione totale). Anche l'occupazione di questi settori ha mostrato una capacità di recupero migliore rispetto all'economia dell'Ue nel suo complesso, e in alcuni di questi settori il tasso di occupazione giovanile è più alto che nel resto dell'economia.

I SCC si trovano al crocevia tra arte, impresa e tecnologia, occupando una posizione strategica per avere ricadute positive sulle altre industrie, come il turismo, le tecnologia dell'informazione e comunicazione o le industrie della moda e i prodotti di alta gamma. I SCC influenzano l'innovazione in altre industrie, trainata sempre più da fattori non tecnologici come la creatività, design e nuovi processi organizzativi e modelli di business.

Tali potenzialità di catalizzatori, secondo la Commissione, possono costituire una risorsa chiave per l'innovazione sociale e per risolvere i grandi problemi della società quali lo sviluppo sostenibile, i cambiamenti demografici, il cambiamento climatico o la diversità culturale. In questo senso i SCC assieme ai settori dell'istruzione e formazione professionale possono contribuire allo sviluppo di competenze concernono la creatività, l'imprenditoria, il pensiero critico, la capacità di assumere rischi di cui l'Ue necessita per essere competitiva nella società della conoscenza.

I SCC operano in un ambiente che cambia rapidamente sotto la spinta del passaggio al digitale e della globalizzazione, gli operatori di tali settori devono affrontare molteplici sfide. L'accesso ai finanziamenti è una delle principali difficoltà, dovute alla mancanza di competenze del settore bancario per valutare correttamente le risorse di questi settori, comprendenti beni immateriali. Inoltre, questi settori si caratterizzano per una frammentazione dovuta ai confini nazionali e linguistici, che se da un lato sono una risorsa in termini di diversità culturale, dall'altro implicano la circolazione non ottimale delle opere creative e culturali e degli operatori sia in Europa che al di fuori, generando disequilibri geografici e una scelta limitata per i consumatori. Altra sfida vede coinvolte le dinamiche che si sviluppano tra i settori, ma che nonostante questo sono organizzati per compartimenti stagni limitano la portate delle sinergie.

Per far fronte alle sfide identificate è necessaria una strategia multilivello, sia a breve che lungo termine, attuata attraverso azioni a livello locale, regionale, nazionale e di Ue, che si concentri soprattutto su cinque fattori chiave di impulso delle politiche: sviluppare le competenze; migliorare l'accesso ai finanziamenti; promuovere nuovi modelli di business e ampliare e diversificare i pubblici; favorire la cooperazione con altri settori e politiche; ampliare la dimensione internazionale.

Alla luce dei problemi riscontrati e delle aree d'azione identificate, la Commissione assegna un ruolo agli Stati membri nella strategia multilivello e li invita a:

realizzare una valutazione accurata del potenziale degli SCC15 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e integrare ancor più profondamente questi settori nelle loro strategie di sviluppo a tutti i livelli

- rafforzare la cooperazione tra gli SCC e con gli altri settori quali TIC, turismo ecc., e a sviluppare un atteggiamento più aperto, innovativo e imprenditoriale nell'economia;
- incoraggiare e facilitare la costituzione di piattaforme, reti e cluster tra le parti interessate pubbliche e private nell'ambito degli SCC;
- incoraggiare collaborazioni strutturate tra gli SCC, le parti sociali e tutti i diversi operatori dell'istruzione e della formazione, inclusi gli apprendistati;
- promuovere il riconoscimento delle qualifiche nell'istruzione e nella formazione informali e non formali negli ambiti di interesse per gli SCC;
- migliorare la propensione all'investimento delle istituzioni finanziarie e degli SCC
- sostenere gli SCC nell'esplorazione e nella sperimentazione di nuove strategie di ampliamento e diversificazione del pubblico e di modelli di business per il passaggio al digitale;
- sostenere la digitalizzazione dei contenuti culturali e lo sviluppo di piattaforme on line in conformità con la normativa UE sugli aiuti di stato;
- incoraggiare gli SCC a esplorare e consolidare la propria presenza sui mercati internazionali, anche mediante lo sviluppo di collaborazioni internazionali e in cooperazione con i paesi terzi.

Nella strategia multilivello, l'Unione ha senza dubbio un ruolo da svolgere per creare un contesto favorevole e sostenere questo piano di adeguamento.

Essa deve *promuovere il giusto contesto normativo*. In questo senso si sta occupando: dello sviluppo di un quadro politico per le PMI che coinvolge l'Unione e gli Stati membri nel miglioramento dell'approccio complessivo all'imprenditorialità; di un quadro relativo ai diritti di proprietà intellettuale nell'UE che ricompensi gli sforzi creativi e semplifichi le attività transfrontaliere nel mercato interno; di facilitare la cooperazione tra i detentori dei diritti di proprietà intellettuale e le piattaforme Internet nel contesto del *protocollo d'intesa sulla vendita su Internet di prodotti contraffatti* che mira a ridurre, a livello paneuropeo, l'offerta di beni culturali falsificati su Internet; della modernizzazione degli aiuti di stato, nel cui contesto l'esenzione dalla notifica sarà considerata per gli aiuti nel settore culturale.

Il ruolo dell'Unione consiste anche nel *facilitare lo scambio di buone pratiche e l'apprendimento tra pari*, come il già avviato sistema del metodo aperto di coordinamento o la piattaforma di apprendimento politico costituita nell'ambito dell'alleanza europea delle

industrie creative per promuovere gli scambi e la cooperazione finalizzati a migliorare il supporto offerto alle imprese, l'accesso ai finanziamenti e la cooperazione e l'eccellenza dei cluster.

L'Unione deve altrettanto *rendere disponibile un'ampia gamma di supporti finanziari generici e specifici*. I programmi e gli strumenti proposti dalla Commissione nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020, in particolare Europa creativa, Erasmus per tutti, i fondi della politica di coesione, Orizzonte 2020, COSME e il meccanismo per collegare l'Europa possono dare un contributo decisivo allo sviluppo dei settori culturali e creativi e accrescere il loro contributo alla strategia Europa 2020 per l'occupazione e la crescita.

La Commissione, dal suo canto, intende:

- continuare a migliorare il quadro normativo dell'UE per gli SCC;
- negoziare con il Parlamento europeo e il Consiglio le sue proposte relative agli strumenti di finanziamento dell'UE per il periodo 2014-2020, e prepararne l'attuazione;
- favorire lo scambio di buone pratiche nell'UE.

Alla fine della Comunicazione, sono elencate una serie di iniziative concrete dell'Ue a supporto degli ecosistemi creativi emergenti tra vari settori e nei diversi livelli della catena di valore che integreranno gli sforzi realizzati dagli Stati membri.

c) Conclusioni

48. Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sul piano di lavoro per la cultura 2008 – 2010

Il piano di lavoro per la cultura 2008 – 2010¹⁵¹ stabiliva le attività da eseguire nell'ambito di cinque settori prioritari definiti nella risoluzione del Consiglio, del 16 novembre 2007, su un'agenda europea per la cultura¹⁵². L'attuazione del piano si basava sul metodo di coordinamento aperto. Il piano istituiva gruppi di lavoro costituiti da esperti degli Stati membri con il compito di riflettere, riferire e formulare raccomandazioni nell'ambito di alcuni settori prioritari.

Priorità 1: migliorare le condizioni per consentire la mobilità degli artisti e degli altri professionisti della cultura. Secondo il piano gli Stati membri avrebbero creato un gruppo di lavoro con il compito di:

- Presentare le pratiche vigenti nazionali per poter suggerire modalità di miglioramento del quadro normativo e amministrativo a favore della mobilità;
- Suggerire soluzioni a livello nazionale e comunitario relative all'inclusione della mobilità nei

¹⁵¹ In *GU C 143 del 10.06.2008, pagg. 9-16*

¹⁵² In *GU C 278 del 29.11.2007, pagg. 1- 4.*

curricula di formazione professionale;

- Assicurare la raccolta delle informazioni sulle condizioni per la mobilità in Europa e garantirne l'accesso;

- Rafforzare a livello regionale, nazionale e comunitario i meccanismi di sostegno per la mobilità.

Allo stesso tempo la Commissione avrebbe condotto uno studio con l'obiettivo di fornire una panoramica e una tipologia dei sistemi esistenti di mobilità dei lavoratori della cultura in Europa a livello nazionale, regionale e locale. La Commissione avrebbe formulato raccomandazioni per rafforzare i meccanismi di sostegno alla mobilità a livello Ue.

Priorità 2: promuovere l'accesso alla cultura, in particolare tramite la promozione del patrimonio culturale, il multilinguismo, il processo di digitalizzazione, il turismo culturale, le sinergie con l'istruzione, specie l'istruzione artistica e una più grande mobilità delle collezioni. Nell'ambito di questa priorità gli Stati membri avrebbero creato due gruppi di lavoro. Il gruppo per *la mobilità delle collezioni e le attività museali* con il compito di:

- Proporre meccanismi di incentivazione della mobilità delle collezioni;
- Esaminare le possibilità di eliminare gli ostacoli che persistono alla mobilità delle collezioni;
- Raffrontare le normative nazionali in materia di musei per promuovere l'accesso alla cultura;
- Scambiare le migliori pratiche in materia di protezione delle collezioni contro atti criminali (ad es. furti, traffico illecito) e di promozione dell'accesso ai musei.

Il gruppo per *la promozione delle sinergie tra cultura e istruzione* si sarebbe occupato di politiche che promuovono le sinergie tra i due ambiti, compresa l'istruzione artistica e lo sviluppo di progetti che attuano la competenza chiave «consapevolezza ed espressione culturali» e dello scambio delle migliori pratiche per promuovere l'istruzione artistica e culturale.

Il piano prevedeva la continuazione dei lavori sulla *digitalizzazione*, sull'accessibilità in linea del materiale e sulla conservazione digitale. Il fine era costituire una biblioteca digitale europea che fosse un punto d'accesso comune e multilingue a varie collezioni nelle biblioteche, archivi e musei.

Le iniziative sul *multilinguismo* comprendevano uno studio sul contributo del multilinguismo alla creatività al fine di elaborare una strategia europea per il multilinguismo.

Riguardo al *dialogo interculturale* si mirava a proseguire con l'attuazione degli obiettivi dell'Anno europeo per il dialogo interculturale (2008) e con l'attuazione del follow up dell'anno in quanto contributo a una strategia sostenibile, inclusa l'elaborazione di un approccio intersettoriale alle competenze interculturali.

Nel quadro di un turismo europeo sostenibile e competitivo, gli Stati membri avrebbero attuato i progetti multilaterali nel campo del *turismo culturale* per promuovere il patrimonio culturale.

La Commissione avrebbe condotto uno studio *sull'accesso dei giovani alla cultura* per individuarne gli ostacoli e identificare le migliori pratiche che facilitino tale accesso.

Priorità 3: elaborare dati, statistiche e metodologie nel settore della cultura e migliorarne la comparabilità. Eurostat avrebbe rilanciato le attività del gruppo statistico in materia di cultura con l'obiettivo di produrre dei dati in base ad un sistema statistico coordinato in materia di cultura.

Priorità 4: ottimizzare il potenziale delle industrie culturali e creative, in particolare quello delle PMI. Gli Stati membri avrebbero creato un gruppo di lavoro relativo alle ICC con il compito di:

- Individuare le strategie e misure nazionali adottate per creare un contesto favorevole alle ICC;
- Esaminare le esigenze di formazione dei professionisti della cultura;
- Studiare l'impatto delle ICC sullo sviluppo locale e regionale;
- Studiare l'impatto delle misure e degli strumenti utilizzati sullo sviluppo delle capacità e sull'imprenditorialità;
- Suggestire ulteriori strumenti a livello comunitario per promuovere il settore.

Nell'ambito della stessa priorità la Commissione avrebbe condotto studi su: (i) il contributo della cultura alla creatività e all'innovazione, (ii) la dimensione imprenditoriale delle industrie culturali e creative, in particolare delle PMI, e (iii) l'impatto socioeconomico della cultura a livello locale e regionale. Inoltre, la Commissione preparerà un Libro verde sulle ICC per avviare un dibattito sul potenziale e sul futuro del settore.

Priorità 5: promuovere e attuare la convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. L'attuazione della convenzione UNESCO sarebbe proseguita con il coordinamento delle posizioni dell'UE e l'integrazione degli obiettivi della convenzione nelle politiche a livello nazionale e comunitario. Gli Stati membri e la Commissione avrebbero continuato altresì a promuovere sistematicamente la ratifica della convenzione e dei suoi obiettivi in relazione ai paesi terzi. Era previsto inoltre uno scambio di pareri sulle esperienze di cooperazione culturale con i paesi terzi attraverso riunioni di alti funzionari governativi nel campo della cultura.

49. Conclusioni del Consiglio, del 10 maggio 2010, sul contributo della cultura allo sviluppo locale e regionale

All'adozione delle conclusioni sul contributo della cultura allo sviluppo locale e regionale¹⁵³, il Consiglio dell'UE ricorda il valore intrinseco della cultura nonché la sua importanza come volano chiave per un'economia di mercato competitiva, innovativa e inclusiva e come veicolo di coesione sociale. Si ricorda altrettanto il contributo che la cultura e le industrie culturali e creative apportano allo sviluppo locale e regionale aumentando la capacità di attrazione delle regioni europee e sviluppando il turismo sostenibile, creando nuove opportunità di occupazione e prodotti e servizi innovativi e contribuendo allo sviluppo di nuove capacità e competenze. A seguito il Consiglio conviene che “vi è un legame evidente tra cultura, creatività e innovazione, che contribuisce al progresso sociale ed economico. È pertanto essenziale consolidare il contributo della cultura, specie delle ICC, alla strategia «Europa 2020» per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. Il Consiglio ritiene che sia necessario rafforzare il contributo della cultura allo sviluppo locale e regionale. Per far ciò bisogna integrare la cultura nelle politiche nazionali ed europee per lo sviluppo sociale ed economico, promuovere società creative e dinamiche incoraggiando gli investimenti nella cultura, promuovere il contributo della cultura al turismo sostenibile, rafforzare le iniziative culturali transfrontaliere, transnazionali e interregionali quale mezzo per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

Tenendo conto del principio di sussidiarietà, il Consiglio individua i seguenti settori prioritari:

1. Integrare la cultura nelle politiche di sviluppo locale e regionale

Gli Stati membri e la Commissione vengono invitati congiuntamente a rafforzare il ruolo della cultura nelle politiche regionali e locali integrate, potenziare le sinergie verticali e orizzontali tra il settore cultura e gli altri settori, promuovere la cooperazione e lo scambio di buone pratiche, nonché l'informazione e la sensibilizzazione in merito al contributo della cultura allo sviluppo regionale e locale.

Gli Stati membri sono inoltre invitati a includere i soggetti interessati dell'ambito culturale in un approccio bottom – up ai programmi di sviluppo regionale e locale. Si dovrebbero associare gli enti locali e regionali all'attuazione dell'agenda europea per la cultura e promuovere strategie integrate di sviluppo locale intese a compensare le disparità geografiche di accesso alla cultura esistenti tra i cittadini.

¹⁵³ In GU C 135 del 26.5.2010, pagg. 15–18.

La Commissione a sua volta deve raccogliere le migliori pratiche e mettere a punto strumenti per lo scambio di informazioni su scala europea.

2. Stimolare un ambiente favorevole a livello locale e regionale per lo sviluppo delle industrie culturali e creative, specie le PMI

Gli Stati membri e la Commissione sono invitati a: sostenere le ICC attraverso la facilitazione delle informazioni sui finanziamenti; rafforzare l'imprenditoria favorendo la creazione di incubatori di imprese nel settore ICC a livello locale e regionale; trovare soluzioni per promuovere nuovi modelli d'impresa sfruttando le opportunità delle TIC; adottare una politica che promuova la più ampia distribuzione e circolazione delle opere potenziando in questo modo l'accesso delle PMI nel settore ICC.

Gli Stati membri sono invitati a promuovere un contesto normativo favorevole alle PMI nel settore culturale e creativo, a esaminare soluzioni innovative che permettano l'accesso ai finanziamenti e a incoraggiare la gestione d'impresa, la ricerca e l'innovazione e la formazione nel settore finanziario e dell'informazione per gli attori che operano nel settore della cultura.

La Commissione è invitata ad annettere maggiore importanza alle ICC nelle politiche, strategie e nei programmi dell'UE.

3. Approfondire il contributo della cultura al turismo sostenibile

Gli Stati membri e la Commissione sono invitati a promuovere il turismo culturale quale elemento del turismo sostenibile.

Gli Stati membri sono invitati a: promuovere la rivitalizzazione delle proprie risorse prestando particolare attenzione al patrimonio culturale (tangibile e intangibile) e alle espressioni culturali; incoraggiare le attività culturali che considerano e rispettano le specificità di una regione e coinvolgono la popolazione locale; sviluppare una maggiore consapevolezza della necessità della tutela del patrimonio culturale.

4. Promuovere la creatività nell'istruzione e nella formazione per sviluppare nuove capacità, migliorare il capitale umano e promuovere la coesione sociale

Si invitano gli Stati membri e la Commissione a creare reti tra istituti scolastici, centri di ricerca, attori culturali e imprese al fine di incoraggiare la creatività e l'innovazione nelle ICC; facilitare l'inserimento dei giovani e delle persone con minori opportunità nel mercato del lavoro rafforzando i legami tra i settori della cultura, dell'istruzione e delle imprese a livello locale e regionale.

Si invitano gli Stati membri a promuovere l'educazione culturale e artistica quale importante elemento dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Si invita la Commissione a mobilitare gli strumenti esistenti a sostegno della mobilità dei professionisti dei settori culturale e creativo, compresi i giovani imprenditori, e a incoraggiare nuove forme di apprendimento.

5. Rafforzare la cooperazione culturale transfrontaliera, transnazionale e interregionale

Si invitano gli Stati membri e la Commissione ad agevolare la cooperazione culturale e la mobilità degli operatori culturali; sostenere lo sviluppo di progetti e attività culturali transfrontalieri e interregionali che tentino di coinvolgere i cittadini.

Gli Stati membri dovrebbero promuovere il ricorso agli strumenti della politica di coesione per rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

La Commissione deve sostenere le iniziative culturali nell'ambito degli strumenti di politica di coesione e diffondere gli studi, gli esempi e le buone pratiche tra i soggetti interessati.

50. Conclusioni del Consiglio sul contributo della cultura all'attuazione della strategia Europa 2020

Con le Conclusioni sul contributo della cultura all'attuazione della strategia Europa 2020¹⁵⁴, il Consiglio accoglie con favore gli orientamenti integrati per l'attuazione della strategia Europa 2020 e delle sue iniziative faro. Il Consiglio considera che la cultura può dare un contributo significativo alle misure che hanno l'obiettivo di trasformare l'Ue in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva (Considerando 1). Per sfruttare tale contributo è fondamentale la cooperazione tra tutti i settori pertinenti e un approccio mirato a tutti i livelli politici. È inoltre importante che le strutture di governance della strategia Europa 2020 tengano in conto l'apporto fornito dal settore culturale e creativo.

Il Consiglio rileva tre aspetti del contributo del settore culturale e creativo:

Il contributo della cultura alla crescita intelligente. I settori culturale e creativo costituiscono un'importante fonte potenziale di occupazione e sono anche una fonte di creatività e di innovazione non tecnologica per l'intera economia, grazie alla produzione di servizi e beni competitivi e di alta qualità.

Il contributo della cultura alla crescita sostenibile. La cultura può contribuire alla crescita sostenibile promuovendo una mobilità più rispettosa dell'ambiente e l'uso di tecnologie innovative sostenibili, compresa la digitalizzazione, che garantisce la disponibilità online di contenuti culturali. Può inoltre orientare gli atteggiamenti delle persone nei confronti

¹⁵⁴ Conclusioni del Consiglio sul contributo della cultura all'attuazione della strategia Europa 2020 in *GU C 175 del 15.6.2011*, pp. 1–4.

dell'ambiente.

Il contributo della cultura a una crescita inclusiva. Attraverso la promozione del dialogo interculturale la cultura può contribuire a una crescita inclusiva. I programmi culturali rafforzano la coesione sociale consentendo così alle persone e alle comunità di partecipare pienamente alla vita sociale, culturale ed economica.

Per questi motivi il Consiglio invita gli Stati membri a prendere in considerazione la natura trasversale della cultura nella formulazione delle pertinenti politiche e dei programmi nazionali riguardanti la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Gli Stati membri sono invitati a rafforzare le sinergie e promuovere i partenariati fra istruzione, cultura, istituti di ricerca e imprese a livello nazionale, regionale e locale e di avvalersi degli strumenti finanziari dell'UE — in particolare dei fondi strutturali — per riconoscere il potenziale della cultura e dei settori culturale e creativo come motori di sviluppo nelle regioni e nelle città.

Il Consiglio invita la Commissione a esaminare in che modo le sue proposte di future politiche e strumenti finanziari dell'UE possano tener conto pienamente del contributo della cultura agli obiettivi della strategia Europa 2020 e di proseguire la cooperazione fra tutti i servizi competenti della Commissione al fine di sottolineare il ruolo della cultura nell'attuazione della strategia Europa 2020 e far sì che ciò trovi riscontro nelle politiche, negli orientamenti e nei meccanismi di governance pertinenti.

Infine il Consiglio invita congiuntamente gli Stati membri e la Commissione, nell'ambito delle rispettive competenze a:

- Produrre dati affidabili comparabili e aggiornati sull'impatto sociale ed economico della cultura (utilizzando il quadro statistico elaborato da ESSnet-cultura) e lavorare alla definizione delle priorità per il futuro sulla scorta delle raccomandazioni formulate da ESSnet-cultura;

- Promuovere la digitalizzazione e l'accessibilità del patrimonio culturale e dei contenuti culturali contemporanei così da favorire e preservare parimenti la diversità culturale e il multilinguismo;

- Promuovere il turismo culturale sostenibile come fattore di coesione e di sviluppo economico;

- Esaminare come rafforzare la componente culturale nel quadro dell'apprendimento permanente per favorire lo sviluppo delle competenze chiave al fine di contribuire all'elaborazione delle politiche in questo settore.

51. Conclusioni del Consiglio sul ruolo della cultura nella lotta alla povertà e

all'esclusione sociale

Secondo le conclusioni del Consiglio¹⁵⁵ la dimensione trasversale della cultura giustifica la mobilitazione delle politiche culturali nella lotta contro la povertà ed esclusione sociale. L'accesso, la partecipazione e l'educazione alla cultura possono favorire lo sviluppo personale, l'emancipazione e la partecipazione dell'individuo alla vita sociale, l'integrazione sociale dei gruppi in condizioni di isolamento, la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale, l'accesso all'informazione e ai servizi, lo sviluppo del potenziale creativo e di competenze che possono essere valorizzate sul mercato del lavoro. Il Consiglio ritiene che sia importante integrare la dimensione culturale nelle politiche nazionali ed europee di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

In tale ottica il Consiglio invita gli Stati membri e la Commissione a:

A. Attuare un approccio globale, coerente e partecipativo al fine di promuovere la dimensione trasversale della cultura: integrare la dimensione culturale nelle strategie di lotta alla povertà e all'esclusione sociale; favorire l'accesso effettivo di ognuno alle attività culturali; incoraggiare i progetti a livello locale che leghino tra loro i programmi di inclusione sociale e i programmi culturali; incoraggiare la collaborazione e i progetti comuni e gli scambi di buone pratiche tra gli attori dei settori sociali, economici, culturali, educativi e della gioventù.

B. Rafforzare i legami tra istruzione, formazione, economia, occupazione e cultura: incoraggiare le attività culturali nel quadro dei sistemi sociali, educativi e della gioventù per rafforzare le competenze culturali e interculturali e stimolare il potenziale di creatività e di innovazione; promuovere la valorizzazione delle competenze acquisite nel settore culturale per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro e nella vita sociale e civile; perseguire politiche di educazione ai media e dello sviluppo di competenze digitali che agevolano l'accesso alla cultura; sensibilizzare al ruolo della cultura come strumento d'inclusione sociale.

C. Mobilitare il potenziale della cultura per lottare contro gli stereotipi e i pregiudizi: promuovere programmi che valorizzino la diversità culturale e il dialogo interculturale; valorizzare il ruolo positivo che i media possono svolgere in questo campo; incoraggiare le azioni indirizzate ai bambini e ai giovani.

Tenendo in conto la struttura istituzionale degli Stati membri il Consiglio li invita a:

a. Rimuovere gli ostacoli legati all'accesso alla cultura attraverso: la sensibilizzazione del settore culturale all'accoglienza di ogni tipo di pubblico e al riconoscimento delle loro diverse esigenze; la diffusione di un'informazione culturale adeguata e facilmente accessibile;

¹⁵⁵ In *GU C 324 del 1.12.2010, pp. 16–17.*

il miglioramento dell'accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e in particolare ad Internet e il rafforzamento del ruolo delle biblioteche pubbliche, dei centri culturali e dei punti d'accesso ad Internet; ridurre il costo dell'accesso alla cultura a vantaggio di gruppi bersaglio specifici; migliorare e diversificare l'offerta di cultura accessibile a tutti.

b. Migliorare la partecipazione alla vita culturale e all'espressione culturale: valorizzare la partecipazione culturale, l'espressione culturale e la creatività artistica rivolta ad un pubblico in condizioni di povertà o di esclusione sociale, rafforzando le azioni in materia di educazione alla cultura, di mediazione culturale o di pratica artistica; perseguire politiche volte all'alfabetizzazione compresa quella digitale e all'apprendimento delle lingue nazionali; incoraggiando progetti che promuovono la collaborazione tra artisti e persone in condizioni di povertà ed esclusione sociale.

Gli Stati membri e la Commissione sono invitati a tener conto delle presenti conclusioni nella realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

52. Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro per la cultura 2011 – 2014

Il Consiglio dell'Unione europea e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio considerano che il piano di lavoro per la cultura 2008 – 2010 del Consiglio ha rappresentato una nuova fase importante dello sviluppo della cooperazione tra Stati membri in materia di cultura e ha migliorato la coerenza e la visibilità dell'azione europea in questo campo, sottolineando il ruolo orizzontale della cultura. Essi sono convinti che la cultura possa contribuire alla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Prendono atto dei risultati dei lavori svolti nel quadro del piano di lavoro del Consiglio per la cultura 2008 – 2010 e convengono di adottare il piano di lavoro per la cultura 2011 – 2014 e i principi per l'istituzione e il funzionamento dei gruppi di lavoro istituiti dagli Stati membri¹⁵⁶. Il piano di lavoro, che figura nell'allegato I delle conclusioni prevede sei priorità per il settore della cultura, in base alle quali saranno perseguite specifiche attività.

Priorità A: diversità culturale, dialogo interculturale e cultura accessibile e inclusiva

Esperti dei paesi dell'Ue comporranno un gruppo di lavoro che individuerà le politiche e i manuali di buone prassi destinati alle istituzioni artistiche e culturali pubbliche, al fine di promuovere un migliore accesso e una partecipazione più ampia alla cultura, la diversità culturale e il dialogo interculturale, l'aspetto interculturale del patrimonio e favorire

¹⁵⁶ In *GU C 325 del 2.12.2010, pp. 1–9.*

l'educazione artistica e culturale e lo sviluppo di competenze interculturali.

Il gruppo di lavoro elaborerà anche un manuale di buone prassi, destinato alle autorità nazionali ed europee in ambito culturale ed educativo, per lo sviluppo della competenza chiave «consapevolezza ed espressione culturali».

All'interno di questa priorità la Commissione sosterrà le città culturalmente inclusive attraverso l'individuazione di buone prassi, nonché il multilinguismo studiando il ruolo dei sottotitoli nell'apprendimento delle lingue straniere.

Priorità B: industrie culturali e creative

Un gruppo di lavoro elaborerà una guida alle politiche e manuali di buone prassi relativi a:

- l'utilizzo dei programmi di sostegno dell'UE per promuovere il ruolo della cultura nello sviluppo locale e regionale;
- strategie di esportazione e di sostegno all'internazionalizzazione delle ICC
- i meccanismi finanziari disponibili per le PMI attive nel settore culturale e creativo.

La Commissione proporrà un follow-up del Libro verde sul potenziale delle industrie culturali e creative. Istituirà altresì l'«Alleanza europea delle industrie creative» e promuoverà lo sviluppo del turismo culturale e la sua gestione sostenibile per lo sviluppo sociale ed economico dell'Europa.

Priorità C: competenze e mobilità

La prima tematica di questa priorità sono i programmi di sostegno per la mobilità. Un gruppo di lavoro analizzerà e valuterà tali programmi identificando gli ostacoli e individuando buone prassi per il superamento delle difficoltà (tematica n.1). Individuerà inoltre i tipi di partenariati creativi riusciti, come base per una guida alle politiche di promozione di tali partenariati (tematica n.2). Inoltre, il gruppo di lavoro elaborerà un manuale di buone prassi su tutte le fasi organizzative delle residenze di artisti (tematica n.3).

La Commissione esplorerà la possibilità di istituire consigli settoriali «cultura» a livello europeo per sostenere l'identificazione e lo sviluppo delle competenze necessarie nel settore. Per promuovere l'alfabetizzazione mediatica effettuerà uno studio sui criteri di valutazione dei livelli di alfabetizzazione mediatica nei paesi dell'UE. La Commissione intende altresì presentare proposte di contenuti e norme per i servizi di informazione e di consulenza nel campo della mobilità. Inoltre, svilupperà un manuale di buone prassi amministrative in materia di mobilità degli artisti, destinato alle autorità nazionali.

Priorità D: patrimonio culturale, compresa la mobilità delle collezioni

Un gruppo di lavoro identificherà le buone prassi al fine di elaborare un kit di strumenti

che contribuiranno a semplificare i processi relativi alla mobilità delle collezioni.

La Commissione, insieme ai paesi dell'UE, dovrà effettuare un lavoro di follow-up sulla digitalizzazione del patrimonio culturale. Ciò include il lavoro sul patrimonio cinematografico ed Europea. Inoltre, essi attueranno la decisione sul marchio del patrimonio europeo, elaborando i moduli per la candidatura e gli orientamenti per le procedure di selezione e di controllo.

Infine, la Commissione metterà a punto un kit di strumenti per la lotta al traffico illecito e il furto di beni culturali e analizzerà i sistemi per la stima delle opere d'arte.

Priorità E: cultura nelle relazioni esterne

I paesi dell'UE e la Commissione svilupperanno un approccio strategico in materia di cultura nel quadro delle loro relazioni esterne. Essi rafforzeranno la cooperazione in questo settore; in particolare, la Commissione offrirà uno spazio Internet per condividere le informazioni attraverso uno strumento comune. Inoltre, essi continueranno a promuovere la ratifica della convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali da parte dei paesi partner, nonché ad implementarla, integrando gli obiettivi della convenzione nelle politiche europee e nazionali interessate. Quando necessario, la Commissione riunirà gruppi di esperti per sostenere lo sviluppo delle relazioni culturali con i paesi terzi.

Priorità F: statistiche culturali

La Commissione, insieme ai paesi dell'UE, si occuperà di migliorare le metodologie e le informazioni relative alle statistiche culturali proponendo un quadro metodologico e la pubblicazione di una nuova edizione del «tascabile» di Eurostat. La Commissione elaborerà un kit di strumenti per le amministrazioni e istituzioni culturali sulle modalità di campionatura dei dati sulla mobilità.

d) Risoluzioni

53. Risoluzione del Consiglio su un'agenda europea per la cultura

Con la risoluzione su un'agenda europea per la cultura¹⁵⁷ il Consiglio accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di definire un'agenda europea per la cultura. L'agenda è considerata un punto importante nello sviluppo della cooperazione culturale che altresì aumenta la visibilità dell'azione europea e rafforza il ruolo trasversale della cultura (art. 1).

Il Consiglio approva i tre obiettivi strategici dell'agenda. Tali obiettivi sono precisati in

¹⁵⁷ In *GU C 287 del 29.11.2007, pp. 1-4.*

obiettivi specifici (artt. 2 – 3):

i) la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale

- incoraggiare la mobilità degli artisti e degli altri professionisti della cultura
- migliorare l'accesso del pubblico alle espressioni culturali e linguistiche agevolando la mobilità delle collezioni ed incoraggiando il processo di digitalizzazione
- promuovere il dialogo interculturale anche attraverso lo sviluppo delle competenze interculturali dei cittadini

ii) la promozione della cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione

- promuovere le sinergie tra cultura e istruzione al fine di sviluppare la creatività e l'innovazione
- promuovere strutture di formazione in materia di gestione, commercio e imprenditoria per i professionisti del campo culturale e artistico
- incoraggiare un ambiente favorevole allo sviluppo delle ICC soprattutto per le PMI

iii) la promozione della cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali dell'UE

- accrescere il ruolo della cultura nelle relazioni esterne e nella politica dello sviluppo
- promuovere la convenzione dell'Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali e contribuire alla sua attuazione
- incoraggiare la cooperazione tra le istituzioni culturali degli Stati membri dell'UE, compresi gli istituti culturali nei paesi terzi

Il Consiglio ritiene che la nuova strategia proposta dalla Commissione, in particolare il metodo di coordinamento aperto (OMC) offrirà un quadro flessibile per la cooperazione attorno agli obiettivi strategici dell'agenda europea per la cultura. A questo riguardo decide che: a) il OMC sarà applicato con un approccio flessibile, la partecipazione degli Stati sarà volontaria. b) nell'applicare il OMC è necessario ridurre al minimo l'onere finanziario e amministrativo a carico dei vari attori¹⁵⁸. c) gli obiettivi dell'agenda europea per la cultura verranno attuati attraverso piani di lavoro triennali che riguarderanno un numero limitato di settori prioritari. La Commissione proporrà azioni specifiche per i piani di lavoro in base ai suddetti settori. d) Il Consiglio e la Commissione garantiscono la continuità e il follow-up dei settori prioritari.

Il Consiglio conviene i settori prioritari per il piano di lavoro nel periodo 2008-2010¹⁵⁹.

¹⁵⁸ In conformità al principio di proporzionalità.

¹⁵⁹ Vedi in questa sezione Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri, riuniti in sede di

CAPITOLO II. LE COMPETENZE CULTURALI DELL'UE: UN QUADRO GIURIDICO

SEZIONE I. Prima di Maastricht: l'acquis culturale nella Comunità Europea

A) Il ruolo crescente delle competenze dell'Unione europea in ambito culturale

La cultura è diventata formalmente competenza europea dal primo novembre 1993¹⁶⁰ con l'introduzione nel Trattato della Comunità Europea dell'allora titolo IX sulla cultura (oggi titolo XIII del TFUE) composto solamente dall'ex articolo 128 divenuto oggi articolo 167 del TFUE. Se l'introduzione formale della cultura nella legislazione dell'UE ha dovuto aspettare il Trattato di Maastricht, l'interazione tra essa e il diritto comunitario si può scorgere sin dalle origini della Comunità economica europea o addirittura sin dai primi giorni del processo di integrazione europea, ovvero dal Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)¹⁶¹.

L'originario Trattato istitutivo della CEE non sanciva alcuna norma espressa ad azioni per la cultura, né comprendeva clausole che tutelassero gruppi culturali o minoritari. Solo due articoli potevano suggerire un intervento comunitario nel settore culturale, trattasi dell'allora art. 36 CEE e dell'ex art. 131 CEE. L'art. 36 CEE (poi art. 30 CE, oggi art. 36 TFUE) prevedeva la possibilità di restrizioni a importazioni ed esportazioni con il fine di proteggere il patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, mentre l'art. 131 CEE (poi art. 182 CE, oggi art 198 TFUE) concernente gli accordi di associazione con paesi terzi, indicava come questi accordi dovessero permettere di favorire gli interessi degli abitanti di detti paesi in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale. La menzione del patrimonio culturale nell'art. 36 CEE lascia intendere che i redattori del trattato originario intuivano la potenziale importanza della cultura, tuttavia quest'articolo era un'eccezione ed è probabile che gli Stati membri immaginavano un intervento marginale nell'ambito culturale. È improbabile, difatti, che nell'immediato secondo dopoguerra le ramificazioni culturali dell'integrazione economica potessero essere considerate urgenti o di elevata importanza. Gli Stati della CEE

Consiglio, sul piano di lavoro per la cultura 2008 – 2010.

¹⁶⁰ Data dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

¹⁶¹ In questo senso PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2008 in particolare p.7. L'autrice afferma, infatti, che già nel Trattato della CECA si può scorgere l'accento alla possibilità dell'interazione tra l'appena avviato progetto europeo e la materia culturale. Nel preambolo del trattato gli Stati membri si dicono convinti "che il contributo che un'Europa organizzata e viva può portare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche" e "risoluto a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con l'instaurazione d'una comunità economica le prime assise d'una comunità più vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo avversi per divisioni sanguinose". In seguito l'autrice ci tiene a sottolineare che fu il preambolo del trattato istitutivo della CEE a tracciare il sentiero della cultura nel progetto europeo, laddove gli Stati membri si dissero "determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei".

preferirono lasciare gli argomenti riguardanti la cultura alle organizzazioni internazionali, in particolare l'UNESCO e il Consiglio d'Europa¹⁶².

Nonostante l'assenza di una sostanziale competenza culturale comunitaria, le istituzioni europee si erano trovate a dover affrontare questioni culturali già nelle prime fasi del progetto europeo. I primi interventi della Comunità in materia culturale avevano visto il disfaccimento della distinzione originale tra la sfera economica e culturale¹⁶³. Una serie di norme del Trattato si erano rivelate funzionali a un intervento comunitario nella cultura anche dovuto alla caratteristica trasversalità del settore. La cultura, con i suoi prodotti, è spesso soggetta allo scambio oppure può stimolare la vendita di altri beni e servizi, di conseguenza le regole stabilite dalla CEE riguardanti la libera circolazione dei beni, servizi e persone i dazi doganali, le pratiche prescritte dall'ex-articolo 9 ECC (poi art. 23 EC, oggi art. 28 TFUE) sulla concorrenza, avevano da subito manifestato la loro influenza in ambito culturale e venivano applicate alle imprese del settore culturale come ad ogni altro settore d'attività economica. Queste norme non erano intese ad ampliare le competenze della Comunità nella materia culturale ma trovavano applicazione anche in tale settore e favorivano la considerazione di fattori culturali all'interno della normativa primaria¹⁶⁴.

Dagli anni settanta in poi, le istituzioni europee cercavano di rimediare alla mancanza di una norma competenziale culturale attraverso una serie di atti di *soft law*. La crescente consapevolezza che gli obiettivi economici, sociali e politici perseguiti dal Trattato di Roma non avrebbero ottenuto consenso se non fossero stati attuati sforzi per avvicinare le persone, alimentava un dibattito sul futuro dell'integrazione europea e sul contributo positivo che l'azione culturale poteva dare a riguardo¹⁶⁵.

Una serie di documenti e report sono stati emessi dalle istituzioni europee e dai capi di stato e governo che sottolineavano la necessità di una dimensione umana della cooperazione e affermavano che il progetto europeo in costruzione non era solamente un'entità economica costituita per eliminare gli ostacoli economici al commercio. In questo senso, nella Comunicazione finale del Summit dell'Aia del 1969, i capi di Stato e governo si dicevano convinti che un'Europa composta di Stati, che nonostante le loro differenti caratteristiche nazionali, fossero uniti nei loro interessi essenziali era indispensabile per preservare

¹⁶² CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 1-3.

¹⁶³ Vedi in questo capitolo par. C) riguardante l'intervento della Corte di giustizia e in particolare il caso C - 7/68 *Commissione c. Repubblica Italiana* in Racc. 1986, p. 562.

¹⁶⁴ PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, p. 3.

¹⁶⁵ Vedi PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, p. 8. SHORE C., *Creating people's Europe: symbols, history and invented traditions* in SHORE C., *Building Europe: The cultural politics of European integration*, Routledge, London, 2000, pp. 46 – 65.

un'eccezionale sede di sviluppo, di progresso e di cultura necessari per l'equilibrio mondiale e la pace¹⁶⁶. Solo pochi anni dopo, nel 1972, gli stessi affermavano che l'espansione economica non era fine a se stessa ma era il mezzo principale del processo di unificazione europea¹⁶⁷. Vale la pena ricordare in questo contesto anche la *Dichiarazione sull'identità europea*¹⁶⁸ approvata al Summit di Copenhagen nel 1973 in cui i capi dei governi degli Stati membri pur affermando con certezza l'importanza di preservare la ricca varietà delle culture nazionali si impegnavano a proteggere e promuovere il patrimonio culturale comune. Nel tentativo di concretizzare gli elementi di un'identità europea i capi dei governi richiamavano tra l'altro anche la «diversità delle culture all'interno di una comune civiltà europea»¹⁶⁹.

Il Parlamento europeo mostrava un atteggiamento favorevole alla cooperazione culturale interstatale. Sposava la visione secondo cui il patrimonio culturale europeo era fondamentale per la diversità e l'unità europea, ed era una delle prime istituzioni che prendeva tale posizione. Nel 1974 il Parlamento europeo adottava una risoluzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale europeo¹⁷⁰ in cui si pronunciava a favore di un notevole potenziamento degli sforzi per la conservazione di tale patrimonio. Nella risoluzione il Parlamento proponeva di creare un inventario di beni culturali, di provvedere alle risorse finanziarie destinate al restauro e alla difesa delle opere d'arte e la lotta contro il traffico illecito delle stesse. In aggiunta a tali misure, volte principalmente alla protezione delle opere, il Parlamento avanzava una serie di proposte che riguardavano l'educazione, la circolazione dei lavoratori culturali, la formazione dei professionisti dell'ambito e l'armonizzazione delle imposte sui beni e servizi culturali. Particolarmente rilevanti sono due punti espressi dal Parlamento: la speranza affinché i problemi concernenti la protezione del patrimonio culturale e altre questioni culturali, per le quali un'azione comunitaria è auspicabile, vengano inclusi nell'agenda degli incontri del Consiglio dei ministri delle Comunità europee e la richiesta avanzata alla Commissione di proporre al Consiglio una serie di misure concrete da adottare nell'applicazione dei provvedimenti del Trattato. A seguito di una risposta positiva della Commissione¹⁷¹ alla

¹⁶⁶ Final Communiqué of the 1969 Hague Summit in Bull. EC 1/1970, p.11, par. 4.

¹⁶⁷ Dichiarazione del Summit di Parigi del 1972 in Bull. EC 10/1972, p.14, par. 3.

¹⁶⁸ Dichiarazione sull'identità europea in Bull. EC 12/1973.

¹⁶⁹ I capi di stato e governo si riferiscono a una serie di elementi che contribuiscono all'originalità e al dinamismo di un'identità europea, *inter alia*, l'attaccamento a valori e principi comuni (democrazia, lo stato di diritto, la giustizia sociale e il rispetto per i diritti umani), la crescente convergenza di atteggiamenti verso la vita, la consapevolezza di avere interessi specifici in comune e la determinazione a partecipare alla costruzione di un'Europa unita.

¹⁷⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 maggio 1974 sulla salvaguardia del patrimonio culturale in *GUC 62 del 30.05.1974*, p. 5.

¹⁷¹ Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio su un'azione comunitaria nel settore culturale la Risoluzione del Parlamento del 1974 viene indicata come l'inizio dell'intervento comunitario in tale settore.

succitata risoluzione, il Parlamento europeo adottava due ulteriori risoluzioni, del 8 marzo 1976¹⁷² e del 18 gennaio 1979¹⁷³ che integravano le misure proposte in precedenza con la promozione degli scambi culturali definiti eccellenti mezzi per avvicinare i cittadini all'identità europea. Accentuando la necessità di iniziative che rendevano la cultura accessibile a una più vasta parte della popolazione, il Parlamento invitava la Commissione a favorire particolarmente la traduzione di opere letterarie e l'organizzazione di eventi culturali. Oltre alle citate risoluzioni e quelle adottate successivamente¹⁷⁴ il Parlamento europeo impiegava con successo i propri poteri di bilancio per costringere all'accettazione di notevoli incrementi degli importi stanziati a fini culturali. Così, nel 1976 la spesa comunitaria nel settore ammontava a soli 20,700 ecu, mentre nel 1987 tale cifra era cresciuta fino a 3,500000 ecu¹⁷⁵.

L'intervento comunitario nel settore culturale era supportato inoltre da una serie di rapporti sul futuro dell'Europa che tendevano a sposare una visione strumentale di tale intervento, progettato per favorire obiettivi politici e sociali. Il pensiero vigente vedeva il successo della Comunità, come istituzione politica, esigere un quadro di riferimento culturale che funga da fondamento per uno stabile senso di lealtà¹⁷⁶. Nel 1975 il primo ministro belga Leo Tindemans preparava, su richiesta del Consiglio Europeo, il *Rapporto sull'Unione Europea*¹⁷⁷ nel quale sosteneva la necessità di un maggiore coinvolgimento comunitario nella quotidianità dei cittadini. Tindemans osservava come le ragioni che avevano portato alla costituzione dell'Europa e che avevano garantito il supporto all'integrazione europea, originate dagli orrori della seconda guerra mondiale, nel 1975 non erano più percepite dai cittadini allo stesso modo in cui lo erano state nel 1950. Le preoccupazioni erano dovute a nuovi problemi e valori che avevano scarsa menzione nei trattati, i cittadini si rendevano conto che un'unione politica non è automaticamente conseguente all'integrazione economica. Per questo motivo la Comunità doveva svolgere un ruolo positivo nella vita quotidiana dei cittadini soprattutto negli ambiti dell'educazione, cultura, informazione e comunicazione, tra i giovani e nelle attività di tempo libero¹⁷⁸.

¹⁷² Risoluzione del Parlamento europeo del 8 marzo 1976 su un'azione comunitaria nel settore culturale in *GUCE 79, del 5 aprile 1976, p. 6.*

¹⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 1979 su un'azione comunitaria nel settore culturale.

¹⁷⁴ *Inter alia*, Risoluzione del 16 ottobre 1981 su una Carta comunitaria delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche in *GUCE 287 del 9 novembre 1981, p.106*, Risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1983 su una potenziata azione della Comunità nel settore culturale in *GUCE 342 del 19 dicembre 1983, p. 127.*

¹⁷⁵ Da CRAUFURD SMITH R., *Community Intervention in the Cultural Field*, in CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, pp. 25-26.

¹⁷⁶ *Ibidem*, cit. p. 20.

¹⁷⁷ Tindemans L., *Rapporto sull'Unione Europea*, in Bull.EC 9/1976, Supplemento 1/76.

¹⁷⁸ *Ibidem*

Sentimenti simili si riscontravano nel *Rapporto Adonnino – Second Report on a People's Europe*¹⁷⁹ creato da un apposito Comitato presieduto da Pietro Adonnino. Il rapporto indicava misure per rafforzare e promuovere l'identità europea e la sua immagine sia per i cittadini che per il resto del mondo. Tra i vari provvedimenti identificati a questo scopo, si preferiva optare per misure altamente simboliche, come la promozione di concorsi sportivi e premi letterari, la creazione dell'Orchestra Europea della Gioventù, la selezione di un appropriato emblema e della bandiera, l'organizzazione di una lotteria a livello europeo e la circolazione di francobolli con motivi tratti dai temi comunitari. Erano state avanzate proposte per un approccio centrato sui cittadini che si sarebbe esplicato con azioni quali il lancio di un programma di scambi nel settore dell'educazione o l'instaurazione di una area audiovisiva comune europea con un canale europeo televisivo multilingue.

L'espressione di tali sentimenti alimentava il dibattito sul futuro dell'integrazione europea anche tra le istituzioni della Comunità, il cui approccio a volte appariva «distintamente paradossale»¹⁸⁰. L'assenza nel Trattato di una norma base per l'azione comunitaria nella cultura portava la Commissione a evidenziare i limiti delle proprie competenze nel settore, tuttavia la cautela espressa dai documenti ufficiali celava i fatti reali che vedevano la Commissione, sin dalla fine degli anni settanta, nel ruolo di promotrice di una serie di misure culturali¹⁸¹.

Nel 1977 la Commissione presentava al Consiglio la prima comunicazione su *L'azione comunitaria nel settore culturale*¹⁸² in cui distingueva la «cultura» dal «settore culturale». Ivi affermava che ogni azione sostenuta dalla Commissione in detto settore non poteva essere vista come equivalente a un'effettiva politica culturale, ma era una mera conseguenza dell'applicazione delle regole del Tratto CEE all'ambito culturale¹⁸³, definito come «insieme socio-economico costituito da persone e imprese impegnate nella produzione e distribuzione dei beni e servizi culturali, con il fine di favorire la cultura attraverso la graduale costruzione di un ambiente sociale ed economico più favorevoli»¹⁸⁴. Secondo la Commissione come il settore culturale non era cultura, così l'azione comunitaria nel settore culturale non era politica

¹⁷⁹ P. Adonnino, *A People's Europe, Reports from the ad hoc Committee* in Bull. EC 1985, Supplemento 7/85.

¹⁸⁰ CRAUFURD SMITH R., *Community Intervention in the Cultural Field*, cit. p. 21.

¹⁸¹ Ibidem. In questo senso anche PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations* cit., p. 9 afferma che risalgono al 1976, a seguito del rapporto Tindemans alcune azioni culturali sperimentali. A conferma di questa tesi rinvia anche la circostanza che il Consiglio dei ministri europei della cultura cominciava a riunirsi in modo informale già nel 1982, anche se formalmente solo dal 1984. Il primo Consiglio formale si riunì a Lussemburgo il 22 giugno del 1984.

¹⁸² Commissione Europea, *Comunicazione al Consiglio, Azione comunitaria nel settore culturale*, Bull. EC 1977, Supplemento 6/77.

¹⁸³ Ibid. p. 6.

¹⁸⁴ Ibid. p. 5.

culturale¹⁸⁵. In seguito la Commissione constatava che le istituzioni europee dovevano contribuire al mantenimento della ricchezza culturale della Comunità e allo sviluppo degli scambi culturali, essendo questi strumenti che rilevavano le similitudini, i legami e le affinità tra gli stati e le regioni e contemporaneamente sottolineavano i vari contributi nazionali e regionali a tale cultura. Veniva proposto un duplice approccio: da un lato, rinforzare l'interesse socio-economico per il settore culturale in base a provvedimenti del trattato che mancavano di specifica retorica culturale, dall'altro indire una serie di azioni genuinamente culturali che viste attraverso il paradigma dell'unità nella diversità, si dovevano concentrare principalmente sulla protezione del patrimonio e l'interrazione culturale.

Una seconda comunicazione, intitolata *Il rafforzamento dell'azione comunitaria nel settore culturale*¹⁸⁶, indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo veniva pubblicata nel 1982. Nella comunicazione la Commissione rassicurava che la Comunità non avrebbe invaso le responsabilità dei governi nazionali o delle organizzazioni internazionali ma si sarebbe mantenuta fermamente nei limiti delle competenze che le erano state attribuite. Essa esercitava nei confronti del settore culturale le stesse responsabilità economiche e sociali che riservava a ogni altra area di attività economica. Non ci dovevano quindi essere attese che la Comunità fosse coinvolta nelle dispute accademiche sulla definizione, scopo ed essenza della cultura né che essa si appropriasse di alcun potere esecutivo o della minor funzione direttiva. L'intervento comunitario nella cultura non avrebbe coordinato le politiche culturali nazionali, funzione affidata al Consiglio d'Europa, ma avrebbe promosso la circolazione trans-frontaliera dei beni culturali e agevolato il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro degli operatori culturali.

Le cautele che la stessa Commissione esprimeva in queste comunicazioni non era solo la risposta alla mancanza di uno specifico provvedimento culturale nel Trattato ma anche della consapevolezza che qualsiasi misura intrapresa, giustificata da motivazioni culturali, sarebbe risultata problematica per alcuni Stati membri¹⁸⁷. A conferma di ciò si può ricordare che il 17 novembre 1977 la Commissione, su incarico del Consiglio, aveva elaborato un rapporto sulla creazione di una Fondazione europea per la cultura volta a promuovere l'integrazione europea e favorire i rapporti tra i popoli ma la sua istituzione non era possibile a causa del mancato

¹⁸⁵ Ibid. p. 5

¹⁸⁶ Commissione europea, *Stronger Community action in the Cultural Sector*, Bull. EC 15 (1982) Supplemento 6/82.

¹⁸⁷ Da CRAUFURD SMITH R., *Community Intervention in the Cultural Field*, cit., p. 21. Secondo l'autrice interventi comunitari motivati da interessi culturali sarebbero stati problematici per la Germania, dove le competenze culturali sono in mano alle *Länder*; per paesi come la Danimarca sempre attenta a prevenire l'ulteriore intrusione del diritto comunitario nell'ambito delle competenze statali; e per il Regno Unito, che durante il governo Thatcher era particolarmente incline a contenere la spesa comunitaria.

raggiungimento dell'unanimità prevista, per la dura opposizione della Francia, della Danimarca e del Regno Unito.

Nei primi anni ottanta quindi, la Commissione riteneva legittimo che la Comunità applicasse al settore culturale regole riguardanti la libera circolazione e la competizione ma non che sviluppasse una politica culturale data la mancata attribuzione di competenze. Di conseguenza i primi interventi nel settore culturale erano altamente simbolici, ad esempio l'istituzione dell'Orchestra dei giovani della Comunità europea, del Concorso europeo di scultura¹⁸⁸ e del programma Città europea della cultura. Ulteriori interventi intrapresi per introdurre la cultura nell'ambito europeo avevano inizialmente un carattere eclettico e talvolta dispersivo, spaziando tra i supporti per la conservazione architettonica e dei siti archeologici, conservazione di opere d'arte, sponsorizzazione di attività culturali fino alla traduzione dei libri. La linea d'azione intrapresa tuttavia, non determinava alcun cambiamento riguardante le competenze europee; i documenti preparatori dell'Atto unico europeo contenevano un riferimento alla cultura, poi espunto dal testo finale.

Verso la fine degli anni ottanta la Commissione, volta a dare un ulteriore impulso alla cultura nella Comunità, adottava la comunicazione *A fresh boost for culture in the European Community*¹⁸⁹ nella quale si scorgeva il cambiamento nell'atteggiamento che la Commissione assumeva, dovuto sia al calo del consenso popolare nei confronti del processo d'integrazione europea che al crescere del valore economico del settore dei beni e servizi culturali. La comunicazione definiva le linee generali per l'azione nella cultura, nella convinzione che un incremento dell'attività comunitaria nel settore era una necessità sia politica sia sociale ed economica nel perseguire il doppio obiettivo di completamento del mercato interno entro il 1992 e del passaggio da un'Europa dei cittadini all'Unione europea. Secondo la Commissione il sentimento d'appartenenza a una cultura europea era uno dei prerequisiti indispensabili per la solidarietà che avrebbe assicurato il consenso necessario al mercato unico – e ai cambiamenti nelle condizioni di vita che questo avrebbe portato una volta avviato. L'unità delle culture europee era secondo la Commissione il fondamento per il processo di costruzione dell'Unione europea¹⁹⁰, la diversità culturale in quanto espressione locale e regionale del patrimonio culturale comune era posta alla base dell'Unione i cui obiettivi superavano la mera

¹⁸⁸ Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio del 13 giugno 1985 relativa ad un concorso europeo di scultura in *GU C 153 del 22/06/1985 pag. 3-4*.

¹⁸⁹ Comunicazione della Commissione sul rilancio dell'azione culturale nella comunità europea al Consiglio e Parlamento del 14 dicembre 1987, COM (87) 603 in *Bull.EC Supplemento 4/87*.

¹⁹⁰ *Ivi*, p. 7

integrazione economica e sociale.¹⁹¹ Il Parlamento europeo in risposta alla comunicazione adottava una risoluzione in cui riconosceva che la politica culturale non doveva essere limitata alla discussione in termini economici¹⁹².

Il crescente desiderio di inserire la cultura nell'agenda comunitaria si manifestava con altre azioni concrete come l'istituzione del Comitato affari culturali e del Comitato di consulenti culturali¹⁹³. Di seguito anche il Consiglio riconosceva apertamente la necessità di ampliare o ridefinire le competenze della Comunità in diverse aree e invitava la Conferenza intergovernativa sull'unione politica¹⁹⁴ a dare dovuta considerazione alla salvaguardia della diversità culturale del patrimonio europeo, alla promozione di scambi culturali e all'educazione¹⁹⁵. Tale posizione veniva appoggiata dalla Commissione che auspicava la necessità del principio di sussidiarietà in quest'ambito, suggerendo l'inclusione di un articolo sulla cultura in linea con questo principio¹⁹⁶.

B) La cultura nella normativa comunitaria pre – Maastricht

Nonostante l'assenza di una norma culturale all'interno del Trattato istitutivo, la Comunità, nell'esercizio della propria attività legislativa, ha coinvolto sin dall'inizio alcuni aspetti dell'ambito culturale¹⁹⁷. I provvedimenti del Trattato applicabili alle attività dell'ambito economico non potevano non ripercuotersi anche sul settore culturale¹⁹⁸. Il completamento del mercato interno comporta «l'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei beni, servizi, persone e capitali, conformemente alle disposizioni dei trattati»¹⁹⁹. Nell'elaborare proposte di regolamentazione, la Commissione

¹⁹¹ Ivi, p. 6

¹⁹² Risoluzione sul rilancio dell'azione comunitaria nel settore culturale - istruzione, cultura, società: un'attività immensa in *GU C 69 del 20.3.1989*, p. 183

¹⁹³ Il Comitato affari culturali era costituito da rappresentanti degli Stati membri e funzionari della Commissione, con il compito di assistere il Consiglio e/o i Ministri della Cultura nella preparazione delle attività culturali. Il Comitato dei consulenti culturali, composto da figure eminenti del mondo dell'arte era stato istituito per assistere la Commissione nella formulazione di una strategia culturale comunitaria.

¹⁹⁴ La Conferenza intergovernativa sull'Unione politica fu aperta a Roma nel dicembre del 1990 parallelamente alla Conferenza intergovernativa sull'Unione monetaria. L'accordo sul testo dei due progetti fu raggiunto nel 1991 e portò alla stesura e all'approvazione del Trattato di Maastricht.

¹⁹⁵ Vedi Conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Roma il 14 e 15 dicembre del 1990, in *Bull. EC 12/1990*, al punto 1.8.

¹⁹⁶ Commission formal opinion of the 21 october 1990 on the proposal for amendment of the treaty establishing the European Economic Community with a view to political union in *COM (90) 600*, p. 13. In linea con il principio di sussidiarietà la cultura doveva rimanere parte delle competenze statali e regionali, ma l'introduzione di un articolo sulla dimensione culturale dell'attività della comunità era auspicabile soprattutto poiché rendeva evidente l'importanza dell'azione intrapresa per assicurare la libera circolazione delle opere audiovisive, incoraggiare gli artisti creativi europei e ampliare il programma Media, per citare sono alcuni esempi.

¹⁹⁷ SHORE C., *The cultural policies of the European Union and cultural diversity*, cit., p.109.

¹⁹⁸ Vedi CORTESE B., "Principi del mercato interno ed Europa della cultura. Alcune suggestioni" in ZAGATO L., VECCO M., *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Milano, 2011, p.109–130.

¹⁹⁹ Definizione del mercato interno come da art. 26 TFUE, già art. 7 del TCE ripreso a sua volta dall'art. 8A, 2°

doveva, sin dall'inizio, bilanciare gli interessi comunitari con altre rilevanti considerazioni politiche anche di carattere culturale.²⁰⁰ Un primo esempio può darsi nella materia di commercializzazione di prodotti, che presenta clausole eccezionali motivate da ragioni religiose. Così la Direttiva 69/349/CEE²⁰¹ rendeva possibile l'autorizzazione della pratica d'insufflazione di un organo ove questo fosse imposto da una pratica religiosa (art. 12, lett. b). Nel 1974 la direttiva 74/577/CEE²⁰² aveva riconosciuto la possibilità di considerare determinati riti religiosi nella pratica di abbattimento degli animali (considerando 8). Ancora si può ricordare la direttiva 89/104/CEE²⁰³ che concedeva agli Stati membri la possibilità di rifiutare la registrazione di un marchio qualora questo includesse un segno di alto valore simbolico o un simbolo religioso (art. 3, comma 2, lett. b).

Anche il sistema comune dell'IVA riguardava una forma di tassazione indiretta dalla quale il settore culturale non è esonerato; così la compravendita delle opere d'arte, di libri, di quotidiani e periodici, l'ammissione nei teatri e concerti è sottoposta all'IVA. La direttiva 77/388/CEE²⁰⁴ determinava quali beni e servizi erano soggetti alle imposte sulla cifra d'affari e si ripercuoteva anche sul settore della cultura. L'atto conteneva provvedimenti specifici che riguardavano le attività culturali, ad esempio l'art. 9, par. 2, lett. c) prevedeva che il luogo di prestazione di servizi relativo ad attività culturali, sportive, scientifiche, d'insegnamento ricreative o affini (...) era il luogo dove questi servizi venivano erogati fisicamente. L'art. 13 esonerava dall'IVA alcune prestazioni e servizi di interesse pubblico procurati ai propri membri da organismi a finalità religiosa (art. 13, par. A, lett. l) e talune prestazioni di servizi culturali e le forniture di beni loro strettamente connesse effettuate da organismi culturali di diritto pubblico o da altri organismi culturali riconosciuti dallo Stato membro interessato (art. 13, par. A, lett. n). La Direttiva 92/77/CEE²⁰⁵ modificava la succitata direttiva e inseriva nell'elenco dei beni e delle prestazioni di servizi suscettibili a essere soggetti ad aliquote

comma, del Trattato CEE.

²⁰⁰ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, cit., p. 40.

²⁰¹ Direttiva 69/349/CEE del Consiglio, del 6 ottobre 1969, che modifica la direttiva del 26 giugno 1964 relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche in *GUCE L 256 del 11.10.1969 pp. 5 – 14*.

²⁰² Direttiva 74/577/CEE del Consiglio, del 18 novembre 1974, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione in *GUCE. L 316 del 26.11.1974, pp. 10 – 11*.

²⁰³ Prima direttiva 89/104/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di marchi d'impresa *GUCE L 040 del 11.02.1989, pp. 1 – 7*.

²⁰⁴ Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme in *GUCE L 145 del 13/06/1977 pp. 1 – 40*.

²⁰⁵ Direttiva 92/77/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica la direttiva 77/388/CEE (ravvicinamento delle aliquote dell'IVA) in *GUCE L 316 del 31.10.1992, pp. 1–4*.

ridotte la fornitura di libri, inclusi quelli in locazione nelle biblioteche²⁰⁶, giornali e periodici, diversi dal materiale interamente od essenzialmente destinato alla pubblicità; il diritto d'ingresso a spettacoli, teatri, circhi, fiere, parchi di divertimento, concerti, musei, zoo, cinema, mostre ed altre manifestazioni o istituti culturali simili; la ricezione di servizi radiotelevisivi; i servizi forniti da o diritti da versare a scrittori, compositori e artisti interpreti (allegato H, punti 6 – 8).

Ulteriori provvedimenti atti a regolare il mercato comune incidevano sulla materia culturale, basti pensare alla Direttiva 89/48 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi d'insegnamento superiore²⁰⁷, poi integrata dalla direttiva 92/51 CEE²⁰⁸, che in ordine del suo ampio ambito d'applicazione aveva effetto anche su professionisti del settore culturale. Oppure direttive direttamente legate al settore culturale, adottate dagli anni sessanta in poi, che eliminano i requisiti di nazionalità previsti dalle legislazioni degli Stati membri per permettere la costruzione del mercato comune, come la direttiva 63/607/CEE²⁰⁹ e la direttiva 65/264/CEE²¹⁰ riguardanti la soppressione delle restrizioni della libera prestazione dei servizi cinematografici. Si può citare altrettanto la direttiva 89/522 comunemente nota come «Televisioni senza frontiere»²¹¹ relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive. La direttiva, che rimane ancora oggi elemento essenziale della politica audiovisiva dell'UE, era stata creata con l'obiettivo di garantire la libera circolazione dei programmi televisivi europei nel mercato interno e imponeva alle reti l'obbligo delle quote di diffusione, secondo le quali più della metà del tempo di trasmissione doveva essere riservata, qualora possibile, ad opere europee, incidendo in questo modo direttamente sulla diffusione di contenuti culturali.

Tali provvedimenti non erano volti a estendere le competenze della Comunità in campo

²⁰⁶ Compresi gli stampati, i foglietti illustrativi ed altro materiale stampato analogo, libri da disegno o libri da colorare per bambini, musica stampata o manoscritta, mappe e altre carte idrografiche o altri.

²⁰⁷ Direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi d'insegnamento superiore che coronano corsi di formazione professionale di una durata minima di tre anni in *GUCE L 019, 24.01.1989 pp. 16 – 23*.

²⁰⁸ Direttiva 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992 relativa a un secondo sistema generale di riconoscimento delle formazioni professionali che integra la direttiva 89/48/CEE in *GUCE L 17 del 25.1.1995, pp. 20–20*.

²⁰⁹ Direttiva 63/607/CEE del Consiglio del 15 ottobre 1963 ai fini dell'applicazione delle disposizioni del Programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi in materia di cinematografia *GUCE L 159 del 02.11.1963, pp. 2661 – 2664*.

²¹⁰ Seconda direttiva 65/264/CEE del Consiglio, del 13 maggio 1965, relativa all'applicazione delle disposizioni dei Programmi generali per la soppressione delle restrizioni alle libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi in materia di cinematografia *GUCE L 85 del 19/05/1965 pp. 1437 – 1439*.

²¹¹ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive in *GUCE L 298 del 17.10.1989, pp. 23–30*.

culturale, ma formavano parte di un impulso mirato a completare il mercato comune e ad assicurare il corretto funzionamento dei suoi aspetti sia interni che esterni.²¹² «In assenza di una norma specifica attributiva di competenza essi hanno trovato applicazione anche nel settore culturale e hanno agevolato la considerazione (più o meno) esplicita di fattori culturali all'interno della normativa primaria.»²¹³

Nel periodo precedente al 1992 erano varati anche atti normativi che riguardavano direttamente la materia culturale, che trovavano la loro base giuridica nell'art. 235 CEE (oggi art. 352 TFUE). Basti pensare ai programmi come LINGUA – per l'apprendimento delle lingue e MEDIA – di sostegno per il settore audiovisivo. Il 28 luglio 1989 il Consiglio adottava la decisione riguardante il programma LINGUA²¹⁴, sulla base degli ex – articoli 128 e 235 CEE, ritenendo che «l'instaurazione del mercato interno [doveva] essere agevolata dal miglioramento quantitativo e qualitativo dell'insegnamento e dello studio delle lingue straniere all'interno della Comunità per consentire ai cittadini della Comunità di comunicare tra loro e di superare le difficoltà linguistiche che ostacolano la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali» (considerando 7)²¹⁵. Il programma MEDIA era avviato, dopo una prima fase sperimentale, per cercare di «superare la frammentazione dei mercati dell'industria audiovisiva europea e adeguare le sue strutture di produzione e di distribuzione» (considerando 14)²¹⁶. Le giustificazioni economiche delle azioni intraprese, ossia, la necessità di assicurare uno sviluppo equilibrato come parte degli sforzi indirizzati al mercato comune, non avevano ostacolato il legislatore europeo nel considerare anche i fattori culturali. Così nel primo considerando della decisione concernente il programma MEDIA si riteneva «l'estrema importanza di intensificare gli sforzi, anche mediante la cooperazione, volti a potenziare la capacità audiovisiva dell'Europa (...) in modo da rispecchiare la ricchezza della cultura europea

²¹² PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations*, cit. p. 21. A supporto di quest'affermazione l'autrice ricorda che le basi giuridiche di questi atti si trovano nei provvedimenti caratterizzati da un forte tono economico, come gli ex- articoli 99 e 100, 57 (2) e 66, 113, 110a (diventati rispettivamente 93-94, 47(2), 55, 133, 95 con il trattato di Nizza e oggi artt. 113 e 155, 53 – (il paragrafo 2 è stato soppresso) e 62, 207, 114 del TFUE).

²¹³ McMAHON J.A., *Education and culture in European Community Law*, The Atholone Press, London, 1995, p.121 citato in FERRI D., *La costituzione culturale dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2008, p.67.

²¹⁴ Decisione 89/489/CEE del Consiglio del 28 luglio 1989 che istituisce un programma d' azione inteso a promuovere la conoscenza di lingue straniere nella Comunità europea (Lingua) in *GU CE L 239 del 16.8.1989*, pp. 24–32.

²¹⁵ Il programma LINGUA viene adottato per un periodo di cinque anni a partire dal 1990. Obiettivo principale del programma è promuovere un miglioramento quantitativo e qualitativo della conoscenza delle lingue straniere, per far evolvere le capacità di comunicazione all'interno della Comunità. A tal fine esso fornisce la possibilità di appoggiare ed integrare, con misure a livello comunitario, le politiche e le azioni degli Stati membri miranti a questo scopo (art. 4).

²¹⁶ Decisione 90/685/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1990, concernente l'attuazione di un programma d'azione volto a promuovere lo sviluppo dell' industria audiovisiva europea (MEDIA) (1991-1995) in *GU L 380 del 31.12.1990*, pp. 37–44.

nella sua diversità». Allo stesso modo nella decisione del programma LINGUA, si concordava che

una migliore conoscenza delle lingue straniere [avrebbe consentito] ai cittadini della Comunità di fruire dei vantaggi conseguenti alla realizzazione del mercato interno e [avrebbe favorito] la comprensione e la solidarietà tra i popoli che costituiscono la Comunità, pur conservando la diversità linguistica e la ricchezza culturale dell'Europa (considerando 8).

Ad ulteriore conferma del ruolo attivo della Comunità nel settore culturale si può citare la circostanza del Fondo sociale europeo²¹⁷ che veniva usato per finanziare alcune attività culturali già prima del 1992. Dai report annuali si evince che il FSE erogava finanziamenti nel settore culturale, per esempio il progetto rivolto a danzatori disoccupati del Scapino Ballet di Rotterdam, gli aiuti concessi al Formu Jong per un corso di perfezionamento per cantanti d'opera e per la gestione delle produzioni liriche, l'assistenza concessa alla Scuola di alto perfezionamento musicale di Saluzzo per la formazione professionale e gli aiuti concessi al Foyer culturel du Sart-Tilman.²¹⁸

C) La cultura e la giurisprudenza della Corte di giustizia

La costruzione di uno spazio economico comune, lanciato dal trattato di Roma già nel 1958 mirava a liberalizzare gli scambi tra gli Stati membri, e richiedeva a tali l'abolizione delle misure nazionali che violavano i principi della libertà di circolazione. Durante il periodo di transizione verso la creazione del mercato interno, agli Stati membri dovevano ritirare le misure restrittive già esistenti e astenersi dall'introdurre nuove; tuttavia tale processo non portava alla rimozione di tutti gli ostacoli al commercio e alla mobilità.

La volontà degli attori commerciali di ricorrere al diritto comunitario per ottenere l'accesso ai mercati esteri aveva portato la Corte di giustizia, sin dalle prime fasi dell'avvio del processo d'integrazione, a valutare le norme nazionali progettate per preservare pratiche e

²¹⁷ Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è uno dei più importanti strumenti finanziari dell'Unione Europea, nell'ambito delle politiche comunitarie la sua azione si esplica nello sviluppo e nel finanziamento di una serie di progetti volti allo sviluppo e alla promozione della coesione tra i diversi stati membri, nel quadro del Trattato di Roma. Le linee di intervento su cui si snoda la sua azione si basano su una piattaforma di programmazione, risultato della collaborazione sinergica di diversi enti: i Ministeri competenti, la Commissione Europea, le Regioni e le parti sociali. Il FSE è solo uno dei quattro fondi strutturali esistenti, il FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo regionale), il FEOGA (Fondo europeo agricolo di Orientamento e Garanzia) e lo SFO (Strumento finanziario di Orientamento per la Pesca), con cui coopera al fine di ridurre gli scostamenti tra le aree più ricche e quelle più arretrate dell'Unione Europea.

²¹⁸ Lo ricordano LOMAN A., MORTELMANS K., POST H., WATSON S., *Culture and Community Law. Before and after Maastricht*, p. 162. Per quanto riguarda gli aiuti concessi a Foyer culturel du Sart-Tilman si veda Corte di giustizia, 25 maggio 1993, *Foyer culturel du Sart-Tilman c. Commissione* causa 199/91 in Racc. 1993, p. I-2667.

tradizioni indigene e misure avventi effetti restrittivi²¹⁹. Dal canto suo la Commissione non si era mostrata contraria a far uso dei poteri conferitile dall'art. 258 TFUE (ex. art. 266 CEE) secondo cui essa poteva emettere un parere motivato quando avesse reputato che uno Stato membro «[avesse] mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati» e adire alla Corte di giustizia «qualora lo stato in causa non si [fosse conformato] a tale parere nel termine fissato dalla Commissione». Nel giudicare la compatibilità dei regolamenti e delle norme nazionali con i provvedimenti dei trattati, la Corte si occupava di casi che spaziavano dai procedimenti riguardanti l'impatto del principio di libera circolazione sulle politiche nazionali culturali in senso stretto²²⁰ fino a esaminare l'influenza del mercato interno sui valori e pratiche culturali in senso lato²²¹.

a) Libera circolazione delle merci

I principi di libera circolazione del Trattato CEE relativi a tutte le sfere dell'attività economica erano destinati a ripercuotersi sull'ambito culturale. L'art. 34 TFUE (ex. art. 30 CEE, poi art. 28 TCE) recita brevemente che «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente». Il significato di «effetto equivalente», come stabilito dalla Corte di giustizia nel caso *Dassonville*, comprende «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari».²²² La conseguente forza di questa definizione diveniva evidente con la sentenza *Cassis de Dijon*, dove la Corte confermava che l'articolo 30 CEE poteva interessare anche provvedimenti nazionali applicati in egual misura alle merci nazionali e importate ma che di fatto gravavano maggiormente sulle importazioni²²³. A seguito delle due sentenze, quindi, non era necessaria la presenza di alcun elemento discriminatorio affinché il provvedimento nazionale rientrasse nel campo d'applicazione dell'art. 30 CEE. Successivamente ritenendo necessario specificare alcune

²¹⁹ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, p. 28.

²²⁰ Ci si riferisce qui a misure che riguardano la produzione e distribuzione di contenuti culturali e audiovisivi, favoriscono l'accesso alle attività culturali o sostengono la conservazione del patrimonio, come anche a dispute concernenti le norme nazionali linguistiche.

²²¹ Come la giurisprudenza sulla lotteria, l'importazione di oggetti di natura indecente od oscena, l'espulsione dal territorio nazionale, la qualità alimentare e i modelli di produzione tradizionali.

²²² CGCE 11 luglio 1974, C - 8/74, *Dassonville*, in *Racc.* 1974, p. 837. Tale nozione è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte con piccole varianti. Il termine "normativa commerciale" oggi non compare più, poiché la formula della sentenza *Dassonville* non si limita in realtà alla normativa commerciale, ma comprende anche, per esempio, regolamenti tecnici. Vedi *Guida all'applicazione delle disposizioni del trattato che regolano la libera circolazione delle merci*, a cura della direzione generale per le Imprese e l'industria Direzione C - Politica di regolamentazione, 2010, disponibile sul sito http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/goods/docs/art34-36/new_guide_it.pdf

²²³ CGCE 20 febbraio 1979, C - 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.* 1979 p. 649

limitazioni al campo d'applicazione delle misure d'effetto equivalente, nella sentenza *Keck e Mithouard* la Corte distingueva tra norme che fissano requisiti cui le merci devono rispondere (che rientravano nel campo d'applicazione dell'art. 34 CEE) e le modalità di vendita che non rientrano nel suddetto campo d'applicazione se applicate senza discriminazione d'origine del prodotto, sia di diritto che di fatto.²²⁴

b) L'eccezione culturale nella realizzazione del mercato unico – art. 36 TFUE

Per derogare agli obblighi conferiti dagli art. 34 e 35 TFUE gli Stati membri possono ricorrere all'art. 36 comprendente una lista completa di motivi²²⁵ che lasciano impregiudicati i divieti di restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito tra i quali anche la protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. La Corte di giustizia ha da sempre respinto l'idea di un'eccezione culturale generale, negando un'automatica esclusione dei beni e servizi culturali dall'ambito di applicazione dei trattati²²⁶. I tentativi di impedire l'applicazione dei principi di libera circolazione allo scambio e commercio dei beni culturali sono stati sin dall'inizio respinti dalla Corte.

Nel caso *Commissione c. Repubblica Italiana*²²⁷ concernente l'esportazione di opere d'arte, la Commissione aveva adito alla Corte per far dichiarare che la Repubblica Italiana, continuando a ripercuotere, dopo il primo gennaio 1962, la tassa progressiva all'esportazione degli oggetti che presentavano valore artistico, storico, archeologico o etnografico, prevista dall'art. 37 della legge L1089/1939, era venuta a meno agli obblighi imposti dal Trattato di Roma²²⁸. Il governo italiano sosteneva che gli oggetti in questione non potevano essere assimilati a «beni di consumo o di uso comune» e quindi non dovevano essere soggetti alle disposizioni del Trattato CEE applicabili ai comuni beni di scambio²²⁹. La Corte, riferendosi all'art. 9 CEE secondo il quale l'unione doganale «si [estendeva] al complesso degli scambi di merci», considerava il significato del concetto di merci che, ai sensi di detta disposizione, si

²²⁴ CGCE 24 novembre 1993, cause riunite C – 267/91 e C – 268/91, *Procedimento penale a carico di Bernard Keck e Daniel Mithouard*, *Racc.* 1993, pp. I-6097. In questa sentenza si considerava che «gli operatori economici invocano sempre più frequentemente l'articolo 34 del trattato al fine di contestare qualsiasi normativa che, pur non riguardando i prodotti provenienti da altri Stati membri, produca l'effetto di limitare la loro libertà commerciale, la Corte reputa necessario riesaminare e precisare la propria giurisprudenza in materia». A commento si veda ZAGATO L., «L'antinomia dei beni materiali/beni immateriali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle CCEE» in FORLATI L., ZAGATO L. (a cura di), *Cultura e innovazione nel rapporto tra ordinamenti*, Quaderni di AIDA n. 2, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 120 ss.

²²⁵ Motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, di tutela della proprietà industriale e commerciale.

²²⁶ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, p. 28.

²²⁷ CGCE 10 dicembre 1968, C – 7/68 *Commissione c. Repubblica Italiana*, in *Racc.* 1968, p. 562.

²²⁸ Obblighi che incombevano in forza dell'ex. art. 16 CEE secondo il quale «Gli Stati membri aboliscono tra di loro, al più tardi alla fine della prima tappa, i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente.»

²²⁹ C – 7/68 *Commissione c. Repubblica Italiana*

dovevano intendere «i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali»²³⁰. Di conseguenza i beni d'interesse storico – artistico erano soggetti alle norme comunitarie, salvo deroghe previste dai Trattati. Con riguardo all'art. 16 CEE la Corte stabiliva che la disposizione di tale articolo non faceva alcuna distinzione a seconda degli scopi perseguiti con la percezione dei dazi e delle tasse di cui prevedeva l'abolizione, di conseguenza la riscossione di una tassa all'esportazione di beni di interesse storico – artistico era incompatibile con le disposizioni del Trattato. La Repubblica Italiana invocava qui l'art. 36 CEE (oggi 36 TFUE) rilevando che in considerazione del suo oggetto, della sua portata, dei suoi effetti, la tassa sarebbe dovuta rientrare fra le misure restrittive consentite dall'art. 36 CEE. I giudici, in questo caso, non accoglievano la posizione, sostenendo che il detto articolo contempla solo misure concernenti divieti o restrizioni, che in questione si distinguono nettamente dai dazi doganali e dalle tasse analoghe²³¹, e che le eccezioni al principio della libera circolazione dovevano essere intese restrittivamente.

Quest'ultima decisione fu riconfermata nel caso *Leclerc*²³² sorto da una controversia con oggetto il rispetto dei prezzi di vendita relativi al prezzo dei libri. In questo caso la Corte dichiarava che la normativa nazionale che «imponendo ai commercianti di osservare determinati prezzi per la vendita al minuto, [sfavoriva] lo smercio dei prodotti importati [potesse] essere giustificata solo per i motivi contemplati dall'art. 36 del Trattato». Tale articolo in quanto deroga a una norma fondamentale del Trattato, andava interpretato restrittivamente e non poteva essere ampliato a motivi che non figuravano tra gli scopi espressamente specificati quali la difesa degli interessi dei consumatori e la tutela della creatività e della differenziazione culturale nel settore del libro²³³.

Anche se la Corte non ammetteva giustificazioni non espressamente contenute nell'art. 36 CEE, essa non si opponeva a un'ampia interpretazione delle deroghe ivi elencate. Si possono qui ricordare, a titolo esemplificativo, le cause riunite 55/80 e 57/80²³⁴ dove la protezione dei diritti d'autore della proprietà letteraria e artistica veniva riconosciuta come parte della protezione della proprietà industriale e commerciale e quindi derogabile dal

²³⁰ Ibidem.

²³¹ Secondo la Corte, il fatto che le disposizioni dell'art. 36 CEE non si riferivano ai dazi doganali e alle tasse d'effetto equivalente, si spiegava con la circostanza che tali provvedimenti non garantivano il raggiungimento dello scopo del detto articolo – la tutela del patrimonio artistico, storico o archeologico, ma avevano solo l'effetto di rendere più onerosa l'esportazione dei prodotti di cui trattasi.

²³² CGCE 10 gennaio 1985, C – 229/83 *Association des centres distributeurs edouard Leclerc ed altri c. Sarl " au ble vert " ed altri*, in *Racc.* 1985, p. 1.

²³³ Invocati dal governo francese come giustificazioni dei provvedimenti contestati.

²³⁴ CGCE 20 gennaio 1981. Cause riunite 55 e 57/80, *Musik –Vertrieb membran Ghxzxù...m-mbH e K-tel International contro GEMA - Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte* in *Racc.* 1981 p. 47.

principio della libertà di circolazione delle merci in base in base all'art. 36 CEE.

c) L'eccezione culturale nella realizzazione del mercato unico – esigenze imperative di politica culturale

Come già accennato, la sentenza *Dassonville* aveva avuto come effetto l'inclusione nell'ambito dell'art. 30 CEE (oggi art. 34 TFUE) di quelle misure nazionali adottate con scopi legittimi da parte degli Stati membri, ma che avevano effetti restrittivi alle importazioni. Dato che tali misure non potevano essere sempre giustificate con motivi specificati nell'art. 36 CEE era sorta la necessità di trovare il modo di riconciliare tali restrizioni con le disposizioni dei Trattati.²³⁵ La risposta è arrivata con la sentenza *Cassis de Dijon* in cui la Corte affermava che

in mancanza di una norma comune, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori.²³⁶

Tali restrizioni, oltre a essere applicate senza distinzioni d'origine, devono anche essere proporzionali allo scopo perseguito purché questo sia legittimo rispetto al diritto dell'Unione. In questo senso, la Corte ha stabilito una serie di motivi, conformi agli obiettivi di interesse generale, che giustificano le misure nazionali applicate indistintamente, restrittive rispetto alla libera circolazione delle merci: la protezione del patrimonio storico ed artistico²³⁷, la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico culturale²³⁸, tutela della libertà d'espressione delle diverse componenti sociali, culturali, religiose o filosofiche degli Stati membri (pluralismo culturale nei media)²³⁹, la garanzia di un certo livello qualitativo dei programmi²⁴⁰, le misure per la difesa e valorizzazione della lingua nazionale²⁴¹ e la promozione della produzione cinematografica²⁴².

La ricerca dell'equilibrio tra l'integrazione del mercato e la funzione protettiva delle

²³⁵ LOMAN A., MORTELMANS K., POST H., WATSON S., *Culture and Community Law. Before and after Maastricht*, op. cit., p. 44.

²³⁶ CGCE 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* in *Racc.* 1979 p. 649

²³⁷ CGCE 26 febbraio 1991, C-180/89, *Commissione c. Repubblica italiana* in *Racc.* 1991 p. 709, punto 20.

²³⁸ CGCE 26 febbraio 1991, C-154/89, *Commissione c. Repubblica francese* in *Racc.* 1991 p. 659, punto 17 e CGCE 26 febbraio 1991, C-198/89, *Commissione c. Repubblica ellenica* in *Racc.* 1991 p. 727, punto 21.

²³⁹ CGCE 25 luglio 1991, C-353/89, *Commissione c. Regno dei paesi bassi* in *Racc.* 1991 p. 4069, punto 30

²⁴⁰ *Ibid.* punto 45

²⁴¹ CGCE 28 novembre 1989, C-379/87, *Anita Groener c. Minister for Education e City of Dublin Vocational Educational Committee* in *Racc.* 1989 p. 3967, punto 19

²⁴² CGCE 11 luglio 1985, cause riunite 60 e 61/84, *Cinéthèque ed altri c. Federation nationale des cinema francais* in *Racc.* 1985, p. 2605, punto 21.

misure nazionali, si è verificata come un'impresa estremamente complessa. Molte norme nazionali sono state giudicate come discriminatorie oppure sproporzionate allo scopo perseguito. I provvedimenti degli Stati membri progettati per proteggere gli alimenti tradizionali ed emittenti nazionali hanno subito un trattamento particolarmente sfavorevole, tuttavia la Corte non ha adottato un tale atteggiamento rigoroso in tutte le istanze.²⁴³

Il caso *Leclerc* è stato il primo in cui uno Stato membro aveva richiamato motivi di generale politica culturale per giustificare una misura nazionale avente effetti sulla libera circolazione dei beni.²⁴⁴ Il caso era sorto da una controversia con oggetto il rispetto dei prezzi di vendita al pubblico fissati in conformità alla legge francese del 10 agosto 1981, n.81-766, cosiddetta legge *Lang*, relativa al prezzo dei libri. Secondo questa legge spettava all'editore o importatore del libro stabilire un prezzo di vendita al pubblico da essi edito o importato. I dettaglianti dovevano praticare un prezzo effettivo di vendita al pubblico compreso fra il 95% ed il 100% di tale prezzo. Per quanto concerneva i libri importati, editi in Francia, il prezzo di vendita al pubblico fissato dall'importatore doveva essere almeno uguale a quello fissato dall'editore. Lo scopo della legge, come affermato dal governo francese, era tutelare il libro, quale strumento culturale, contro le conseguenze negative che sarebbero derivate – per la differenziazione e per il livello culturale della produzione editoriale – da una concorrenza sfrenata sui prezzi al minuto²⁴⁵. La Corte aveva distinto tra due situazioni diverse a cui si applicava la legge nazionale, ossia, in primo luogo, la posizione dei libri editi in un altro Stato membro e importati nello Stato membro interessato e, in secondo luogo, la posizione dei libri editi nello stesso Stato membro interessato e reimportati previa esportazione in altro Stato membro. Con riguardo alla prima situazione secondo la quale spettava all'importatore del libro²⁴⁶ fissarne il prezzo di vendita, la Corte stabiliva che la legge

[trasferiva] la responsabilità di fissare il prezzo di vendita ad un operatore che [agiva] ad uno stadio della catena commerciale diverso da quello dell'editore e [poneva] ogni altro importatore dello stesso libro nell'impossibilità di praticare il prezzo di vendita, da esso ritenuto adeguato al suo costo nello stato di edizione, per lo smercio nello stato importatore.

Tale norma istituiva quindi per i libri importati una disciplina distinta, atta ad

²⁴³ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law. cit.*, p. 29.

²⁴⁴ LOMAN A., MORTELMANS K., POST H., WATSON S., *Culture and Community Law. Before and after Maastricht, op.cit.*, p. 44.

²⁴⁵ *Ibidem*. Tale legge era necessaria per mantenere in vita le librerie specializzate di fronte alla concorrenza di altri canali di distribuzione, fondati su una politica di utili ridotti e di diffusione di un numero limitato di titoli, e per evitare che pochi grossi distributori imponessero le loro scelte agli editori a scapito della pubblicazione di libri di contenuto poetico, scientifico e creativo.

²⁴⁶ Che è a sua volta il depositario principale del libro stesso, tenuto ad adempiere la formalità del deposito legale.

ostacolare gli scambi tra gli Stati membri e andava considerata come misura d'effetto equivalente vietata dall'art. 30 CEE. Con riguardo alla seconda situazione, la Corte sosteneva che le norme concernenti la fissazione del prezzo dei libri reimportati²⁴⁷ non costituissero una disciplina che operi una distinzione tra libri nazionali e importati. Tuttavia tale norma privava l'importatore della possibilità di ripercuotere sul prezzo al minuto il vantaggio ricavato da un prezzo più favorevole spuntato nello Stato membro esportatore e costituiva una misura d'effetto equivalente ad un restrizione.²⁴⁸ Nonostante l'affermazione che la norma fosse applicata indistintamente alle merci nazionali e importate, la Corte non aveva esaminato l'esistenza di un'*esigenza imperativa*²⁴⁹ invocata dal governo francese che sosteneva come

detta legge [aveva] lo scopo di tutelare il libro, quale strumento culturale, contro le conseguenze negative che [sarebbero derivate], per la differenziazione e per il livello culturale della produzione editoriale, da una concorrenza sfrenata sui prezzi al minuto²⁵⁰.

In questo caso i giudici della Corte interpretavano le libertà economiche nel modo da farvi rientrare anche i prodotti e le attività culturali²⁵¹, privilegiando gli aspetti economici di tali attività che portavano alla considerazione delle norme nazionali culturali come contrarie ai principi del mercato unico.²⁵²

Nella sentenza *Cinéthèque*²⁵³, pronunciata solo sei mesi dopo la sentenza *Leclerc* la Corte giustificava un effetto di restrizione al libero scambio movendo verso il riconoscimento dell'eccezione culturale. La sentenza concerneva la compatibilità dell'art. 30 CEE e del regolamento francese che vietava l'utilizzo, sotto forma di videocassette, delle opere cinematografiche proiettate nei cinema francesi (indistintamente del loro luogo d'origine) prima dello scadere di un periodo di tempo deciso per decreto, successivamente stabilito ad un anno. La Corte stabiliva che le questioni sull'utilizzo di un'opera cinematografica in forma di

²⁴⁷ Ossia norme che obbligano a osservare per la vendita di questi libri il prezzo di vendita fissato dall'editore.

²⁴⁸ Fanno eccezione i casi in cui elementi oggettivi comprovino che i libri siano stati esportati al solo fine di reimportarli, nell'intento di eludere una legge come quella di cui trattasi nel caso di specie.

²⁴⁹ A seguito della sentenza *Cassis de Dijon* è divenuto chiaro che gli Stati membri possono adottare misure che hanno come effetto la restrizioni degli scambi intracomunitari, se tali misure vengono applicate indistintamente alle merci nazionali e quelle importate, sono adottate in mancanza di una normativa dell'Unione e sono giustificate da esigenze imperative d'interesse generale – nozione con una definizione ampia, tale da comprendere tra l'altro obiettivi culturali delle politiche nazionali. Vedi in seguito in questo capitolo.

²⁵⁰ CGCE 10 gennaio 1985, C – 229/83, *Leclerc*, punto 28.

²⁵¹ NIEDOBITEK M., *The Cultural Dimension in EC Law*, Kluwer Law international, London – Hague – Boston, 1997, p. 140 – 144.

²⁵² Punto 29 della sentenza recita: «a questo proposito va detto che una normativa nazionale la quale, imponendo ai commercianti di osservare determinati prezzi per la vendita al minuto, sfavorisca lo smercio dei prodotti importati può essere giustificata solo per i motivi contemplati dall'art. 36 del Trattato».

²⁵³ CGCE 11 luglio 1985, cause riunite 60 e 61/84, *Cinéthèque ed altri contro Federation nationale des cinema francais* in *Racc.* 1985, p. 2605

videocassetta andavano esaminate «con riguardo unicamente agli artt. da 30 a 36 del trattato» (oggi 34–36 TFUE).²⁵⁴ Secondo i giudici tale regime non aveva lo scopo di disciplinare le correnti di scambio «esso non [aveva] l'effetto di favorire la produzione nazionale rispetto alla produzione di altri Stati membri, ma quello di promuovere la produzione cinematografica in quanto tale»²⁵⁵ tuttavia esso poteva intralciare gli scambi intracomunitari a causa della diversità dei sistemi normativi vigenti nei vari Stati membri. Lo scopo perseguito veniva giudicato legittimo con riguardo al diritto comunitario e quindi il regime che vietava l'utilizzazione delle videocassette era compatibile col principio della libera circolazione delle merci purché gli eventuali ostacoli per gli scambi intracomunitari non andassero al di là di quanto necessario per garantire il raggiungimento dello scopo prefissato. Qui la Corte, lungi dallo stabilire un principio generale, si era mostrata sensibile verso una norma d'eccezione culturale, oggetto del caso, (non discriminatoria, proporzionale, di competenza statale) senza volersi ricollegare a una nuova categoria relativa alla politica culturale la cui protezione poteva essere giustificata da esigenze imperative.

d) Libera circolazione dei servizi

Contrariamente al caso appena descritto, in molte occasioni i particolari tecnici del esame di proporzionalità praticato dalla Corte avevano attenuato gli sforzi nazionali a preservare misure non discriminatorie introdotte in base a presunte considerazioni di politica culturale.²⁵⁶ Allo stesso tempo però, interventi mossi da motivi culturali, venivano riconosciuti tra gli obiettivi di interesse generale. Con la pronuncia del 25 luglio 1991, *Gauda e Commissione c. PB*, alla vigilia di Maastricht, la Corte riconosceva tra gli obiettivi di interesse generale il *pluralismo culturale*.

In *Commissione contro Regno dei Paesi Bassi*²⁵⁷ la Corte stabiliva che una politica culturale finalizzata alla tutela della libertà d'espressione e alla preservazione del pluralismo del sistema radiotelevisivo poteva costituire un'esigenza imperativa connessa all'interesse

²⁵⁴ CGCE 11 luglio 1985, cause riunite 60 e 61/84, *Cinéthèque* in *Racc.* 1985, p. 2605, punto 11; I giudici avevano escluso la possibilità che le disposizioni del trattato relative alla libera prestazione dei servizi fossero pertinenti alla valutazione della compatibilità di una tale norma con il diritto dell'Unione (la questione fu sottoposta alla Corte dal giudice del *Tribunal de grande instance* di Parigi).

²⁵⁵ Ibid. punto 21. La Corte affermava che «la normativa nazionale oggetto delle cause fa parte di una categoria di disposizioni che sono applicate nella maggior parte degli Stati membri sotto forma contrattuale, amministrativa o legislativa, che hanno sfere d'applicazione diverse, ma che sono tutte intese a ritardare la diffusione delle opere cinematografiche mediante videocassette nei mesi immediatamente successivi alla prima proiezione nelle sale cinematografiche al fine di tutelare l'utilizzazione delle stesse nelle sale». Questo pare confermare l'esistenza di un interesse generale nella protezione dei beni culturali, in questo caso opere cinematografiche.

²⁵⁶ PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, p. 140.

²⁵⁷ CGCE 25 luglio 1991, C – 353/89, *Commissione contro Regno dei Paesi Bassi*, in *Racc.* 1991 p. 4069

generale che giustificasse una restrizione alla libera prestazione dei servizi²⁵⁸. In quest'occasione i giudici si trovavano a dover stabilire la compatibilità della legge olandese dell'audiovisivo del 1987 (Mediawet) con le disposizioni del trattato relative alla libera circolazione dei servizi²⁵⁹. Tale legge regolava il settore dell'audiovisivo perseguendo una politica culturale che doveva garantire la libertà d'espressione delle diverse componenti sociali e culturali dei Paesi Bassi. Davanti alla Corte, la Commissione sollevava due provvedimenti indipendenti l'uno dall'altro: il primo riguardava l'obbligo imposto agli enti nazionali di radiodiffusione stabiliti nei Paesi Bassi di rivolgersi a un'impresa nazionale (Bedrijf) per la realizzazione di tutti o di parte dei programmi. In questo modo si vietava a tali enti di deviare dalla finalità stabilita che intendeva istituire un sistema radiofonico e televisivo pluralistico e non commerciale. La Corte stabiliva che questo sistema, anche se applicato senza distinzione alle imprese nazionali e quelle stabilite negli altri Stati membri (quindi non apertamente discriminatorio) determinava una restrizione alla libera prestazione dei servizi. La giustificazione cercata dal governo olandese nell'interesse generale alla luce della politica culturale finalizzata alla tutela della libertà d'espressione e della preservazione del pluralismo, poteva costituire un'esigenza imperativa, ma le misure imposte eccedevano lo scopo che la legge si prefiggeva.²⁶⁰

La seconda questione censurata dalla Commissione riguardava le condizioni cui era subordinata la diffusione nei Paesi Bassi di messaggi pubblicitari trasmessi da altri Stati membri. Queste condizioni imponevano requisiti sulla struttura degli enti radiotelevisivi stranieri, giudicati dalla Corte non oggettivamente necessari per lo scopo perseguito.²⁶¹ Altra condizione imposta limitava la trasmissione di messaggi pubblicitari in determinati giorni, imponeva loro un limite di durata e l'obbligo di renderli identificabili e distinti da altre parti del programma. Pure queste condizioni potevano essere giustificate come esigenze imperative connesse all'interesse generale a tutela del consumatore o in un'ottica di politica culturale che garantisse un certo livello qualitativo dei programmi. Tuttavia queste restrizioni limitavano la concorrenza che la fondazione per la pubblicità televisiva (STER) potrebbe subire da parte di

²⁵⁸ Punto 30 della sentenza.

²⁵⁹ Su questo argomento vedi ZAGATO L. "Società radiotelevisive insediate all'estero e libera prestazione dei servizi", in *Nuove Leggi Civili Commentate* n. 19, pp. 582 – 584.

²⁶⁰ Secondo la Corte il pluralismo nel settore radiotelevisivo non sarebbe stato affatto compromesso se gli enti nazionali di radiodiffusione avrebbero potuto rivolgersi ai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri, di conseguenza la legislazione esaminata era sproporzionata.

²⁶¹ Punti 41 – 42 della sentenza: «l'imposizione di requisiti che incidono sulla struttura degli enti radiotelevisivi non può quindi essere considerata oggettivamente necessaria per tutelare l'interesse generale rappresentato dal mantenimento di un sistema radiotelevisivo nazionale che garantisca il pluralismo.», per lo scopo predetto il governo olandese «potrebbe limitarsi a predisporre adeguatamente lo statuto dei propri enti»

enti radiotelevisivi stranieri, esse avevano quindi l'effetto di proteggere gli introiti della STER perseguendo uno scopo di natura economica che non poteva giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi. Piuttosto che considerare la norma di matrice culturale con inevitabili conseguenze economiche, la Corte sosteneva che la legge in questione fosse motivata dal desiderio di sostenere la prosperità economica del servizio di diffusione radiotelevisiva nazionale e di conseguenza dichiarava la norma illegittima.²⁶²

Sono le successive pronuncia *TV10* e *Veronica*, ove la Corte rivela maggiore sensibilità verso le preoccupazioni espresse dai governi nazionali, a essere di particolare importanza. Nella sentenza *TV10*²⁶³ la Corte riteneva che le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi dovevano essere interpretate nel senso che esse

non ostano a che uno Stato membro equipari ad un ente radiotelevisivo nazionale un ente radiotelevisivo costituito ai sensi della legge in un altro Stato membro ed ivi stabilito, ma le cui attività siano interamente o principalmente dirette verso i territorio del primo Stato membro, qualora tale stabilimento sia operato al fine di costituire a tale ente di sottrarsi alle norme alle quali sarebbe soggetto ove si sia stabilito sul territorio del primo Stato.

L'emittente si era stabilita a Lussemburgo eludendo alla normativa olandese, ma trasmetteva verso il territorio dell'Olanda, il pubblico destinatario era quello olandese e la maggior parte dei lavoratori proveniva dai Paesi Bassi. La Corte stabiliva che nelle suddette circostanze «l'equiparazione di tali enti a enti nazionali non può essere ritenuta incompatibile con le disposizioni degli art. 59 e 60 del Trattato» (56 e 57 TFUE). Pertinente ai fini dello sviluppo che avrebbero avuto le considerazioni culturali nella giurisprudenza della Corte è la seconda questione sollevata dal giudice nazionale in questo caso, che si chiedeva se l'equiparazione di cui sopra non minacciasse il diritto alla libertà di espressione garantito dagli artt. 10 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In questo caso la Corte stabiliva che il mantenimento del pluralismo, che la politica olandese perseguiva (con la legge Mediawet), mirava a «preservare la diversità delle opinioni, e quindi la libertà d'espressione, la cui tutela costituisce, appunto scopo della detta

²⁶² CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, p. 33. L'autrice descrive come "striking" l'indisponibilità della Corte ad accettare le ragioni culturali avanzate dal governo olandese dato il loro verosimile collegamento con la legge in questione. Pare fosse stato sufficiente rilevare l'effetto di Mediawet a proteggere gli interessi dell'agenzia olandese per la pubblicità (STER) per escludere ogni discussione sulle evidenze che potevano indicare che le motivazioni dell'Olanda fossero completamente o parzialmente economiche. L'autrice presume che la Corte è stata influenzata dalla precedente legislazione introdotta dall'Olanda (Kabelregeling) disegnata per proteggere il sistema olandese di radiodiffusione da tutta la concorrenza con riguardo ai ricavi pubblicitari.

²⁶³ CGCE 5 ottobre 1994, C – 23/93, *TV10 SA contro Commissariaat voor de Media* in *Racc.* 1994 p. I-04795

Convenzione.»²⁶⁴

Nella sentenza *Veronica*²⁶⁵ si rileva che le norme relative alla libera prestazione dei servizi e i movimenti dei capitali non si oppongono a che la normativa di uno Stato membro vieti ad un ente di radiodiffusione stabilito in questo Stato membro di partecipare al capitale di una società di radiodiffusione stabilita o da stabilirsi in un altro Stato membro e di fornire a quest'ultima una garanzia bancaria o di elaborare un «businessplan» e di svolgere consulenza giuridica per una società di televisione da creare in un altro Stato membro, quando queste attività sono orientate verso la creazione di una stazione di televisione commerciale destinata a raggiungere in particolare il territorio del primo Stato membro e questi divieti sono necessari per garantire il carattere pluralistico e non commerciale del sistema audiovisivo istituito da questa normativa.

e) Il diritto di stabilimento e la libertà di circolazione per i lavoratori culturali

Secondo la giurisprudenza della Corte i professionisti culturali, in quanto lavoratori ai sensi del diritto comunitario, rientrano nell'ambito di applicazione dei Trattati e di conseguenza va tutelata la loro libertà di circolazione e stabilimento.

Nella sentenza *Steinhauser* la Corte aveva l'opportunità di chiarire che cosa intendesse per «accesso alle attività autonome e al loro esercizio» contenuto nel secondo paragrafo dell'art. 52 CEE (oggi art. 49 TFUE)²⁶⁶. La causa sorgeva nell'ambito della controversia tra il comune francese di Biarritz e il pittore tedesco Steinhauser, residente nel predetto comune, quando questi si era visto respingere dall'amministrazione comunale la domanda di partecipazione alla gara per la locazione di una delle Crampottes' (baracche di pescatori) appartenenti al demanio comunale, destinate all'esposizione e alla vendita di opere artigianali, con il motivo che egli non possedeva la cittadinanza francese. Il pittore allora proponeva ricorso per l'annullamento del suddetto provvedimento dinanzi al giudice del Tribunal Administratif di Pau che a sua volta sospendeva il provvedimento e sollevava una questione pregiudiziale mirando, in sostanza «a stabilire se l'art. 52 del Trattato CEE osti a che, nell'ambito di una gara indetta per l'attribuzione di un locale facente parte del demanio di un comune, il capitolato d'onere subordini l'ammissione delle candidature al requisito della cittadinanza.»²⁶⁷ La Corte tutelava il pittore tedesco, in questo caso senza dare importanza alla culturalità della professione svolta, ma in quanto lavoratore ai sensi di diritto comunitario. I

²⁶⁴ Punto 25 della sentenza C – 23/93.

²⁶⁵ CGCE 3 febbraio 1993, C - 148/91, *Veronica Omroep Organisatie contro Commissariaat voor de Media* in *Racc.* 1993, p. I-00487.

²⁶⁶ CGCE 18 giugno 1985, C -197/84, *P. Steinhauser contro Comune di Biarritz* in *Racc.* 1985, p.1819.

²⁶⁷ Punto 8 della sentenza C -197/84.

giudici stabilivano che

qualsiasi prassi o normativa discriminatoria nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri, adottata da enti pubblici territoriali degli stati membri, ricade sotto il divieto stabilito dall'art. 52 del Trattato» (49 TFUE) e sottolineavano che «la libertà di stabilimento contemplata dal predetto articolo riguarda non solo l'accesso alle attività lavorative autonome, ma anche il loro esercizio in senso lato.²⁶⁸

Un ulteriore esempio si rinviene nella sentenza *Matteucci*²⁶⁹. Annunziata Matteucci, cittadina italiana residente a Bruxelles, insegnante di ritmica ed espressione corporea sollevava la causa a seguito del rifiuto da parte del *Commissariat général aux relations internationales de la communauté française de Belgique* di proporla per una borsa di studio, chiesta per seguire un corso di specializzazione presso la “Hochschule der Kunste” di Berlino. Il rifiuto era dovuto al fatto che le borse attribuite a norma dell'accordo bilaterale di cooperazione culturale tra Belgio e Germania erano riservate esclusivamente a candidati dei due paesi.²⁷⁰ A seguito del diniego della borsa per motivi di cittadinanza Mateucci aveva proposto ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria che sollevava la questione avanti al giudice comunitario per chiarire se il Trattato CEE e il regolamento del Consiglio 1612/1968/CEE relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'interno della Comunità non obbligassero gli Stati membri a trattare nello stesso modo i loro cittadini ed i figli dei lavoratori migranti stabiliti nel loro territorio. La Corte ricordava che

a norma dell'art. 7, n.2, del regolamento n.1612/68, il lavoratore cittadino di uno Stato membro fruisce, nel territorio degli altri Stati membri, degli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali. Questa disposizione implica in particolare che egli ha diritto, nello stesso modo dei lavoratori nazionali, a tutti i vantaggi che agevolano l'acquisto di una preparazione professionale e l'ascesa sociale.²⁷¹

La Corte affermava quindi che un sussidio per il proseguimento del perfezionamento professionale costituiva un vantaggio sociale a norma del succitato art. 7, n. 2. Di conseguenza le autorità di uno Stato membro non potevano negare una borsa di studio al lavoratore che risiedesse e svolgesse un'attività dipendente nel proprio territorio, motivando il diniego con la mancanza della cittadinanza del lavoratore in questione. Un altro aspetto che emergeva nella

²⁶⁸ Punto 16 della sentenza C -197/84.

²⁶⁹ CGCE 27 settembre 1988, C – 235/87, *Annunziata Matteucci contro Communauté française de Belgique* in *Racc.* 1998, p. 05589.

²⁷⁰ L'accordo culturale stipulato il 24 settembre 1956 dal Regno del Belgio con la Repubblica Federale di Germania (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite 263, n. 3766) stabiliva che ciascuna delle parti contraenti concedesse a cittadini dell'altra parte borse destinate a consentire loro di iniziare o continuare nell'altro paese studi o ricerche o anche di perfezionare la loro preparazione scientifica, culturale, artistica o tecnica.

²⁷¹ Vedi nota 49. Punto 11.

sentenza: il governo francese sosteneva che gli accordi culturali bilaterali avevano lo scopo di sviluppare scambi culturali tra i due stati contraenti e che questi scambi entravano nel campo culturale che esula dal trattato. «In particolare, il perseguimento di scopi legittimi di collaborazione bilaterale in questo campo non potrebbe essere compromesso dallo sviluppo del diritto comunitario.»²⁷² La Corte rispondeva invece che la questione rientrava nel novero delle competenze comunitarie poiché ledeva la libertà di circolazione, e che se

l'applicazione di una disposizione di diritto comunitario rischia di essere ostacolata da un provvedimento adottato in occasione dell'attuazione di una convenzione bilaterale, sia pure stipulata fuori del campo d'applicazione del trattato, gli Stati membri sono obbligati ad agevolare l'applicazione di detta disposizione e di assistere a tale scopo ogni altro Stato membro al quale il diritto comunitario imponga un obbligo.

f) I diritti culturali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia pre-Maastricht

L'atteggiamento severo assunto dalla Corte derivava dalla volontà di assicurare che gli scopi protezionisti sotto le sembianze di considerazioni culturali non minacciassero l'instaurazione del mercato comune. Tale approccio risulta evidente in una serie di casi che riguardavano le modalità in cui dovevano essere scritte le etichette apposte ai prodotti alimentari.

La direttiva 79/112/CEE stabiliva che i particolari delle etichette dovevano essere riportati con «lingua facilmente comprensibile dai acquirenti». Nell'esaminare la compatibilità di tale norma con alcune rigorose misure nazionali che si estendevano oltre l'obbligo stabilito nella direttiva, la Corte favoriva la conformità con i principi di libera circolazione. I requisiti linguistici che imponevano l'uso di una lingua risultavano spesso indirettamente discriminatori verso i prodotti stranieri, che venivano svantaggiati rispetto agli operatori nazionali. In *Piageme*,²⁷³ per esempio la Corte riteneva che l'art. 30 CEE e l'art. 14²⁷⁴ della direttiva 79/112/CEE ostavano a una normativa nazionale che imponesse l'uso esclusivo di una lingua determinata per le etichette dei prodotti alimentari senza ammettere la possibilità che fosse utilizzata un'altra lingua facilmente compresa dagli acquirenti o che l'informazione per l'acquirente fosse garantita altrimenti.

Al contrario, nella sentenza *Groener* i giudici impedivano che il processo della costruzione del mercato unico avvenisse a detrimento della diversità linguistica. In questo caso

²⁷² Ibidem. Punto 13.

²⁷³ CGCE 18 giugno 1991, C – 369/89, *ASBL Piageme e altri contro BVBA Peeters* in *Racc.* 1991 p. I-02971

²⁷⁴ L'art. 14 della direttiva 79/112, concernente l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, che impone agli Stati membri di vietare nel loro territorio il commercio di tali prodotti se determinate indicazioni «non sono fornite in una lingua facilmente compresa dagli acquirenti, a meno che l'informazione dell'acquirente non venga altrimenti garantita».

la Corte riconosceva la possibilità per uno Stato di dettare il proprio regime linguistico, purché non discriminatorio nei confronti dei cittadini degli altri Stati. I giudici stabilivano che un posto di professore negli istituti pubblici era un impiego al cui natura giustificava il requisito di conoscenze delle lingue, purché quest'ultimo si inserisse in una politica di difesa e valorizzazione della lingua nazionale e non ledesse la libera circolazione dei lavoratori. Gli obblighi discendenti dai provvedimenti d'attuazione di tale politica, oltre a non discriminare, devono in ogni caso essere proporzionali allo scopo perseguito.

La Corte riconosceva «la peculiare situazione linguistica dell'Irlanda» dove una lingua necessitava della protezione da un'altra lingua, mostrando un livello di sensibilità giurisdizionale verso l'autonomia culturale nazionale.²⁷⁵

A conclusione si può osservare come prima del 1992 si intravedono due tendenze contrapposte: la tendenza di valorizzare l'instaurazione del mercato unico, e il rispetto delle norme che abbiano una *ratio* culturale che miri a tutelare i diritti dei singoli. Sebbene sia difficile identificare un set di parametri che hanno guidato sistematicamente la Corte nelle sue azioni, si rinviene che in molte occasioni essa trovava un equilibrio tra le richieste di considerazioni culturali degli Stati membri con le norme del mercato interno. In altre occasioni invece le misure nazionali, giustificate da presunti motivi di politica culturale, volte a proteggere il mercato nazionale dalla concorrenza, sono state sottoposte al rigoroso esame di proporzionalità e giudicate insostenibili. Nell'obbligare gli Stati membri a conformarsi ai provvedimenti della libera circolazione, la Corte allo stesso tempo imponeva un'apertura dei loro mercati al cambiamento, promuovendo in questo modo un modello multi-culturale per il mercato unico.

SEZIONE II. La competenza culturale dell'UE tra Maastricht e Lisbona

A) Le premesse all'introduzione dell'art. 167

L'esame delle condizioni che caratterizzavano l'ambito culturale antecedente all'introduzione del Trattato sull'Unione Europea (TUE) rende evidente una situazione insoddisfacente per tutti gli attori coinvolti. Gli interventi dell'Unione nel settore culturale avevano reso confusa la distinzione inizialmente desiderata tra la sfera culturale e quella

²⁷⁵ Secondo PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, è probabile che è stato il fattore relativo a “la peculiare situazione linguistica dell'Irlanda” a determinare l'approccio della Corte e, continua l'autrice, non si può essere sicuri che la stessa conclusione sarebbe stata raggiunta per paesi con dinamiche linguistiche differenti.

economica. Le questioni sorte davanti alla Corte di Giustizia riguardavano le controversie sulla legittimità delle politiche culturali nazionali che potevano impedire il commercio tra gli Stati membri, ma anche i valori sociali stabiliti dal Trattato CEE. Le sentenze emesse dalla Corte concernenti il mercato interno o le politiche sociali potevano essere viste come portatori di cambiamenti che influenzavano il consumo, ma anche la produzione con effetti sulla società diffusi sia in ambito domestico che lavorativo. L'effetto dell'integrazione economica sulle prerogative culturali degli Stati membri non poteva più essere ignorato.

Gli Stati membri vedevano in tale situazione un'erosione dei loro poteri in materia culturale, aggravata ulteriormente a seguito della perdita del veto legislativo in ambiti rilevanti, avvenuta con l'adozione dell'Atto unico europeo e l'introduzione della maggioranza qualificata.²⁷⁶ In quest'ottica, anche l'azione della Commissione in materia culturale assumeva una dimensione problematica, sospettata dagli Stati più euroscettici di inseguire obiettivi di omogeneizzazione. Tuttavia non tutti gli interventi comunitari in materia culturale erano indesiderati, il supporto economico destinato – attraverso progetti pilota – alla conservazione del patrimonio, alla produzione culturale e alla mobilità degli artisti non era malvisto dagli Stati membri.

Le istituzioni comunitarie, dal canto loro, correvano costantemente il rischio che le loro azioni in materia culturale venissero messe in discussione, data l'assenza di un riconoscimento specifico nel Trattato, con la possibile conseguenza che agli aspetti culturali venisse concesso poco peso o che fossero addirittura ignorati. Data la mancanza di una chiara competenza culturale, l'intervento comunitario in quest'ambito era, nel migliore dei casi frammentato, nel peggiore inconsistente o distorto.²⁷⁷

Si era configurata una condizione dove le preoccupazioni di alcuni Stati – che vedevano il diritto comunitario minacciare in modo inappropriato le politiche culturali nazionali – erano combinate con l'opinione che la Comunità dovesse rivestire un ruolo più attivo nella protezione della diversità culturale europea dalle minacce sia esterne sia quelle interne. In questa realtà emergeva la necessità di ripristinare l'equilibrio tra i poteri nell'ambito culturale attraverso una chiara divisione delle competenze. All'inizio degli anni novanta si era arrivati dunque a un allineamento sufficiente tra gli interessi degli Stati membri e quelli comunitari per rendere possibile – o se vogliamo anche necessario – l'emendamento del

²⁷⁶ Per facilitare la realizzazione del mercato interno, l'AUE prevedeva un aumento del numero di casi in cui il Consiglio decide a maggioranza qualificata invece che all'unanimità. Non era più necessaria l'unanimità per le misure destinate all'instaurazione del mercato interno, fatta eccezione per le disposizioni fiscali e per quelle relative alla libera circolazione delle persone e ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti.

²⁷⁷ CRAUFURD SMITH R., "From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and the Multi-faceted Nature of Community Cultural Policy" in *European Law Review*, 2007, pp. 48-69.

Trattato con un articolo sulla cultura.

La Conferenza intergovernativa sull'Unione Politica presentava l'opportunità per risolvere la situazione creatasi.²⁷⁸ In quest'occasione non tutte le voci erano concordanti. Nell'opinione formale previa alla CIG, la Commissione aveva ritenuto che sebbene gli argomenti culturali avessero dovuto rimanere competenza degli Stati membri, il Trattato doveva includere un articolo sulla dimensione culturale dell'azione comunitaria.²⁷⁹ Il Consiglio, da parte sua non aveva richiesto l'inserimento di uno specifico articolo sulla cultura, tuttavia aveva invitato la CIG a considerare l'ampliamento delle competenze comunitarie sulla salvaguardia della diversità del patrimonio europeo e alla promozione degli scambi culturali e dell'educazione.²⁸⁰ Il Parlamento europeo aveva avanzato solo suggerimenti di minor importanza per le azioni da intraprendere alla CIG relative alla materia culturale.²⁸¹

Alcuni governi degli Stati membri tra cui la Danimarca, Francia, Germania e Spagna avevano avanzato la proposta di includere la cultura tra le competenze comunitarie.²⁸² Non tutti gli Stati membri erano d'accordo con lo sviluppo di una politica culturale specificatamente europea. Si può prendere ad esempio la dichiarazione del governo olandese secondo cui tale politica culturale sarebbe stata ingiustificabile data la necessità di proteggere la natura pluralistica delle società di cui sono composti gli SM o la Danimarca che sottolineava il bisogno che la Comunità si concentrasse sulla promozione invece che sulla gestione della cultura.²⁸³

B) L'art. 167 TFUE come tentativo degli Stati membri a limitare gli interventi

²⁷⁸ Nel gennaio 1990, Jacques Delors, l'allora presidente della Commissione europea proponeva una Conferenza internazionale sull'Unione politica. Un fattore d'importanza decisiva per l'avvio verso un'Unione politica europea era la riconciliazione tra Francia e Germania a seguito dell'opposizione di Mitterand all'unificazione della Germania. Il Consiglio accettava formalmente la CIG sull'Unione politica il 25-26 giugno a Dublino, che si aggiungeva alla CIG precedentemente fissata sull'Unione monetaria europea.

²⁷⁹ *Formal Opinion of 21 October 1990 pursuant to article 236 of the EEC Treaty on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to a political union*, in Bull. EC (199) Supplement 2/91.

²⁸⁰ The European Council, Rome Summit 1990, Rome, 14-15 December 1990 in Bull. EC 12/1990

²⁸¹ Risoluzione sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di costituzione per l'Unione europea in *GU C 231 del 17.9.1990 p. 91*. A titolo esemplificativo si può nominare una delle proposte del Parlamento, che proponeva l'emendamento dell'art 117 affinché includesse tra gli obiettivi l'accesso alla cultura e all'educazione.

²⁸² Vedi CORBETT R. *The Treaty of Maastricht from Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*, The High, Harlow, Longman, 1993, p.51. In una discussione sulla cittadinanza europea il governo spagnolo aveva dato specifica conferma che la competenza sulla politica culturale sarebbe stata trasferita alla CE.

²⁸³ Danish Government Memorandum, approvato dal Market Committee of the Folketing in CORBETT R. *The Treaty of Maastricht...,cit.* p.161. La Danimarca aveva altrettanto avanzato la proposta della stesura di un capitolo concernente la cooperazione culturale tra gli stati della Comunità e con paesi terzi con lo scopo di promuovere gli scambi culturali trans-frontalieri. Il governo olandese aveva suggerito l'aggiunta di un provvedimento che permettesse di prendere in considerazione i fattori culturali piuttosto che lo sviluppo di una specifica politica culturale europea. Vedi Dutch Government Policy Document on European Political Union, in CORBETT R. *The Treaty of Maastricht...,cit.*, p.177

dell'Unione nella cultura?

La conferenza intergovernativa si tenne a Roma il 14 e 15 dicembre 1990. Sebbene alla fine della disputa sull'introduzione di una competenza culturale europea prevalesse la volontà dei governi che erano stati a favore dello sviluppo di una politica culturale comunitaria, data la capacità dell'azione dell'Unione di disturbare antiche pratiche culturali è plausibile domandarsi se l'introduzione dell'art. 128 TCE (167 TFUE) non fosse un tentativo indirizzato a dissuadere o limitare ulteriori interventi comunitari nella cultura. A conferma di questo sospetto parrebbe giovare il linguaggio usato accuratamente nella formulazione dell'articolo, cercando di evitare il riferimento a una "cultura europea". L'iniziale proposta per l'attuale art. 167, par. 1, poneva l'obbligo alla Comunità di contribuire allo sviluppo delle culture di ogni Stato membro evidenziando nel contempo *l'identità europea e la dimensione culturale europea*. Le modifiche apportate alla stesura iniziale mutuavano il linguaggio originale tralasciando i termini che richiavano la dimensione europea e sostituendoli con *retaggio culturale comune*.

Altre disposizioni presenti nell'art. 167 TFUE possono essere visti alla luce della tesi che ipotizza l'introduzione di tale norma nel Trattato CE come intento a circoscrivere l'azione comunitaria nell'ambito culturale. Il primo paragrafo sancisce l'obbligo dell'Unione di contribuire al pieno sviluppo della cultura degli Stati membri, ma sottolinea che tale azione deve essere svolta nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali. Anche il paragrafo 4 pare andare nella stessa direzione, soprattutto a seguito alla modifica avvenuta con il Trattato di Amsterdam, secondo cui l'Unione deve tener conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, *in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture*. Entrambe le disposizioni indicano che alla diversità culturale deve essere accordata la dovuta importanza, specialmente se letti in corrispondenza con l'art. 4, par 2 TUE secondo cui «L'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri», ma soprattutto con l'art. 3, par 3, u.c TUE inserito tra i principi generali in cui si dispone che l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».²⁸⁴

Il par. 2 dell'art. 167 è il provvedimento che esplicita la natura sussidiaria del ruolo dell'Unione, la cui azione deve essere intesa a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri svolgendo attività di appoggio e di integrazione dell'azione da quest'ultimi condotta in determinati settori. Ciò sembrerebbe escludere iniziative autonome dell'Unione che non

²⁸⁴ L'art. 3, inserito nel Titolo I TUE dedicato alle disposizioni comuni, ha sostituito l'art. 3 TCE che alla lett. *g* includeva nell'azione comunitaria un contributo al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri.

siano inserite in un programma più ampio dell'azione degli Stati. Il paragrafo si potrebbe intendere come limite al coinvolgimento dell'Unione alle quattro attività ivi specificate, tuttavia bisogna notare che esse sono espresse in termini aperti e suscettibili a più interpretazioni che possono comprendere una vasta gamma di iniziative culturali.²⁸⁵ L'aspetto più limitativo di questa lista potrebbe consistere nell'enfasi che la prima e la seconda categoria pongono su una dimensione europea.

Una lettura alternativa vuole il secondo paragrafo progettato per sottolineare i vantaggi della coordinazione tra l'Unione e gli SM nell'ambito culturale, identificando le aree particolari dove tale coordinazione potrebbe risultare vantaggiosa. Visto in questa luce, il paragrafo 2 fornisce indicazioni sulla direzione da seguire piuttosto che un obbligo formale. Infine non c'è nessun atto ufficiale che traccia i limiti estremi della competenza dell'Unione alle attività elencate nel paragrafo in questione.

Il paragrafo finale della norma (par. 5) restringe gli strumenti legislativi di cui l'Unione si può avvalere nello sviluppo delle politiche culturali. Possono essere adottate azioni di incentivazione a esclusione di «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri.» Al momento dell'introduzione della norma nel Trattato CE, il par. 5 prevedeva che le misure fossero adottate con la procedura di codecisione e richiedevano l'unanimità del Consiglio. Questo permetteva agli SM di porre il veto su ogni misura che minacciava le loro identità nazionali, anche nel caso di raccomandazioni. Tale limitazione viene modificata a seguito del Trattato di Lisbona che riconduce l'adozione degli atti in materia alla procedura legislativa ordinaria, escludendo in questo modo il requisito dell'unanimità.

L'esamina della norma culturale come limite, rende evidente i numerosi interessi che concorrono in questa materia. Gli Stati hanno sicuramente usato l'introduzione dell'art. 167 per stabilire zone specifiche di esclusione dell'azione dell'Unione, cercando di porre l'accento sul rispetto della diversità culturale e precludendo i tentativi di armonizzazione. Naturalmente non si può ignorare che con l'art. 167 per la prima volta viene esplicitamente stabilita una competenza dell'Unione in ambito culturale. Considerare quindi l'art. 167 solamente come un tentativo degli SM a ristabilire il controllo sull'ambito culturale, soprattutto con la coscienza degli sviluppi che questo ha avuto con le recenti modifiche, vorrebbe dire concentrarsi solo su un aspetto di questo complesso provvedimento, e sposare una visione limitativa.

²⁸⁵ I settori elencati nell'art.167, par. 2 comprendono: il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; la conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; scambi culturali non commerciali; creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

C) Il quadro giuridico

A conclusione dei lavori della CIG sull'Unione politica europea, a Maastricht si apriva il Consiglio europeo che avrebbe dato vita al nuovo trattato. Dal primo novembre 1993 la cultura è formalmente parte delle politiche comunitarie tramite l'inserimento dell'art. 128 TCE, letto in corrispondenza con l'art. 3 lett. *q*) che includeva nell'azione comunitaria «un contributo [...] al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri». Con il Trattato di Lisbona, la disposizione di riferimento è diventata l'art.167, da leggere in corrispondenza con l'art. 3, par.3,u.c. TUE. L'art 3. u.c. subisce una modifica rilevante nel 2009, poiché tra le disposizioni comuni dell'Unione si legge che «Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo *sviluppo* del patrimonio culturale europeo», introducendo così una nuova competenza culturale.²⁸⁶

Il quadro normativo della cultura nell'Unione è delineato anche da provvedimenti che riguardano direttamente o indirettamente la materia culturale, tra questi l'art. 6 TUE che riconosce alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE lo stesso valore dei trattati (e con questo anche all'art. 22 della Carta che sancisce il rispetto dell'Unione per la diversità culturale, religiosa e linguistica); l'art. 6 TFUE che situa la cultura tra i settori nei quali l'Unione ha la competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri; l'art. 36 TFUE che tra le deroghe al divieto di restrizioni quantitative tra gli Stati membri inserisce anche la protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale; art. 107, par. 3, lett. *d*) sugli aiuti di Stato, e le disposizioni dedicate all'istruzione e formazione professionale e alla gioventù di cui agli artt. 165 e 166 TFUE che limitano con la materia culturale.

Questi articoli sono accostati a provvedimenti senza una connessione estrinseca alla materia culturale, come possono essere gli artt. 101 – 102 in materia di politica di concorrenza applicabile alle imprese quando ammettono la possibilità di accordi tra imprese che «contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico ed economico»²⁸⁷ e l'art. 106 del regime valido per le imprese operanti in condizioni di monopolio.

D) Profilo strutturale e funzionale della cultura nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea

²⁸⁶ Art. 3, u.c. TUE, corsivo mio. Vedi ZAGATO L., «La problematica costruzione di un'identità culturale europea. Un quadro più favorevole dopo Lisbona» in ZAGATO L., VECCO M., (a cura di) *Le culture dell'Europa, l'Europa delle culture*, Franco Angeli, Milano, 2012 p.258.

²⁸⁷ Art. 102, par. 3 TFUE.

Nell'ordinamento giuridico dell'Unione la cultura può assumere molteplici funzioni. Autorevole dottrina sottolinea il triplice o quadruplo ruolo della cultura nell'UE, distinguendo tra: la cultura come limite all'azione dell'Unione, la cultura come ragione per interventi economici che si possono manifestare in forma di regolamenti e/o sussidi, la cultura oggetto di interventi in base all'art. 167 e la cultura come strumento utile nel processo d'integrazione europea.²⁸⁸

Un secondo approccio che in parte si sovrappone alla suddetta distinzione, ma risulta in maggior misura condivisibile dati i recenti sviluppi nella politica culturale europea, distingue tra il doppio profilo *funzionale e strutturale* con il quale la cultura si manifesta nel diritto dell'Unione²⁸⁹.

Quanto al primo profilo la cultura si presenta con due funzioni distinte: creare valore aggiunto autonomo rispetto alle culture nazionali e subnazionali – ovvero come politica culturale europea in senso proprio; e con l'alternativa funzione di rafforzamento delle politiche culturali nazionali e locali. La prima trova la sua base giuridica nei paragrafi 1 e 2 dell'art. 167, come pure nel par. 5 per quanto concerne il profilo procedurale, mentre la seconda funzione si fonda invece sul par. 4 dello stesso articolo.

L'art. 167, par. 1 introduce la competenza dell'Unione in materia culturale, secondo cui «[l'] Unione contribuisce al pieno sviluppo degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.» Il successivo paragrafo limita la portata del par. 1 e pone in rilievo la natura sussidiaria dell'azione dell'Unione, che deve essere intesa ad «incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di quest'ultimi» in una serie di settori. Il par. 3 è incentrato sulla dimensione esterna delle attività culturali dell'Unione e concerne la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura. Tali provvedimenti autorizzano l'Unione a formare una politica culturale autonoma, complementare e non antagonista alle politiche perseguite dagli Stati membri, con assoluto rispetto verso i valori e le pratiche culturali nazionali e regionali. Tale politica deve essere intesa ad azioni di incentivazione miranti al coordinamento delle politiche nazionali e alla cooperazione con Paesi terzi e organi internazionali.

L'approccio alternativo del profilo funzionale è costituito dal rafforzamento delle politiche nazionali e regionali e trova la sua base giuridica nell'art. 167, par. 4. La norma prevede la necessaria presa in considerazione degli «aspetti culturali» nelle azioni condotte in

²⁸⁸ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, cit. p. 14 e ss. Con lungimiranza

²⁸⁹ ZAGATO L., “La problematica costruzione di un'identità culturale europea”, cit., p. 255 – 259.

attuazione di altre basi giuridiche. Trattasi del fenomeno di *cultural mainstreaming* che equivale a un principio orizzontale della politica dell'Unione, esigendo una rottura con il modello decisionale su base settoriale.²⁹⁰ La natura dei fattori culturali rende necessaria la dimensione trasversale della politica culturale dell'Unione che si esplica «in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture».²⁹¹ A consolidare le politiche nazionali e regionali concorre anche l'art. 3, u.c. come modificato dal Tratto di Lisbona, che stabilisce che l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.»

Anche se il profilo funzionale è stato distinto tra politica culturale europea in senso proprio intesa a conseguire un valore aggiunto europeo e l'attività di rafforzamento delle politiche nazionali e regionali, bisogna notare come sia il *cultural mainstreaming*, sia le azioni intese a incentivare la cooperazione tra gli Stati membri che quella internazionale, perseguono un duplice obiettivo.²⁹² Da un lato è evidente l'allontanamento dal principio unitario della politica culturale²⁹³ a favore del rispetto delle identità nazionali e della sempre maggiore importanza della diversità culturale, religiosa e linguistica.²⁹⁴ Dall'altro, nell'enunciazione degli obiettivi operativi della politica culturale, atti a evidenziare il retaggio culturale comune, emerge un'importante cifra di commistione delle politiche culturali nazionali.

L'art 167, par. 2 sancisce che l'azione dell'Unione è intesa a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrarne l'azione in relazione al miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, della conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, degli scambi culturali non commerciali, e della creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. In questi settori ci si confronta con elementi strutturali di

²⁹⁰ PSYCHOGIOPOULOU E., "The Cultural Mainstreaming Clause of article 151(4) EC: Protection and Promotion of Cultural Diversity or a Hidden Cultural Agenda?", *European Law Journal*, n. 12, pp. 575-592 e in *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008.

²⁹¹ La trasversalità del profilo culturale nel quadro della politica dell'Unione è stata riconosciuta dal PE nella *Comunicazione del 20 gennaio 1994 sulla politica comunitaria nel settore culturale* in GUCE n.44 del 14 febbraio 1994, e in seguito da altre istituzioni quali il Consiglio nella *Risoluzione del Consiglio del 20 gennaio 1997 concernente l'integrazione degli aspetti culturali nelle azioni della Comunità* in GU C 36 del 5.2.1997, pp. 4-5, nella *Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 2002 relativa al ruolo della cultura nella costruzione dell'Unione europea* in GU C 32 del 5.2.2002, pp. 2-2, e nella *Risoluzione del Consiglio del 26 maggio 2003 sugli aspetti orizzontali della cultura: aumento delle sinergie con altri settori e azioni comunitarie e scambio di buone prassi per quanto concerne le dimensioni sociale ed economica della cultura* in GU C 136 dell' 11.6.2003, pp. 1-2, in ZAGATO L. "La problematica costruzione di un'identità culturale europea", *cit.* p. 256.

²⁹² CORTESE B., "Principi del mercato interno ed Europa della cultura. Alcune suggestioni" in ZAGATO L., VECCO M., *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Franco Angeli, Milano, 2011

²⁹³ Così come immaginato nel Progetto Spinelli.

²⁹⁴ Con il conferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE dello stesso effetto giuridico dei trattati, è diventato diritto fondamentale il rispetto dell'Unione per la diversità culturale, religiosa e linguistica.

condivisione – particolarmente evidenti nella cooperazione internazionale e nella diffusione transfrontaliera – che conducono alla presa d’atto sia della peculiarità delle culture nazionali, sia dei tratti comuni nella cultura europea.²⁹⁵

Ritornando alla distinzione iniziale, sotto il profilo *strutturale* si possono distinguere gli interventi dell’Unione in materia culturale fondati su strumenti premiali contrapposti alla vasta area in cui la cultura funge come limite alla piena applicazione delle regole di altri settori di competenza dell’Unione.

Nel primo profilo vi rientrano gli interventi fondati su strumenti premiali – definiti politica culturale dell’Unione in senso proprio, le attività culturali facenti parte del campo della coesione economica e sociale, e le politiche di istruzione e formazione professionale.

Nel secondo profilo strutturale, la cultura funge da limite all’azione dell’Unione in ambiti di sua competenza, riducendo la libertà di circolazione delle merci e dei servizi e ostacolando la piena applicazione della disciplina nel caso della politica di concorrenza e degli aiuti di Stato. L’art. 36 TFUE comprende una lista definita di motivi che lasciano impregiudicati i divieti alle restrizioni all’importazione ed esportazione e al transito, tra cui anche la protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale. Le giustificazioni non espressamente contenute nell’articolo non sono state ammesse dalla Corte di giustizia, tuttavia ci sono stati casi in cui essa non si è opposta a un’ampia interpretazione delle deroghe elencate.²⁹⁶ Inoltre, nella pronuncia *Casisi de Dijon*²⁹⁷ la Corte di Giustizia aveva riconosciuto che gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria «vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all’efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori». Con successive sentenze la Corte di Giustizia conveniva che tale lista non era esaustiva, altre esigenze imperative potevano giustificare la non applicazione degli artt. 34 e 35 TFUE²⁹⁸, purché le

²⁹⁵ CORTESE B., *op. cit.*, p. 155.

²⁹⁶ In questo senso nelle cause riunite 55/80 e 57/80 (*Musik –Vertrieb membran GmbH e K-tel International contro GEMA - Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte* in *Racc.* 1981 p. 47) la protezione dei diritti d’autore della proprietà letteraria e artistica è stata riconosciuta come parte della protezione della proprietà industriale e commerciale e quindi derogabile dal principio della libertà di circolazione delle merci in base in base all’art. 36.

²⁹⁷ Sentenza della Corte del 20 febbraio 1979. *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. C-120/78 .

²⁹⁸ Tra queste: La protezione del patrimonio storico ed artistico, la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico culturale, tutela della libertà s’espressione delle diverse componenti sociali, culturali, religiose o filosofiche degli Stati membri (diversità dei media), la garanzia di un certo livello qualitativo dei programmi, le misure per la difesa e valorizzazione della lingua nazionale e la promozione e produzione cinematografica. Per le sentenze della Corte che hanno deciso queste esigenze imperative vedi p. 16 e ss. in questo capitolo.

misure che le comprendevano fossero erogate su base non discriminatoria e in virtù di una regolamentazione indistintamente applicabile e che risponda al principio di proporzionalità.

E) La disciplina degli aiuti di Stato

Come anticipato sopra, la cultura deroga dall'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato, disciplinati dall'art. 107 TFUE, secondo cui sono aiuti di stato e quindi incompatibili con il mercato interno

gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Tale divieto non è assoluto, tanto che il secondo paragrafo della norma menziona gli aiuti automaticamente compatibili con il mercato interno, mentre il par. 3 si riferisce alle cosiddette eccezioni discrezionali, ovvero gli aiuti che possono essere considerati compatibili da parte della Commissione o del Consiglio. Tra quest'ultimi vengono in evidenza gli aiuti alle lettere *c)* e *d)* che riguardano rispettivamente lo sviluppo di specifiche attività o di specifiche regioni economiche e gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio. In entrambi i casi, gli aiuti non devono alterare le condizioni degli scambi e per quanto riguarda gli aiuti di cui alla lettera *d)*, anche la concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune.²⁹⁹ L'eventuale incompatibilità di un aiuto è riconosciuta dalla Commissione attraverso un apposito procedimento che obbliga ciascun Stato membro a notificare preventivamente alla Commissione il progetto diretto ad istituire o modificare un aiuto. Quest'ultima ove ritenga che un progetto non sia compatibile con il mercato interno è tenuta a procedere a norma dell'art. 108 TFUE e solo dopo una procedura stragiudiziale qualora lo Stato non si conformi alla decisione della Commissione potrà essere adita la Corte di giustizia, nei modi e termini stabiliti agli artt. 258 e 259 TFUE.

a) Aiuti di Stato alle industrie culturali nel periodo precedente al Trattato di Maastricht

Prima dell'introduzione della norma riguardane gli aiuti alla promozione alla cultura e alla conservazione del patrimonio culturale, gli aiuti erogati alle industrie del campo culturale erano stati considerati ammissibili in base all'art. 107, par. 3, lett. *c)*. Una delle decisioni di maggiore importanza nel periodo precedente al Trattato di Maastricht, ritenuta ammissibile in

²⁹⁹ Gli altri aiuti, che all'art. 107, par. 3 possono considerarsi compatibili con il mercato comune sono volti a favorire regioni dal tenore di vita particolarmente basso (lettera *a)*, quelli destinati a promuovere progetti di comune interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (lettera *b)* e le "altre categorie" di aiuti determinate dal Consiglio su proposta della Commissione (lettera *e)*.

conformità a questa norma, è quella prese dalla Commissione nel c.d *caso greco*.

L'aiuto del governo greco consisteva in una partecipazione alle spese di produzione dei film per non oltre il 50% e si esplicava in diverse forme quali la dazione di somme dirette, misure premiali, prestiti e condizioni favorevoli al finanziamento. La Commissione conveniva che gli aiuti alla cinematografia rientravano nella deroga di cui all'art. 107, par. 3 lett. c) in vista della funzione economica e culturale insieme di tale industria a «condizione che essi siano conformi a tutte le prescrizioni del trattato, in particolare a quelle relative alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione di servizi». La Commissione accettava le considerazioni del governo greco secondo cui, a causa della situazione specifica del cinema, gli aiuti di Stato erano essenziali per il mantenimento e lo sviluppo dell'industria cinematografica, ma subordinava l'approvazione dell'aiuto all'abrogazione delle previsioni in contrasto con la libera circolazione delle persone.³⁰⁰

Allo stesso modo, i piani di aiuti alla cinematografia in Francia, Italia, Germania e Danimarca che imponevano condizioni di nazionalità sono stati valutati dalla Commissione in contrasto alle libertà del mercato interno.³⁰¹ Le restrizioni basate sul criterio della nazionalità non potevano essere mantenute per ragioni di identità culturale.

b) La nuova deroga culturale agli aiuti di Stato introdotta con il Trattato di Maastricht

L'art. 107, par. 3, lett. d) è stato introdotto nel 1992 su richiesta dei paesi Bassi con l'appoggio di Francia, Belgio e Danimarca, e mira a permettere la sopravvivenza di una serie di finanziamenti statali alla cultura, sia quelli destinati alla promozione di artisti e di produttori culturali, sia quelli volti alla conservazione del patrimonio culturale esistente. Per gli aiuti destinati alla cultura, da quanto detto sopra, non vale né un'esclusione, né un'ammissione automatica, ma devono essere valutati caso per caso dalla Commissione che ha un ampio margine discrezionale. Nel esercitare i suoi poteri, la Commissione ha cercato di sviluppare un approccio positivo verso gli aiuti di Stato destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio culturale.³⁰² I piani di aiuti di Stato che hanno come obiettivo primario uno

³⁰⁰ Vedi Decisione della Commissione 89/441/CEE del 21 dicembre 1988, relativa agli aiuti accordati dal governo greco all'industria cinematografica per la produzione di film greci in *GU L 208* del 20.7.1989, pp. 38–41. Nella decisione è specificato che «le regole di concorrenza e quelle relative alla libera circolazione delle persone, dei servizi e del capitali, si applicano senza eccezione alcuna a qualsiasi attività remunerata, sia essa di carattere economico, culturale, sociale o di altro carattere. La cinematografia in quanto attività remunerata soddisfa le condizioni per l'applicazione del trattato CEE».

³⁰¹ Vedi in generale LOMAN A. *ed altri*, *Culture and Community Law*, *op.cit.*, pp. 135 – 138.

³⁰² Per una disamina dell'applicazione dell'art. 107, par. 3 vedi ZAGATO L. "Aiuti di Stato alla cultura: recenti sviluppi", in ROSSI L.S., BARONCINI E. (a cura di), *Rapporti fra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi in onore di Paolo Mengozzi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 219 – 244; PSYCHOGIOPOULOU E. "Cultural mainstreaming in EC State Aid Control" in ID. *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, *cit.*, pp. 293 – 332; TOGO F., "Aiuti di Stato nel settore culturale" in *Aedon* n. 2, 2009,

scopo culturale devono essere valutati in base all'art. 107, par. 3, lett. *d*). Nei casi in cui la promozione delle culture nazionali e regionali è un effetto secondario, gli aiuti di Stato possono essere considerati in base alle altre deroghe previste dal Trattato. Nel corso degli anni, la Commissione ha esaminato diversi regimi di aiuti attuati nel quadro di politiche culturali nazionali che possono essere divisi in due principali categorie: gli aiuti concessi a preservare un'ampia disponibilità di prodotti culturali a livello nazionale, e quelli destinati ad accrescere la conservazione de patrimonio.

c) Gli aiuti di Stato alla cultura: cinema, radio-televisione ed editoria

Nella categoria di aiuti destinati alla promozione dei contenuti culturali attraverso il sostegno alla produzione e distribuzione rientrano il settore dell'audiovisivo, l'editoria e le arti dello spettacolo. Il settore audiovisivo ricopre un ruolo fondamentale per la preservazione e la disseminazione di modelli nazionali culturali; per questa ragione, la Commissione, dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht è stata favorevole verso gli aiuti di Stato che promuovono la creazione audiovisiva. La duplice dimensione economica e culturale di tale settore ha portato la Commissione a considerare che esso non debba essere lasciato solamente alle forze del mercato. Nel periodo dopo Maastricht, la Commissione inizia a definire nello specifico il contenuto culturale della produzione cinematografica. Tra le decisioni più importanti anche per i successivi sviluppi è la c.d. *decisione francese*³⁰³ a seguito della quale e segnatamente dal 2001³⁰⁴, gli aiuti al cinema e all'audiovisivo sono stati in generale ritenuti ammissibili in base alla lett. *d*) dell'art. 107. Nella decisione la Commissione ha enunciato i criteri di compatibilità in base ai quali gli aiuti alla cinematografia possono essere approvati quali aiuti destinati a promuovere la cultura ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. *d*). Tali criteri sono stati successivamente definiti nella Comunicazione del 2001. Per essere ammessi nel quadro del regime derogatorio gli aiuti devono rispettare il *principio di legalità generale*, ovvero non devono contenere elementi in contrasto con disposizioni dei Trattati relative ai settori diversi da quello degli aiuti di Stato, ivi comprese le disposizioni in materia fiscale. Nel valutare i sistemi di aiuti la Commissione deve verificare che

i criteri di ammissibilità previsti dai regimi di aiuti di Stato non contengano elementi in contrasto con le disposizioni del Trattato CE in settori diversi da quello degli aiuti di Stato. La Commissione deve verificare, tra l'altro, che siano rispettati i principi del

³⁰³ Decisione 3/98 della Commissione del 29 luglio 1998 di non sollevare obiezioni al regime francese di aiuti alla produzione cinematografica in *GU C 279* dell'8 settembre 1998.

³⁰⁴ COM/2001/0534 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive in *GU C 43* del 16.2.2002, pp. 6-17.

trattato CE che vietano la discriminazione in base alla nazionalità e sanciscono la libertà di stabilimento, la libera circolazione delle merci e la libertà di prestare servizi³⁰⁵.

Inoltre, l'esecutivo europeo ha chiarito le caratteristiche che tali aiuti devono avere, vale a dire i criteri di compatibilità: gli aiuti devono riguardare un prodotto culturale in senso stretto – ogni Stato membro deve garantire che il contenuto della produzione sovvenzionata sia di natura culturale in base a criteri nazionali verificabili (in osservanza del principio di sussidiarietà). Tale criterio mira ad escludere le produzioni di carattere prevalentemente commerciale e ribadisce la portata limitata della deroga alla lett. *d*). Oltre a questo, almeno il 20% del *budget* del film deve essere speso in altri Stati membri, diversi da quello che ha conferito l'aiuto. In questo modo la Commissione cerca di limitare le *territorialisation clauses*. Queste pongono delle condizioni al rilascio dell'aiuto statale, che viene concesso nella misura in cui viene speso all'interno del territorio dello Stato, pregiudicando in questo modo i principi di libera circolazione. Ancora, per evitare sproporzioni tra Stati membri e stimolare gli incentivi commerciali, l'intensità dell'aiuto non deve superare il 50% del bilancio, salvo che si tratti di film con *budget* limitato. Infine, per prevenire l'esternalizzazione di determinate attività, l'aiuto non può essere destinato a specifiche attività, ad esempio la pubblicità o la produzione, ma deve essere proporzionale alla spesa totale del progetto. Tali criteri dovrebbero consentire un rapporto equilibrato tra l'esigenza di sostenere la creatività culturale nell'ambito cinematografico e la promozione della produzione audiovisiva dell'Unione con l'esigenza di rispettare la normativa dell'Unione sugli aiuti di Stato.

La validità dei criteri enunciati nella Comunicazione era prevista sino al 2004 e i sistemi di aiuti degli Stati membri erano autorizzati fino a quella data. In quell'occasione la Commissione si impegnava ad esaminare la questione del livello massimo di «territorializzazione» ammissibile.³⁰⁶ Successivamente però, pur sottolineando i timori riguardo a tali clausole, la Commissione riteneva che esse potessero essere ulteriormente giustificate, al fine di garantire il mantenimento di competenze umane e tecniche per la realizzazione di opere a carattere culturale ed ha prorogato l'applicazione dei succitati criteri fino al 2007,³⁰⁷ poi riconfermati per altri tre anni nel 2009.³⁰⁸

³⁰⁵ COM/2001/0534 (vedi nt. 26), punto 11 (a).

³⁰⁶ Se è vero che una certa dose di territorializzazione della spesa è necessaria per mantenere le competenze umane indispensabili per la produzione di opere culturali, tuttavia tali clausole, obbligando i produttori a spendere una parte del *budget* nello stato membro che ha concesso l'aiuto potrebbe costituire un ostacolo alla libertà del mercato – alla libera circolazione dei lavoratori, dei beni e dei servizi all'interno dell'Unione e nel contempo contribuire alla frammentazione del settore cinematografico europeo.

³⁰⁷ Comunicazione della Commissione, sul seguito alla comunicazione della Commissione su taluni aspetti

Il fatto che la Commissione voleva mantenere un significato restrittivo dell'eccezione culturale, soprattutto nel settore audiovisivo, lo possiamo dedurre anche dai casi sorti nel settore radio-televisivo. Rileva in questo senso il caso della società francese di produzione audiovisiva (*SPF*), alla quale il governo francese concedeva un aiuto³⁰⁹. La Commissione decideva che l'aiuto concesso costituisce un aiuto in base all'art. 87, par. 1 e che «la natura delle attività della *SPF* non permetteva del resto neppure di invocare l'obbligo di servizio pubblico connesso alla promozione della cultura e della conservazione del patrimonio, che avrebbe eventualmente potuto giustificare un sostegno dello Stato», escludendo quindi la possibilità della deroga ex art. 107, par 3, lett. *d*).³¹⁰ Un altro esempio dell'applicazione restrittiva delle esenzioni al divieto di aiuti si surge nel caso di sostegno alle TV locali della comunità belga di lingua francese. In tale occasione, richiamando la Comunicazione sull'applicazione ai servizi di radiodiffusione delle regole sugli aiuti di Stato³¹¹, la Commissione affermava la necessità di applicazione restrittiva delle esenzioni al divieto di aiuti di Stato. «Ai fini applicativi dell'art. 87 par. 3, lett. *d*), ciò significa che la nozione di cultura non comprende al proprio interno né quella dell'educazione permanente, né quella di informazione pluralista in una società democratica».³¹²

Passando al campo editoriale, esemplificativa è la decisione relativa agli aiuti concessi dallo Stato francese alla *Cooperative d'exportation du livre français (CELF)* del 2004.³¹³ I membri della cooperativa *CELF*, alcuni editori francesi, gestivano gli ordinativi di libri francesi provenienti da librerie con sede all'estero. In tale caso l'aiuto consisteva in un

giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive del 26 settembre 2001, in *GU C* 123 del 30 aprile 2004.

³⁰⁸ Comunicazione della Commissione, relativa ai criteri di valutazione degli aiuti di Stato di cui alla Comunicazione della Commissione su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive del 26 settembre 2001 in *GU C* 31 del 7 febbraio 2009.

³⁰⁹ 97/238/CE: Decisione della Commissione del 2 ottobre 1996 relativa all'aiuto accordato dal governo francese alla società di produzione audiovisiva *Société française de Production* in *GU L* 95 del 10.4.1997, pp. 19-24.

³¹⁰ Poco dopo la Commissione veniva chiamata a pronunciarsi su un nuovo piano di aiuti di Stato alla *SPF*, giudicando questa volta l'aiuto compatibile ex art. 107, par 3, lett. *c*). Questa scelta era praticamente imposta dal governo francese che non forniva alcun elemento idoneo a giustificare l'aiuto sulla base di considerazioni culturali e quindi "obbligava" la Commissione ad analizzare l'aiuto dal punto di vista degli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche.

³¹¹ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione in *GU C* 320 del 15 novembre 2001, pp. 5 – 11.

³¹² ZAGATO L. "Aiuti di Stato alla cultura: recenti sviluppi?", *cit.*, p. 232.

³¹³ Decisione della Commissione 2005/262/CE del 20 aprile 2004, in *GUCE L* 085 del 02.04.2005, pp. 27-57. A tale decisione si giunge dopo un lungo procedimento: il tribunale di primo grado aveva annullato una precedente decisione della Commissione (decisione 1999/133/CE del 10 giugno 1998) che dichiarava illegittimo l'aiuto concesso alla *Coopérative d'exportation di livre français (CELF)*, seppure compatibile in base all'eccezione culturale, per mancanza della previa notifica alla Commissione. Vedi anche Corte di giustizia, 12 febbraio 2008, *Coopérative d'exportation di livre français (CELF)* contro *SIDE*, causa C-166/06. I giudici hanno privilegiato l'aspetto delle finalità culturali all'origine dell'aiuto: l'esenzione era quindi accordata in base all'art. 107, par 3, lett. *d*).

contributo finanziario sui costi di distribuzione, fornito per consentire agli editori di poter soddisfare piccoli ordinativi di opere francesi provenienti dall'estero, che altrimenti non sarebbero stati remunerativi. La Commissione riconosceva l'obiettivo culturale dell'aiuto ed faceva espresso riferimento alla diversità culturale, sottolineando il legame tra le disposizioni 107 e 167. L'esecutivo europeo affermava che la tutela e la promozione della diversità culturale figuravano tra i principi fondanti del modello europeo e che il Trattato stesso «impone alla Comunità e agli Stati membri che la compongono di promuovere la diversità culturale nelle loro relazioni internazionali, come contributo ad un ordine mondiale fondato sullo sviluppo sostenibile, la coesistenza pacifica e il dialogo fra le culture»³¹⁴. In base a queste considerazioni la Commissione concludeva che le autorità francesi avevano attuato una politica culturale che aveva risposto agli obiettivi fissati dal Trattato e affermava che gli aiuti destinati alla cultura non erano tali da incidere sulla concorrenza, potendo pienamente rientrare nell'eccezione prevista dall'art. 107, par 3, lett. *d*).

In seguito la Commissione, pur richiamando la propria decisione *CELF*, dichiarava compatibili con il mercato interno gli aiuti concessi dall'Italia, sotto forma di sovvenzione in conto interessi, a favore di imprese operanti nel settore editoriale e gli aiuti sotto forma di credito d'imposta a favore di imprese che producevano prodotti editoriali, ma ai sensi dell'art. 107, par 3, lett. *c*)³¹⁵. La Commissione rilevava che lo stanziamento di fondi previsto dalle autorità italiane non mirava alla promozione esplicita della cultura, ma che i fondi erano utilizzati a sostegno di investimenti realizzati da imprese che producevano prodotti editoriali in lingua italiana.³¹⁶ Per questo motivo «misure in questione non soddisfino l'interpretazione restrittiva richiesta ai fini dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera *d*)».

d) Gli aiuti di Stato alla cultura: conservazione del patrimonio culturale

Dopo l'analisi degli aiuti di Stato alla cultura che riguardano la promozione della creazione culturale, si passa ora alla parte dell'art. 107, par. 3, lett. *d*) che concerne la conservazione del patrimonio culturale. A causa della duplice dimensione del patrimonio

³¹⁴ Punto 138 della decisione 2005/262/CE in *GUCE L 085* del 02.04.2005, pp. 27-57.

³¹⁵ Decisione della Commissione 2006/320/CE del 30 giugno 2004, in *GUCE L 118* del 03.05.2006, pp. 8 – 17.

³¹⁶ Specificando al punto 53 della decisione che: “benché le misure di cui trattasi possano in ultima analisi favorire l'apprendimento e la diffusione della lingua e della cultura italiana, data l'assenza nelle misure in causa di qualsiasi indicazione specifica di ordine pedagogico o di apprendimento linguistico, il fatto di considerarle come misure basate sulla cultura equivarrebbe ad attribuire alla cultura un significato indebitamente vasto” e al punto 55: “data l'ampiezza delle misure in esame e considerata la descrizione estremamente generica delle pubblicazioni sovvenzionabili, le misure in causa sembrano essenzialmente destinate a promuovere la diffusione di prodotti editoriali in italiano, lingua che è il comune denominatore dei due regimi, anziché a promuovere la cultura e la lingua italiana”.

culturale quale fattore di identità e strumento che favorisce l'interazione culturale, gli aiuti di stato destinati a promuovere la conservazione e la gestione del patrimonio hanno occupato una posizione di primo piano tra gli strumenti usati dagli Stati per salvaguardare il retaggio culturale nazionale.

Chiamata ad esaminare vari schemi di aiuti di stato, la Commissione ha stabilito un sistema di valutazione che si tiene al passo con gli aiuti di Stato nazionali.³¹⁷

Nel caso inglese relativo alle misure di sostegno per la ricostruzione del Molo ovest di Brighton³¹⁸, la Commissione ha stabilito che probabilmente non si rientra neppure in un'ipotesi dell'aiuto di Stato ex art. 107, par. 1, ma che in ogni caso il Regno Unito si può senz'altro avvalere della deroga ex par. 3, lett. d). Anche nel caso dello schema *National Heritage Memorial Fund* si ha la deroga agli aiuti. Il RU ha presentato uno schema di aiuti molto vasto e in conseguenza della sua genericità la Commissione ha provveduto a individuare due tipologie di aiuti che potevano ricadere nell'art. 107, par. 3, lett. d): gli aiuti al rinnovo di palazzi e agli oggetti fisici e gli aiuti alla protezione e conservazione di risorse culturali intangibili sia accompagnati che non da oggetti fisici. In questo caso la Commissione ha individuato "*strong beneficial aspects for various areas of life*", beneficio che non può essere misurato in termini finanziari, tanto più che l'art. 167, par. 2 individua la «conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale» come area in interesse comunitario. Si apre in tal modo la strada per una riconsiderazione profonda della nozione di «promozione della cultura e conservazione del patrimonio».

F) Cultura nella giurisprudenza della Corte di giustizia successiva all'introduzione dell'art. 167

L'analisi della giurisprudenza della Corte rivela una scarsità di sentenze, pronunciate dopo il 1992, che si basano o solamente fanno menzione dell'art. 167. Il riferimento alla norma si rinviene spesso, però in modo marginale o in maniera funzionale, non essendo la materia del contendente quella culturale. In questo senso si può ricordare la sentenza *Annibaldi*³¹⁹. La domanda pregiudiziale era stata sollevata nell'ambito di una controversia tra il signor Annibaldi, da un lato, e il Comune di Guidonia e la Regione Lazio, dall'altro, in ordine al diniego, nei confronti dell'interessato, di un'autorizzazione a impiantare un frutteto nell'area di un parco regionale. La legge regionale del Lazio 22/1996 istituiva il parco naturale-

³¹⁷ PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Consideration*, cit. p. 325.

³¹⁸ State Aid N 560/01 e NN 17/02 – *United Kingdom. Brighton West Peer*, Brussels 09/04/2002, C (2002) 942 fin.

³¹⁹ Corte di Giustizia, 18 dicembre 1997, *Daniele Annibaldi c. Sindaco del Comune di Guidonia e Presidente Regione Lazio*, causa C-309/96 in Racc. 1997 p. I-7493.

archeologico regionale dell'Inviolata, con lo scopo di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio e vietava lo svolgimento di alcune attività all'interno del parco. Il signor Annibaldi riteneva che tale legge inducesse un esproprio senza indennizzo e di conseguenza che fosse in contrasto con gli art. 40 e 52 (oggi 40 e 49 TFUE), con i principi generali del diritto, in particolare quelli connessi alla proprietà, all'impresa e alla parità di trattamento da parte delle autorità nazionali. La Corte accertava che la norma in questione non rientrava nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, ma nonostante ciò menzionava espressamente l'art 3 TCE (oggi 3 TUE) con riferimento agli obiettivi della Comunità riguardanti l'agricoltura e l'ambiente ed altrettanto l'art. 128 (oggi 167). I giudici della Corte stabilivano che «poiché il parco è stato istituito al fine di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio interessato, la legge regionale sia diretta a scopi diversi da quelli perseguiti dalla politica agricola comune» e quindi non rientrava nell'ambito di applicazione del Trattato.

Molte decisioni con oggetto la materia culturale trattano di mere questioni finanziarie. In questo senso si può citare la sentenza del 23 febbraio 1999³²⁰, concernente la decisione 96/664/CE³²¹ sull'adozione di un programma pluriennale per la promozione della diversità linguistica della Comunità nella società dell'informazione (MLIS). Il Parlamento aveva richiesto l'annullamento della decisione in questione giacché questa, a suo parere, avrebbe dovuto avere come base giuridica oltre che l'art. 157 (oggi 173 TFUE) anche l'art. 128 (oggi 167 TFUE). Il Consiglio aveva consultato il Parlamento, che si era pronunciato dall'inizio per la necessità di un doppio fondamento giuridico e aveva proposto diversi emendamenti, rilevando l'aspetto culturale del programma³²². La Commissione a sua volta aveva affermato che il principale obiettivo della proposta era incoraggiare azioni industriali intese a fornire servizi multilingui, quindi il Parlamento vedendo respinte le sue istanze aveva presentato ricorso avanti alla Corte. I giudici in questo caso accoglievano la posizione della Commissione

³²⁰ Corte di Giustizia, 23 febbraio 1999, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-42/97, in *Racc.* 1999, p. I – 869.

³²¹ Decisione del Consiglio n. 96/664/CE del 21 novembre 1996 riguardante l'adozione di un programma pluriennale per la promozione della diversità linguistica della Comunità nella società dell'informazione in *GU L 306 del 28.11.1996*, pp. 40–48.

³²² Il ricorso del Parlamento è basato sulla considerazione secondo cui la ricchezza linguistica della Comunità fa parte del patrimonio culturale di cui la Comunità ha il compito di assicurare la conservazione e la salvaguardia ai sensi dell'art. 128, n. 2, secondo trattino, del Trattato. Ora, il programma MLIS, mirando alla «promozione della diversità linguistica della Comunità», perseguirebbe un obiettivo culturale e avrebbe dovuto quindi essere adottato anche sulla base di tale art. 128, oltre che del fondamento giuridico preso in considerazione. Più in particolare, il Parlamento rileva che la menzione della «promozione» nel titolo della decisione controversa dimostra che si tratta di un'azione di incentivazione ai sensi dell'art. 128, n. 5, del Trattato, che va ben oltre l'obbligo derivante dal n. 4 dello stesso articolo, che si limita a richiedere che la Comunità tenga conto degli aspetti culturali nelle azioni che svolge ai sensi di altre disposizioni del Trattato. (Punti 26 e 27 della Sentenza della Corte.)

ritenendo che per aversi una doppia base giuridica non è sufficiente la doppia finalità perseguita dalla decisione, o il fatto che dall'analisi del contenuto emerga l'esistenza di una duplice componente, piuttosto dal fine e dal contenuto della decisione sarebbe dovuto emergere un intreccio indissociabile tra industria e cultura. La Corte inoltre precisava che «tale interpretazione è compatibile con la lettera stessa dell'art. 128, n. 4, del Trattato, secondo cui la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del Trattato». Risulta chiaramente da questa pronuncia come un'azione dell'Unione che presenti aspetti culturali non comporti necessariamente il ricorso all'art. 167 come fondamento giuridico, allorché la cultura non costituisca una componente essenziale e indissociabile dall'altra componente sulla quale è basata l'azione di cui trattasi. La valutazione dell'essenzialità e dell'indissociabilità rimane a discrezione della Corte.

Altro caso da ricordare in questo contesto è *Commissione c. Belgio*³²³, avente ad oggetto la domanda volta a far chiarire che il Regno del Belgio era venuto meno agli obblighi imposti dalla direttiva “Televisioni senza frontiere”. La Commissione presentava un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno del Belgio era venuto meno agli obblighi che gli incombevano in forza della direttiva del Consiglio 89/552/CEE di vigilare sulle trasmissioni televisive assicurando la loro libertà di ricezione e la ritrasmissione sul proprio territorio. Il governo belga sosteneva che il sistema istituito con il decreto 1987, che mirava a far rispettare alcuni obiettivi culturali, si giustificava in quanto la direttiva 89/552 andava interpretata alla luce dell' art. 128 (oggi 167) del Trattato. Queste argomentazioni venivano rigettate dai giudici, quali dicevano che se la direttiva 89/552 in particolare tramite il regime disposto dagli artt. 4 e 5, effettivamente mirasse a perseguire obiettivi culturali, tuttavia ciò non permetteva di invocare l'art. 128 in deroga al sistema istituito, ovvero l'art. 128 non poteva giustificare un regime più restrittivo di quello sancito dalla direttiva.

Un approccio differente, più sensibile all'eccezione culturale, si riscontra nel caso *Metronome Musik GmbH c. Music Point Hokamp GmbH*³²⁴. Nel caso si faceva questione della direttiva comunitaria sul diritto di noleggio³²⁵ che all'art. 1 par 1 dispone che gli Stati membri riconoscano all'autore il diritto di autorizzare o proibire il noleggio o il prestito degli originali e delle copie di opere protette dal diritto d'autore. La direttiva era attuata in Germania con la

³²³ Corte di giustizia, 10 settembre 1996, *Commissione c. Regno del Belgio*, causa C-11/95 in *Racc.* 1996, p. I-4115.

³²⁴ Corte di giustizia, 28 aprile 1998, *Metronome Musik GmbH c. Music Point Hokamp GmbH*, causa C-200/96 in *Racc.* 1998 p. I-1953.

³²⁵ Direttiva 92/100/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1992, concernente il diritto di noleggio, il diritto di prestito e taluni diritti connessi al diritto di autore in materia di proprietà intellettuale in *GUL 346 del 27.11.1992*, pp. 61-66

legge del 23 giugno 1995 che modificava la normativa allora vigente in quel paese. La questione era sorta nell'ambito della *Metronome* – produttrice di supporti sonori e la *Hokamp* che svolgeva attività di noleggio di tali dischi³²⁶. Il giudice di Colonia aveva sollevato la questione pregiudiziale, prospettando il problema che la norma comunitaria specifica fosse contraria ai principi fondamentali del diritto comunitario, violando attraverso l'instaurazione di un diritto esclusivo di noleggio, il principio dell'esaurimento del diritto di distribuzione nei casi di messa in vendita di opere protette dal diritto d'autore. Nella decisione la Corte faceva esplicito riferimento all'art. 30 TCE (oggi 36 TFUE) ricordando che il suddetto principio «discende dalla costante giurisprudenza della Corte secondo cui, pur permettendo l'art. 36 del Trattato CE che si deroghi alla libera circolazione dei beni a motivo dei diritti riconosciuti dalla legislazione nazionale in materia di tutela della proprietà industriale e commerciale, tali deroghe sono ammesse soltanto se giustificate dalla tutela dei diritti costituenti lo specifico oggetto di detta proprietà». ³²⁷ I giudici stabilivano che

l'introduzione, da parte del legislatore comunitario, di un diritto di noleggio esclusivo non costituirebbe dunque una violazione del principio dell'esaurimento del diritto di distribuzione, il cui oggetto e campo di applicazione sono differenti ³²⁸.

La Corte affermava che la direttiva aveva lo scopo «d'istituire una tutela giuridica armonizzata [...] diretta ad eliminare quelle differenze tra le legislazioni nazionali che [potevano] provocare il sorgere di barriere commerciali, distorsioni della concorrenza e

³²⁶ La *Metronome*, produttrice del disco *Planet Punk*, aveva citato la *Hokamp* dinanzi al giudice di Colonia e aveva ottenuto un provvedimento d'urgenza che inibiva il noleggio di tale disco. *Hokamp* aveva sollevato il procedimento d'opposizione avverso al detto provvedimento inibitorio, durante il quale il tribunale tedesco aveva sollevato la questione pregiudiziale.

³²⁷ Punto 14 della sentenza della Corte. In particolare i giudici hanno sostenuto che «il diritto di esclusiva garantito dalle leggi in materia di proprietà industriale e commerciale ha esaurito i suoi effetti quando un prodotto è stato lecitamente posto in vendita nel mercato di un altro Stato membro dallo stesso titolare del diritto o con il suo consenso». Cfr. Corte di giustizia, 20 gennaio 1981, cause riunite 55/80 e 57/80, *Musik-Vertrieb membran e K-tel International*, in *Racc.* p. 147 e Corte di giustizia, 22 gennaio 1981, causa 58/80, *Dansk Supermarked*, in *Racc.* p.181. Le opere letterarie ed artistiche possono essere oggetto di uno sfruttamento commerciale diverso dalla semplice vendita dei relativi supporti materiali. Questo è il caso, per esempio, del noleggio di videocassette che è diretto ad un pubblico distinto da quello della vendita e che costituisce un'importante fonte potenziale di reddito per gli autori di film. Cfr. Corte di giustizia, 17 maggio 1988, causa 158/86, *Warner Brothers e Metronome Video* in *Racc.* p. 2605. Si veda a commento e anche per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte relativa all'applicazione degli artt. 28 – 30 (oggi 34-36 TFUE) ZAGATO L. *L'antionomia dei beni materiali/beni immateriali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle CCEE* in FORLATI L., ZAGATO L. (a cura di), *Cultura e innovazione nel rapporto tra ordinamenti*, Quaderni AIDA, 2, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 101 – 167.

³²⁸ Punto 20 della Sentenza. La Corte riprende gli argomenti secondo cui la messa in circolazione del supporto sonoro non può, per definizione, rendere leciti altri atti di sfruttamento dell'opera protetta che hanno natura diversa dalla vendita o da qualunque altro atto lecito di distribuzione. È il caso del diritto di rappresentazione pubblica dell'opera, già stabilito dalla Corte nella pronuncia del 13 luglio 1989, causa 395/87, *Tournier* in *Racc.* 1989, p. 2521 e appunto del diritto di noleggio, come già stabilito nella pronuncia *Warner Brothers* (vedi nota precedente).

nuocere al completamento e al buon funzionamento del mercato interno». Rilevante ai fini di questo elaborato è l'esplicito riferimento della Corte all'art. 128 (167 TFUE) affermando che «lo sviluppo culturale della Comunità fa parte degli obiettivi sanciti dall'art. 128 del Trattato CE [...] inteso in particolare a incoraggiare la creazione artistica e letteraria».

Fino a qui si può evincere come la Corte non considera quasi mai l'art 167. quale norma giustificativa di interventi culturali nazionali, piuttosto esso funge da supporto al parametro di cui all'art 36 TFUE. In questo modo i confini delle esigenze culturali imperative che possono giustificare deroghe alle libertà di circolazione vengono tracciati dalla Corte caso per caso.

Oltre ai casi nei quali l'art. 167 è esplicitamente menzionato, esiste una schiera di casi in cui i giudici bilanciano le esigenze culturali con quelle del mercato interno, in linea di continuità con le sentenze pre – Maastricht.³²⁹ A conferma di questa tesi è opportuno considerare la pronuncia nel caso *Bosman*³³⁰. Nella sentenza, i giudici rigettavano le istanze tedesche in base alle quali lo sport sarebbe un'attività culturale prima che economica. La Court d'appel di Liegi poneva una domanda in via pregiudiziale alla Corte, *inter alia* sulla conformità agli art. 45, 85 e 86 TCE dell'inclusione, da parte di associazioni o federazioni sportive, nazionali ed internazionali, nei rispettivi regolamenti, di norme limitative della partecipazione di giocatori stranieri ma cittadini comunitari. L'UEFA faceva valere che le autorità comunitarie hanno sempre rispettato l'autonomia dell'attività sportiva e che è difficilissimo distinguere gli aspetti economici del calcio da quelli sportivi. Il governo tedesco sottolineava che nella maggior parte dei casi uno sport come il calcio non ha indole di attività economica. Rilevava in seguito che lo sport in generale presenta analogie con la cultura, ricordando che, ai sensi dell'art. 128, n. 1, del Trattato CE, la Comunità doveva rispettare la diversità nazionale e regionale delle culture degli Stati membri. La Corte respingendo le argomentazioni tedesche, affermava invece che il calcio è a pieno titolo attività economica e che la portata della libera circolazione dei lavoratori, garantita dall'art. 48 del Trattato e che costituisce una libertà fondamentale nel sistema della Comunità, non può essere limitata

³²⁹ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, cit. p. 53 ss. L'autrice sostiene che è difficile notare un cambio significativo nell'approccio della Corte successivo all'introduzione dell'art. 167 par 4. Fatto questo che non deve sorprendere dato che anche antecedentemente all'introduzione del TUE con il Trattato di Maastricht la Corte aveva accordato ai fattori culturali un riconoscimento specifico, oltre a quello indicato esplicitamente al Trattato. Di conseguenza, è possibile che i giudici considerassero che il par 4. aggiungesse poco, (o niente) alla loro giurisprudenza precedente. In questo senso anche CUNNINGHAM C.B., "In defense of member state culture: the unrealized potential of article 151 (4) of the EC treaty and the consequences for EC cultural policy" in *Cornell International Law Journal*, 2001, pp. 119-163.

³³⁰ Corte di giustizia, 15 dicembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri c. Jean-Marc Bosman e altri*, causa C-415/93 in *Racc.* 1995 p. I-4921.

dall'obbligo della Comunità di rispettare, quando esercita le competenze di rilievo ridotto attribuitele dall'art. 128, n. 1, del Trattato CE in campo culturale, la diversità delle culture degli Stati membri sul piano nazionale e regionale.³³¹ In questo caso la Corte non ha fatto alcun riferimento al par. 4 dell'art. 128 TCE (167 TFUE), ne ha cercato di mettere questo in relazione con il par. 1 dello stesso articolo. I giudici hanno affrontato la presa in considerazione dei fattori culturali in linea con la giurisprudenza avviata prima del 1992, ovvero come interessi generali che possono giustificare la imposizione delle restrizioni sulle libertà dell'Unione – anche se, nel caso in specifico, tale giustificazione non era realizzata.

La Corte, anche dopo il 1992, tutela il lavoratori della cultura in quanto “lavoratori”, agendo sul principio della libertà di stabilimento. Il caso *Commissione c. Repubblica Ellenica*³³² veniva portato davanti alla Corte a seguito della diffida da parte della Commissione al governo ellenico, dovuta al rifiuto da parte dell'ente lirico dell'Opera si Atene ad assumere un musicista tedesco a causa della sua cittadinanza. In questo caso i giudici affermavano che il requisito della cittadinanza richiesto dalla normativa greca per coloro che svolgano la propria attività in enti pubblici non può rientrare nella deroga prevista all'art. 39, par 4 TCE (oggi art. 45 par 4 TFUE)³³³, rinvenendo che questa doveva essere interpretata restrittivamente.

Nella sentenza *Gerritse*³³⁴ la Corte cercava di rivedere il sistema di tassazione che potenzialmente poteva ledere i professionisti stranieri del settore culturale in confronto ai musicisti residenti e per questo rischiava di scoraggiare l'accesso ai servizi culturali in uno Stato membro diverso dallo stato di residenza. Il caso era sorto nel corso di una causa tra un musicista olandese, che lavorava in una stazione radio in Germania e le autorità tedesche in materia di tassazione *Finanzamt Neukölln-Nord*. La tassazione diretta non rientra nell'ambito d'applicazione dell'Unione tuttavia, è consolidata giurisprudenza che i poteri detenuti dagli Stati membri siano attuati in coerenza con il diritto dell'Unione e soprattutto non devono violare le libertà fondamentali garantite dai Trattati. La Corte osservava che «le spese professionali di cui si tratta sono direttamente connesse all'attività che ha generato i redditi

³³¹ In particolare il punto 78 della sentenza: «Nemmeno può essere accolto l'argomento relativo alle pretese analogie fra sport e cultura, giacché la questione sollevata dal giudice nazionale verte non già sulle condizioni dell'esercizio di competenze comunitarie di rilievo limitato, come quelle basate sull'art. 128, n. 1, ma sulla portata della libera circolazione dei lavoratori, garantita dall'art. 48, che costituisce una libertà fondamentale nel sistema della Comunità (v., in particolare, sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 16).»

³³² CGCE 2 luglio 1996, C-290/94, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica* in Racc. 1996 p. 3285

³³³ L'art 45 TFUE fa parte del Titolo IV sulla Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, Capo I sui lavoratori e assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. Il paragrafo 4 deroga dall'articolo gli impieghi della pubblica amministrazione.

³³⁴ Corte di giustizia, 12 giugno 2003, *Arnoud Gerritse contro Finanzamt Neukölln-Nord.*, causa C-234/01 in Racc. 2003 p.I-5933.

imponibili in Germania, cosicché i residenti e i non residenti sono, sotto questo profilo, posti in una situazione analoga». Pertanto una normativa nazionale che, in materia di imposizione fiscale, negava ai non residenti la detrazione delle spese professionali, concessa invece ai residenti, rischiava di sfavorire principalmente i cittadini di altri Stati membri e comportava pertanto una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità, contraria, in via di principio, agli artt. 59 e 60 del Trattato (oggi 56 e 57 TFUE). La Corte pur non mostrando sensibilità rispetto verso la “culturalità” dell’attività, con la sua decisione favoriva la mobilità degli artisti oltre i confini nazionali, incrementando in tal modo le reali possibilità di accesso alla cultura. «La disponibilità della Corte ad allineare il sistema nazionale di trattenute del reddito con il principio della parità di trattamento, mira a creare le condizioni che stimolino una maggiore partecipazione nella vita culturale degli Stati membri diversi dallo Stato membro di residenza.»³³⁵

Il modello multi – culturale promosso dalla Corte è riscontrabile in altri casi, nonostante in essi non si faccia esplicita menzione dell’art 167. Il caso *De Coster* era sorto da una controversia concernente la tassa sulle antenne paraboliche imposta dal comune di Watermael – Boitsfort in Belgio. La Corte affermava che la misura locale rappresentava una restrizione alla libera prestazione dei servizi e che non è proporzionale agli scopi ambientali che la misura voleva perseguire.³³⁶ La tassa locale si applicava solamente ai programmi trasmessi via satellite; mentre la maggior parte delle emissioni radiotelevisive stabilite in Belgio godevano di accesso illimitato alla distribuzione via cavo nello Stato membro medesimo, ciò non valeva per le emissioni provenienti da enti di radiodiffusione stabiliti in altri Stati membri, ovvero i programmi diffusi da altri Stati membri non sarebbero potuti essere captati senza antenne paraboliche.³³⁷ Di conseguenza

³³⁵ PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations...*cit., p. 149. Sulla stessa linea anche la sentenza Corte di giustizia, 15 giugno 2006, *Commissione c. Repubblica Francese*, causa C-255/04 in *Racc. 2006*, p. I-5251. Anche in questo caso i giudici non hanno avuto riguardo della culturalità dell’attività: chiamati a pronunciarsi in ordine di un ricorso in adempimento, i giudici facendo leva solo sulle definizioni di lavoro e prestazione di servizi, dichiarano che la Repubblica Francese, subordinando la concessione di una licenza ad un’agenzia di collocamento di artisti e imponendo la presunzione di lavoro subordinato ad un artista riconosciuto come prestatore di servizi stabilito nel suo Stato membro di origine è venuta a meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell’art 49 TCE (56 TFUE).

³³⁶ Punto 7 della sentenza: «il comune di Watermael-Boitsfort precisava che l'imposta sulle antenne paraboliche era stata istituita nel tentativo di arginare la proliferazione anarchica di tali antenne sul territorio del comune e di preservare, in tal modo, la qualità dell'ambiente».

³³⁷ Punto 32: la Commissione ha fatto presente che, mentre le emissioni televisive emanate da enti di radiodiffusione stabiliti in Belgio godono di accesso illimitato alla distribuzione via cavo nello Stato membro medesimo, ciò non vale per le emissioni provenienti da enti di radiodiffusione stabiliti in taluni altri Stati membri. Il numero di reti danesi, greche, italiane, finlandesi o svedesi che possono essere diffuse in Belgio via cavo sarebbe quindi particolarmente limitato; a tal riguardo la Commissione menziona al massimo una rete per ogni Stato, talvolta nessuna. Conseguentemente, la maggior parte delle emissioni radiotelevisive diffuse da tali Stati membri non potrebbero essere captate senza antenne paraboliche.

l'imposta sulle antenne paraboliche istituita dal regolamento di cui trattasi [era] idonea ad ostacolare soprattutto le attività degli operatori nel settore della radiodiffusione o della trasmissione televisiva stabiliti in Stati membri diversi dal Regno del Belgio, mentre [garantiva] un vantaggio particolare al mercato interno belga ed alle attività di radiodiffusione e di teledistribuzione interne a tale Stato membro.

Se il ragionamento della Corte seguiva una natura prettamente economica, il suo effetto finale permetteva una maggiore possibilità per la trasmissione di programmi stranieri, aumentando l'accessibilità a diversi contenuti culturali nel mercato nazionale.

In una situazione opposta, nella causa *Commissione c. Italia* la questione verteva sulle misure che facilitano l'accesso alle attività culturali, usando il criterio di residenza per determinare l'eleggibilità per alcuni benefici a livello locale. Il caso concerneva le agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei statali decentralizzati, riservate unicamente ai cittadini italiani (Venezia, Treviso) o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni (Firenze e Padova) escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfacessero le stesse condizioni oggettive di età. La Corte dichiarava che l'Italia era venuta meno agli obblighi incombenti ai sensi degli artt. 12 TCE e 49 TCE (oggi artt. 18 e 56 TFUE). La Corte aveva già stabilito che il principio di parità di trattamento (del quale all'art. 56 TFUE) vietava non soltanto le discriminazioni palesi (dirette) basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, poteva produrre, in pratica, lo stesso risultato (discriminazione indiretta). In coerenza con questa posizione la Corte, non accoglieva l'argomentazione del governo italiano secondo cui il sistema introdotto, dovuto agli alti costi della gestione dei beni culturali, «sarebbe giustificato da motivi di coerenza del sistema fiscale, in quanto tali agevolazioni costituirebbero il corrispettivo del pagamento delle imposte mediante le quali tali cittadini o residenti partecipano alla gestione dei siti considerati» (punto 18). Inoltre la Corte affermava che né la necessità di preservare la coerenza del regime fiscale né le considerazioni di ordine economico avanzate dal governo italiano rientravano tra le eccezioni ammesse dall'art. 46 CE (52 TFEU) e che le stesse non potevano essere ragioni imperative di interesse generale atte a giustificare le agevolazioni di cui trattasi.

La decisione della Corte, diretta ad assicurare la parità di trattamento dell'accesso alla cultura a prescindere delle considerazioni nazionali o di residenza, lascia alcune questioni irrisolte. L'obbligo di concedere la libera entrata ai musei locali sia ai residenti sia ai non residenti mette a prova le finanze delle autorità locali riducendo sostanzialmente i fondi

disponibili per la conservazione, che può comportare il rischio di un impatto negativo sulla salvaguardia del patrimonio. Inoltre, il trattamento identico che la Corte ha riservato nell'affrontare la discriminazione diretta e indiretta non è per tutti convincente.³³⁸

A questo punto è possibile dire che apparentemente l'art. 167 TFUE ha avuto scarsa rilevanza sulla giurisprudenza della Corte di giustizia. Da un lato la Corte, tende a far ricadere la regolamentazione degli ambiti culturali nell'ambito della regolamentazione del libero mercato, dall'altro i fattori culturali e le norme nazionali sono bilanciate tramite ricorso all'art. 36 TFUE. Il conflitto con gli Stati membri viene evitato dagli giudici adottando una «forma non intensiva dell'esame di proporzionalità»³³⁹, contribuendo in questo modo a creare un equilibrio dinamico tra fronti dell'Unione e statali.

L'inserimento di un articolo sulla cultura non ha dominato i negoziati sul trattato di Maastricht. Questioni come l'unione monetaria o la riforma sociale hanno prevalso nella discussione ed erano il punto centrale del processo d'attuazione e ratifica. Tuttavia, con il trattato unico la cultura entra a far parte dell'ambito dell'Unione e porta le istituzioni ad esplorare la nuova competenza attribuitagli. Dal 1992 l'azione dell'Unione, relativa all'art. 167, si è basata principalmente sul primo e secondo paragrafo del detto articolo. La nuova competenza che queste norme attribuiscono all'Unione veniva esercitata soprattutto attraverso programmi di finanziamento di progetti culturali. Se si considera l'impatto dell'art. 167 nella sfera giudiziaria, soprattutto in riferimento al par.4 è difficile rinvenire un cambiamento nell'approccio adottato già prima dell'introduzione della norma culturale. La Corte ha tendenzialmente evitato riferimenti diretti alle questioni culturali formulando il proprio ragionamento su principi quali la libertà di circolazione, di stabilimento o parità di trattamento. I fattori culturali erano, sin dall'inizio, bilanciati alle libertà economiche, che ha dato luogo ha occasioni in cui garantire standard multi culturali nello spazio europeo. La difficoltà a rinvenire un sensibile cambio nell'approccio giurisprudenziale è data proprio dal fatto che la Corte, «già prima dell'inserimento dell'art. 167 TFUE si è mossa per offrire ai fattori culturali un riconoscimento specifico, oltre a quello indicato esplicitamente nel trattato»³⁴⁰.

SEZIONE III. I programmi

A) Programmi di prima generazione: Caleidoscopio, Arianna, Raffaello

³³⁸ A commento si veda DAVIES G., "Any Place I Hang My Hat? or: Residence is the New Nationality" in *European Law Journal*, Vol. 11, No. 1, 2005, pp. 43–56.

³³⁹ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law...*, cit. p. 37.

³⁴⁰ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law...*, cit., p. 55

Con il Trattato di Maastricht veniva introdotta, lo si è visto, la base giuridica per l'azione nel contesto della cultura. La cooperazione culturale diventava un obiettivo riconosciuto dell'azione dell'Unione. Ciò consentiva una maggiore sistematicità nell'organizzazione delle attività culturali dell'Unione fino ad allora intraprese, risultando in una serie di programmi pilota e successivi programmi settoriali. Un primo periodo, fino all'anno 2000, vede il varo di programmi cosiddetti della prima generazione: *Caleidoscopio*, *Arianna* e *Raffaello*. Le azioni intraprese erano incentrate principalmente sugli aspetti tangibili della cultura e davano attuazione concreta agli ambiti elencati nell'art. 167, par. 2: appoggiavano la creazione artistica e letteraria, promuovevano la conoscenza e la diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, facilitavano i contatti a supporto degli scambi culturali e incoraggiavano la conservazione del patrimonio di importanza europea. L'aspetto delle iniziative che veniva particolarmente sottolineato era l'accesso dei diversi pubblici europei alla cultura, promuovendo la partecipazione di tutti i cittadini, soprattutto quelli meno favoriti.³⁴¹

Il programma *Caleidoscopio* fu adottato dal Parlamento e dal Consiglio europeo il 29 marzo 1996 per un periodo di tre anni³⁴², in seguito prorogato per un ulteriore anno.³⁴³ Era il primo programma del settore culturale con base giuridica l'ex art. 128 TCE, istituito a seguito dei favorevoli risultati di un analogo progetto pilota realizzato tra il 1990 e il 1995. La dotazione finanziaria inizialmente prevista era 26,5 milioni di ECU, portata a 36,7 milioni al momento della proroga. Il programma era stabilito per favorire la creazione artistica e culturale attraverso la cooperazione tra gli Stati membri, mediante il sostegno a iniziative di rilevante dimensione, realizzate da organismi di almeno tre paesi partecipanti al programma. Lo scopo di tali iniziative era sostenere progetti culturali innovativi realizzati da partner europei, contribuire al perfezionamento degli artisti e degli altri operatori culturali e infine a contribuire alla circolazione delle reciproche conoscenze delle culture europee.

In particolare, *Caleidoscopio* finanziava due tipi di attività: da un lato i progetti realizzati in partenariato o sotto forma di reti e, dall'altro, la cooperazione europea di ampia portata. Nel primo ambito operativo rientravano i progetti culturali e artistici organizzati da reti o operatori culturali di almeno tre Stati membri, che comportassero un lavoro di creazione

³⁴¹ Vedi il considerando 4 e l'art. 2 della Decisione 719/96/EC (*Caleidoscopio*), il considerando 6 e l'art. 2 della Decisione 2085/97/EC (*Arianna*), il considerando 3 e l'art. 3(c) della Decisione 2228/97/EC (*Raffaello*).

³⁴² Decisione n. 719/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 marzo 1996, che istituisce un programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea (*Caleidoscopio*) in *GU L 99 del 20.4.1996*, pp. 20–26.

³⁴³ Decisione n. 477/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 febbraio 1999 recante modifica della decisione n. 719/96/CE che istituisce un programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea (*Caleidoscopio*) in *GU L 57 del 5.3.1999*, pp. 2–2.

destinato alla diffusione del sapere o che accrescessero l'accesso dei cittadini alla cultura o gli scambi culturali. Nel secondo ambito rientravano progetti culturali e artistici richiesti da almeno quattro Stati membri, che coinvolgessero artisti, operatori culturali, interpreti di almeno quattro Stati membri. Oltre a queste azioni di maggiore portata, il programma si articolava in altre tre azioni tra cui anche il contributo annuale all'azione *Città europea della cultura* e alla città designata per l'organizzazione del mese culturale³⁴⁴, o il contributo a misure specifiche come l'Orchestra barocca dell'Ue e l'Orchestra giovanile dell'Ue.

I destinatari del programma erano reti e operatori culturali, organismi o associazioni, e organizzatori di manifestazioni culturali. Nell'insieme erano stati finanziati 518 progetti che grazie all'ampio raggio d'azione del programma avevano compreso tutte le arti dello spettacolo (musica, danza, opera, teatro), le arti plastiche e visive (pittura, scultura, architettura, fotografia, design) e la multimedialità come mezzo di espressione artistica.

Arianna era un programma a sostegno del settore del libro e della letteratura, comprendente la traduzione. Fu adottato nel 1997 dal Parlamento europeo e dal Consiglio per un arco di tempo di 2 anni, dopo un periodo sperimentale nel 1996.³⁴⁵ In attesa dell'approvazione del programma Cultura 2000, il Parlamento europeo e il Consiglio approvarono il prolungamento di tale programma per il 1999.³⁴⁶ La dotazione finanziaria prevista per l'intero periodo era di 11,3 milioni di ECU. Lo scopo del programma era incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri nel settore del libro e della lettura e sviluppare la conoscenza e la diffusione della creazione letteraria e della storia dei popoli europei. Mediante la diffusione tra i cittadini dell'Ue di testi letterari e storici, si intendeva promuovere la circolazione di una cultura europea, anche attraverso sovvenzioni concesse alle traduzioni di opere letterarie contemporanee, opere teatrali contemporanee, opere o studi di consultazione.

In particolare il programma si articolava in sei azioni:

a) Aiuti per la traduzione: si rivolgevano particolarmente alle traduzioni di opere letterarie del XX secolo, alle opere teatrali che siano state messe in scena e alle opere di consultazione nel campo della cultura e della storia dei popoli europei. Potevano finanziare fino al 100% degli onorari del traduttore ed erano destinati a editori (per le opere

³⁴⁴ Le cinque azioni in cui si articolava il programma sono: Sostegno a manifestazioni e progetti culturali realizzati in compartecipazione o sotto forma di reti; Azioni di cooperazione europea di ampia portata; Partecipazione dei paesi terzi; Città europea della cultura e mese culturale europeo; Misure specifiche. Vedi Cap. I, fonte 24.

³⁴⁵ Decisione n. 2085/97/CE

³⁴⁶ Decisione n. 476/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 febbraio 1999 recante modifica della decisione n. 2085/97/CE che istituisce un programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura (*Arianna*) in *GU L 057 del 05/03/1999* pp. 1.

contemporanee), direttori, registi o produttori (per le traduzioni di opere teatrali), editori, università, organismi di ricerca, fondazioni (per la traduzione di opere di consultazione);

b) Sostegno a progetti di cooperazione realizzati in compartecipazione volti a migliorare la promozione del libro e della lettura e l'accesso ad essi da parte dei cittadini, destinati a reti, associazioni e organizzazioni di categoria, fondazioni senza scopo di lucro del settore del libro e collettività regionali e locali;

c) Perfezionamento dei professionisti che contribuiscono alla conoscenza e alla diffusione delle letterature europee;

d) Misure d'accompagnamento: studi d'accompagnamento e pubblicità dei programmi;

e) premio *Aresteion*: la Commissione europea accordava ogni anno due premi di 20,000 ECU ciascuno, dedicati rispettivamente ad una opera della letteratura contemporanea (premio europeo di letteratura) e a una traduzione letteraria di qualità (premio europeo di traduzione).

f) Partecipazione dei Paesi terzi.

In totale erano stati finanziati 767 progetti, il cui numero arriva a 880 se si include periodo sperimentale.

Il terzo programma di “prima generazione” – *Raffaello*, fu adottato nell'ottobre 1997 per un periodo di quattro anni, con lo scopo di incentivare la cooperazione tra gli Stati membri mirante la protezione, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale europeo.³⁴⁷ Perseguiva, inoltre, l'obiettivo di sensibilizzare i cittadini al patrimonio culturale e migliorare le loro possibilità di accesso a tale patrimonio. I principali settori a cui si rivolgeva il programma comprendevano il patrimonio mobile e immobile (musei, collezioni, biblioteche e archivi, compresi gli archivi fotografici, cinematografici e audio), patrimonio archeologico, subacqueo, architettonico e il paesaggio culturale.

Il bilancio globale del programma ammontava a 30 milioni di ECU sufficienti a finanziare 222 progetti che coinvolsero più di 1500 operatori³⁴⁸. Venivano finanziati altrettanto i *laboratori europei del patrimonio* che riguardavano interventi tecnicamente complessi su monumenti o siti d'interesse eccezionale.

Il programma si articolava in quattro azioni:

a) conservazione, salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali attraverso una cooperazione europea;

³⁴⁷ Decisione n. 2228/97/CE

³⁴⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni – Relazione sull'attuazione dei programmi comunitari Caleidoscopio, Arianna e Raffaello, COM/2004/0033 def.

b) cooperazione per lo scambio di esperienze e lo sviluppo di tecniche applicate al settore dei beni culturali (innovazione e nuove tecnologie, mobilità e perfezionamento dei professionisti, scambi di esperienze e di informazioni);

c) accesso, partecipazione e sensibilizzazione dei cittadini ai beni culturali;

d) cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali.

B) Capitale europea della Cultura

Le istituzioni europee riconoscono il ruolo particolare che le città hanno per lo sviluppo della cultura almeno dal 1985, quando è stata adottata la risoluzione che ha dato vita alla manifestazione “Città europea della cultura”³⁴⁹ – un evento della durata di un anno, nel corso del quale una città porta a termine un programma di eventi con l’obiettivo di «valorizzare la ricchezza, la diversità e le caratteristiche comuni delle culture europee e di contribuire a migliorare la comprensione reciproca tra i cittadini europei».³⁵⁰ Sin dalla sua prima edizione – ad Atene nel 1985 – la manifestazione ha avuto “ripercussioni positive per quanto riguarda la risonanza data dai mezzi di comunicazione, lo sviluppo turistico e culturale e la consapevolezza da parte degli abitanti dell’importanza della scelta della loro città”.³⁵¹

In origine le Capitali europee della cultura erano scelte con un sistema intergovernativo: gli Stati membri selezionavano all’unanimità le città che potevano accogliere la manifestazione e la Commissione concedeva ogni anno un contributo alla città selezionata.³⁵²

Riconoscendo il successo della manifestazione, nel 1999 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato una decisione con cui l’evento è stato integrato nel quadro delle azioni comunitarie e rinominato in “Capitale europea della cultura” (CEC)³⁵³. È stata introdotta una nuova procedura di selezione delle città per il periodo 2005 – 2019, più trasparente e coerente, secondo cui le città sono nominate con decisione del Consiglio su proposta della Commissione che segue i consigli di una giuria composta da tredici membri tra esperti indipendenti designati

³⁴⁹ Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio del 13 giugno 1985 relativa all’organizzazione annuale della manifestazione «Città europea della cultura» in *GU C 153 del 22.6.1985*, p. 2.

³⁵⁰ Art. 1 della Decisione n. 1622/2006/CE che istituisce un’azione comunitaria a favore della manifestazione Capitale europea della cultura per gli anni dal 2007 al 2019.

³⁵¹ Considerando 4 della Decisione 1419/1999/CE, vedi nt. a seguire.

³⁵² Eccetto che per l’anno 2000, in cui, in via eccezionale, in occasione del millennio, nove città furono scelte come Capitali europee della cultura: Avignone (Francia), Bergen (Norvegia), Bologna (Italia), Bruxelles (Belgio), Cracovia (Polonia), Helsinki (Finlandia), Praga (Repubblica ceca), Reykjavik (Islanda), Santiago de Compostela (Spagna).

³⁵³ Decisione 1419/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, che stabilisce un’azione comunitaria a favore della manifestazione “Capitale europea della cultura” per gli anni 2005-2019 in *GU L 166 dell’1.7.1999*, p. 1. Questo atto normativo viene modificato dalla Decisione n. 649/2005/CE del 13 aprile 2005, in *GU L 117 del 4.5.2005*, p. 20.

dalle istituzioni europee, e membri designati dallo Stato che ospiterà la manifestazione.³⁵⁴

Uno studio condotto da esperti sulle Capitali europee della cultura per il periodo dal 1995 – 2004³⁵⁵ ha mostrato che la maggior parte degli organizzatori ritiene che l'evento porta benefici alla città dal punto culturale. Allo stesso tempo, dal rapporto è emersa l'esistenza di alcuni problemi come la necessità di migliorare l'azione dell'Unione, soprattutto per quanto riguarda gli effetti a lungo termine sullo sviluppo culturale della città e della regione interessata.

Di conseguenza nel 2006 la decisione fino ad allora in vigore è stata abrogata e sostituita dalla nuova decisione³⁵⁶ che pone maggiore attenzione sulla dimensione europea dell'evento e incoraggia la competizione tra le città candidate negli Stati membri. Alla base della competizione deve esserci la volontà di creare una *governance* culturale del territorio che prosegua anche dopo l'anno dell'evento e che sia sostenibile al lungo periodo. I 27 Stati membri sono invitati ad ospitare a turno la manifestazione; la cronologia degli Stati che ospiteranno la CEC, decisa di comune accordo tra i vari Stati, è precisata nell'allegato della decisione 1622/2006/CE. Dal 2007, ogni anno due Stati possono ospitare la Capitale europea della cultura³⁵⁷.

Il progetto culturale che la città che aspira al titolo CEC presenta, deve essere di dimensione europea e basarsi sulla cooperazione culturale, soddisfare una forte esigenza di qualità artistica e culturale e mettere in luce il valore aggiunto europeo. Le candidature vengono valutate dalla commissione selezionatrice³⁵⁸ in base agli obiettivi e ai criteri specifici

³⁵⁴ Per ogni Stato membro interessato è istituita una giuria che ha il compito di valutare le candidature delle città candidate e raccomandare la designazione di una di esse. Tale commissione di esperti è composta da 13 membri, sette dei quali sono le persone designate dalle istituzioni europee (due membri sono nominati dal Parlamento europeo, due dal Consiglio, due dalla Commissione e uno dal Comitato delle regioni) mentre gli altri sei sono designati dallo Stato membro interessato, in consultazione con la Commissione. I membri della giuria sono esperti indipendenti e hanno esperienza e competenze rilevanti attinenti al settore culturale, allo sviluppo culturale delle città e all'organizzazione della manifestazione CEC. Gli esperti "europei" sono nominati per tre anni (rinnovabili in fasi successive) e accompagnano gli esperti "nazionali" in ciascuno degli Stati membri interessati per valutare le candidature con riferimento agli obiettivi e ai criteri richiesti per il titolo.

³⁵⁵ Study on the European Cities and Capitals of Culture and the European Cultural Months (1995-2004) eseguito da Palemer-Rae Associates, Bruxelles, 2004. Reperibile su http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc926_en.htm, consultato il 28/09/2012.

³⁵⁶ Decisione n. 1622/2006/CE. In questo caso, come per la decisione precedente 1419/1999/CE, la base giuridica è l'art. 151 TCE (ora 167 TFUE).

³⁵⁷ La decisione 1622/2006/CE entrò in vigore il 1. gennaio 2007. Prima d'allora ci furono anni in cui due capitali condivisero il titolo di Capitale europea della cultura come Rotterdam e Oporto (2001), Bruges e Salamanca (2002), Lille e Genova (2004). Nel 2010 invece, tre città si sono spartite il titolo: Essen, Pecs e Istanbul.

³⁵⁸ Per quanto riguarda la presentazione delle candidature, ciascun Stato membro interessato pubblica un invito a presentare candidature al più sei anni prima dell'inizio della manifestazione in questione. Le città hanno dieci mesi al massimo per rispondere all'invito e inviare le candidature nelle quali descrivono il programma che la città che si candida intende realizzare. Ciascuno degli Stati membri interessati convoca la pertinente giuria per una riunione di preselezione, al più tardi cinque anni prima dell'inizio della manifestazione. La giuria redige un elenco di città a priori idonee, predispone una relazione sulle candidature e formula raccomandazioni dirette a

richiesti, che per ragioni di visibilità sono classificati in due categorie: “dimensione europea” e “la città e i cittadini”.³⁵⁹ La qualità di una candidatura è basata soprattutto sulla comprensione del concetto di CEC e dei criteri di selezione. Nella *Guida alle città candidate*³⁶⁰ si specifica che una città non è designata Capitale unicamente per quanto ha fatto, ma soprattutto per il programma di eventi culturali particolari che intende proporre nell’anno in questione. Il programma dell’anno CEC deve rivestire un carattere eccezionale: la città è invitata a sfruttare le sue particolarità, quali il patrimonio e la vita culturale permanente, ma questi costituiscono soltanto una base per l’organizzazione dell’avvenimento.

In quanto alla “dimensione europea”³⁶¹ la città candidata deve sottolineare il ruolo che essa ha svolto nella cultura europea, i suoi legami con tale cultura, la sua appartenenza all’Europa, nonché la sua attuale partecipazione alla vita artistica e culturale europea. Il criterio in questione si esplicita altrettanto nell’allineamento del progetto con l’azione culturale europea e da un’adeguata associazione delle istituzioni europee e delle loro politiche. Viene incoraggiata ogni azione organizzata concreta che sia in sintonia con gli obiettivi del programma Cultura 2007-2013.³⁶²

Il secondo dei requisiti cui deve ottemperare una città candidata al titolo CEC riguarda «la città e i cittadini», dove il termine cittadini si riferisce ai cittadini europei e a tutti coloro che vivono nell’Ue in maniera permanente o temporanea. Le città devono presentare un progetto che valorizzi gli aspetti specifici della città stessa, così come gli elementi della diversità culturale europea, mostrandosi attrattiva a livello internazionale e suscitando nel contempo interesse ed entusiasmo presso la popolazione locale. Il progetto deve altrettanto garantire un carattere duraturo dell’avvenimento: l’evento deve fungere da catalizzatore di medio e lungo termine nello sviluppo della città.

Alle città selezionate per il titolo Capitale europea della cultura, la Commissione

quelle preselezionate. Nove mesi dopo la riunione di preselezione ciascuno degli Stati membri interessati convoca la relativa giuria per la selezione finale. Ciascuno degli Stati membri designa una città per la nomina a capitale europea della cultura, notificandolo al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e al Comitato delle regioni al più tardi quattro anni prima dell’anno d’inizio della manifestazione. Il Parlamento europeo può trasmettere un parere alla Commissione entro tre mesi dal ricevimento delle designazioni degli Stati membri. Il Consiglio, deliberando in base a una raccomandazione della Commissione formulata tenendo conto del parere del Parlamento europeo e delle giustificazioni fondate sulle relazioni della giuria, nomina ufficialmente le città in questione.

³⁵⁹ Come dall’art. 4 della decisione 1622/2006/CE.

³⁶⁰ Reperibile su http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc629_en.htm.

³⁶¹ Art. 4 della decisione 1622/2006/CE

³⁶² Tali obiettivi sono espressi nell’art. 3 della decisione n. 1855/2006/CE ce istituisce il Programma Cultura che oltre al obiettivo generale di “contribuire alla valorizzazione di uno spazio culturale condiviso dagli europei ... al fine di favorire l’emergere di una cittadinanza europea” riporta altre tre obiettivi specifici: promuovere la mobilità transnazionale degli operatori culturali; incoraggiare la circolazione transnazionale delle opere e dei prodotti artistici e culturali; favorire il dialogo interculturale.

conferisce un premio pecuniario versato integralmente al più tardi tre mesi prima dell'inizio dell'anno interessato. Tra gli anni 2000 – 2006 il premio per ogni città designata ammontava a 500 000 euro. Con il programma Cultura 2007-2013 il contributo è stato incrementato a 1.5 milioni di euro. Il premio non è automatico, la città che ospita l'evento deve rispettare gli impegni presi durante la fase di selezione e seguire le raccomandazioni della giuria e del gruppo di monitoraggio. Nel 2014, giunta alla sua trentesima edizione, la manifestazione verrà integrata nel nuovo programma quadro per il periodo 2014-2020 – *Europa Creativa*.

C) Cultura 2000

Il periodo d'attuazione dei programmi di prima generazione, tra gli anni 1992 e 2000, è preparatorio rispetto a una fase più incisiva dell'azione dell'Unione nell'ambito culturale, che vede il suo inizio nel programma *Cultura 2000*. Già nel 1997, all'indomani dell'adozione dei programmi *Caleidoscopio*, *Arianna* e *Raffaello*, il Consiglio notava la mancata efficienza di questi e chiedeva alla Commissione di eseguire uno studio sulle possibilità di un "approccio orientativo, globale e trasparente delle azioni culturali" e di presentare proposte "sulle future azioni culturali europee incluso, tra l'altro, l'istituzione di uno strumento singolo di programmazione e finanziamento volto all'attuazione dell'articolo 128".³⁶³ Altri punti di debolezza emersero dalla valutazione che la Commissione svolse sull'attuazione dei programmi pluriennali³⁶⁴: le limitate risorse economiche avevano significato la mancata assegnazione di finanziamenti a molti dei progetti candidati portando a risultati frammentati. L'eccessiva burocrazia aveva reso difficile la partecipazione ai programmi, mentre tra i risultati immediati dei progetti non risultava la creazione dei posti di lavoro duraturi.

Per accrescere l'efficacia e lo spessore dell'azione culturale dell'Unione, a seguito di una lunga consultazione culminata nel Forum europeo per la cultura del 1998, succeduto da numerose azioni pilota nel 1999, finalmente nel 2000 fu introdotto un singolo programma di finanziamento e programmazione per la cooperazione culturale che sostituiva i tre programmi pluriennali e accumulava sotto un unico quadro finanziario il supporto dell'Ue alla cultura.³⁶⁵ Il programma mirava a costituire il principale strumento dell'Unione in materia culturale, configurandosi come l'attuazione organica dell'art. 167 TFUE (ex art. 151 TCE) – di fatto, le

³⁶³ Decisione del Consiglio del 22 settembre 1997 relativa al futuro delle azioni europee nel settore culturale in *GU C 305 del 7.10.1997*, p. 1.

³⁶⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni – Relazione sull'attuazione dei programmi comunitari *Caleidoscopio*, *Arianna* e *Raffaello*, COM/2004/0033 def.

³⁶⁵ Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000, che istituisce il programma «Cultura 2000» in *GU L 63 del 10.3.2000*, pp. 1–9. Con tale decisione formalmente veniva abrogato il programma *Raffaello*, ma praticamente si sostituivano e si integravano in *Cultura 2000* tutti i tre programmi precedenti.

linee principale d'azione di *Cultura 2000* stabilivano una vicina corrispondenza con le linee di tale articolo.³⁶⁶

Il programma era orientato allo sforzo di avvicinare cultura e cittadini: si dava l'obiettivo di stabilire un'area culturale comune agli europei, che sia aperta, varia e che si fondi sul principio di sussidiarietà, incoraggiava la creazione, la conoscenza e la diffusione delle culture dei popoli promuovendo la cooperazione degli operatori culturali in tutte le discipline artistiche e culturali.

Il concetto di cultura sottinteso da *Cultura 2000*, appare più ampio di quello a cui ci si riferisce in altri ambiti come può essere quello degli aiuti di stato.³⁶⁷ Se nei programmi precedenti a *Cultura 2000*, la Commissione aveva adottato una nozione di cultura che favoriva la cultura alta e quella materiale a scapito di un significato simbolico o spirituale³⁶⁸, nella *Comunicazione* del 1998 la Commissione aveva anticipato un approccio a tale nozione che “non si limiti più a quella che si solleva chiamare “alta cultura” (belle arti, musica, danza, teatro, letteratura). Oggigiorno il concetto di cultura si estende alla cultura popolare, alla cultura industriale di massa, alla cultura nella vita di tutti i giorni.”³⁶⁹ La Commissione ha mantenuto tale approccio nella determinazione di iniziative dell'Unione in base all'art. 167 TFUE, garantendo in questo modo una sfera d'azione potenzialmente ampia.

Di fatto, il programma prevedeva un numero cospicuo di obiettivi perseguibili indifferentemente, che venivano realizzati tramite azioni verticali (relative a un settore culturale) oppure orizzontali (comprendenti più settori culturali). Le azioni potevano essere specifiche, innovative o sperimentali, integrate all'interno di accordi di cooperazione pluriennali o eventi culturali speciali di importanza europea e/o internazionale.³⁷⁰

Nonostante il programma fosse formulato in termini ambiziosi sia con riferimento all'ambito d'azione che agli obiettivi, la sua dotazione finanziaria ammontava a soli 167 milioni di euro, ovvero a 236,5 in seguito alla proroga del programma.³⁷¹ Al termine del periodo di programmazione erano state concesse più di 1500 sovvenzioni a operatori culturali.

L'adozione di una nozione estensiva di cultura, intesa alla ricerca della “*everyday*

³⁶⁶ Vedi paragrafi 20 e 28, Capitolo I in questo testo.

³⁶⁷ Vedi Capitolo I, par. 19 in questo testo.

³⁶⁸ Vedi Parere del Comitato delle regioni sul tema «La cultura, le differenze culturali ed il loro significato per il futuro dell'Europa» in *GU C 180 dell' 11.6.1998, p. 63*, ai punti 2.1.2 e 2.1.3.

³⁶⁹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo al Consiglio e al Comitato delle regioni - Primo programma-quadro della Comunità europea a favore della cultura (2000-2004), COM/98/0266 def., p.3.

³⁷⁰ Per ulteriori dettagli sugli obiettivi e sulle azioni vedi Cap. I, Par. 27 in questo testo.

³⁷¹ Decisione n. 626/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che modifica la decisione n. 508/2000/CE che istituisce il programma "Cultura 2000" in *GU L 99 del 3.4.2004, p. 3-3*. Con tale decisione la durata del programma inizialmente prevista tra il 1. gennaio 2000 e il 31 dicembre 2004, fu prorogata fino al 31 dicembre 2006, mentre la dotazione finanziaria fu incrementata a 236,5 milioni.

culture” si era in definitiva ripercossa negativamente sul funzionamento del programma. La tendenza all’espansione rendeva il programma “immenso, mal strutturato e poco funzionale”³⁷². Già nel 2002 il Parlamento riteneva che dovessero “essere garantiti una stabilizzazione del programma e una congrua selettività dei suoi obiettivi onde conferire continuità e coerenza all’azione dell’Unione” e rilevava che il basso livello di esecuzione del programma era dovuto “alla lunghezza e alla farraginosità delle procedure interne”.³⁷³ Allo stesso modo la Commissione, nella valutazione sull’attuazione del programma, constatava che i mezzi impiegati non erano sufficienti per far fronte alla mole di lavoro che il programma richiedeva e riconosceva che le procedure di selezione avrebbero dovuto essere più brevi.³⁷⁴

Altri punti critici rilevati erano la mancanza di esperienza organizzativa e la modestia delle risorse finanziarie che impedirono la partecipazione al programma a una parte degli attori culturali. Accanto a queste criticità, *Cultura 2000* non è nemmeno riuscita nell’intento di stabilire delle chiare relazioni con il programma *Capitale europea della cultura* e con le azioni a supporto delle organizzazioni culturali europee.³⁷⁵ Tutte queste condizioni hanno avuto un effetto dannoso sull’efficacia e sulla coerenza del programma.

D) Cultura 2007 - 2013

Nel formulare la proposta per *Cultura 2007-2013* la Commissione aveva preso in considerazione tutte le suddette critiche sul precedente programma e cercando di correggere le inconsistenze dell’azione dell’Unione nel campo culturale aveva presentato un singolo strumento di programmazione più strategico e coordinato del suo predecessore. L’obiettivo generale che il programma persegue è:

contribuire alla valorizzazione di uno spazio culturale condiviso dagli europei e basato su un patrimonio culturale comune, sviluppando la cooperazione culturale tra i creatori, gli operatori culturali e le istituzioni culturali dei paesi partecipanti al programma, al fine di

³⁷² ZAGATO L., “La problematica costruzione di un’identità culturale europea.” *cit.*, p. 259.

³⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo sull’attuazione del programma Cultura 2000 in *GU C 293E* del 28.11.2002, pp. 105–109.

³⁷⁴ Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Attuazione del programma Cultura 2000, COM/2008/231 def.

³⁷⁵ A prescindere da *Cultura 2000*, dal 2002 al 2004 una serie di cooperazioni culturali sperimentali ricevevano sovvenzioni dall’Unione. Nel 2003 e 2004 erano stati pubblicati bandi specifici per tali azioni (Vedi Commissione, Invito a presentare proposte — Esecuzione della linea di bilancio B3-2007 per l’anno 2003 “Azioni preparatorie di cooperazione nel settore culturale” in *GUUE C 217 del 12.09.2003 p. 7.*). Ulteriori sovvenzioni erano stanziare per la preservazione dei monumenti e siti di importanza storica, e per coprire i costi operativi e di gestione delle organizzazioni culturali attive a livello europeo. Nel 2004 queste azioni speciali venivano integrate in un programma specifico, operativo fino a dicembre 2006, con un budget totale di 19 milioni di euro, progettato per sostenere gli enti culturali che promuovevano la coscienza della ricchezza culturale europea. Vedi Decisione n. 792/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che istituisce un programma d’azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura in *GUUE L 138 del 30.04.2004 p. 40.*

favorire l'emergere di una cittadinanza europea.

Questi obiettivi, tra molti altri erano già presenti in *Cultura 2000*, e l'importanza della cooperazione culturale e della creazione di un'area culturale comune agli europei era stata resa evidente già nella prima valutazione di tale programma. Il rapporto tra cittadinanza e cultura, seppur presente nella decisione che istituiva *Cultura 2000*, riceveva una maggiore attenzione nelle due comunicazioni del 2004.³⁷⁶ In questi atti la Commissione proponeva lo “sviluppo della cittadinanza europea quale una delle principali priorità dell'azione comunitaria in uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza”. In questo contesto la cittadinanza doveva essere resa effettiva attraverso la

promozione della cultura e della diversità europee nei settori che comportano una partecipazione diretta dei cittadini europei al processo di integrazione - settori che sono segnatamente quelli della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica.

In vista del più importante allargamento della storia d'Europa, avvenuto nel 2004, si riteneva necessario conferire una valenza concreta alla cittadinanza europea anche attraverso “la promozione della mobilità dei cittadini, degli artisti, delle opere e delle manifestazioni culturali e audiovisive”, per permettere ai cittadini europei di avvicinarsi agli elementi comuni della loro identità europea. Già in questa comunicazione la Commissione vedeva l'azione dell'Unione favorire lo “sviluppo dal basso (bottom-up) di un'identità europea dinamica”, contribuendo al valore aggiunto essenziale in materia di cultura. Tale approccio è ripreso in un parere del 2006, in cui la Commissione vede come obiettivo della proposta avanzata un programma che “contribuisca alla diffusione di una serie di valori culturali europei comuni sviluppando la cooperazione culturale tra creativi, responsabili culturali e istituzioni culturali” e che promuova “la cooperazione multilaterale in tutta Europa, facendo emergere dal basso un'identità europea, grazie a una serie di interazioni tra cittadini”.³⁷⁷

Per raggiungere gli obiettivi preposti, il programma adotta una visione globale del settore culturale e si concentra su tre questioni principali che sono state riconosciute come aventi una valenza europea particolarmente evidente³⁷⁸: la mobilità internazionale dei

³⁷⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013, COM/2004/101 e Comunicazione della Commissione - Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la diversità europee mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica, COM/2004/154.

³⁷⁷ Parere della Commissione relativo alla proposta di decisione che istituisce il programma Cultura 2007 (2007-2013), COM/2004/469 def. recante modifica della proposta della Commissione, COM/2006/682 def. p.2.

³⁷⁸ Si vedano il parere della Commissione cit. nt. 38, le risoluzioni del Parlamento europeo del 22 ottobre 2002 e del 4 ottobre 2003 rispettivamente sull'importanza e il dinamismo del teatro e delle arti dello spettacolo in un'Europa allargata e sulle industrie culturali, nonché la risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 sul valore aggiunto europeo e sulla mobilità delle persone e la diffusione delle opere nel settore culturale, le conclusioni del

lavoratori del settore culturale; la circolazione di opere d'arte e il dialogo interculturale. L'idea principale di questa iniziativa è "la cultura in movimento" che permette ai cittadini di essere partecipi alla culture straniere nel proprio paese e di proiettare la propria cultura all'estero. Lo scopo del programma non è solamente garantire la circolazione di mostre, collezioni o prodotti culturali ma altrettanto di facilitare lo spostamento transfrontaliero di artisti e lavoratori del settore culturale creando in questo modo maggiori opportunità di studio, lavoro e scambi in altri paesi. Cultura 2007 dovrebbe contribuire a una "more cosmopolitan society" e assistere i cittadini nel processo di adattamento ai cambiamenti che ne conseguono.

Il conseguimento degli obiettivi si esplicita attraverso il sostegno finanziario ad azioni divise in tre diversi aspetti. Nel primo aspetto il supporto è dato a progetti pluriennali che promuovono la cooperazione transfrontaliera, presentati da reti di almeno sei soggetti di Stati diversi partecipanti al programma. Le candidature per progetti minori, della durata fino a 24 mesi possono essere presentate da tre operatori da provenienti dal altrettanti Stati partecipanti. La definizione del campo di sviluppo dei progetti è lasciata a determinazione degli operatori culturali, privilegiando l'elemento di cooperazione transfrontaliera alla natura dei progetti stessi. Il programma *Cultura 2007*, a differenza del suo predecessore, non sposa un approccio settoriale lasciando la possibilità di candidatura a operatori di ogni settore culturale, non effettuando nemmeno la discriminazione a favore delle forme d'arte tradizionali. In questa natura dei progetti, che può essere settoriale o transettoriale, la cui forma e contenuto non sono esplicitamente indicati né nella decisione che istituisce il programma né nell'attuale guida al programma, si può notare la qualità dello sviluppo *bottom-up*. La selezione dei progetti avviene in base alla loro qualità e coerenza con gli obiettivi del programma e dipende dalla competenza finanziaria e operativa dei candidati. La valutazione è svolta dalla Commissione assistita da esperti del settore culturale e un comitato consultivo che per i progetti con un bilancio superiore ai 200.000 euro assume le vesti di comitato di gestione³⁷⁹.

Oltre ai progetti che evidenziano l'importanza delle reti, i finanziamenti del primo aspetto sono destinati altrettanto ad "azioni speciali" che devono essere di dimensione e portata rilevanti e contribuire a migliorare la visibilità dell'azione culturale dell'UE sia all'interno sia all'esterno della stessa. In queste azioni rientrano il sostegno alla cooperazione con paesi terzi, le capitali europee della cultura e quattro premi europei nel settore della cultura.

Forum sulla cooperazione culturale del novembre 2001 e i risultati della consultazione pubblica su un nuovo programma.

³⁷⁹ Il comitato è composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

Il secondo aspetto riguarda interventi più strutturali, che superando l'approccio basato sul progetto offrono sostegno a organismi attivi a livello europeo specializzati nel settore culturale; questi devono avere una reale dimensione europea oppure avere una sfera operativa che copra almeno sette Stati membri. Particolare attenzione è data ai programmi finalizzati alla commemorazione e preservazione dei maggiori siti e archivi associati alle vittime europee dei massacri e delle deportazioni del nazifascismo come dello stalinismo. Concentrandosi su un periodo specifico come la prima metà del '900, l'Unione dà risalto all'importanza ai diritti umani, ai valori democratici e alla pace.

Fa parte del terzo aspetto il sostegno è garantito a studi e lavori d'analisi nel settore della cooperazione culturale europea e dello sviluppo della politica culturale europea e viene favorita la loro diffusione, anche con internet. Tali studi hanno il fine di trovare soluzioni a "barriere tuttora esistenti per la cooperazione culturale europea, barriere che esistono sul fronte delle merci e dei servizi come delle libertà di circolazione a partire dalle difficoltà di accedere alle e scambiarsi le informazioni per gli operatori culturali."³⁸⁰ Vengono creati Punti di Contatto Cultura, con il compito di promuovere il programma, incoraggiare la partecipazione di professionisti e operatori culturali, mantenere un collegamento con le istituzioni e favorire le attività che massimizzano l'impatto di progetti finanziati.

La dotazione finanziaria del programma ammonta a 400 milioni di euro, distribuiti tra i tre aspetti nel seguente modo: 77% per il sostegno alle azioni culturali (primo aspetto), 10% per il sostegno agli organismi, 5% per l'analisi e l'informazione e 8% per la gestione del programma.

Durante i primi tre anni, nel periodo dal 2007 al 2009 sono state attribuite 700 sovvenzioni, che hanno interessato circa 3000 organizzazioni se si considerano anche i co-organizzatori, per un importo totale superiore a 120 milioni di euro.³⁸¹ La valutazione intermedia del programma sottolinea che il "programma contribuisce in modo sostanziale al rispetto della diversità culturale e linguistica dell'Europa e alla salvaguardia e allo sviluppo del patrimonio culturale europeo". Una grande pertinenza in relazione ai tre obiettivi specifici del programma hanno i progetti di cooperazione (primo aspetto) e il sostegno a organizzazioni culturali operanti su scala europea (secondo aspetto). Queste azioni sostengono direttamente periodi di mobilità e di attività che implicano la circolazione delle opere, e dato il requisito di carattere transfrontaliero al quale devono adempiere contribuiscono altrettanto al dialogo

³⁸⁰ ZAGATO L. "La problematica costruzione di un'identità culturale europea..." p. 261.

³⁸¹ La valutazione intermedia dell'attuazione del programma è stata affidata a Ecotec Research and Consulting Ltd. pubblicata con i commenti della Commissione in COM/2010/810 def.

culturale. Il programma ha contribuito in modo importante alla promozione della diversità culturale, pur mettendo in primo piano il patrimonio culturale comune e secondo la Commissione “ha concretizzato in modo appropriato l’azione dell’Unione nel settore culturale di cui all’art. 167 del trattato e ha raggiunto gli obiettivi fissati nella decisione”.³⁸²

Benché Cultura 2007 sia stato adottato prima della nuova agenda europea della cultura è strettamente collegato con essa. Gli obiettivi sia generali sia specifici – perseguiti e secondo la prima relazione intermedia raggiunti in toto o in parte – si inseriscono perfettamente tra i fini che l’agenda si prefigge.

Dalla valutazione esterna indipendente si possono cogliere i miglioramenti rispetto al programma precedente ed altrettanto quelli effettuati dall’inizio del programma stesso. In questo senso l’efficienza della procedura di domanda e la gestione sono notevolmente migliorate. Le modifiche della procedura, comprese le modifiche introdotte nel 2008³⁸³ hanno abbreviato la procedura di domanda (da 52 a 142 giorni più breve, a dipendenza del aspetto). Il finanziamento ai festival – che in origine faceva parte del secondo aspetto del programma – è stato modificato affinché rientrasse nell’ambito del primo aspetto in modo che i festival possano essere finanziati come progetti e non tramite sovvenzioni di funzionamento, per dire solo alcuni esempi.

Tuttavia, l’indagine ha rilevato alcuni punti critici del programma, come lo squilibrio riguardante la traduzione letteraria dove sono state privilegiate due lingue di partenza (inglese e francese) mentre più della metà delle traduzioni sono verso cinque lingue (italiano, ungherese, sloveno, bulgaro e greco). Altro difetto riguarda i progetti di cooperazione transfrontaliera, che tendono a non sopravvivere alla durata della sovvenzione. In numerosi casi, a causa dei costi legati alla cooperazione transnazionale, i progetti non si sono dimostrati sostenibili oltre al periodo di finanziamento o lo sono stati solo su scala ridotta.

E) Programma quadro per i settori culturali e creativi – Europa Creativa

"Europa creativa", il nuovo programma quadro per i settori culturali e creativi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014 – 2020, fonderà gli attuali programmi Cultura, MEDIA e MEDIA Mundus in un quadro comune e istituirà uno strumento del tutto nuovo inteso a migliorare l'accesso al credito. Il programma si focalizzerà specificatamente

³⁸² Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Valutazione intermedia dell’attuazione del programma cultura COM/2010/810, p. 12.

³⁸³ Decisione n. 1352/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica la decisione n.1855/2006/CE che istituisce il programma Cultura (2007-2013) in *GU L 348 del 24.12.2008*, pp. 128–129.

sulle esigenze dei settori culturali e creativi in un'ottica di superamento delle frontiere nazionali e con una forte enfasi sulla promozione della diversità culturale e linguistica integrando altri programmi dell'Unione europea.³⁸⁴

Secondo la Commissione, l'UE deve investire nei settori culturali e creativi poiché questi contribuiscono in modo significativo alla crescita economica, all'occupazione, all'innovazione e alla coesione sociale. Il programma deve contribuire affinché i settori culturali e creativi possano cogliere le occasioni offerte dall'“era digitale” e in questo modo sviluppare i propri potenziali e concorrere al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020. Questi settori devono far fronte a sfide e difficoltà particolari, occorre perciò un approccio strategico coerente volto ad affrontare tali ostacoli e ad approntare gli strumenti adeguati: è questo l'obiettivo fondamentale della proposta “Europa creativa”.

Il nuovo programma costituirà un punto di collegamento semplice, facilmente riconoscibile e accessibile riservato ai professionisti creativi e della cultura europei, indipendentemente dalla loro disciplina artistica, e offrirà opportunità per attività internazionali all'interno e al di fuori dell'UE.

Per elaborare la proposta la Commissione ha consultato le parti interessate, tenuto conto delle valutazioni intermedie degli attuali programmi, delle reazioni al Libro verde³⁸⁵, delle raccomandazioni avanzate da esperti nel quadro del metodo aperto di coordinamento applicato al settore della cultura e del dialogo strutturato con il settore culturale nel periodo 2008 – 2010.

Dalla valutazione degli attuali programmi dell'UE a favore dei SCC emerge che essi hanno permesso di rafforzare tali settori e di promuovere la mobilità dei professionisti e la circolazione delle opere d'arte, offrendo un importante contributo alla diversità culturale e linguistica.

Un nuovo strumento finanziario

L'architettura del nuovo programma è stata elaborata tenendo conto dell'esperienza ricavata dai programmi precedenti. Le difficoltà di accesso ai finanziamenti cui devono far fronte le piccole imprese e organizzazioni dei SCC costituiscono, per tali settori, un grave problema che non può essere risolto mediante sovvenzioni. Pur trattandosi di una problematica comune a tutte le PMI, la situazione è notevolmente più difficile per i settori culturali e creativi e questo per cinque ragioni:

³⁸⁴ COM/2011/786 def.

³⁸⁵ Libro verde “Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare” in COM/2010/183 def: documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo all'analisi della consultazione lanciata dal Libro verde “Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, SEC 2011/399 def. del 24.03.2011.

- molti beni delle PMI non sono contabilizzati nei bilanci a causa della loro natura intangibile (come i diritti d'autore);
- la non serialità delle opere dei SCC;
- la mancanza di competenze aziendali, negli imprenditori dei SCC, necessarie per promuovere i loro progetti presso le istituzioni finanziarie;
- le istituzioni finanziarie non conoscono bene i SCC, spesso non sono in grado di comprendere appieno il profilo del rischio e non sono disposte ad investire per rafforzare le competenze necessarie;
- la mancanza di dati affidabili limita le possibilità delle PMI del settore di ottenere crediti poiché le istituzioni finanziarie, nell'analizzare le domande di prestiti, si basano generalmente su dati statistici.

Europa creativa istituirà quindi per la prima volta uno strumento finanziario destinato ai settori culturali e creativi che sarà complementare ad altri strumenti dell'UE nel quadro dei fondi strutturali o del programma per la competitività e l'innovazione. Il programma apporterà un importante valore aggiunto europeo, consentirà di realizzare attività di creazione di reti e di apprendimento tra pari, cercherà di conseguire effetti di sistema aumentando il numero di istituzioni finanziarie in possesso di competenze nei settori culturali e creativi, ampliando la loro distribuzione geografica e contribuendo a incentivare notevoli investimenti privati. Lo strumento mirerà inoltre a modificare i comportamenti in alcuni segmenti del settore, incoraggiando il passaggio a una mentalità che privilegia i prestiti invece che le sovvenzioni, rafforzando la loro competitività e diminuendo nel contempo la loro dipendenza dai finanziamenti pubblici.

Architettura del programma Europa creativa

La soluzione più coerente ed efficace in termini di costi, per sostenere i settori culturali e creativi, è un programma quadro unico. Esso costituisce una base migliore per focalizzare l'attenzione sulle sfide cui devono far fronte attualmente questi settori e per concentrare il sostegno dell'UE sulle misure che offrono un valore aggiunto europeo, aiutando i settori in questione ad ottimizzare il loro potenziale di crescita economica, creazione di posti di lavoro e inclusione sociale. Un programma quadro unico comporterà vantaggi significativi in quanto agevolerà la condivisione delle conoscenze e l'arricchimento reciproco su idee riguardanti problemi comuni. Dal punto di vista della gestione, un programma quadro unico arrecherà benefici in termini di razionalizzazione, semplificazione ed efficienza economica, grazie alla fusione dei punti di informazione e dei comitati e alla riduzione del numero di programmi di lavoro.

La struttura del programma tiene conto della complessità ed eterogeneità dei settori culturali e creativi, dove coesistono organizzazioni finanziate con fondi pubblici, organizzazioni senza scopo di lucro e imprese commerciali. Le catene di valore dei vari sottosettori sono inoltre assai diversificate. Ciò significa che azioni e inviti a presentare proposte generici per l'intero programma non risponderebbero alle esigenze dei diversi operatori, risulterebbero poco chiari e potrebbero generare confusione. Per questi motivi il programma quadro sarà articolato in tre sezioni:

- una sezione transettoriale che riguarda tutti i settori culturali e creativi
- una sezione Cultura che riguarda i settori culturali e creativi
- una sezione MEDIA che riguarda il settore audiovisivo

Le sezioni Cultura e MEDIA succederanno ai programmi Cultura e MEDIA/MEDIA Mundus esistenti, mentre la nuova sezione transettoriale sarà costituita da due parti. Nell'ambito della prima parte verrà istituito uno strumento inteso a migliorare l'accesso ai finanziamenti per le PMI e le organizzazioni dei settori culturali e creativi grazie alla protezione dal rischio di credito offerta agli intermediari finanziari che costituiscono portafogli di prestiti; si sosterrà inoltre il rafforzamento delle capacità e delle competenze per una corretta analisi dei rischi pertinenti. La seconda parte di questa sezione comprenderà misure di sostegno nei seguenti campi: cooperazione politica transnazionale e scambi di esperienze tra responsabili delle politiche e operatori, nuovi approcci in materia di costruzione del pubblico e modelli di business, alfabetizzazione culturale e mediatica e raccolta di dati, compresa la partecipazione all'Osservatorio europeo dell'audiovisivo.

Impatto previsto del programma

Il programma mirerà a rafforzare l'adeguamento dei settori culturali e creativi alla globalizzazione e al passaggio al digitale. Nel complesso, il rafforzamento della priorità accordata alla circolazione transnazionale delle opere dovrebbe comportare un grado più elevato di circolazione delle opere, un maggior numero di scambi a livello del mercato interno e sul piano internazionale e maggiori entrate per il settore.

Oltre a rafforzare la competitività mondiale e l'importanza dei settori culturali e creativi europei, le sezioni Cultura e MEDIA miglioreranno l'offerta di contenuti a disposizione dei consumatori, che si ripercuoterà positivamente sulla diversità culturale e sull'identità culturale europea. Un nuovo sostegno diretto e mirato a favore di misure di costruzione del pubblico dovrebbe attirare nuovi pubblici e quindi aumentare la domanda dei consumatori. Arrivando a toccare gruppi sociali precedentemente esclusi, queste misure potrebbero anche favorire la coesione sociale.

Migliorando l'accesso ai finanziamenti per i SCC, il nuovo strumento finanziario accrescerà la capacità di questi settori di attirare finanziamenti privati, consoliderà la loro capacità finanziaria e le potenzialità commerciali delle opere, rafforzando così la competitività di questi settori e creando nuove possibilità di crescita ed occupazione. In alcuni casi lo strumento ridurrà la dipendenza delle PMI dalle sovvenzioni pubbliche, in altri aprirà nuove fonti di entrate.

Valore aggiunto dell'UE

L'intervento dell'UE mirerà a produrre un impatto di sistema e a sostenere l'elaborazione di politiche. A questo proposito il valore aggiunto europeo sarà rappresentato dai seguenti elementi:

- il carattere transnazionale;
- le economie di scala e la massa critica che il sostegno dell'UE può favorire;
- la cooperazione transnazionale;
- le condizioni di maggiore parità nei settori culturali e creativi europei.

Modalità di gestione

La maggior parte delle sovvenzioni concesse nell'ambito delle sezioni Cultura e MEDIA continuerà ad essere gestita dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) mediante inviti a presentare proposte.

Informazioni e consulenze sulle modalità di presentazione delle domande nel quadro del programma continueranno ad essere fornite da una rete di punti di informazione (gli attuali punti di contatto Cultura e MEDIA desk), i quali non procederanno tuttavia a ridistribuire i finanziamenti.

Alcuni aspetti del programma saranno gestiti direttamente dalla Commissione, in particolare azioni speciali, compresi i premi, la cooperazione con le istituzioni internazionali, fra cui i fondi di coproduzione audiovisiva internazionale, e i finanziamenti per le capitali europee della cultura e il marchio del patrimonio europeo.

Data la natura delle competenze necessarie per il funzionamento di uno strumento di questo tipo, la gestione dello strumento finanziario per i settori culturali e creativi sarà affidata a un'istituzione finanziaria terza, molto probabilmente il Fondo europeo per gli investimenti.

La dotazione di bilancio proposta è pari a 1.8 miliardi di euro di cui il 15% sarà destinato alla sezione transettoriale, 30% alla sezione Cultura e 55% alla sezione MEDIA. Tale *budget* è aumentato di 37% rispetto al settennio precedente “a testimonianza della fiducia che

l'UE ripone nella capacità di “traino” dei settori culturale ed economico”³⁸⁶.

Semplificazione

In aggiunta alle semplificazioni già adottate dai programmi Cultura e MEDIA, ulteriori miglioramenti accompagneranno il programma *Europa Creativa*: il numero degli inviti a presentare proposte nell'ambito della sezione Cultura del programma verrà ridotto da nove a quattro; verranno maggiormente applicati i tassi forfettari di finanziamento; si utilizzeranno di più le convenzioni di sovvenzione e le convenzioni quadro di partenariato e per tutte le azioni si farà ricorso a strumenti informatici per la presentazione delle domande e delle relazioni. Infine un portale elettronico ridurrà la burocrazia per i richiedenti e i beneficiari.

Un'altra importante misura di semplificazione sarà la fusione delle due reti d'informazione così da realizzare economie di scala, conseguire una maggiore trasparenza per il pubblico mediante un punto di accesso unico a livello di UE. Sarà istituito un unico comitato di programma, che consentirà di realizzare non solo risparmi a livello dei costi di attuazione ma anche una maggiore efficacia grazie a più forti sinergie tra le politiche e i settori interessati.

Lo strumento finanziario determinerà un migliore impiego dei fondi UE attraverso il meccanismo della leva finanziaria che attiverà e il reimpiego dei fondi di rotazione, che garantirà alla Commissione un'efficienza maggiore rispetto alle tradizionali sovvenzioni ai beneficiari.

SEZIONE IV. Profili istituzionali

A) Direzione Generale dell'istruzione e della cultura

La direzione generale dell'istruzione e della cultura (DG EAC) è una delle 36 direzioni che formano la struttura amministrativa di cui si avvale la Commissione.

Col fine di contribuire a un'Europa basata sulla conoscenza che riconcili un'economia competitiva e una società inclusiva, la DG EAC si è proposta – per l'anno 2012 – la missione di promuovere l'equità e l'eccellenza nell'istruzione e nella formazione; di favorire gli scambi culturali e la cooperazione; di migliorare la competitività del settore audiovisivo e di altre industrie creative; di sviluppare una dimensione europea dello sport; di massimizzare il potenziale e il benessere delle persone stimolando la mobilità individuale; favorire al formazione, la mobilità e la carriera dei ricercatori; di disseminare i lavori in ognuno di questi campi.

³⁸⁶ COSTA S., (intervista a), “Europa Creativa, presentata in Commissione Cultura la relazione di Silvia Costa” del 8 ottobre 2012, reperibile su <http://www.silviacosta.it/?p=12347>.

La DG EAC è, a sua volta, suddivisa in unità minori. Due di queste collaborano strettamente per la promozione della cultura in Europa: *Culture policy, diversity and intercultural dialog* e unità “*Culture*” *programme and actions*.

L’unità *Culture policy, diversity and intercultural dialog* propone nuovi approcci per la partecipazione culturale con il fine di dare maggiore importanza al ruolo della cultura in seno all’Unione europea. In tale percorso si inserisce il compito dell’unità di attuare l’Agenda europea per la cultura, approvata nel novembre 2007 e i suoi tre principi: promozione della diversità culturale e del dialogo culturale, la cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro della strategia di Lisbona, cultura quale elemento essenziale delle relazioni esterne dell’Ue. Per raggiungere tali obiettivi, gli Stati membri collaborano insieme attraverso il “metodo aperto di coordinamento”. L’unità è inoltre impegnata in un dialogo strutturato con il settore culturale, attraverso tre piattaforme tematiche.

Il compito principale dell’unità “*Culture*” *programme and actions* è attuare il programma *Cultura 2007-2013* in collaborazione con l’Agenzia esecutiva per l’istruzione, l’audiovisivo e la cultura. L’agenzia esecutiva è responsabile di alcuni aspetti del programma, mentre altri sono gestiti direttamente dalla Commissione attraverso l’unità in questione. Le seguenti attività del programma sono gestite direttamente dalla Commissione:

- sostegno alle capitali europee della cultura
- assegnazione di premi europei nel campo culturale
- sostegno alla cooperazione con organizzazioni internazionali
- azioni speciali
- sostegno, raccolta e diffusione di informazioni e ottimizzazione dei prodotti di progetti nel campo della cooperazione culturale.

Inoltre, l’unità mantiene i rapporti con i Punti di contatto culturali, incaricati di promuovere il programma nei paesi partecipanti.

B) Agenzia esecutiva per l’istruzione, l’audiovisivo e la cultura

L’Agenzia esecutiva per l’istruzione, l’audiovisivo e la cultura (EACEA),³⁸⁷ pienamente operativa dal 1° gennaio 2006, agisce sotto la supervisione di tre direzioni generali: Istruzione e cultura, Comunicazione, e Sviluppo e cooperazione – EuropAid.³⁸⁸ Essa

³⁸⁷ Istituita con Decisione della Commissione, del 20 Aprile 2009, che istituisce l’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura per la gestione dell’azione comunitaria nei settori dell’istruzione, degli audiovisivi e della cultura, in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio in *GU L 101 del 21.4.2009, pp. 26–30*.

³⁸⁸ Precedentemente al 2006 i programmi ora coordinati da EACEA erano gestiti da tre Uffici di assistenza

cura la gestione delle reti e delle opportunità di finanziamento nei settori dell'istruzione e formazione, della cittadinanza, della gioventù, degli audiovisivi e della cultura. I suoi compiti principali consistono nel trasformare la politica in azioni e risultati, e nel contribuire alle conoscenze e competenze europee. Ha il dovere di garantire la trasparenza finanziaria, l'efficienza e un servizio di alta qualità ai beneficiari in piena collaborazione con le DG interessate.

L'agenzia ha in delega la gestione totale o parziale di sette programmi comunitari: Apprendimento permanente, Erasmus Mundus, Tempus, Cultura, Gioventù in azione, Europa per i cittadini e Media, così come molti accordi di cooperazione internazionale nel campo dell'istruzione superiore. Gli aspetti dei programmi gestiti da EACEA richiedono un sostegno tecnico, e non implicano la presa di decisioni politiche.

L'agenzia ha il compito di gestione del ciclo di vita dei progetti a titolo d'esecuzione dei programmi compresa l'adozione degli strumenti di esecuzione del bilancio delle entrate e delle spese e l'esecuzione di tutte o parte delle operazioni necessarie alla gestione dei programmi, in particolare quelle relativa alla concessione delle sovvenzioni e ai contratti. In questo senso la responsabilità dell'agenzia riguarda la maggior parte degli aspetti gestionali dei programmi che possono includere: l'elaborazione di criteri e di linee guida per le opportunità di finanziamento, la scrittura e la pubblicazione di bandi, la valutazione delle domande, la selezione dei progetti e la firma dei conseguenti accordi, la gestione finanziaria, i contatti con i beneficiari, il monitoraggio dei progetti – incluse le valutazioni intermedie, finali e i controlli, e le viste in loco dei progetti.

Oltre agli aspetti gestionali, l'agenzia esecutiva è preposta all'informazione dei candidati e dei beneficiari, alla disseminazione dei risultati dei progetti e alla loro valorizzazione. Per adempire a questi compiti l'agenzia provvede a strumenti e servizi di supporto ai candidati e ai beneficiari: pagine web e strumenti online sulle opportunità di finanziamento, eventi come giornate informative e incontri sui progetti, kit informativi e dépliant con spiegazioni su come accedere ai fondi, risposte alle domande specifiche. Oltre alle informazioni destinate ai beneficiari e ai candidati l'agenzia è responsabile della raccolta, analisi e la trasmissione alla Commissione di tutte le informazioni necessarie per guidare l'attuazione dei programmi. Poiché deve contribuire alle competenze e alla conoscenza europea, EACEA indice bandi per studi su temi rilevanti ai programmi Educazione, Cultura,

tecnica e dalla Commissione. A seguito della riforma della Commissione nel 2000, questi uffici dovevano essere gradualmente eliminati poiché era considerato che la gestione dei programmi da parte di enti privati suscitava questioni sulla trasparenza e l'affidabilità di tali uffici.

Gioventù e Cittadinanza.

L'ente delegato si occupa altrettanto della gestione di Eurydice – la rete di informazione sui sistemi educativi e le politiche in Europa che comprende 38 unità nazionali con sede in 34 paesi partecipanti al programma di Apprendimento permanente.

Il mandato iniziale dell'agenzia esecutiva è stato esteso progressivamente fino al 31 dicembre 2015. Il bilancio complessivo è cresciuto in proporzione alle dimensioni dell'agenzia. Nel 2006 l'organico comprendeva 278 persone; con l'assegnazione all'agenzia dei programmi Tempus, aumenta la dimensione dell'agenzia e il personale raggiunge quasi 400 dipendenti. Nel 2010 l'agenzia era quasi al completo del personale, con 97 dipendenti temporanei assunti secondo il piano aziendale e 315 dipendenti a contratto per un totale di 412 posti occupati divisi in incarichi amministrativi (73) e di funzionamento (339).

L'agenzia opera in collaborazione con e sotto la supervisione della Commissione. La sua supervisione è conferita a un comitato direttivo e un direttore designati dalla Commissione.³⁸⁹ L'organizzazione vede la divisione dell'agenzia in 13 unità, di cui 10 operative (una per ogni programma eccetto il Programma di apprendimento permanente che è suddiviso in tre unità e una per la rete Euridyce) e 3 unità orizzontali (risorse umane, logistica, contabilità). Le unità operative si concentrano sull'esecuzione del bilancio e del programma annuale relativo al loro ambito d'azione, occupandosi di un numero considerevole di inviti a presentare proposte, selezioni, contratti e pagamenti. Nel contempo esse si preoccupano di armonizzare il processo lavorativo interno che risulta in un numero sostanziale di semplificazioni. Questa struttura organizzativa orizzontale significa che tutti i responsabili delle 13 unità sono alle dirette dipendenze del direttore dell'agenzia, che porta a un flusso rapido di informazioni e decisioni.

Il bilancio amministrativo, relativo al funzionamento dell'agenzia, nel 2010 ammontava a 49 milioni di euro, in tutto finanziati dal budget generale dell'Unione europea. Il bilancio operativo, relativo al funzionamento dei programmi e progetti delegati dalla Commissione all'agenzia, per lo stesso anno ammontava a 600 milioni di euro, mentre per l'anno successivo a 620 milioni di euro.³⁹⁰ Queste risorse sono attinte dalla dotazione finanziaria dei programmi interessati.

³⁸⁹ Il comitato direttivo è nominato dalla Commissione per un periodo di due anni, composto da 5 membri distribuiti tra le varie DG: due della DG Cultura e Istruzione, uno della DG Comunicazione, uno della DG Sviluppo e Cooperazione e uno della DG Bilancio.

³⁹⁰ Dal Report on the annual accounts of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency for the financial year 2010, together with the Agency's reply.

CAPITOLO III. RECENTI SVILUPPI NELLA POLITICA CULTURALE DELL'UE: RIFLESSIONI CRITICHE

La crescente considerazione che l'Unione ha riservato alla cultura è sicuramente la conseguenza dell'uso che gli Stati membri hanno fatto degli argomenti culturali al fine di limitare la portata del diritto dell'Unione, ma è altrettanto il risultato dell'aumento dell'importanza economica dei settori culturali e creativi. Il rapido emergere di nuove tecnologie e la crescente globalizzazione hanno significato per l'Europa e altre parti del mondo una svolta profonda, caratterizzata dal passaggio dalle forme tradizionali della produzione industriale alla preminenza assunta dal settore dei servizi e l'innovazione. In paesi come il Regno Unito, l'agricoltura ha un ruolo sempre più ridotto nell'economia domestica, le industrie tradizionali come il carbone e l'acciaio sono già da parecchi decenni in declino e la ricchezza viene prodotta dalla fornitura di servizi, tra cui anche le industrie culturali e creative. Poiché riconosce il potenziale economico della cultura, l'Unione garantisce il supporto e l'intervento nei settori culturali e creativi sia favorendo la creazione di un ambiente normativo favorevole alla produzione culturale, sia attraverso sovvenzioni per le iniziative culturali. Tale atteggiamento ha contraddistinto l'azione dell'Unione anche anteriore all'introduzione dell'articolo culturale. Si può pensare qui alla Direttiva europea che concerne l'armonizzazione della durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi, progettata per offrire un elevato livello di protezione alla creazione intellettuale europea.³⁹¹ Favorisce la produzione culturale anche la Direttiva Televisioni senza frontiere, che garantisce la libera circolazione dei programmi televisivi europei nell'ambito del mercato interno e impone alle emittenti televisive, ubicate nel territorio dell'UE, l'obbligo di riservare, qualora possibile, più della metà del tempo di trasmissione ad opere europee³⁹² Le quote di diffusione, che si fondano sul diritto del libero movimento di servizi, sono intese a proteggere i produttori europei dalla concorrenza americana e giapponese.

Interventi di secondo tipo, o meglio le sovvenzioni per le iniziative culturali con probabilità di generare profitto, possiamo individuarle nei programmi MEDIA, progettati per sostenere la produzione e distribuzione televisiva e cinematografica, o nei fondi strutturali che finanziano un ampio raggio di progetti con una dimensione culturale. È necessario sottolineare

³⁹¹ Direttiva 2006/116/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi in *GUL 372 del 27.12.2006*, p. 12.

³⁹² Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in *GUL 298 del 17.10.1989*, pp. 23–30.

che tali fondi supportano le iniziative culturali nella misura in cui queste promuovono gli obiettivi economici e industriali dell'UE, che sono il fondamento diretto di tali misure.

Al contrario, l'attuale programma nel settore culturale – Cultura 2007, si fonda esplicitamente sull'art. 167 TFUE, e persegue obiettivi specifici quali: la promozione della mobilità transnazionale degli operatori culturali; incoraggiare la circolazione transnazionale delle opere e dei prodotti artistici e culturali; e favorire il dialogo interculturale.³⁹³ Conseguentemente, i fondi del programma possono essere destinati specificatamente ai fini culturali a prescindere dai benefici economici o industriali che i progetti (non) generino. Senza dimenticare che i progetti o i soggetti che ricevono la sovvenzione devono presentare un valore aggiunto europeo, condizione che è conseguenza del principio di sussidiarietà al cui è soggetta la materia culturale.

a) L'esplicitarsi di una strategia culturale: L'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione

Nel 2007 la Commissione ha adottato l'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, in cui esaminava il rapporto della cultura ed Europa e proponeva gli obiettivi di un nuovo piano europeo per la cultura. Viene ivi riconosciuto il ruolo fondamentale della cultura nel conseguimento degli obiettivi strategici dell'UE in materia di prosperità, solidarietà e sicurezza e nel garantire nel contempo una presenza più forte sulla scena internazionale. In conformità a queste considerazioni, per la prima volta tutti i partner europei – istituzioni europee, Stati membri e società civile culturale – sono stati invitati a concentrare i loro sforzi sugli scopi comuni esplicitamente definiti:

- promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale;
- promozione della cultura come catalizzatore della creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione;
- promozione della cultura come elemento essenziale nelle relazioni internazionali dell'UE.

Di seguito in questo capitolo verrà approfondita la dimensione che si presenta come quella più ambivalente, che suscita perplessità circa il fine ultimo che si vuole raggiungere, ossia il secondo obiettivo su cui si fonda l'Agenda, che invita l'Unione europea a sfruttare il potenziale della cultura come catalizzatore della creatività e dell'innovazione nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Nella legislazione che ha seguito l'adozione dell'Agenda, le istituzioni europee oltre a

³⁹³ Decisione 1855/2006/CE. Sul Programma Cultura 2007, vedi Capitolo I, par. 33, e Capitolo II, Sezione III, par. D) in questo testo.

riconoscere esplicitamente il potenziale economico dei settori culturali e creativi, ascrivono ad essi il ruolo di catalizzatori della crescita e dell'occupazione, sottolineando le potenzialità della cultura di stimolare la creatività e l'innovazione.³⁹⁴

L'Agenda ha avuto l'appoggio di una risoluzione del Consiglio³⁹⁵, il quale ha riconosciuto l'importanza dei settori della cultura e della creazione nel quadro della strategia di Lisbona. Altre conclusioni del Consiglio hanno sottolineato la necessità di rafforzare il legame tra istruzione, formazione e le industrie culturali e creative, di massimizzare il potenziale delle PMI nei settori culturali e della creazione e hanno invitato a migliorare le sinergie tra il settore della cultura e altri settori dell'economia ed a rafforzare i legami tra la politica culturale e altre politiche.³⁹⁶ Parallelamente il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a chiarire ciò che comprende la visione europea della cultura, la creatività e l'innovazione, a elaborare misure politiche per lo sviluppo delle industrie creative europee e a inserirle nell'ambito di una vera e propria strategia europea a favore della cultura.³⁹⁷

A tre anni dall'Adozione dell'Agenda europea per la cultura, la Commissione ha presentato la relazione sull'implementazione della stessa, dove esamina il progresso a livello dell'Unione e nazionale verso i tre obiettivi posti. In quest'occasione la cultura viene messa al centro del progetto europeo, e come fondamento dell'"unità nella diversità" dell'UE. In un mondo in via di globalizzazione, si considera che la cultura possa apportare un contributo peculiare a una strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

L'attenzione per le industrie culturali e creative culmina nel Libro verde adottato dalla Commissione nel 2010³⁹⁸, che basandosi sulle raccomandazioni formulate e sulle migliori pratiche individuate, si proponeva di suscitare un dibattito sulle condizioni che possono stimolare lo sviluppo delle industrie culturali e creative dell'Ue e suggeriva la direzione di sviluppo del lavoro della Commissione in questi settori.

Uno strumento recente che riprende le linee guida poste dal Libro verde e dall'Agenda è la Comunicazione - Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e

³⁹⁴ Ci si riferisce a: Il Libro Verde "Le industrie culturali e creative un potenziale da sfruttare", La Relazione della Commissione sull'attuazione dell'Agenda europea per la cultura (e il documento di accompagnamento), Comunicazione della Commissione – Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione e altrettanto alla Comunicazione della Commissione – Un nuovo programma quadro per i settori culturali e creativi: Europa creativa. Per approfondimenti sui documenti si rimanda al Capitolo I del presente testo.

³⁹⁵ Risoluzione del Consiglio, del 16 novembre 2007, su un'agenda europea per la cultura, in *GU C 287 del 29.11.2007*, p. 1 – 4. Vedi Capitolo I, par. 53.

³⁹⁶ Conclusioni del Consiglio sulla Cultura come catalizzatore per la creatività e l'innovazione (2009) reperibile su http://ec.europa.eu/culture/documents/cons_native_cs_2009_08749_1_en.pdf

³⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 aprile 2008 sulle industrie culturali in Europa.

³⁹⁸ Libro verde "Le industrie culturali e creative un potenziale da sfruttare", COM/2010/183.

l'occupazione, in cui la Commissione cerca di definire una strategia per trarre il massimo contributo dai settori creativi e culturali per la crescita e l'occupazione nell'UE. Parte di tale strategia sarà attuata con il nuovo programma per i settori culturali e creativi per gli anni 2014-2020: Europa Creativa.

b) La cultura catalizzatore della creatività e dell'innovazione nel quadro di una strategia europea per la crescita e l'occupazione

I suddetti documenti, sviluppano quindi il secondo obiettivo dell'Agenda - la cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro di una strategia europea per la crescita. In essi si sottolinea il potenziale delle industrie culturali e creative "in gran parte inutilizzato"³⁹⁹, di creazione di crescita e occupazione e si evidenzia l'importanza economica di tali settori, i cui secondo gli ultimi dati contribuiscono al 3.3% del PIL dell'UE e danno lavoro a 6,7 milioni di persone che ammonta al 3% dell'occupazione totale.⁴⁰⁰ Tra il 2008 e il 2011 questi settori hanno mostrato una capacità di recupero dell'occupazione migliore dell'economia UE nel suo complesso.⁴⁰¹

La definizione di cosa si intende per industrie culturali e creative si trova nel Libro verde, dove per industrie culturali si intendono:

le industrie che producono e distribuiscono beni o servizi che, quando vengono concepiti, sono considerati possedere un carattere, un uso o uno scopo specifici che incorporano o trasmettono espressioni culturali, quale che sia il loro valore commerciale. Oltre ai settori tradizionali delle arti (arti dello spettacolo, arti visive, patrimonio culturale - compreso il settore pubblico), questi beni e servizi comprendono anche i film, i Dvd e i video, la televisione e la radio, i giochi video, i nuovi media, la musica, i libri e la stampa.

Mentre sono industrie creative:

le industrie che utilizzano la cultura come input e hanno una dimensione culturale, anche se i loro output hanno un carattere principalmente funzionale. Comprendono l'architettura e il design, che integrano elementi creativi in processi più ampi, e sottosectori come il design grafico, il design di moda o la pubblicità.⁴⁰²

Nel Libro verde si tende a specificare che nel far riferimento alle ICC, esso ingloba le diverse connotazioni che i termini "culturale" e "creativo" assumono nell'Unione europea, rispecchiando la diversità culturale dell'Europa. Si contribuisce in questo modo ad aumentare la genericità delle definizioni proposte. Il concetto di "espressioni culturali", parte della

³⁹⁹ Libro verde, COM/2010/0183 def.

⁴⁰⁰ 2010 European Competitiveness report, in COM/2012/537. Secondo altre fonti le stime sarebbero maggiori: 4.5% del PIL e 8.5 milioni di lavoratori (TERA Consultant 2010).

⁴⁰¹ COM/2012/537, p.1 indica come fonte Eurostat (EU-LFS, indagine sulla forza lavoro europea).

⁴⁰² COM/2010/0183 def. Si specifica però come altri settori, a livello più periferico come quello del turismo e delle nuove tecnologie, che si basano sulla produzione di contenuti per il loro sviluppo e sono quindi in certa misura interdipendenti con le ICC, non vengono compresi esplicitamente nelle ICC così come utilizzate nel Libro Verde.

definizione, deve essere inteso così come definito nel contesto della Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.⁴⁰³ Anche l'Agenda europea, secondo cui la cultura indica:

le arti, comprese una molteplicità di opere d'arte, beni e servizi culturali, e ha anche un significato antropologico. La cultura è alla base di un mondo simbolico di significati, convinzioni, valori, tradizioni, che si esprimono attraverso la lingua, l'arte, la religione e i miti

non fa altro che alimentare l'indeterminatezza delle definizioni avanzate.

Si vogliono approfondire di seguito i modi in cui le ICC dovrebbero contribuire all'innovazione economica e sociale. Per la Commissione i settori culturali e creativi sono al crocevia tra arte, impresa e tecnologia, e occupano una posizione strategica per avere ricadute su altre industrie. "Più in generale, questi settori influenzano l'innovazione in altre industrie" e hanno delle "potenzialità catalizzatrici che possono costituire una risorsa chiave per l'innovazione sociale e per risolvere i grandi problemi della società quali il cambiamento climatico, lo sviluppo sostenibile, i cambiamenti demografici e la diversità culturale".⁴⁰⁴

c) Effetti indotti del settore culturale e creativo

Il Libro verde articola gli effetti indotti delle ICC, richiamando rapporti pubblicati in vari paesi europei che indicano come le industrie culturali e creative svolgono nei sistemi di innovazione nazionali e regionali un ruolo più importante di quello che è stato finora riconosciuto dagli attori politici.

Le ICC forniscono contenuti per alimentare i dispositivi e le reti digitali, e contribuiscono così all'accettazione e allo sviluppo ulteriore delle tecnologie.

I contenuti culturali, si dice, hanno un ruolo cruciale nello sviluppo della società dell'informazione, alimentando investimenti nelle infrastrutture e nei servizi a banda larga, nelle tecnologie digitali, nell'elettronica di consumo e delle telecomunicazioni. Fornendo i contenuti per i dispositivi e le reti digitali, le ICC contribuiscono all'accettazione e allo sviluppo ulteriore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La domanda di questi forti utilizzatori di tecnologia, stimolerebbe l'innovazione e spesso sarebbe all'origine di adattamenti e di nuovi sviluppi della tecnologia.

Negli ultimi decenni il ritmo di cambiamento del mondo è andato accelerandosi. Il rapido emergere di nuove tecnologie e la crescente globalizzazione hanno significato per l'Europa e altre parti del mondo una svolta profonda, caratterizzata dall'abbandono di forme

⁴⁰³ Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali: Sono espressioni culturali le espressioni che hanno un contenuto culturale, ovvero sono dotate di senso simbolico, dimensione artistica, valori ed identità culturali.

Vedi Capitolo I, par. 6 in questo testo.

⁴⁰⁴ COM/2012/573

tradizionali di produzione industriale e dalla preminenza assunta dal settore dei servizi e dall'innovazione.⁴⁰⁵ L'economia globale, basata sulle reti, guida ed è simultaneamente guidata dall'accelerazione tecnologica. I processi di produzione, i beni, i servizi e le attrezzature diventano obsoleti con grande rapidità. L'accorciamento del ciclo di vita dei prodotti è una diretta conseguenza della legge di Moore, che tempo fa predisse che la capacità di elaborazione dei microchip sarebbe continuata a raddoppiare ogni 18 mesi, mentre il costo di produzione di chip stessi sarebbe rimasto uguale, o al limite diminuito. In seguito tale previsione è stata estesa anche alla memoria dei computer, alla capacità di archiviazione dati e alle telecomunicazioni. I prodotti contenenti microchip sono assai più sensibili di quelli tradizionali al trascorrere del tempo, si evolvono e maturano continuamente, arricchendosi di nuove funzionalità e capacità a ogni versione successiva. Essi vivono grazie all'informazione e grazie alle informazioni di ritorno la loro spinta verso il miglioramento e l'innovazione è sempre più forte. Se i costi di ricerca e sviluppo per l'aggiornamento della componente di informazione sono elevati, il costo diretto di produzione necessario a integrare la nuova componente è trascurabile. La conseguenza di ciò è un'evoluzione più rapida della forma base del prodotto e lo spostamento dell'attenzione verso le sue successive generazioni. In questo contesto mantenere un vantaggio sulla concorrenza spesso significa competere con se stessi. Tale processo produttivo è illustrato da Intel, che lavora sulla produzione della successiva generazione di microchip, prima ancora di immettere sul mercato la generazione anteriore⁴⁰⁶ o Google che fa ricerca su nuovi gadget tecnologici da immettere sul mercato una volta saturato con l'ultima innovazione. L'accorciamento del ciclo di vita del prodotto avviene anche in settori quali l'automobilistico, dei prodotti elettromeccanici, nell'elettronica del consumo, dei farmaci, come altrettanto della moda. Tale accorciamento contrasta il prolungamento della durata materiale dei prodotti, dovuta al miglioramento dei materiali di costruzione che può portare a inconvenienti per il mercato. La programmata introduzione di innovazioni potrebbe risultare controproducente: se i prodotti nuovi destinati a sostituire i modelli vecchi vengono prodotti troppo spesso, potrebbe intromettersi la resistenza del consumatore. È avvenuto a volte nel settore informatico che i consumatori non fossero convinti che un'ondata di nuovi prodotti di sostituzione portasse abbastanza valore aggiunto affinché il ricambio ne valga la pena. Anche la prolungata durata materiale potrebbe costituire un ostacolo al cambio dei modelli da parte dei consumatori. Per perire a tale inconvenienza i produttori si sono concentrati sull'accorciamento della vita "di moda", intervenendo esteticamente sui prodotti

⁴⁰⁵ Libro verde, COM/2010/0183. p.2.

⁴⁰⁶ HINDLE T., "Idea: Planned Obsolescence" in *The Economist*, del 23. marzo 2009.

per rendere i vecchi modelli obsoleti e persuadere i consumatori all'acquisto dei nuovi. Si aggiunge al quadro qui delineato un calo della durata d'attenzione del consumatore, che si ritrova soggetto a migliaia di nuovi prodotti che escono ed entrano nel mercato a un ritmo incalzante e rendendo la sua attenzione sempre più labile. Oggi i consumatori si aspettano un ricambio di prodotti e servizi a una frequenza stupefacente, e spesso hanno appena il tempo di provare una nuova tecnologia, prodotto o servizio, prima che vi succeda una versione perfezionata.

Riprendiamo quanto sostenuto dalla Commissione: i contenuti delle industrie culturali e creative favoriscono l'accettazione di nuove tecnologie contribuendo implicitamente allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione – e queste a loro volta concorrono alla diffusione di contenuti culturali e creativi (bisognerebbe chiedersi anche quali contenuti). Sembra opportuno qui interrogarsi sulle possibili conseguenze che questo processo potrebbe comportare: da un lato tale innovazione può fornirci nuovi gadget tecnologici, dall'altro potrebbe alimentare il consumo delle tecnologie, contribuendo a quella strategia di business definita “obsolescenza programmata”, favorendo un ambiente ipercommerciale dove la tecnologia o un prodotto sarà obsoleto prima ancora di essere del tutto pagato. Queste perplessità coinvolgono inevitabilmente anche il tema ambientale e della sostenibilità, in una continua rincorsa allo sviluppo che pare maggiormente rivolta al consumo più che a costituire una reale innovazione economica e/o sociale.

Il Libro verde avanza e la Comunicazione “Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE” sviluppa il seguente effetto indotto dalle ICC:

*Con il concorso dell'istruzione, le ICC possono svolgere un ruolo decisivo nel dotare i cittadini europei delle necessarie competenze creative, imprenditoriali e interculturali.*⁴⁰⁷

Le potenzialità catalizzatrici delle ICC possono costituire una risorsa chiave per l'innovazione sociale [...] Ad esempio, i settori culturali e creativi possono contribuire, insieme a quelli dell'istruzione e formazione professionale, allo sviluppo del mix di competenze che ruotano intorno alla creatività e all'imprenditoria, al pensiero critico, alla capacità di assumere rischi e all'impegno di cui l'UE ha bisogno per essere competitiva nella società della conoscenza.⁴⁰⁸

La Comunicazione riprende quanto riportato nel Libro verde, sostenendo che di fronte a un pieno sfruttamento del potenziale dei settori culturali e creativi, questi potranno dare un

⁴⁰⁷ Libro verde, COM/2010/183.

⁴⁰⁸ COM/2012/537

grande contributo alla crescita e all'occupazione e accelerare l'evoluzione verso una società basata sull'innovazione e sulla conoscenza. A questo fine è necessaria un'azione multilivello tra locale, nazionale e dell'Unione che si concentri su cinque fattori chiave, tra i quali anche la *soddisfazione della domanda di nuove competenze e la promozione di nuovi modelli di business*.⁴⁰⁹

Il sistema capitalista oggi è costretto alla trasformazione. Di fronte alla saturazione nel consumo dei beni, almeno nelle nazioni ricche e per quella parte della popolazione che gode dei benefici di tale sistema, la semplice produzione dei beni non è più sufficiente, e “il valore immateriale determina sempre di più il valore materiale, perché i consumatori cercano “esperienze” nuove e arricchenti. La capacità di creare esperienze e reti sociali è ora un fattore di competitività.”⁴¹⁰ Il capitalismo moderno – che valorizza le grandi masse di capitale fisso materiale è gradualmente sostituito da un capitalismo postmoderno concentrato sulla valorizzazione di capitale immateriale, chiamato anche “capitale umano”, “capitale intelligenza” o “capitale conoscenza”.⁴¹¹ Questo mutamento della produzione – abbandono della produzione industriale e preminenza del settore dei servizi e innovazione⁴¹² – è accompagnato dalla trasformazione del lavoro. Il lavoro di produzione materiale, misurabile in unità prodotte per unità di tempo impiegato viene sostituito dal lavoro immateriale al quale non sono più applicabili tali unità di misurazione.

Con l'informatizzazione dell'industria, il lavoro si trasforma “in gestione di un flusso continuo di informazioni. L'operatore deve “dedicarsi” in continuazione a questa gestione dei flussi, a *prodursi* come soggetto per assumerla.”⁴¹³ Al lavoratore viene richiesto di saper riconoscere e selezionare le informazioni, di trovare soluzioni nuove di fronte a problemi non prevedibili, conseguenti alla veloce mutazione delle condizioni dell'ambiente. L'impresa ha bisogno della “cultura di innovazione” – la necessità di disporre di buone idee in modo sistematico e di routine, e di saperle ordinare. “Non un'innovazione che dipende da incidenti casuali ma da un rigoroso processo dal quale si può dipendere. Le aziende che non hanno cultura d'innovazione tendono a non durare.”⁴¹⁴

⁴⁰⁹ COM/2013/537. La strategia multilivello proposta dalla comunicazione si concentra soprattutto, sia nel breve che nel lungo periodo sui cinque fattori chiave di impulso delle politiche: sviluppare le competenze; migliorare l'accesso ai finanziamenti, promuovere nuovi modelli di business e ampliare e diversificare i pubblici; favorire la cooperazione con altri settori e politiche e ampliare la dimensione internazionale.

⁴¹⁰ Libro verde, COM/2010/183, p. 2.

⁴¹¹ GORZ A., *L'immateriale. Conoscenza, valore e capitale*. Bollati Boringhieri, 2003, p. 9.

⁴¹² Libro verde, COM/2010/183.

⁴¹³ Ivi, p.12.

⁴¹⁴ Ken Robinson, ambasciatore del Manifesto europeo per la creatività e l'innovazione in una delle sue conferenze.

In tale organizzazione del lavoro le mansioni non sono più definibili in modo oggettivo, il modo di assolverle non può essere formalizzato né prescritto. Il risultato dipende dal coinvolgimento soggettivo delle persone, dalla loro motivazione se volgiamo dirlo in gergo manageriale. Si aspetta dal lavoratore capacità di formulare un giudizio, capacità di scelta, il poter far fronte a un imprevisto, di individuare e risolvere problemi – di improvvisare. Poiché è impossibile indicare le procedure e i mezzi per raggiungere un risultato e misurare la prestazione individuale del lavoratore, i dirigenti delle imprese ricorrono alla “gestione per obiettivi”: si fissano degli obiettivi da raggiungere, e sta ai salariati trovare il modo per realizzarli. Il raggiungimento degli obiettivi dipende dalle conoscenze e dalla qualifica professionale del lavoratore, ma altrettanto delle sue qualità di comportamento, espressive e immaginative e dal suo coinvolgimento personale.

Bisogna notare che il lavoro immateriale in questo senso si basa sulle conoscenze ma ugualmente sulle capacità espressive, cooperative e relazionali dei lavoratori. “Il risultato dipende dagli aspetti sistemici e dei rapporti tra individui. Non è la somma del lavoro degli individui che conta, ma la qualità e la pertinenza delle comunicazioni stabilite intorno al sistema produttivo”.⁴¹⁵ Tali capacità non vengono insegnate, ma fanno parte dei personali bagagli culturali ed esperienze, acquisite con giochi, relazioni sociali, attività artistiche etc. Dunque, il lavoro immateriale evidentemente necessita di una dimensione di *produzione di sé* e tende ad appellarsi alle stesse capacità e alle stesse disposizioni personali a cui fanno appello le attività libere al di fuori dell’orario di lavoro e di appropriarsene. Combes e Aspe scrivono in questo senso di “«mobilitazione totale» delle capacità e delle disposizioni anche affettive [...]; ormai non si può più sapere da quando siamo «fuori» da quello che ci può essere richiesto al lavoro.”⁴¹⁶

Secondo questi due autori, ogni attività del lavoro immateriale, per essere realizzata impegna la forza mentale e affettiva dell’individuo. Un lavoro che mobilita le nostre capacità è sottoposto al giudizio di noi stessi e degli altri. Quindi, “non si vede come un’economia dell’immateriale o dell’informazione [...] potrebbe funzionare senza assoggettare gli individui, senza suscitare in loro una nuova forma di servitù volontaria.”⁴¹⁷

È chiaro però che un rapporto salariale, per il solo fatto di essere contrattuale, riconosce la differenza tra gli interessi del datore di lavoro e il salariato. È impossibile aspettarsi dai collaboratori un coinvolgimento totale, in quanto il contratto limita gli obblighi dei salariati a

⁴¹⁵ VELTZ P., *La nouvelle révolution industrielle*, citato in GORZ A., *L’immateriale*, cit, p.12.

⁴¹⁶ COMBES, ASPE, “Revenu garanti et biopolitique” in *Alice* n.1, autunno 1998, p.49.

⁴¹⁷ Ibidem.

una determinata prestazione, tracciando in questo modo una linea di separazione tra la sfera del lavoro e quella della vita personale, privata. Una soluzione di ciò si è cercata nella partecipazione dei salariati a una parte del capitale e agli utili della ditta. Tuttavia, quando si tratta di lavoro che fa appello all'abilità, talento, alla capacità di produzione di sé, la persona tenderà a migliorare ulteriormente fuori dall'ambito del lavoro, per trovare la propria dignità al di fuori della dimensione del lavoro. Per sottrarre una parte della loro vita alla messa al lavoro integrale, i lavoratori dell'immateriale danno un'importanza superiore, piuttosto che al lavoro, alle attività nelle quali la produzione di sé è fine a se stessa, quali attività ludiche, sportive, culturali o associative.

Il capitale dunque non riesce ad assoggettare totalmente in sé la produzione di sé. I limiti che glielo impediscono esistono fino a quando sussiste una separazione tra individuo e impresa, che permette al primo di rifiutarsi alla messa al lavoro totale. Dall'individuazione dell'ostacolo si può intravedere subito il modo per superarlo: *la persona deve diventare in se stessa un'impresa*.⁴¹⁸ La persona in se, in quanto forza-lavoro deve individuarsi come capitale fisso che necessita di costanti aggiornamenti, dev'essere modernizzato, ampliato, deve investire in se con *stage* di formazione e capire che la possibilità di vendere la propria forza-lavoro dipende dal lavoro gratuito, volontariato che porterà a valorizzarla in continuazione.⁴¹⁹ Non devono esserci vincoli imposti dall'esterno, ma è la persona in se che dev'essere "il proprio produttore, il proprio datore di lavoro e il proprio venditore, costringendosi a imporsi vincoli necessari per assicurare la vitalità e la competitività dell'*impresa che essa è*."⁴²⁰

Con l'imprenditorialità di sé, si realizza la messa al lavoro e la messa in valore di tutta la vita e di tutta la persona. La linea di demarcazione tra lavoro e non lavoro si cancella perché il tempo della vita ricade interamente sotto il dominio del calcolo economico (il tempo allora diventa denaro, e le scelte rappresentano il costo opportunità da calcolare)⁴²¹. Allora anche le attività che si pensava sviluppassero la produzione di sé come dispendio gratuito di energia con il solo fine di portare al più alto grado di sviluppo le capacità umane diventano assoggettate alla logica del capitale. Pierre Levy annunciava la sussunzione completa della produzione di sé: "[L]o «sviluppo personale» più intimo porterà a una migliore stabilità emotiva, a un'apertura relazionale più facile, a un'acutezza intellettuale meglio diretta, e dunque a una migliore

⁴¹⁸ GORZ A., *L'immateriale*, cit. p. 18.

⁴¹⁹ Come non pensare qui ai programmi dell'Unione nell'ambito della formazione: i Life Long Learning Programs (Programmi di apprendimento permanente).

⁴²⁰ GORZ A., *L'immateriale*, cit.

⁴²¹ Il costo opportunità in economia è il valore della migliore alternativa tralasciata, è il sacrificio che un operatore economico deve compiere per effettuare una scelta economica. Ad esempio, quando una persona inizia a lavorare rinuncia a una parte del proprio tempo libero al fine di ottenere un reddito economico, il tempo libero rappresenta il costo opportunità della scelta.

performance economica.⁴²²

A questo sembra tendere la visione neoliberale del futuro del lavoro. L'imprenditorialità di sé generalizzata dove la disoccupazione scomparirebbe, e se esistono ancora disoccupati sarà perché la loro "occupabilità" è insufficiente, non sono abbastanza "creativi" né "imprenditori di sé stessi". Sta a loro ripristinarle questa situazione, e lo devono fare nei periodi di disoccupazione e aumentando il tempo "libero – di produzione di sé".

Tale approccio è soggetto a critiche da più punti di vista. Se la forza lavoro si organizzasse nel sistema imprenditoriale, la competenza si ripercuoterebbe sul prezzo del lavoro portandolo ad abbassarsi, che porterebbe a minore capacità di acquisto, al depressione dei consumi e alla recessione e quindi all'aumento della disoccupazione, producendo l'effetto contrario a quello cercato. Oltre a questa considerazione puramente economica, se pensiamo concretamente, nei termini dell'UE, la professata imprenditorialità, che dovrebbe fuoriuscire dalla creatività stimolata, non è applicabile a tutti i settori. Il design è senza dubbio un esempio felice dove tale binomio funziona bene, però non è certamente applicabile a settori come il farmaceutico per dare solo un esempio. Nell'avanzare tali proposte, la Commissione dovrebbe trovare avanzare delle linee guida chiare per gli Stati membri, definendo gli ambiti nei quali cercare l'innovazione e i modi per farlo.

d)La capacità di creare “esperienze è un fattore di competitività”

Si dice da qualche tempo che in Occidente l'economia industriale è stata superata dall'economia dei servizi e questa dall'economia delle esperienze.⁴²³ Pine and Gilmore, si resero conto che non sono solo i beni e i servizi ad essere venduti, ma che “in the emerging Experience economy, companies must realize that make *memories* not goods”.⁴²⁴ Nell'economia dell'esperienza, il prodotto non è solamente un bene o un servizio, ma è la *nostra* propria esperienza che ci viene venduta. Il caso più dimostrativo è il turismo, che da tempo non vende più pacchetti di soggiorno, posti letto o biglietti ma “emozioni indimenticabili ed esperienze uniche”, ironicamente, per tutti. In questo modo l'economia si addentra in ambiti che tradizionalmente non le appartengono, quali l'esperienza e le emozioni. Nella visione pessimista, come quella di Rifkin⁴²⁵ in questo modo tutta la nostra vita sarebbe

⁴²² LEVY P., *World Philosophie: le marché, le cyberspace, la conscience*, Odile Jakon, Paris, 2000 citato in GORZ A., *L'immateriale*, cit. p.21.

⁴²³ PINE J.B., GILMORE J.H. (1999), *The experience economy: work is theatre & every business a stage*, Harvard business school (trad.it. di Rubbia S., *L'economia delle esperienze: oltre il servizio*, ETAS, Milano, 2000)

⁴²⁴ Ibidem.

⁴²⁵ RIFKIN J. (2000), *The Age of Access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience*, J.P. Tarcher/Putnam, New York, (trad. it *L'era dell'accesso: la rivoluzione della new economy* di P. Canton, Milano, Mondadori, 2000).

assorbita dall'economico. Questo, come si vedrà tra poco non è l'unico effetto che ne deriva.

La creatività, tradizionalmente appartiene all'arte, riferita a quella forza che permette l'espressione attraverso delle emozioni delle paure, dell'angoscia, che aiuta a conoscersi ed a superarle. Creatività in questo senso ha poco in comune con la creatività come usata dall'economia, ossia come una continua ricerca a soluzioni a problemi. Quello che sembra che queste due "creatività" condividono è l'innovazione: la creatività nell'arte e alla ricerca di modi nuovi di esprimere le emozioni. La creatività nell'economia è alla ricerca di nuove soluzioni a problemi. L'innovazione nella soluzione a problemi invece, non deve per scontato essere positiva, anche le soluzioni trovate per vincere nel gioco degli scacchi o tra due forze militari, possiamo chiamarle creative, ma non lo facciamo – usiamo per esse la nozione di strategia. Perché allora non usarla anche per la soluzione dei problemi in altri contesti, ma sostituirla con creatività? L'economia sfrutta in questo modo la valenza positiva della creatività nell'arte: appropriandosi del concetto, si appropria anche del valore con esso relazionato, "legittima se stessa specchiandosi nell'arte".⁴²⁶

Nel corso degli ultimi quindici anni la "creatività" è diventata un termine onnicomprensivo e una sorta di *mantra* per la letteratura sia specialistica che generalista. Il concetto di creatività viene distaccato dal contesto estetico e artistico, per essere applicato indiscriminatamente a contesti economici, imprenditoriali, politici. La sua forma leggera, depotenziata e perciò più gestibile del concetto di «creazione» che ha carattere molto più ingombrante e meno maneggevole, è un richiamo irresistibile per chi deve prendere decisioni immediate, con conseguenze sulle comunità e i suoi contesti. Da quanto detto sopra si evince che questo abuso della «creatività» è fortemente ideologico.

⁴²⁶ GOLDONI D. (2012), "Improvvisare" in SHUSTERMAN R., DREON R., GOLDONI D., *Stili di vita*, Mimesis, Milano – Udine, p. 89.

CONCLUSIONI

1. Risultati

Nell'originario Trattato istitutivo della CEE non vi era alcuna norma che sanciva espressamente azioni per la cultura, tuttavia esso comprendeva due articoli che potevano suggerire l'intervento comunitario nel settore culturale: trattasi degli ex articoli 36 CEE e 131 CEE. La menzione del *patrimonio culturale* nell'art. 36 CEE lascia intendere che i redattori del trattato originario intuivano la potenziale importanza della cultura, ma il suo carattere eccezionale suggerisce che gli Stati membri immaginavano un intervento marginale della Comunità nell'ambito culturale. È improbabile, difatti, che nell'immediato dopoguerra le ramificazioni culturali dell'integrazione economica potessero essere considerate urgenti o di elevata importanza. Gli Stati della CEE preferirono lasciare gli argomenti riguardanti la cultura alle organizzazioni internazionali, in particolare l'UNESCO e il Consiglio d'Europa.

Nonostante l'assenza di una sostanziale competenza culturale comunitaria, le istituzioni europee si erano trovate a dover affrontare questioni culturali già nelle prime fasi del progetto europeo. I primi interventi avevano visto il disfacimento della distinzione originale tra la sfera economica e quella culturale, cambiamento inevitabile dato il carattere trasversale del settore culturale che si vedeva soggetto ad alcune norme del mercato unico.

La costruzione di uno spazio economico comune mirava a liberalizzare gli scambi tra gli Stati membri, e richiedeva a tali l'abolizione delle misure nazionali che violavano i principi di libera circolazione. La Corte di giustizia doveva, sin dalle prime fasi del processo d'integrazione, valutare la compatibilità delle norme nazionali con i provvedimenti dei trattati, mettendo in discussione le norme progettate per preservare le pratiche e tradizioni indigene e misure aventi effetti restrittivi. Se l'art. 36 CEE permetteva agli Stati di derogare al divieto di restrizioni a importazioni ed esportazioni tra gli Stati membri, per motivi di protezione del patrimonio artistico, storico, o archeologico nazionale, la Corte ha da sempre respinto l'idea di un'eccezione culturale generale, negando un'automatica esclusione dei beni e servizi culturali dall'ambito di applicazione dei trattati. Le sentenze della Corte tendevano a valorizzare l'instaurazione del mercato unico, respingendo sin dall'inizio i tentativi di impedire l'applicazione dei principi di libera circolazione allo scambio e commercio di beni culturali. Nella giurisprudenza che seguì le note sentenze *Dasonville* e *Cassis de Dijon*, la Corte stabiliva una serie di motivi, conformi agli obiettivi di interesse generale, che potevano giustificare le misure nazionali applicate indistintamente, restrittive rispetto alla libera

circolazione delle merci. Alcuni obiettivi di interesse generale appartengono alla materia culturale come: la protezione del patrimonio storico ed artistico, la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico culturale, tutela della libertà d'espressione delle diverse componenti sociali, culturali, religiose o filosofiche degli Stati membri (pluralismo culturale nei media), la garanzia di un certo livello qualitativo dei programmi, le misure per la difesa e valorizzazione della lingua nazionale e la promozione della produzione cinematografica.

La ricerca dell'equilibrio tra l'integrazione del mercato e la funzione protettiva delle misure nazionali si è verificata un'impresa estremamente complessa. Molte norme nazionali sono state giudicate come discriminatorie oppure sproporzionate allo scopo perseguito. I provvedimenti degli Stati membri progettati per proteggere gli alimenti tradizionali ed emittenti nazionali hanno subito un trattamento particolarmente sfavorevole, tuttavia la Corte non ha adottato un tale atteggiamento rigoroso in tutte le istanze. Nell'obbligare gli Stati membri a conformarsi ai provvedimenti della libera circolazione, la Corte allo stesso tempo imponeva un'apertura dei loro mercati al cambiamento, promuovendo in questo modo un modello multi-culturale per il mercato unico.

Dagli anni settanta in poi, cresceva la consapevolezza della necessità di avvicinare i cittadini al progetto europeo, al fine di ottenere il consenso per gli obiettivi economici, politici e sociali. Iniziava allora il dibattito sul bisogno di un'integrazione europea e sul contributo positivo che la cultura poteva dare a riguardo. Le istituzioni europee cercavano di rimediare alla mancanza di una norma competenziale culturale attraverso atti di *soft law*. Vigeva il sentimento secondo cui la politica comunitaria doveva svolgere un ruolo positivo nella vita quotidiana dei cittadini, soprattutto negli ambiti dell'educazione, cultura, informazione e comunicazione. Erano adottati provvedimenti che perseguivano tale scopo, però si preferiva optare ancora per misure altamente simboliche.

In quel momento, la Comunità con le sue istituzioni, si trovava a perseguire un approccio "distintamente paradossale"⁴²⁷: da un lato la Commissione evidenziava i propri limiti dovuti all'assenza nel Trattato di una norma base per l'azione comunitaria nella cultura, dall'altro lato però la cautela espressa dai documenti ufficiali celava il fatto che vedevano la Commissione nel ruolo di promotrice di una serie di misure culturali, e rifletteva la consapevolezza delle istituzioni della problematicità, per alcuni Stati membri, di azioni giustificate da motivazioni culturali.

⁴²⁷ CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, cit.

Gli anni ottanta vedono dunque, la Comunità applicare legittimamente le regole della libera circolazione del mercato e la competizione al settore culturale, ma non ancora i tentativi di sviluppo verso una politica culturale europea in senso proprio. Un impulso, dovuto sia al calo di consenso popolare nei confronti del processo europeo che al crescere del valore economico del settore dei beni e servizi culturali, arrivava verso la fine degli anni ottanta. La Commissione si mostrava convinta che un incremento dell'attività comunitaria nel settore culturale era una necessità sia politica sia sociale ed economica nel perseguire il doppio obiettivo di completamento del mercato interno entro il 1992 e del passaggio da un'Europa dei cittadini all'Unione europea. Secondo la Commissione il sentimento d'appartenenza a una cultura europea era uno dei prerequisiti indispensabili per la solidarietà che avrebbe assicurato il consenso necessario al mercato unico – e ai cambiamenti nelle condizioni di vita che questo avrebbe portato una volta avviato. L'unità delle culture europee era ritenuta il fondamento per il processo di costruzione dell'Unione europea, la diversità culturale in quanto espressione locale e regionale del patrimonio culturale comune era posta alla base dell'Unione i cui obiettivi superavano la mera integrazione economica e sociale.

2. La politica culturale europea in senso proprio

Bisognava aspettare fino al 1993 affinché, con l'entrata in vigore del Trattato della Comunità Europea, fosse introdotto il Titolo IX sulla cultura composto solamente dall'ex art. 128 CE con cui la cultura diventava formalmente competenza europea. La cooperazione culturale diveniva un obiettivo riconosciuto dell'UE. Ciò consentiva una maggiore sistematicità nell'organizzazione delle attività culturali dell'Unione fino ad allora intraprese, risultando in una serie di programmi pilota e i successivi programmi settoriali.

Un primo periodo a seguito dell'introduzione dell'attuale art. 167 TFUE, vedeva l'azione dell'Unione fondarsi principalmente sul primo e secondo paragrafo dell'articolo, esercitando la nuova competenza soprattutto attraverso programmi di finanziamento a progetti culturali. Fino all'anno 2000, furono varati i programmi cosiddetti di prima generazione in cui si privilegiava una nozione ristretta di cultura comprendete le arti dello spettacolo, arti visive, plastiche e multimediali *Caleidoscopio*, la letteratura e il libro (*Arianna*) e il patrimonio culturale europeo (*Raffaello*). Nello stesso periodo veniva integrata nel quadro delle azioni comunitarie la manifestazione “Capitale europea della cultura”, con cui le istituzioni europee riconoscevano il ruolo particolare delle città per lo sviluppo della cultura.

Dal 2000 l'azione dell'Unione nell'ambito culturale, diventava più incisiva. Si introduceva un singolo programma di finanziamento e programmazione per la cooperazione

culturale, mirato a costituire il principale strumento dell'Unione in materia, e configurato come l'attuazione organica dell'art. 167 TFUE. Orientato allo sforzo di avvicinare cultura e cittadini, il programma si dava l'obiettivo di creare un'area culturale comune agli europei, aperta, varia e fondata sul principio di sussidiarietà, dove la diffusione delle culture dei popoli europei doveva essere promossa dalla cooperazione degli operatori culturali.

La nozione di cultura sottintesa da *Cultura 2000* era più ampia rispetto ai programmi precedenti, ma anche in confronto ad altri ambiti dell'Unione che toccano la materia culturale come quello degli aiuti di Stato. Il programma estendeva il concetto di cultura alla cultura popolare, alla cultura industriale di massa, alla cultura nella vita di tutti i giorni e si dava un numero cospicuo di obiettivi specifici. Tale scelta, intesa alla ricerca della “*everyday culture*” assieme alla modestia delle risorse finanziarie, si era in definitiva ripercossa negativamente sul funzionamento del programma rendendolo poco funzionale e mal strutturato anche a causa della mancanza di esperienza organizzativa.

3. Dall'eccezione culturale alla diversità culturale

Parallelamente allo sviluppo avvenuto nel modo di gestione della materia culturale da parte della Comunità, che ha visto i primi interventi comunitari caratterizzati da frammentarietà evolversi verso una maggiore sistematicità dell'azione culturale, si scorgeva l'affermarsi di un altro concetto chiave della politica culturale europea – la diversità culturale.⁴²⁸

Nel corso degli ultimi quindici anni, la tutela e la promozione della diversità culturale sono diventati aspetti salienti dell'azione culturale dell'Unione, spesso inseriti negli atti che definiscono la politica culturale europea e tra gli obiettivi degli strumenti di finanziamento e programmazione in conformità con l'art. 3, par. 3, TUE, art. 167 TFUE e l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali.

Con il Trattato di Amsterdam il par. 4 dell'articolo culturale viene modificato, con l'inserimento nell'obbligo dell'Unione di tenere conto “degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, *in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture*”.⁴²⁹

Abbiamo riferito sopra come già il programma *Cultura 2000*, affermava l'impegno della Comunità a operare per “lo sviluppo di uno spazio culturale comune agli europei, [...]

⁴²⁸ Sullo sviluppo del concetto di eccezione culturale e diversità culturale anche in ambito internazionale si rimanda a FOÀ S. e SANTAGATA W. “Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate” in *Aedon* n.2 del 2004.

⁴²⁹ Trattato di Amsterdam, modifica all'art. 128. corsivo mio.

fondandosi [...] sulla promozione di un quadro propizio alle attività culturali e rispettoso della diversità culturale.”⁴³⁰ Sette anni dopo, la decisione che istituisce il programma *Cultura 2007*, apriva ricordando l’importanza di favorire la cooperazione e gli scambi culturali al fine di rispettare e promuovere la diversità delle culture e delle lingue d’Europa. Nella stessa si riteneva che la promozione della diversità culturale e linguistica incoraggiassero la partecipazione diretta dei cittadini europei al processo d’integrazione. In molte altre decisioni istitutive di programmi si possono ritrovare le testimonianze della crescente importanza della tutela e promozione della diversità culturale.⁴³¹ Lo stesso è possibile nei numerosi atti di *soft law*, attribuibili a tutte le istituzioni, susseguitisi soprattutto a partire dal 2000. Di particolare rilevanza per la diversità culturale, nonché per l’insieme della materia culturale nel ordinamento dell’Unione, è la Comunicazione del 2007 su un’agenda europea per la cultura⁴³² in un mondo in via di globalizzazione, di cui si parlerà in seguito. Prima, però bisogna ricordare, un elemento che conferma ulteriormente l’importanza della promozione e tutela della diversità cultura: l’adesione dell’Unione alla Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali.⁴³³

Promossa dalla forte volontà da parte dell’Unione e di altri paesi, tra cui il Canada, il Messico, la Convenzione sulle diversità delle espressioni culturali venne preparata in tempi straordinari. La ragione di tale premura era il rilancio da parte della WTO dei negoziati per la liberalizzazione dei servizi, in particolare quelli audiovisivi, programmato per il 2005. Gli Stati promotori, ammoniti dall’esempio della Nuova Zelanda,⁴³⁴ temevano l’irruzione dell’industria audiovisiva statunitense nei loro mercati cinematografici. La Convenzione venne adottata il 20 ottobre 2005, nonostante la forte opposizione degli Stati Uniti, ed è entrata in vigore in dicembre 2007, sottoscritta dall’Unione europea oltre che da tutti gli Stati membri.

⁴³⁰ Decisione 508/2000/CE.

⁴³¹ Si riporta a titolo esemplificativo la Decisione 2006/1718/CE che istituisce il programma MEDIA , la quale include tra i principali obiettivi la tutela e promozione della diversità culturale, oppure la Decisione 2006/1623/CE istitutiva dell’azione comunitaria a favore della Capitale europea della cultura per gli anni 2007-2019, che stabilisce la necessità per il programma di mettere in luce il valore aggiunto europeo, valorizzando la “ricchezza della diversità culturale in Europa.” Esemplificativa è anche la decisione 2006/1983/CE con la quale l’anno 2008 veniva proclamato “Anno europeo del dialogo interculturale” dove si affermava la necessità di porre al centro del progetto europeo il dialogo interculturale “per rafforzare il rispetto della diversità culturale e rispondere alle complesse esigenze delle nostre società e della coesistenza di identità culturali e credi diversi” e come esso “rispettando e promuovendo la diversità culturale in Europa, migliorando la coesistenza e contribuendo a creare una cittadinanza europea attiva e aperta” concorre alla realizzazione delle priorità strategiche dell’Unione.

⁴³² COM/2007/242.

⁴³³ Vedi Capitolo I, par. 6.

⁴³⁴ La Nuova Zelanda era l’unico paese occidentale oltre agli USA ad aver liberalizzato ampiamente il mercato degli audiovisivi. La conseguenza di tale decisione era una fortissima penetrazione di prodotti statunitensi e la riduzione della quota di produzione di programmi televisivi non-fiction di produzione nazionale al 24%, in soli cinque anni.

Si afferma così il cambiamento del linguaggio adottato dell'UE anche a livello internazionale, dove il concetto di *eccezione culturale* “che di per se non esprime i valori di una determinata politica culturale, e trasmette piuttosto l'idea di resistenza e protezionismo”⁴³⁵ viene superato a favore della *diversità culturale*. Tale cambiamento non deve essere visto “solo come il frutto di un maquillage semantico, me è il segno di un nuovo ordinamento politico e giuridico.”⁴³⁶, oltre che costituire “una delle vittorie più rimarchevoli conseguita nello scorso decennio dalla UE”.⁴³⁷ L'importanza assunta dalla diversità culturale viene inequivocabilmente riconosciuta a seguito del Trattato di Lisbona, che vede l'inserimento del rispetto della diversità culturale e linguistica, tra le disposizioni comuni del Trattato sull'Unione Europea.

4. La definizione di una politica culturale condivisa: L'agenda europea per la cultura

Ci si ritrova, dunque, verso la metà degli anni 2000, una situazione che vede l'azione dell'Unione in materia culturale molto diversa dai primi interventi frammentati e timidi degli anni novanta. Il programma quadro *Cultura 2007* rimedia alle mancanze del suo predecessore e si presenta come strumento più strategico e coordinato, con una dotazione finanziaria incrementata. I suoi obiettivi sia generali sia specifici sono strettamente relazionati con l'Agenda europea per la cultura, e si inseriscono perfettamente tra i fini che essa si prefigge. L'Agenda, propone gli obiettivi di una strategia per la cultura che deve essere condivisa tra tutti i soggetti interessati – istituzioni europee, Stati membri e società civile – inaugurando un novo capitolo di cooperazione in materia di politica culturale a livello europeo. La cultura, posta al centro del progetto europeo, costituisce il fondamento dell'“unità nella diversità” dell'UE e viene considerata quale fattore che può apportare un contributo peculiare a una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva in conformità con gli obiettivi della strategia di Lisbona. La relazione sull'attuazione dell'Agenda, a tre anni dalla sua adozione, apriva dicendo che “Culture is not only a fundamental element of society and the lives of individuals, but is also a catalyst for European integration.”⁴³⁸ A tale dimensione della cultura sono accostate due funzioni: cultura come catalizzatore della creatività e innovazione per una strategia di crescita e occupazione; e cultura come elemento essenziale nelle relazioni internazionali. La ricchezza delle culture europee e la diversità culturale devono dare la forza per attuare alcune iniziative faro della strategia europea e rispondere alle sfide contemporanee

⁴³⁵ GRABER C.B., “The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance tot the WTO?” in *Journal of International Economic Law*, n.3, 2006 in GATTINI A., *cit.* p.192.

⁴³⁶ GATTINI A., *cit.* p.192.

⁴³⁷ ZAGATO L. “La problematica costruzione di un'identità culturale europea”, *cit.* p. 262.

⁴³⁸ Documento di lavoro della Commissione: The European Agenda for Culture – progress towards shared goals.

che essa deve affrontare. Il Libro Verde sulle industrie culturali e creative sviluppa le linee generali che porteranno alla valorizzazione del potenziale di tali industrie, le quali possono contribuire a mettere in atto la strategia “Europa 2020”.

Il ruolo assegnato alla cultura quale catalizzatore delle creatività e innovazione riceve conferma, oltre che nella comunicazione della Commissione, anche nella proposta per il nuovo programma quadro per i settori culturali e creativi per il periodo 2014 – 2020. *Europa Creativa* sostituirà gli attuali programmi *Cultura*, *MEDIA* e *MEDIA Mundus*. Il budget proposto per il programma è incrementato del 37%, “si tratta di una delle poche voci in crescita rispetto al settennio precedente, a testimonianza della fiducia che l’UE ripone nella capacità di “traino” dei settori creativo, culturale e audiovisivo su altri aspetti dell’economia e della convivenza europea”.⁴³⁹

5. Novità riscontrate e proiezioni future

Il nuovo impulso alla politica culturale degli ultimi cinque anni vede la cultura come fattore d’importanza in diversi contesti. La novità nell’accostamento tra cultura ed economia da parte della Commissione, fa riflettere sul profondo cambio della dimensione culturale nell’ordinamento giuridico dell’Unione, avvenuto in poco più di mezzo secolo. Da una dimensione della cultura come ostacolo alla piena instaurazione del mercato unico, spesso invocata ingiustamente per difendere i prodotti nazionali, si è arrivati a voler sfruttare la cultura per favorire l’integrazione, che avrebbe a sua volta favorito il mercato unico (oltre a una maggiore comprensione e migliore convivenza tra i popoli europei ovviamente). Oggi, invece, si è già oltre tale obiettivo, e la cultura è un input per le industrie culturali e creative che aumenteranno la crescita e l’occupazione. Queste però sono modifiche recenti, che portano l’UE su un terreno sconosciuto, e si devono ancora capire i risultati che ne deriveranno. L’Unione, per ora, si è cimentata nel dare delle linee guida, che vedono l’innovazione e la creatività come effetto indotto della cultura. Tuttavia, essa non ha definito in quali ambiti questo dovrebbe avvenire, eccetto nominare il design come esempio di successo ed è ancora in corso di studio sulle modalità in cui questi effetti indotti dovrebbero beneficiare le altre industrie. Nonostante ciò, è sicuro che questo sarà il cammino di una parte della politica culturale, almeno per il prossimo settennio. Lo conferma la proposta per *Europa Creativa*, il programma che conterrà un nuovo strumento finanziario che istituirà un fondo di garanzia europeo per le PMI, le organizzazioni operanti nei SCC europei e per progetti di innovazione

⁴³⁹ Intervista a Silvia Costa, “Europa Creativa, presentata in Commissione Cultura la relazione di Silvia Costa” del 8 ottobre 2012, reperibile su <http://www.silviacosta.it/?p=12347>.

culturali, creativi e audiovisivi, favorendo l'interlocuzione tra le istituzioni finanziarie e il settore creativo. Lo strumento riflette in parte il Libro Verde che esprime, anche esplicitamente, la volontà di incentivare un settore culturale economicamente sostenibile, che non dipenda dalle sovvenzioni. Tale approccio potrebbe portare a una situazione viziosa: la scelta di ciò che è meritevole di essere sostenuto dipenderebbe, in parte, dalla capacità di generare entrate ossia dal mercato, erodendo il nucleo della creazione artistica. Non deve per forza essere così, dipenderà dal modo di gestione delle dinamiche che vengono innescate, un settore culturale e creativo che generi profitti potrebbe dedicare più risorse alla ricerca artistica.

Con il Trattato di Lisbona viene introdotta un'altra novità in materia culturale dell'Unione, che non ha ancora avuto modo di manifestarsi e i cui effetti sono ancora da capire. Con art. 3, par. 3, u.c. del TUE, situato tra i principi generali, l'Unione si assume il compito di vigilare “sulla salvaguardia e sullo *sviluppo* del patrimonio culturale europeo”. Il termine sviluppo è posto, per la prima volta nel Trattato, in relazione con il patrimonio culturale e costituisce, quindi, una nuova competenza dell'Unione. Inserita tra le disposizioni iniziali dell'TUE, tale competenza libera l'azione dell'Unione in questo campo dai limiti posti dagli art. 167 e 107. Nell'art.167, par. 2 si dice che l'azione dell'UE è intesa ad appoggiare e ad integrare l'azione degli Stati membri nella “conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale d'importanza europea”. Con il “sfilarsi” della salvaguardia e dello sviluppo del patrimonio, al di fuori della cornice dell'art. 167, agli Stati membri resterebbe la competenza sulla conservazione del patrimonio culturale, anche mediante gli aiuti di Stato, alle condizioni però dell'art. 107. Anche il linguaggio della disposizione schiva dall'accuratezza che l'UE ha mantenuto nell'introdurre l'art. 167, dove sono stati evitati tutti i richiami a cultura/patrimonio culturale europeo, optando per retaggio comune/patrimonio di importanza europea e cultura dei popoli europei. Resta allora da veder in che modo si differenziano gli oggetti d'applicazione “patrimonio culturale europeo” e “patrimonio culturale d'importanza europea”.

BIBLIOGRAFIA:

- ADAM R., TIZZANO A. (2010), *Lineamenti del diritto dell'Unione Europea*, 2^a ed. Giappichelli, Torino.
- ADORNO Th. W. (1946), "Kulturindustrie – Aufklärung als Massenbetrug" in ADORNO Th. W., HORKHEIMER M. (1946), *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*, Querido, Amsterdam (trad. it. di L. Vinci, 1966, "L'industria culturale" in *Dialettica dell'illuminismo*, Torino, Einaudi.)
- AIME M. (2013), *Cultura*, Bollati Boringhieri. Torino
- BAUMAN Z. (2006), *Vita liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- BENJAMIN W. (1936), *Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit* (1955: Suhrkamp, Frankfurt a. M.) (trad. it 1966, *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, Einaudi, Torino)
- CORBETT R. (1993), *The Treaty of Maastricht from Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*, The High, Harlow, Longman.
- CORTESE B. (2011), "Principi del mercato interno ed Europa della cultura. Alcune suggestioni" in ZAGATO L., VECCO M. (a cura di), (2011), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Franco Angeli, Milano.
- CRAUFURD SMITH R. (2004), (a cura di) *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, Oxford.
- DERRIDA J. (1991) "L'altro capo. Memorie, risposte e responsabilità" in DERRIDA J., (1991) *Oggi l'Europa* (trad. it e a cura di M. Ferraris) Garzanti, Milano.
- EIDE A. (2001) "Economic, Social and Cultural rights as Human Rights", in EIDE A., KRAUSE C., ROSAS A., *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht.
- ESSnet-Culture, (2012) Final Report 2012.*
- FERRI D. (2008), *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, CEDAM, Padova.
- FRIGO M., (2006), *La circolazione internazionale dei beni culturali*, 2^a ed. Giuffrè, Milano.
- GATTINI A. (2008), "La Convenzione Unesco sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali e regole WTO", in ZAGATO L. (a cura di), *Le industrie culturali nei recenti strumenti Unesco*, Cedam, Padova.
- GOLDONI D. (2011), "Ancora una crisi del pensiero europeo?", in ZAGATO L., VECCO M. (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Franco Angeli, Milano.
- GOLDONI D. (2011), "Etica ed estetica nell'epoca della spettacolarizzazione della vita", in CORTELLA L. (a cura di), *La socialità della ragione*, Mimesis, Milano.
- GOLDONI D. (2012), "Improvvisare" in SHUSTERMAN R., DREON R., GOLDONI D.,

Stili di vita, Mimesis, Milano – Udine

GORZ A. (2003), *L'immateriale. Conoscenza, valore e capitale*. Bollati Boringhieri, Torino.

HINDLE T. (2009), "Planned Obsolescence" in *The Economist*, del 23 marzo 2009.

KEA (2006), *The Economy of Culture in Europe*, http://ec.europa.eu/culture/key-documents/economy-of-culture-in-europe_en.htm.

LEVI – STRAUSS C (1952). *Razza e storia e altri studi di antropologia*, (trad. it. e a cura di Caruso P., Torino, Einaudi, 1967.)

LOMAN A., MORTELMANS K., POST H., WATSON S. (1992), *Culture and Community Law. Before and after Maastricht*, Kluwer, Deventer.

NIEDOBITEK M. (1997), *The Cultural dimension in EC Law*, Kluwer Law international, London – Hague – Boston.

PEDRAZZI M. (2006), "La Convenzione europea dei diritti umani e il suo sistema di controllo" in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano.

PEDRAZZI M. (2011), "La tutela della diversità culturale nel diritto internazionale" in ZAGATO L., VECCO M. (a cura di), (2011), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Franco Angeli, Milano.

PINE J.B., GILMORE J.H., (1999) *The experience economy : work is theatre & every business a stage*, Harvard business school (trad. it di Rubbia S., L'economia delle esperienze: oltre il servizio, ETAS, Milano, 2000)

PINESCHI L (2006), "Il patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici" in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano.

PINESCHI L (2006), "Il patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali" in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano.

PINESCHI L (2006), "La Dichiarazione universale dei diritti umani" in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano.

PINESCHI L (2006), "La tutela dei diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite: quadro normativo e prassi dell'Organizzazione" in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano.

PINESCHI L. (2006), "La tutela dei diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite: quadro normativo e prassi dell'Organizzazione" in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano.

PINESCHI L. (2008), "Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali", in ZAGATO L. (a cura di), *Le identità culturali nei nuovi strumenti UNESCO: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, CEDAM.

PSYCHOGIOPOULOU E. (2008), "Accessing Culture at the EU Level: An Indirect

- Contribution to Cultural Rights Protection?” in FRANCONI F., SCHEININ M., (a cura di) *Cultural Human Rights*, Martinus Nijhoff, Leiden – Boston.
- PSYCHOGIOPOULOU E. (2008), *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.
- RIFKIN J. (2000), *The Age of Access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience*, J.P. Tarcher/Putnam, New York, (trad. it *L'era dell'accesso: la rivoluzione della new economy* di P. Canton, Milano, Mondadori, 2000).
- RUFFOLO G. (2012), *Il film della crisi. La mutazione del capitalismo*, Torino, Einaudi.
- SHORE C. (2001), “The cultural policies of the European Union and cultural diversity” in BENNETT T. *Differing diversities transversal study on the theme of cultural policy and cultural diversity followed by seven research position papers*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- SHORE C.(2000),, *Creating the people's Europe: symbols, history and invented traditions* in SHORE C., *Building Europe: The cultural politics of European integration*, Routledge, London.
- STAVENHAGEN R. (2001), “Cultural Rights: A Social Science Perspective” in EIDE A., KRAUSE C., ROSAS A., *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht.
- SYMONIDES J. (2000), “Cultural Rights” in SYMONIDES J., *Human Rights: Concept and Standards*, UNESCO Publishing.
- TAYLOR E.B.(1964), *Researches into the Early History of Mankind and the Development of Civilization*, University Chicago Press, Chicago.
- TAYLOR E.B.(1920), *Primitive culture: researches in the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, Jol Murray, London.
- VRDOLJAK A.F. (2008), “Self–Determination and Cultural Rights” in FRANCONI F., SCHEININ M., (a cura di) *Cultural Human Rights*, Martinus Nijhoff, Leiden – Boston.
- WILLIAMS R.(1983), *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*, Oxford University Press, New York.
- WILLIAMS R.(1983), *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*, Oxford University Press.
- ZAGATO L. (2000), “L’antinomia dei beni materiali/beni immateriali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle CCEE” in FORLATI L, ZAGATO L. (a cura di), (2000), *Cultura e innovazione nel rapporto tra ordinamenti*, Quaderni di AIDA n. 2, Giuffrè, Milano, pp. 101 – 167.
- ZAGATO L. (2008), “La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile” in ZAGATO L. (a cura di), *Le identità culturali nei nuovi strumenti UNESCO: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, CEDAM.

ZAGATO L. (2011), “La problematica costruzione di un’identità culturale europea. Un quadro più favorevole dopo Lisbona?” In ZAGATO L., VECCO M. (a cura di), *Le culture dell’Europa, l’Europa della cultura*, Franco Angeli, Milano.

ZAGATO L.(2010)“Aiuti di Stato alla cultura: recenti sviluppi”, in ROSSI L.S., BARONCINI E. (a cura di), *Rapporti fra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi in onore di Paolo Mengozzi*, Editoriale Scientifica, Napoli.

ZAGATO L.(2012),“Intangible Cultural Heritage and Human Rights” in SCOVAZI T., UBERTAZZI B., ZAGATO L., *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, Giuffrè.

Articoli tratti da periodici e riviste

AGAMBEN G. “Se la feroce religione del denaro divora il futuro” in *la Repubblica* del 16 febbraio 2012.

COSTA S., (2012), “Europa Creativa, presentata in Commissione Cultura la relazione di Silvia Costa” del 8 ottobre 2012, reperibile su <http://www.silviacosta.it/?p=12347>.

CRAUFURD SMITH R., “From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and the Multi-faceted Nature of Community Cultural Policy” in *European Law Review*, Vol. 1, 2007, pp. 48-69.

CUNNINGHAM C.B., “In defense of member state culture: the unrealized potential of article 151 (4) of the EC treaty and the consequences for EC cultural policy” in *Cornell International Law Journal*, 2001, pp. 119-163.

CURTI GIALDINO C. (2004), “Unità nella diversità. Brevi considerazioni sul motto dell’Unione europea”, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2004, pp. 653-661.

DAVIES G., “Any Place I Hang My Hat? or: Residence is the New Nationality” in *European Law Journal*, n. 1, 2005, pp. 43–56.

DELGADO-MOREIRA J. (1997), “Cultural Citizenship and the Creation of European Identity” in *Electronic Journal of Sociology*;
<http://www.sociology.org/content/vol002.003/delgado.html>

DONDERS Y. (2003), “The Protection of Cultural Rights in Europe: Non of the EU’s Business?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 10, n. 2, 2003, pp. 117-148.

FEDERICI F., CALIANDRO C. (2012), “Contro l’economia della creatività. La cultura davvero non si mangia” in *Alfabeta*, n.23, ottobre 2012.

FIELD H. (1998), “EU Cultural Policy And The Creation of a Common European Identity” in <http://www.pols.canterbury.ac.nz>.

FOÀ S. e SANTAGATA W. “Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale

- delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate” in *Aedon* n. 2 del 2004, pp.
- GRABER C.B., “The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?” in *Journal of International Economic Law*, n.3, 2006.
- HINDLE T., “Idea: Planned Obsolescence” in *The Economist*, del 23. marzo 2009.
- LÄHDESMÄKI T. (2010), “Researching European Capitals of Culture: challenges and possibilities” in *The Nordic Journal of Cultural Policy*, 1/2010.
<http://www.idunn.no/ts/nkt/2010/01/art11>
- LÄHDESMÄKI T. (2012), “Rhetoric of unity and cultural diversity in the making of European Cultural identity” in *International Journal of Cultural Policy*, 18:1, pp.59-75.
- MOKRE M. (2006), “European Cultural Policies and European Democracy” in *The Journal of Arts, Management, Law, and Society*, n. 4, 2006.
- PAMUK O. (2010), “Turchia in Europa il nostro sogno è ormai svanito” in *la Repubblica* del 24 dicembre 2010.
- PIACIOTTI E. “La seconda “proclamazione” della Carta dei diritti e il trattato di riforma” da <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=71>
- POGGESCHI G. (2007), “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*, n. 2, 2007.
- PSYCHOGIOPOULOU E, “Cultural Mainstreaming Clause of Article 151(4) EC: Protection and Promotion of Cultural Diversity or Hidden Cultural Agenda?” in *European Law Journal*, 2006, n. 5, pp. 575-592
- PSYCHOGIOPOULOU E, “The cultural agenda of the EU and UNESCO”, pubblicato l'8.10.2011. su <http://www.p-art-icipate.org>
- QUADRANTI I. (2006), “La politica culturale europea nel periodo di riflessione sul futuro dell'Unione” in *Aedon* n. 3, 2006.
- RIFKIN J. (2007), “La mia rivoluzione” in *la Repubblica* del 1 dicembre 2007.
- SANTAGATA W.(2012), “Economia creativa.Come misurarla?” in *Il Sole 24 ore* del 18. marzo 2012.
- SANTONOCITO R. (2009), “Intervista a Richard Florida: per battere la crisi ci vorrebbe un "Creativity Stimulus"”, in *Il sole 24 ore*, del 15 aprile 2009,
<http://job24.ilsole24ore.com/news/Articoli/2009/aprile/florida-apre-15042009.php>
- TOGO F., “Aiuti di Stato nel settore culturale” in *Aedon* n. 2, 2009
- WOODS L. (2005), “The Application of Competition Rules to State Aids for Culture” in *ERA Forum*, n.1, 2005, pp. 37-45.

Siti internet di particolare rilevanza:

www.europa.eu (Sito ufficiale dell'Unione europea)

<http://www.consilium.europa.eu> (Sito del Consiglio dell'Unione Europea)

http://ec.europa.eu/index_it.htm (Sito della Commissione europea)

http://ec.europa.eu/culture/index_en.htm (Sito della Commissione europea - sezione Cultura)

<http://www.europarl.europa.eu/news/it> (Sito del Parlamento europeo)

http://europa.eu/legislation_summaries/index_it.htm (Sintesi della legislazione europea)

<http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm> (Portale d'accesso gratuito al diritto dell'Unione europea e ad altri documenti dell'UE considerati di dominio pubblico.)

<http://aei.pitt.edu/> (Archivio dell'integrazione e unificazione europea)

<http://hub.coe.int/web/coe-portal> (Sito del Consiglio europeo)

<http://www.conventions.coe.int/?lg=it> (Racolta dei trattati del Consiglio d'Europa)

<http://www.unesco.org/new/en/culture> (Sito Unesco, sezione cultura)

<http://www.fondosocialeuropeo.it/fse.shtml>