

## PREFAZIONE al Premio Dario Ciapetti

*Sezione: 'Gestione del territorio' - politiche di corretta gestione e valorizzazione del territorio, del paesaggio e delle città.*

La mia tesi, dal titolo *Unione europea, eccezione culturale e politiche culturali: un'analisi giuridica e linguistica*, discussa in data 31/03/2016 analizza gli aspetti giuridici della valorizzazione culturale del territorio, e gli aiuti che gli Stati possono stanziare a beneficio delle regioni e delle realtà locali in questo settore ricorrendo all'art. 107.3.d del Trattato di Lisbona.

L'oggetto di questa tesi, le politiche culturali, costituiscono un ampio concetto che spazia dalla tutela del patrimonio storico-artistico, alla libertà della ricerca accademica (art. 13 della Carta dei Diritti Fondamentali, 'CDF'), fino a giungere al « Rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica » di cui all'art. 22 CDF (v. infra 2.1). In particolare nel lavoro mi sono occupata di analizzare quali fossero le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE, meglio noto come Trattato di Lisbona) in materia di politica culturale, per meglio comprendere le previsioni e i margini d'azione che il diritto europeo assegna a Stati membri, imprese, associazioni ed organizzazioni che si muovono in questo ambito, al fine di migliorare le relazioni tra gli attori istituzionali (e non) dei ventotto Stati membri. Ciò non riguarda tuttavia esclusivamente le relazioni all'interno dei confini europei: il Trattato di Lisbona prevede anche il miglioramento delle relazioni con paesi terzi (documento preparatorio di un'azione comune del PE analizzato nel primo capitolo, promosso dall'ex commissaria alla DG 'Istruzione, Cultura, Multilinguismo e Gioventù' Vassiliou, il quale mostra la strategia che i soggetti promotori intendono portare avanti in sede UE per realizzare un nuovo approccio in ambito di politica estera, che verta su relazioni diplomatiche parallele a quelle dei governi: la 'public diplomacy' ).

Lo scopo della tesi era dunque di dimostrare che la politica culturale, intesa nel suo significato più ampio (il quale include le previsioni dell'art. 22 CDF) è un tema che attraversa tutte le politiche dell'UE in maniera trasversale, e in particolare siamo riusciti a dimostrare tramite l'analisi di due relazioni d'iniziativa del Parlamento europeo, che ci si muove verso un 'approccio integrato' (leggasi 'trasversalità di una determinata politica') in materia di cultura, tra gli obiettivi primari dell'UE per il futuro.

Vedremo inoltre come nel regolamento 1303/2013 relativo ai *Fondi strutturali di sviluppo e innovazione europei* ('SIE') sia stata prevista all'allegato 1 la possibilità di un adattamento culturale degli obiettivi tematici (OT) oggetto del regolamento.

La metodologia utilizzata nella tesi è stata necessariamente di carattere giuridico e in secondo luogo linguistico : abbiamo innanzitutto vagliato nel secondo capitolo tutte le previsioni giuridiche del Trattato di Lisbona che si riferivano esplicitamente all'ambito culturale, partendo come già anticipato dalla Carta dei Diritti Fondamentali (CDF).

Dal punto di vista linguistico, nell'analisi del Progetto di relazione del 2015 sul Ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'educazione nella promozione dei valori fondamentali dell'Unione abbiamo riscontrato la scelta da parte della relatrice Ward, di occuparsi di 'cultura e aspetti sociali ed interculturali', dominio che nei Trattati non viene menzionato: nel Trattato sull'Unione europea (TUE) e nel Trattato di Lisbona (TFUE), infatti, ci si riferisce piuttosto alla 'cultura', implicando con ciò il settore del patrimonio culturale (e dunque architettura, musica, arti e mestieri tradizionali) o l'ambito della 'diversità culturale' (ambito legato alla cittadinanza e dunque all'appartenenza o meno a minoranze etniche o a gruppi religiosi).

Venendo ad una presentazione più nel dettaglio del lavoro, desideriamo sottolineare come nell'introduzione ci siamo occupati di sottolineare la necessità del dialogo tra culture (ivi compreso il dialogo interreligioso) di fronteggiare sfide attuali quali il fenomeno ormai di lunga durata legato alle migrazioni o il terrorismo internazionale di matrice estremista, all'indomani di stragi quali quelle di Parigi. Il lavoro svolto ci ha portato a credere che solo tale dialogo potrà condurre alla

creazione di una 'identità europea' che sia veramente condivisa tra gli Stati membri, che superi le differenze legate alla cittadinanza, secondo quanto sottolineato dall'art. 1 della Dichiarazione UNESCO 2001 si soffermasse sulla « tutela della pluralità di identità dei gruppi sociali dell'umanità».

Nel primo capitolo abbiamo fornito delle definizioni di carattere economico legate alle industrie culturali (secondo l'analisi dello studioso W. Santagata) in quanto attori pubblici o privati che possono svolgere un ruolo propulsore per un futuro economico del territorio locale fondato su basi differenti rispetto all'ottica economica che ha condotto alle crisi cicliche odierne. Il capitolo prosegue con l'introduzione della sequenza storica delle politiche culturali europee, che includono anche iniziative di istituzioni non afferenti all'architettura dell'Unione europea, come il rilancio degli 'Itinerari culturali europei' del 2011 del Consiglio d'Europa, i quali riconducono ad un unico progetto di percorso una serie di località europee che siano legate da una tradizione di matrice storica, etnica o religiosa comune (ad esempio la 'Via Regia' romana che collegava tutta l'Europa, gli itinerari legati alla cultura fenicia o a quella ebraica, il 'Cammino di Santiago'). Questo tipo di iniziative è contenuto in una lista aperta che viene rinegoziata ciclicamente e che dà spazio a qualsiasi tipo di comunità (etnico-culturale ma anche di tipo religioso) di accedere e promuovere le proprie iniziative al suo interno.

Successivamente abbiamo sintetizzato un documento prodotto dal consorzio di istituti di cultura nazionali e promosso dalla ex commissaria Vassiliou: vagliando le politiche dei ventotto Stati europei in materia di cultura (raccolte in una banca-dati pubblica - Compendium), si è giunti ad un'analisi delle politiche richieste dai 16 paesi della politica europea di vicinato (PEV) e dai 10 partner strategici (BRICS, NAFTA, Corea del Sud e Giappone).

Al punto 4 in tabella troviamo come diversi paesi abbiano richiesto un miglioramento delle relazioni con l'UE sul fronte del 'Potenziamento e promozione del patrimonio culturale, architettonico e religioso' tramite quella che viene definita 'diplomazia culturale'. Questo tipo di azione UE nelle relazioni esterne comporterebbe lo scambio di conoscenze tra esperti competenti nelle rispettive materie, per migliorare da una parte l'efficienza dell'offerta legata al turismo.

Infine abbiamo analizzato la Convenzione UNESCO 2005, la quale ci ha permesso di sottolineare come la futura prospettiva in materia di protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali degli Stati europei aderenti, si muova entro un quadro di 'integrazione tra spazio regionale e locale': ciò implica che le iniziative in tale ambito agiranno entro il quadro normativo dell'UE e interno degli Stati membri alla volta. La stessa Convenzione sottolinea poi l'importanza di iniziative a carattere regionale, entro la cooperazione allo sviluppo, volte ad aumentare la partecipazione alla vita culturale delle popolazioni locali, e prospetta entro il tema denominato 'cultura e conflitto' la capacità di guarire le popolazioni dai traumi delle guerre e delle crisi tramite iniziative sviluppate da organizzazioni o associazioni di tipo culturale (come nel caso dell'orchestra giovanile nazionale in Iraq creata dal British Council), oltre che la promozione di iniziative presso siti carichi di significato storico quali 'I Musei della Pace' per sensibilizzare le popolazioni al rispetto reciproco.

Passando all'ambito che riguarda più da vicino il diritto dell'Unione europea, analizzato nel secondo capitolo, abbiamo sottolineato da parte degli Stati il ricorso all'art. 167 TFUE, norma-chiave presente nel Trattato di Lisbona relativa alla politica culturale, che a sua volta prevede la cooperazione tra Stati membri dell'UE per un miglioramento « della conoscenza, della cultura e della storia » delle differenti tradizioni europee e la protezione del loro relativo patrimonio culturale, promuovendo iniziative quali scambi d'istruzione di natura non commerciale, ma anche portando avanti la creazione di progetti in ambito artistico e letterario, oppure legate al cinema e all'audiovisivo, quando siano rappresentativi delle tradizioni nazionali.

Per quanto riguarda gli aspetti più tecnici contenuti nel Trattato di Lisbona in relazione alla cultura, l'ambito della libera circolazione delle merci (LCM), prevede delle eccezioni a « tutela del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale » (art. 36 TFUE). Questa previsione permette agli Stati di porre in tale ambito delle norme più restrittive, per salvaguardare quelle opere d'arte o d'architettura legate alla memoria storica del paese, anche di carattere religioso.

Dopo aver analizzato gli aspetti del diritto connessi alla LCM, gli strumenti di diritto primario e secondario previsti dal Trattato di Lisbona, la capacità di incidere degli atti giuridici di natura non vincolante (cosiddetto *soft law*), ed esserci soffermati su alcuni casi giurisprudenziali relativi al patrimonio artistico, siamo passati all'analisi della libera circolazione dei servizi (LCS), che offre una gamma di tutele più ampia rispetto all'art. 36 TFUE, le 'esigenze imperative', appellabili dagli Stati per mantenere delle legislazioni più restrittive entro l'ambito dei servizi. La direttiva Bolkestein 2006/123 in particolare all'art. 4.8 fornisce un'estensione di tali esigenze imperative: « la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale » sono tra le motivazioni che possono derogare ai tre obiettivi perseguiti dalla direttiva (eliminazione degli ostacoli dei servizi all'attraversamento alle frontiere, armonizzazione degli standard di qualità, cooperazione amministrativa).

Infine, sempre entro l'ambito della LCS, il Libro Bianco 2004 sui servizi d'interesse economico generale (SIEG) prevede tra i suoi principi-guida il « rispetto della diversità dei servizi e il loro adattamento a differenti situazioni » il che, ad esempio in materia socio-sanitaria, implica come un servizio possa essere fornito secondo le necessità culturali del cittadino, di ordine sociale, linguistico o religioso. Ciò comporta anche il fatto che nel momento in cui uno Stato nazionale riconosce un adattamento di tipo culturale (ovvero sociale, linguistico, religioso) per l'erogazione di un determinato servizio, questo sarà coerente con le esigenze di coesione sociale e territoriale previste al livello UE, e dunque giustificato, sempre nel rispetto del divieto di creazione di disposizioni normative discriminatorie: ne consegue che l'adattamento culturale può essere solo di tipo inclusivo, atto a migliorare l'offerta di un servizio, non di natura esclusiva, ovvero volto ad escludere l'accesso al servizio ad altri soggetti, sia che si tratti di cittadini di altri Stati dell'Unione europea che di paesi terzi. Nell'ambito della Strategia di Lisbona 2, inoltre, i SIEG figurano tra gli obiettivi di sviluppo e crescita, insieme alla coesione regionale e sociale, per proteggere e promuovere la diversità culturale. In questo quadro, le imprese ed organizzazioni che si prodigano per favorire il dialogo interculturale (e dunque anche interreligioso) sono considerate uno dei nuovi motori di spinta per la futura società europea. Entro la Carta dei Diritti Fondamentali (CDF), è l'art.36 ad occuparsi dei SIEG, alla luce del principio universale di 'Solidarietà': esso sottolinea la necessità di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, consentendo un accesso ai servizi d'interesse generale più vicino (adattamento culturale) alle prassi e legislazioni nazionali, e ai cittadini.

Abbiamo successivamente approfondito gli aspetti relativi alla materia della concorrenza che venivano coinvolti dalla libera circolazione dei servizi: i SIEG sollevavano infatti una necessità di conformità rispetto all'art. 106 TFUE sul divieto di fornire diritti speciali ed esclusivi ad imprese pubbliche da parte dello Stato (poiché il superamento di tale divieto avrebbe sollevato delle verifiche ai sensi del diritto antitrust europeo di cui agli artt. 101 - 109 TFUE).

Infine ci siamo soffermati sulla possibilità offerta dall'art. 107.3.d) del TFUE di derogare al divieto di aiuti di Stato (AdS) per quelle iniziative a finalità regionale volte a 'promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio storico-artistico' rappresentative delle tradizioni degli Stati europei.

Gli interventi statali nell'economia sono in via generale vietati secondo il Trattato di Lisbona soprattutto quando presentino quattro aspetti cumulativi: se provocano effetti distorsivi degli scambi, se hanno in origine un finanziamento pubblico, se favoriscono alcune imprese sulla base dei criteri di selettività e vantaggio, se falsino o minaccino la concorrenza.

**Gli Stati membri dell'UE possono quindi incidere nell'economia pubblica derogando al divieto di aiuti di Stato entro i propri confini nazionali, solo per servire lo scopo di sviluppare in maniera armoniosa le attività economiche al loro interno, perseguendo la coesione sociale.**

Questo è dunque il cuore delle previsioni del Trattato di Lisbona per le politiche di gestione del territorio: gli adattamenti di tipo culturale svolti da imprese che esercitano un'attività economica entro il settore della promozione della cultura o della conservazione del patrimonio storico-artistico, possono condurre all'attribuzione di aiuti da parte dello Stato per perseguire un'economia più attenta alla coesione sociale-territoriale (se non vengono alterate le condizioni degli scambi e della concorrenza UE). Anche gli aiuti di Stato (AdS) volti a finanziare soggetti che svolgono attività non economiche sono legittimati: università, enti di ricerca, scuole di formazione, così come le attività artigiane. Naturalmente spetta sempre alla Commissione la verifica di compatibilità di tali aiuti con le previsioni dei Trattati, come previsto dagli artt. 108 e 109 TFUE.

Un altro aspetto su cui ci siamo soffermati nel terzo capitolo, è quello relativo all'erogazione dei fondi strutturali di sviluppo e innovazione europei (SIE) sulla base del regolamento 1303/2013. Tale regolamento prevede all'allegato I la possibilità di adattamenti culturali legati agli obiettivi tematici (OT) che vengono in esso elencati, tra cui figurano oltre ad obiettivi connessi all'innovazione e alla competitività delle PMI, diversi obiettivi legati alle tematiche ambientali, all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà e la discriminazione, alla creazione di istituzioni per la formazione professionale. Di conseguenza tali obiettivi sono soggetti, secondo la volontà delle istituzioni nazionali, ad adattamenti di tipo culturale che possano renderne più vicina la fruizione da parte dei cittadini. Abbiamo riportato un esempio in cui il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR, utilizzato per realizzare gli obiettivi di cooperazione territoriale entro la politica di coesione sociale del Trattato di Lisbona), ha permesso alla regione Piemonte un adattamento, inserendo la 'valorizzazione delle risorse culturali' entro il sesto obiettivo tematico del reg. 1303/2013 volto a 'preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse'.

Successivamente abbiamo passato in rassegna i nuovi soggetti della cooperazione istituzionale ed amministrativa che basano la loro azione sull'art. 4.3 TUE sulla leale cooperazione e che sono coinvolti dal regolamento 1303/2013, gli strumenti normativi da essi attivabili e le tutele giuridiche di cui giovano i soggetti coinvolti (o le migliorie che la dottrina in merito suggerisce di apportare), al fine di fornire un quadro d'indagine più completo. Questo capitolo contiene un approfondimento relativo ai GECT (Gruppi europei di cooperazione territoriale), che ogni realtà locale dovrebbe monitorare per promuovere il proprio territorio.

Passando agli aspetti legati all'analisi di tipo linguistico sui Trattati e sulle due relazioni d'iniziativa del PE di cui al quarto capitolo, dopo un'analisi della terminologia utilizzata al livello del TUE e della CDF, ci siamo soffermati sull'analisi delle scelte terminologiche delle due relazioni parlamentari. Il risultato, per quanto riguarda la relazione 2015 sul Ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'educazione nella promozione dei valori fondamentali dell'Unione, indica che la relatrice Ward, nel richiamare il termine 'diversità culturale' (tabella 10), si riferisce ad un concetto ampio presente sia negli artt. 3.3 e 6 TUE che all'art. 22 CDF, strettamente connesso ai valori sociali, linguistici, religiosi e filosofici tipici delle tradizioni degli Stati membri europei. Viene posto quindi l'accento sull'attenzione del legislatore europeo alla tutela del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'educazione entro il concetto di 'cittadinanza' europea. In questo modo tali domini divengono importanti per la creazione di un senso di appartenenza tra gli Stati europei (basato su un'identità condivisa tra differenti comunità d'appartenenza – pur nelle loro molteplici sfaccettature).

Sottolineiamo l'aggiunta alla nozione di cultura di due nuove dimensioni: quella delle relazioni esterne, e quella dell'economia sostenibile. Entrambe portano alla possibilità di un progresso nelle relazioni tra Stati (europei e paesi terzi) che lascia ben sperare circa la possibilità di continuare a delineare un futuro pacifico nei rapporti fra popolazioni e tradizioni nazionali differenti, basando tali rapporti su politiche che agiscano al livello culturale (diplomazia culturale, v. tabella 13), o anche tramite l'attuazione di iniziative promosse da organizzazioni ed agenzie internazionali, in primis quelle dell'ONU e in secondo luogo quelle attivabili per profilare un'azione esterna che sia propria dell'UE in base ai Trattati, tramite il SEAE o il Consiglio d'Europa (secondo quanto previsto

dall'art. 167 TFUE). Le stesse iniziative degli Stati membri dell'UE permettono poi un miglioramento delle relazioni entro la dimensione interna all'Europa, dal momento che essi possono, tramite una delega, consentire alle istituzioni europee il coordinamento delle proprie differenti politiche culturali (secondo l'art. 6 TFUE sulle azioni di sostegno, coordinamento e completamento).

L'approccio integrato profilato nel secondo documento prodotto dal relatore Diaconu è inoltre volto ad evidenziare le diverse dimensioni che oggi sono riconosciute all'interno dell'ambito della cultura. Oltre alle due dimensioni delle relazioni esterne e dell'economia sostenibile in questo documento si parla dell'utilizzo della governance multilivello per un miglior coinvolgimento di tutti gli attori presenti nella società, così come della necessità di fornire dei dati disaggregati per genere nel settore, per comprendere lo stato di salute delle società europee. Di conseguenza, una materia specifica quale la tutela del patrimonio storico-artistico giunge ad offrire spunti per una riflessione sulla partecipazione alle politiche dei diversi elementi di una società. Considerando che in questo campo si giunge a regolare in maniera molto precisa una casistica, è importante la suggestione che viene fornita dal legislatore europeo nella relazione sull'Approccio integrato al patrimonio culturale europeo, in quanto fornisce una cornice di riferimento per gli Stati tenuti ad applicare disposizioni settoriali specifiche, le quali possono non contemplare temi di più ampio respiro ma che costituiscono imperativi trasversali, quali il rispetto delle peculiarità socio-culturali.

Lo scopo di questo lavoro era dunque quello di evidenziare il nuovo ruolo che la politica culturale assume entro il quadro normativo dell'UE, e che è sempre più rivolto alle tematiche del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'educazione, oltre che alla salvaguardia del patrimonio storico-artistico (secondo l'indirizzo che si deduce dalle due relazioni parlamentari, strumenti di diritto derivato) per migliorare le relazioni interne ed esterne dell'UE, promuovendone i valori elencati nei Trattati.

Vi ringrazio per la possibilità di esporre il mio lavoro di tesi,  
G. Eva A. Castiglione