

## **Iniziative culturali, imprese e concorrenza**

di Stefania Cavaliere\*

1° luglio 2021

Sommario: 1. Identità europea: normativa e progetti – 2. Le politiche culturali europee: profili giuridico-economici e apporti teorici – 3 La cultura e la concorrenza – 4. Destino comune, rilancio economico, prospettive.

### **1. Identità europea: normativa e progetti**

L'individuazione di una cultura comune europea è una questione assai dibattuta che non ha trovato unanime terreno di approdo<sup>1</sup>. Interpretare il significato del vocabolo *Cultura* non è affatto semplice soprattutto se si considera che nei paesi dell'Unione si riscontrano più di 150 accezioni di tale parola<sup>2</sup>, perché ciascuno Stato membro possiede proprie peculiari tradizioni, storia, costumi, pratiche sociali e stili di vita, insomma, si potrebbe dire, una sua specifica cultura. La stessa pluralità di significati si riscontra sul "campo" del patrimonio culturale. Le problematiche nascono dal fatto che quest'ultimo non può essere interpretato solo come l'insieme di quei beni materiali e immateriali catalogati sulla base di regole e procedure codificate con oggettività e scientificità, ma, insieme alla cultura, identifica un'espressione capace di rimarcare l'appartenenza a una comunità, a una tradizione specifica e l'evoluzione della vita sociale. Per di più, nel contesto dell'Unione, insieme alle differenze linguistiche del termine, si riscontrano anche diverse normative relative alla cultura e al patrimonio culturale che amplificano

---

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico e cultura dell'economia; Abilitata alla II Fascia in Diritto dell'economia, dei mercati finanziari e agroalimentari e della navigazione.

<sup>1</sup> F. REMOTTI, *Cultura. Dalla complessità all'impovertimento*, Roma-Bari, 2011, 111; M. FIORILLO, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa unita*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 1, sul tema evidenza che «siamo evidentemente assai lontani da un'idea di patrimonio culturale europeo, che prescinderebbe dalle peculiarità degli Stati membri» e per questo l'Unione stenta a elaborare azioni organiche; di questo avviso anche A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in [www.aedon.ilmulino.it](http://www.aedon.ilmulino.it), n. 2/2019, § 2 e R. MENOTTI, *Raccontare l'Unione Europea: la cultura per il governo della complessità*, in *Problemi dell'informazione*, n. 1/2019, 215 ss.

<sup>2</sup> R. WILLIAMS, *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*, Oxford, 1983, 87 ss.

il problema. Le incertezze evidenziate si sono riverberate nelle politiche europee che, in effetti, hanno comportato una continua ricerca di bilanciamento e coordinamento della cultura con le altre materie affidate alla sua competenza. Se da un lato questo aspetto può essere interpretato negativamente, dall'altro, non si può fare a meno di osservare che proprio la sfuggente definizione di cultura favorisce, in un certo qual modo, un esercizio più elastico delle competenze relative a essa, con la conseguenza di realizzare politiche più aperte, flessibili e più rispettose delle tradizioni locali da tutelare.

L'art. 128, paragrafo 2, del Trattato di Maastricht fa riferimento alla locuzione «patrimonio culturale d'importanza europea»<sup>3</sup>. Tale formula è ripresa anche dall'art. 3, paragrafo 3, ultimo capoverso del Trattato sull'Unione Europea<sup>4</sup> che, per quanto, a dire il vero, non abbia un proprio specifico contenuto giuridico (è stato, infatti, considerato un «enigma avvolto nel mistero»<sup>5</sup>) sembra voler superare il tema della sovranità culturale nazionale<sup>6</sup> e soprattutto sembra andare oltre l'idea di un patrimonio culturale di esclusivo interesse degli Stati. In queste disposizioni si evidenzia un'apertura dell'Unione verso una nozione non più legata a un'idea di un patrimonio culturale ristretta e incentrata sui luoghi su cui insiste e si nota l'intenzione di pervenire a un concetto «condiviso»<sup>7</sup>. La teoria appena esposta, tuttavia, non ha avuto un consenso unanime da parte dei Paesi membri, perché alcuni di essi, a volte, hanno dimostrato di voler, addirittura, accentuare le diversità culturali, forse nel timore che una cultura condivisa potesse costituire un pericolo per le identità nazionali. Probabilmente questo è il motivo per cui il Trattato su menzionato fa riferimento allo sviluppo delle «culture» degli Stati membri, ma vieta la possibilità di omogeneizzazione della normativa interna dei singoli Paesi, limitando la promozione di un'unica cultura europea<sup>8</sup>. Ciononostante, in altri atti dell'Unione che fanno riferimento al patrimonio culturale europeo o alla cultura europea sembra che in qualche modo vi sia l'intenzione dell'Istituzione di equilibrare due opposte esigenze, quella di armonizzare la disciplina a livello unionale e quella di preservare le diversità nazionali con l'obiettivo di avvicinare i popoli e le nazioni attraverso la componente sociale della cultura e, in un certo qual modo, di recuperare il suo valore identitario per le collettività<sup>9</sup>. Il «timore» di giungere

<sup>3</sup> Tale espressione, comunque, non viene introdotta con il Trattato di Maastricht perché già nella Convenzione culturale europea, del 19 dicembre 1954, è presente il riferimento a un «*patrimoine culturel commun*» dell'Europa da tutelare e sviluppare.

<sup>4</sup> Art. 3, paragrafo 3, ultimo capoverso del T.U.E: «Essa (l'Unione n.d.r.) rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

<sup>5</sup> M. FIORILLO, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa unita*, cit., 1 ss.

<sup>6</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, II ed., Milano, 2008, 283 ss.

<sup>7</sup> M. P. CHITI, *Beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, 381 ss.

<sup>8</sup> S. CATTANEO, *Cultura e patrimonio culturale*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 2002, 8 ss.

<sup>9</sup> A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, cit., § 2. È da evidenziare come la dimensione sociale sia stata, poi, enfatizzata nel 2005 dalla Convenzione di Faro del

all'elaborazione di un concetto di cultura valido per tutti gli Stati, tuttavia, non sembra ancora del tutto eliminato, tanto che in nessun Trattato si ritrova una nozione di patrimonio culturale europeo da intendere come il complesso dei patrimoni culturali nazionali. L'Unione sembra, infatti, preferisca – onde evitare gli eventuali attriti dovuti all'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari dei Paesi membri<sup>10</sup> –, non interferire con il potere degli Stati di individuare la caratterizzazione e l'estensione dei propri beni culturali, lasciando a ciascuno di essi la possibilità di dotarsi di una propria legislazione di tutela relativa alle singole identità nazionali<sup>11</sup>.

Così, nella Dichiarazione sull'identità europea approvata al Summit di Copenhagen nel 1973 i capi dei governi degli Stati membri affermavano l'importanza di preservare la ricca varietà delle culture nazionali e si impegnavano a proteggere e promuovere il patrimonio culturale comune, ma, nello stesso tempo, richiamavano la «diversità delle culture all'interno di una comune civiltà europea». È solo nella Convenzione di Faro adottata dal Consiglio europeo del 27 ottobre 2005<sup>12</sup> che il patrimonio culturale europeo viene definito facendo riferimento sia agli elementi storici condivisi, sia all'interazione delle diverse culture, rimarcando il valore e il potenziale di un'eredità culturale come risorsa attraverso cui può realizzarsi il progresso economico-sociale e lo sviluppo sostenibile. In quest'ultimo Accordo si comincia a considerare l'importanza di una cultura comune legata ai concetti di condivisione, cooperazione e coesione, sebbene in concreto non si riesca ad affermare a chiare lettere che esiste un'identità propriamente europea, fondata sulle eredità culturali, religiose, umanistiche e sulle specificità linguistico-culturali<sup>13</sup>. Anche nella Convenzione di Faro si percepisce come il problema principale, in effetti, sia la circostanza che l'Unione Europea non vuole invadere la sovranità degli Stati membri portati a difendere le proprie tradizioni, sebbene non si possa negare che le istituzioni abbiano sempre tentato di pervenire a una sorta di “compromesso” per realizzare azioni culturali comuni. Con il programma “Cultura 2000”<sup>14</sup> si elaborò una definizione molto più ampia di cultura rispetto a quelle contenute nei precedenti documenti. Con questo programma si

---

Consiglio europeo, che definisce il patrimonio culturale come «insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione». Sull'argomento anche C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in [www.aedon.ilmulino.it](http://www.aedon.ilmulino.it), 2013, § 1.

<sup>10</sup> A. CATELANI, S. CATTANEO, *I beni e le attività culturali*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, cit., 35.

<sup>11</sup> La normativa europea sulla esportazione e sulla restituzione delle opere d'arte (regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992 e regolamento (CEE) n. 1526/98 della Commissione del 16/07/1998) assegna agli Stati la definizione della lista del patrimonio oggetto di tutela e non esportabilità. Così, anche il Codice italiano sui beni culturali (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) ribadisce che la definizione e individuazione di tali beni è prerogativa degli Stati nazionali.

<sup>12</sup> Bisogna, tuttavia, non dimenticare che tra i 27 Stati aderenti all'Unione solo 18 hanno aderito alla Convenzione di Faro.

<sup>13</sup> Sul tema, K. DRAGAN, *Cultura: una missione per l'Unione Europea*, in *Economia della cultura*, n. 1/2005, 21 ss.

<sup>14</sup> Decisione 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000.

cominciò a dare vita a una politica culturale europea più coordinata e in linea con il Trattato di Lisbona, ma, ancora, non si riuscì a raggiungere una nozione unitaria che potesse accomunare il sentire di tutti i Paesi membri, anche se nel *Preambolo* del TFUE si dichiara il “desiderio” dell’UE di «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». Nell’art. 3, paragrafo 3 dello stesso Trattato, invece, si dispone l’obbligo dell’UE di rispettare la ricchezza delle sue diversità culturali e linguistiche, ma anche di vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. Nel *Preambolo* della Carta dei diritti di Nizza, però, si sancisce che lo sviluppo dei valori dell’Unione non possa andare a discapito «delle culture e delle tradizioni dei popoli d’Europa» e nell’art. 22 della medesima Carta si afferma la necessità del rispetto della «diversità culturale», evidenziando, ancora una volta, una mancanza di chiarezza da parte dell’Unione nell’affermare un concetto comune di cultura europea.

## **2. Le politiche culturali europee: profili giuridico-economici e apporti teorici**

Le rilevate difficoltà di attribuire alla cultura e al patrimonio culturale europeo una definizione condivisa fra tutti gli Stati membri hanno pesato sullo sviluppo delle politiche culturali europee che, per tale motivo, sono state caratterizzate da un cammino lento e difficile.

Proprio agli inizi del progetto comunitario la materia beni culturali e quella della cultura in generale erano rimaste estranee agli interessi della Comunità, la cui azione era principalmente incentrata sulla realizzazione dell’integrazione degli Stati membri sotto il profilo meramente economico<sup>15</sup>. Il settore in oggetto era collocato in una posizione marginale come variabile esogena del mercato che poteva giustificare alcuni limiti e modulazioni allo stesso. Nell’originario Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea non vi era alcuna norma specifica che prevedeva azioni per la cultura; ciononostante, tale fonte comprendeva alcune disposizioni che si potevano interpretare in maniera tale da giustificare interventi in materia, sebbene gli Stati membri non fossero ancora pronti per una politica culturale proveniente da un’autorità sovranazionale. Le disposizioni cui si fa riferimento sono l’art. 36 TFUE e l’art. 198 TFUE. Il primo si riferiva al patrimonio culturale, lasciando scorgere che, benché i redattori del Trattato originario avessero intuito la potenziale importanza della cultura, la ritenessero ancora una materia marginale. Il secondo articolo, ribadendo i principi europei, stabiliva l’impegno della allora Comunità per gli interessi degli abitanti dei Paesi membri, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale e faceva intuire la possibilità di dare vita a una politica culturale per realizzare vantaggi

---

<sup>15</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2020, 757 ss.



comuni, sempre, però, senza intaccare gli spazi di quelle nazionali<sup>16</sup>. Nell'art. 36 CEE si prevedeva, tuttavia, un'eccezione che 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. Nel 1977 la Commissione presentò al Consiglio la prima comunicazione sulla «azione comunitaria nel settore culturale»<sup>17</sup> in cui distingueva la «cultura» dal «settore culturale», affermando che ogni programma sostenuto dalla Commissione nel settore di cui sopra non poteva essere visto come equivalente a un'effettiva politica culturale, ma era una mera conseguenza dell'applicazione delle regole del Trattato CEE relative allo stesso ambito. Una seconda comunicazione sul «rafforzamento dell'azione comunitaria nel settore culturale» indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo venne pubblicata nel 1982<sup>18</sup>: in essa la Commissione rassicurava che la Comunità non avrebbe invaso le responsabilità dei governi nazionali o delle organizzazioni internazionali e si sarebbe mantenuta fermamente nei limiti delle competenze che le erano state attribuite, sempre nella consapevolezza che qualsiasi misura intrapresa, giustificata da motivazioni culturali, potesse essere non gradita ad alcuni Stati membri<sup>19</sup>.

La Corte di Giustizia, da parte sua, in un primo tempo respinse l'idea di riconoscere una disciplina sulla cultura in generale che potesse derogare alle regole del mercato, negando un'automatica esclusione dei beni e servizi culturali dall'ambito di applicazione dei Trattati<sup>20</sup>; tuttavia, dopo il 1985, attraverso la sentenza "*Cinéthèque ed altri*" contro la *Fédération Nationale des Cinémas Français*<sup>21</sup> cominciò a giustificare

---

<sup>16</sup> L. ZAGATO, *Il mercato interno e le politiche culturali degli Stati membri nel contesto dell'auto-costituzione dell'ordinamento europeo. Alcune premesse metodologiche*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia, 2015, 18.

<sup>17</sup> Commissione europea, *Comunicazione al Consiglio, Azione comunitaria nel settore culturale*, Bull. EC 1977, Supplemento 6/77.

<sup>18</sup> Commissione europea, *Stronger Community action in the Cultural Sector*, Bull. EC 15 (1892), Supplemento 6/82.

<sup>19</sup> In effetti, in quegli anni, occorre considerare che per la Germania, le competenze culturali erano – e sono – un problema poiché le potestà in materia è affidata ai *Länder*; la Danimarca, invece, aveva dimostrato di non gradire l'intrusione del diritto comunitario nell'ambito delle competenze statali; mentre il Regno Unito era particolarmente incline a contenere la spesa comunitaria, così come fa notare R. CRAUFURD SMITH, *Community Intervention in the Cultural Field* in ID. (a cura di), *Culture and European Union Law*, Oxford, 19 ss.

<sup>20</sup> R. CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law*, in *European Law Journal*, n. 2/2008, 28. La Corte, inizialmente, temeva che l'instaurazione del mercato comune potesse essere minacciata dall'eccezione culturale, anche se, comunque, era a favore del rispetto delle norme con una *ratio* culturale mirante a tutelare i diritti dei singoli. In effetti, occorre riflettere sul fatto che trattare i beni culturali come *res in commercio*, senza distinguerli dagli altri beni oggetto di scambio, certamente mal si accorda con le misure di tutela, così come è innegabile che l'applicazione (indiscriminata) ai beni culturali del principio di libera circolazione delle merci possa avere un impatto negativo sulle politiche culturali nazionali.

<sup>21</sup> CGCE 11 luglio 1985, cause riunite 60 e 61/84, in questo caso la Corte, non stabilì un principio generale, ma elaborò una norma d'eccezione culturale (non discriminatoria, proporzionale, di competenza statale) peraltro senza collegarsi a una nuova categoria relativa alla politica culturale. In seguito, invece, alla vigilia di Maastricht, con la pronuncia del 25 luglio 1991, *Gauda e Commissione c. PB*, l'organo di giustizia europeo riconobbe tra gli obiettivi di interesse generale il pluralismo culturale.

una possibile restrizione al libero scambio muovendo verso il riconoscimento di un'eccezione culturale che in seguito venne sempre più invocata. Si affermò, così, il principio che è nella piena discrezione degli Stati membri di scegliere di tutelare i beni materiali del proprio patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, anche escludendone *in toto* la commerciabilità e sottraendoli alla libera circolazione delle merci nel mercato interno.

L'eccezione culturale si compone attualmente di due effetti: da una parte, si permette di derogare alle regole stabilite dai Trattati dell'Unione in materia di libertà di scambio e libera concorrenza, sia nei confronti dei Paesi membri dell'UE, che dei Paesi *extra* UE, legittimando l'intervento regolativo e finanziario dei poteri pubblici nazionali per correggere le eventuali alterazioni provocate dal mercato; dall'altra, si consente l'attribuzione dei poteri in materia culturale agli Stati membri, sottraendo la materia oggetto di eccezione alle decisioni degli organi dell'Unione, in un certo qual modo, ribaltando i principi relativi al libero mercato<sup>22</sup>. L'eccezione culturale<sup>23</sup>, quindi, si presenta come un limite alla centralizzazione delle decisioni in materia e, in qualche modo, prevale sul principio di libera concorrenza, sebbene proprio per tale motivo la normativa cui si fa riferimento sia stata oggetto di pesanti critiche. Tale regola, secondo una linea di pensiero, introdurrebbe dissimmetrie tra i settori produttivi del sistema economico, offrendo condizioni di vantaggio a quelli riconducibili in modo ampio alla dimensione culturale, con la conseguente creazione di aree privilegiate e disincentivi a un'azione efficiente perché è ormai noto come vi sia una soglia oltre la quale l'assistenza pubblica produce parassitismo e inefficienza. Al contrario, vi è chi considera l'eccezione culturale una realizzazione della piena libertà economica negli scambi, con vantaggi per il benessere, lo sviluppo e la diversità culturale<sup>24</sup>.

Le azioni riguardanti la cultura, quindi, furono intraprese molti anni dopo l'istituzione della Comunità perché le problematiche relative all'integrazione economica furono considerate decisamente più urgenti e più importanti: solo intorno

---

<sup>22</sup> S. FOÀ, W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in [www.aedon.ilmulino.it](http://www.aedon.ilmulino.it), n. 2/2004, § 3, in merito evidenzia come l'eccezione culturale e la libertà di scambio sono in realtà «due corni» di un falso dilemma.

<sup>23</sup> L'eccezione culturale, in vero, è sorta a livello internazionale. Il primo trattato da considerare è il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – accordo generale sulle tariffe doganali e del commercio), concluso all'indomani della Seconda guerra mondiale e fondato sui principi del libero scambio. In origine l'accordo corrispondeva solo a una parte della Carta dell'Avana (Conferenza internazionale sul commercio e il lavoro, novembre 1947 – maggio 1948) e mirava a istituire l'Organizzazione Internazionale del Commercio (OIC) accanto alle altre istituzioni di Bretton-Woods: il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Nel 1986 si aprì un nuovo ciclo, l'"Uruguay Round", con l'intenzione di estendere anche al settore dei servizi i principi del libero scambio, applicabili dal GATT al solo campo del commercio delle merci. Tra i servizi definiti "commercio invisibile", in opposizione al "commercio visibile" delle merci, figuravano l'audiovisivo e il cinema. In quel contesto nacque appunto "l'eccezione culturale", intesa come rifiuto in alcuni settori ritenuti "culturali", invero limitati solo all'audiovisivo e al cinema, dell'applicazione dei principi del libero scambio propri del GATT, poi diventato WTO.

<sup>24</sup> Sulle diverse argomentazioni, S. FOÀ, W. SANTAGATA, *op. cit.*, § 3.2 ss.

agli anni Settanta si cominciò a prendere in considerazione progetti sulla materia che, però, furono affidati dagli Stati membri al Consiglio d'Europa, il quale, dimostrandosi conscio dell'importanza di tale settore, elaborò le principali Convenzioni europee sul patrimonio culturale<sup>25</sup> insieme ad altre organizzazioni internazionali, come per esempio l'UNESCO<sup>26</sup>. Queste ultime, come si desume anche dalla più recente Convenzione del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, ribadiscono la necessità di rafforzare la cooperazione, la solidarietà internazionale e il dialogo tra le culture, non dimenticando di riaffermare il principio di sovranità statale e consentendo interventi specifici nel perseguimento della protezione delle diversità culturali nazionali, anche in deroga al regime di libero mercato<sup>27</sup>.

La necessità di una competenza culturale comunitaria, comunque, non fu del tutto ignorata perché le Istituzioni si trovarono a dover affrontare questioni relative ad essa anche all'indomani della nascita della Comunità, tanto che spesso si rese necessario trovare un punto di equilibrio tra l'integrazione del mercato e la funzione delle misure nazionali protettive. A questo scopo, per gli interventi relativi alla cultura, furono utilizzate alcune norme dei primi Trattati previste per le attività economiche<sup>28</sup>, anche perché non è infrequente che i prodotti culturali siano soggetti allo scambio o legati alla vendita di altri beni e servizi. Così, le regole stabilite per la libera circolazione di beni, servizi e persone, *ex art. 28 TFUE*, furono applicate altresì alle imprese del settore culturale<sup>29</sup> e alcune Direttive, atte a regolare il mercato comune, furono utilizzate per incidere sulla materia in oggetto<sup>30</sup>.

Dopo gli anni Settanta, si evidenziò la consapevolezza che era necessario avvicinare i cittadini all'idea di Europa unita per accrescerne il consenso che stentava a decollare<sup>31</sup>. La Commissione, conscia del contributo positivo che le politiche culturali avrebbero potuto fornire all'integrazione europea<sup>32</sup> e intuendo anche che, spesso, il

---

<sup>25</sup> Ricordiamo, fra le altre, la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa del 1985, la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico del 1992, la Convenzione europea del paesaggio del 2000, oltre alla Convenzione quadro sul valore dell'eredità culturale per la società del 2005.

<sup>26</sup> Tra le Carte di maggior rilievo, il primo documento sovranazionale ad aver dato una forma maggiormente strutturata alle politiche culturali è la Convenzione sulla Protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale dell'umanità, firmata a Parigi il 23 novembre 1972.

<sup>27</sup> L'art. 6, comma 2, della Convenzione UNESCO del 2005, per esempio, predispone un elenco esemplificativo delle misure relative alla cultura in deroga alla concorrenza che gli Stati hanno facoltà di adottare.

<sup>28</sup> B. CORTESE, *Principi del mercato interno ed Europa della cultura. Alcune suggestioni*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, Milano, 2011, 109 ss.

<sup>29</sup> E. PSYCHOGIOPOULOU, *The Integration of Cultural Considerations*, in *EU Law and Policies*, 2007, 3 ss.

<sup>30</sup> Sul tema, tra le altre, la Direttiva 63/607/CEE, la Direttiva 92/51/CEE, la Direttiva 65/264/CEE e altre. Sull'argomento, D. FERRI, *La costituzione culturale dell'Unione Europea*, Padova, 2008, 67 ss.

<sup>31</sup> C. SHORE, *Creating people's Europe: symbols, history and invented traditions* in ID. (a cura di), *Building Europe: The cultural politics of European integration*, London, 2000, 46 ss.

<sup>32</sup> 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; in tal

settore dei beni e servizi legati alla cultura ha un valore economico non trascurabile, impresse un'accelerazione alle azioni riguardanti questo settore. La presa di coscienza di quanto fossero importanti le azioni culturali per la costruzione dell'Europa comune e la possibilità di sviluppare in tal modo un *dèmos* europeo non tardò a coinvolgere anche le altre Istituzioni, tanto che vennero costituiti il Comitato affari culturali e il Comitato dei consulenti culturali. Il Consiglio, poi, riconoscendo apertamente la necessità di ampliare o ridefinire le competenze della Comunità nella materia, invitava la Conferenza intergovernativa sull'Unione politica<sup>33</sup> ad attribuire la dovuta considerazione alla salvaguardia della diversità culturale del patrimonio europeo, alla promozione di scambi culturali e all'educazione<sup>34</sup>. Mancando norme specifiche che facessero riferimento al settore cultura, furono emanati atti di *soft law* che, tuttavia, rimasero misure più che altro simboliche, non avendo forza cogente. Ciò amplificò la necessità di dare il via ad azioni concrete della Comunità in tale materia per fornire all'Europa un'opportunità politica, sociale, economica e per perseguire l'obiettivo di passare da un'Europa dei cittadini a un'Unione vera e propria, nonostante le già evidenziate resistenze di alcuni Stati gelosi della propria *governance* culturale nazionale<sup>35</sup>. La Comunità Europea, quindi, pur non avendo ancora norme e competenze specifiche, non nascose la volontà di sviluppare una vera e propria politica del "mercato interno della cultura"<sup>36</sup>.

Nel 1992, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, vennero introdotte nuove norme che non sostituivano, ma si aggiungevano a quelle già menzionate, in qualità di regole ordinarie e principi conformatori, dando vita a quella che è stata chiamata "Costituzione culturale europea"<sup>37</sup>. Il Titolo IX di tale Trattato è dedicato alla cultura ed è composto dall'art. 167 TFUE attraverso il quale, coordinando gli interessi degli Stati e quelli comunitari, si statuiva esplicitamente la competenza della Comunità di contribuire al pieno sviluppo delle culture dei Paesi membri e di incoraggiare la cooperazione tra questi ultimi. La disposizione appena menzionata prevede che, se

---

senso, si veda la Comunicazione della Commissione sul rilancio dell'azione culturale nella comunità europea al Consiglio e Parlamento del 14 dicembre 1987, COM (87) 603, punto 7.

<sup>33</sup> La Conferenza intergovernativa sull'Unione politica fu aperta a Roma nel dicembre del 1990 parallelamente alla Conferenza intergovernativa sull'Unione monetaria.

<sup>34</sup> Conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Roma il 14 e 15 dicembre del 1990, in Bull. EC 12/1990, al punto 1.8.

<sup>35</sup> Il governo olandese, per esempio, riteneva una politica culturale comune ingiustificabile data la necessità di proteggere la natura pluralistica delle società di cui sono composti gli Stati membri, mentre il governo danese sottolineava il bisogno che la Comunità si concentrasse sulla promozione invece che sulla gestione della cultura. Per una ricostruzione delle varie posizioni degli Stati membri, R. CORBETT, *The Treaty of Maastricht from Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*, Harlow, 1993, 161 ss.

<sup>36</sup> M. ALCOCEBA GALLEGU, M. AMPARO, *Frammentazione e diversità nella costruzione europea*, Valencia, 2005, 185.

<sup>37</sup> M. V. CABALLERIA, *Estado y cultura. La función cultural de los poderes públicos*, in *La Constitución española*, Madrid, 1998, 156.



necessario, l'Unione appoggi e integri l'azione degli Stati membri<sup>38</sup> sulla cultura, attraverso il principio di sussidiarietà, elevando al rango di *mission* comunitaria lo sviluppo di tale materia, sebbene, in realtà, ciò non sia indicato espressamente<sup>39</sup>.

L'interpretazione favorevole a una politica culturale dell'Unione era frutto della necessità di elaborare un programma che potesse supportare il progetto dell'Europa unita. Quest'ultima, infatti, seppur caratterizzata da una gran numero di interrelazioni interculturali, doveva necessariamente conciliare unicità e alterità nel primato della relazione tra popoli<sup>40</sup> e tenere conto delle specificità degli Stati membri, equilibrando i numerosi interessi concorrenti, pur nella consapevolezza di dover stabilire una minima armonizzazione delle politiche nazionali. Tutte le misure in materia di cultura, tuttavia, secondo il testo contenuto nella precedente versione dell'articolo su indicato<sup>41</sup>, dovevano essere adottate secondo la procedura di codecisione dal Parlamento europeo e del Consiglio, il quale doveva deliberare all'unanimità, con tutte le problematiche che ciò comportava. La modifica del testo di tale disposizione, trasfusa nell'attuale art. 167 TFUE, rafforzò il ruolo dell'Unione sulla cultura e gettò le basi legali per rinsaldare la cooperazione fra gli Stati in tale materia, sempre in attuazione del principio di sussidiarietà che presuppone il rispetto e la valorizzazione dell'identità culturale dei singoli Paesi. Nel paragrafo 5 dell'articolo di cui sopra, infatti, fu introdotta un'importante innovazione: si modificò il processo decisionale, prevedendo che il voto sulle politiche culturali in seno al Consiglio fosse a maggioranza qualificata e ciò, ovviamente, ebbe l'effetto di dare a queste ultime nuova linfa. Il paragrafo 3, inoltre, sancisce che l'Unione e gli Stati membri hanno facoltà di favorire la cooperazione con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti relativamente a questo settore. L'Unione è stata così autorizzata a dare vita ad azioni culturali comuni, da intendere, però, come complementari e non antagoniste rispetto a quanto perseguito dagli Stati membri, ovvero nella piena considerazione dei valori e delle pratiche culturali nazionali e regionali. L'art. 167 stabilisce, invero, la possibilità per il Parlamento e il Consiglio europeo di adottare politiche per incentivare, anche integrando l'azione degli Stati membri, la conoscenza e la diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, gli scambi culturali non commerciali, la creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. In sostanza, con questa norma si è riconosciuto alle Istituzioni un vero e proprio dovere di agire, nell'ambito delle loro competenze, quando si evidenziano misure culturali non adeguate adottate dai singoli

<sup>38</sup> R. CRAUFURD SMITH, *From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and the Multifaceted Nature of Community Cultural Policy*, in [www.sweetandmaxwell.co.uk](http://www.sweetandmaxwell.co.uk), 2007, 48 ss.

<sup>39</sup> Così, G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Bari, 2006, 121; A. BIONDI, *Subsidiarity in Courtroom*, in Id. (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, 216.

<sup>40</sup> F. BOTTURI, *Universalismo e multiculturalismo*, in F. BOTTURI, F. TODARO (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, Milano, 2006, 119 ss.; F. REMOTTI, *Cultura. Dalla complessità all'impovertimento*, Roma-Bari, 2011, 111.

<sup>41</sup> Si fa riferimento all'art. 151 TCE.

Stati. Tale articolo, ovviamente, ha inaugurato una fase più matura di integrazione, creando un rapporto maggiormente costruttivo tra l'Europa e i parlamenti nazionali. È stata, invero, sottolineata un'inevitabile dimensione interindividuale del principio contenuto nell'articolo di cui sopra, così come si è evidenziata la sua capacità, se così si può dire, di plastica innovazione del diritto, capace di contaminare le altre discipline nazionali in materia, senza tuttavia restringere gli ambiti di scelta lasciati agli Stati membri. Pur sviluppando in parallelo a questi ultimi un progetto di dimensione politica europea, che sostiene lo sviluppo di una cultura con una dinamica di autocostituzione dell'ordinamento unionale, infatti, la norma in oggetto non tocca la ripartizione dei ruoli tra Unione e Stati membri in materia.

L'UE ha esercitato la competenza nel settore soprattutto attraverso programmi di finanziamento e progetti culturali<sup>42</sup>. Tra questi ultimi, ci sono stati i programmi cosiddetti di "prima generazione", nei quali si evidenziava una nozione di cultura limitata solo alle arti dello spettacolo, alle arti visive e a quelle multimediali. Tra i più noti ricordiamo "Caleidoscopio" per lo sviluppo delle attività artistiche e culturali tramite il finanziamento di progetti realizzati in partenariato, "Arianna" per la letteratura e "Raffaello" a sostegno del patrimonio culturale europeo e dell'incremento di *networks* tematici tra i musei europei.

Nel quadro delle azioni comunitarie venne anche programmata, con la Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio il 13 giugno 1985, la manifestazione "Capitale europea della cultura", un evento della durata di un anno, nel corso del quale una città, scelta secondo determinati parametri, si impegna a portare a termine un insieme 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»<sup>43</sup>. Negli ultimi anni, data la particolare risonanza culturale, sociale ed economica che hanno ottenuto le città aggiudicatesi il titolo, la manifestazione è stata integrata da nuovi programmi come, per esempio, "Europa Creativa"<sup>44</sup>.

Un grande impatto sulla cultura, soprattutto per quanto riguarda le nuove generazioni, ha avuto il progetto Erasmus, acronimo di *EuRopean Community Action Scheme for the Mobility of University Students*, un programma di mobilità studentesca nell'ambito dei Paesi dell'Unione, creato nel 1987, che ha come obiettivo l'istruzione

---

<sup>42</sup> U. STAIGER, *The European capitals of culture in context-cultural policy and the European integration process. The 1990s: consolidating culture in the European Union*, in K. PATEL (ed.), *The Cultural Politics of Europe*, Londra, 2013, 29 ss.

<sup>43</sup> Si veda: 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, in seguito prorogata e modificata.

<sup>44</sup> Si tratta di un programma quadro basato sul Regolamento (UE) 1295/2013, per i settori culturali e creativi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 che ha fuso anche altre proposte elaborate dalla Commissione europea ovvero i programmi Cultura, MEDIA e MEDIA Mundus in un quadro comune inteso a migliorare l'accesso al credito, ora in fase di innovazione a seguito della proposta di regolamento della Commissione europea volta a istituire il nuovo programma Europa Creativa per il periodo 2021-2027 e che dovrebbe abrogare il precedente regolamento del 2013.

e la formazione degli studenti, favorendo l'acquisizione di una cultura europea. Questi ultimi, infatti, rispondendo a particolari requisiti e sovvenzionati da borse di studio, hanno la possibilità di migliorare le proprie capacità di comunicazione, la conoscenza di lingue straniere e le competenze interculturali.

Le Giornate europee del patrimonio, invece, promosse dal Consiglio d'Europa con l'ausilio della Commissione, dal 1991 coinvolgono i 49 Stati Membri della Convenzione culturale europea, firmata nel 1954<sup>45</sup>: in diversi fine settimana di settembre e ottobre, essi aprono ai cittadini le porte di monumenti e siti storici, artistici e naturalistici per riaffermare la centralità del patrimonio culturale e il suo valore sociale e identitario.

Manifestazioni simili evidenziano in modo particolare la volontà delle Istituzioni di favorire la promozione e la partecipazione di tutti i cittadini alle iniziative culturali europee, mostrando il proposito di incoraggiare una sorta di diritto culturale dell'Unione<sup>46</sup> e nello stesso tempo di non sottovalutare l'importanza della cultura come fattore di sviluppo economico locale. Questa esperienza ha creato la consapevolezza del valore della cultura come risorsa locale e potente forza per produrre progetti di riqualificazione e promozione<sup>47</sup>. Le ristrette risorse economiche assegnate e le complicate pratiche burocratiche, tuttavia, hanno limitato la realizzazione degli obiettivi alla base dei programmi di cui sopra, comportando interventi frammentati e poco efficaci. Dopo gli anni Duemila, l'azione dell'Unione nell'ambito culturale cominciò a essere più sistematica, probabilmente perché si era compreso che gli interventi c.d. "a pioggia" non riuscivano a realizzare gli effetti sperati. Le Istituzioni dell'Unione, comunque, pur consapevoli delle difficoltà descritte, svilupparono diverse proposte recepite in atti finalizzati a sostenere, integrare e coordinare o completare le politiche degli Stati membri.

Dopo i primi programmi, con la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 508/2000/CE del 14 febbraio 2000 fu istituito il programma quadro (2000-2004) "Cultura 2000", che raggruppava in precedenti "Caleidoscopio", "Arianna" e "Raffaello" e prevedeva finanziamenti da attribuire in base a una più compiuta progettazione con l'intento di favorire uno spazio culturale comune, promuovendo il dialogo, la conoscenza della storia, la creazione, la diffusione della cultura e del

---

<sup>45</sup> La Convenzione culturale europea, che si compone di 11 articoli, è stata firmata a Parigi il 19 dicembre 1954 inizialmente da 14 Paesi europei. Il documento ha per oggetto la creazione di una politica comune tesa alla salvaguardia della cultura europea e all'incoraggiamento del suo sviluppo.

<sup>46</sup> Sul diritto alla cultura e i diritti culturali, P. BENVENUTI, R. SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*. Milano, 2007, 35 ss.; L. ZAGATO, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Venezia, 2011, 3 ss.; M. FERRI, *Dalla partecipazione all'identità. L'evoluzione della tutela internazionale dei diritti culturali*, Milano, 2015, 4 ss.; M. CARCIONE, *Diritti culturali: dalle convenzioni UNESCO all'ordinamento italiano*, in ZAGATO, VECCO (a cura di), *Citizens of Europe*, cit., 357 ss.

<sup>47</sup> M. CARTA, *Next city: culture cities*, Milano, 2004, 106 ss. Per l'A. «Le risorse culturali sono... materiale di base della città, esse hanno ormai sostituito il carbone, l'acciaio, l'oro o il commercio di beni o la localizzazione favorevole nella produzione di economie urbane».

patrimonio culturale europeo, la mobilità degli artisti e delle loro opere, le nuove forme di espressione culturali e il ruolo socio-economico della cultura. Questo programma, però, si dimostrò un po' troppo ambizioso<sup>48</sup> e riuscì a realizzare solo in parte quanto previsto, ancora una volta a causa degli scarsi finanziamenti. Con l'intenzione di perfezionare i piani culturali dell'Unione, fu varato, in seguito, un altro Programma "Cultura", relativo agli anni 2007-2013, decisamente più organico e con un'accessibilità più semplice rispetto al precedente, basato in particolar modo sulla realizzazione della cittadinanza europea<sup>49</sup>.

Il Trattato di Lisbona, come si è già rimarcato, ha evidenziato la netta volontà dell'Unione di attribuire maggiore rilevanza alla cultura, inquadrandola tra i valori portanti dell'Europa<sup>50</sup>, e ha reso manifesta una sostanziale trasformazione di questo settore che, da essere, inizialmente, fondato sull'eccezione culturale e poi sul principio della valorizzazione della "diversità culturale", è diventata una vera e propria materia di competenza dell'Unione. Ciò pone in luce la presa di coscienza delle Istituzioni circa il valore della cultura poiché, dalla condizione iniziale di disciplina eccezionale, è attualmente divenuta oggetto di principi che ispirano e orientano l'interpretazione e l'applicazione dell'ordinamento e che quindi devono bilanciarsi con il mercato su un piano di eguaglianza<sup>51</sup>.

L'*European Heritage Heads Forum* nel 2006 aprì la strada per un migliore coordinamento del settore. Dal 2007, poi, è stata emanata l'Agenda europea per la cultura<sup>52</sup> che costituisce ancora oggi il quadro strategico dell'azione dell'UE nel settore culturale, basandosi sulla promozione di tre obiettivi quali: la diversità culturale e il dialogo interculturale, la cultura come catalizzatore della creatività e la cultura come componente essenziale delle relazioni internazionali.

Nel 2008 fu istituito l'*European Heritage Legal Forum* (EHLF), un forum giuridico per il patrimonio europeo che diede vita a un meccanismo di *early warning*, al quale gli Stati membri aderiscono su base volontaria, per monitorare la fase ascendente delle norme comunitarie in modo da identificare per tempo le disposizioni che possono causare rischi per il patrimonio culturale e formulare, a tutela di esso, adeguate raccomandazioni. La Dichiarazione d'intenti seguita alla Conferenza di Bruges del 2010, infatti, evidenziò che molte decisioni prese nell'ambito di altre

---

<sup>48</sup> L. ZAGATO, *La problematica costruzione di un'identità culturale europea. Un quadro più favorevole dopo Lisbona? Il quadro giuridico*, in ZAGATO, VECCO (a cura di) *Citizens of Europe*, cit., 259, ha definito il Programma Cultura «immenso, mal strutturato, e poco funzionale».

<sup>49</sup> G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura*, Torino, 2016, 16, rileva come la nozione di patrimonio comune europeo, inevitabilmente, rafforza il concetto di cittadinanza europea.

<sup>50</sup> L'inizio del Preambolo del TUE così recita: «Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto...».

<sup>51</sup> M. V. CABALLERIA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'Unione Europea*, in [www.artantica.it](http://www.artantica.it), 2015, 31.

<sup>52</sup> "Comunicazione su un'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione" del 2007.



politiche settoriali europee potevano avere effetti diretti o indiretti sul patrimonio culturale e viceversa.

In seguito, con la strategia Europa 2020 e con Europa Creativa 2014-2020<sup>53</sup>, la Commissione, oltre a riprendere gli obiettivi dei programmi precedentemente emanati, propose di attribuire la giusta rilevanza all'economia della cultura, assegnando a quest'ultima un ruolo sempre più significativo<sup>54</sup>, impegnando più fondi per favorire gli indotti legati al settore in oggetto e sostenendo la cooperazione politica a livello transnazionale, nella consapevolezza della sua notevole importanza in termini di occupazione e indotto economico.

La Comunicazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali"<sup>55</sup>, inoltre, nell'affermare che l'UE è saldamente impegnata a promuovere un ordine mondiale basato sulla pace, sullo Stato di diritto, sulla libertà di espressione, sulla comprensione reciproca e sul rispetto dei diritti fondamentali, ha inteso promuovere la diversità culturale attraverso le relazioni internazionali, nella convinzione che gli scambi culturali possano apportare benefici economici, essendo la cultura elemento chiave della nuova economia, poiché stimola la creatività, l'innovazione e l'accesso alla conoscenza. Come risulta dal Contesto della Comunicazione congiunta è stata delineata una strategia dell'Unione per le relazioni culturali internazionali, ponendo l'accento principale sulla promozione della cooperazione con i Paesi *partner* in tre settori chiave: sostenere la cultura come volano dello sviluppo sociale ed economico sostenibile; promuovere la cultura e il dialogo interculturale per garantire relazioni interetniche pacifiche; rafforzare la cooperazione nel campo del patrimonio culturale.

La più recente pianificazione delle politiche culturali prevede programmi a gestione diretta della Commissione europea che, consapevole dell'esigenza di una maggiore competitività a livello mondiale, ha ritenuto di fondamentale importanza favorire la digitalizzazione dei dati del settore per ampliare l'accesso alla cultura dei cittadini<sup>56</sup>, incrementare discipline di sostegno per l'accesso agevolato al credito delle piccole e medie imprese culturali e creative<sup>57</sup>, nonché sviluppare una crescita

---

<sup>53</sup> Europa Creativa sostituisce i precedenti programmi Cultura, MEDIA e MEDIA Mundus ed è suddiviso in tre sottoprogrammi: "Cultura", che promuove iniziative nel settore culturale, finalizzate a promuovere la collaborazione transfrontaliera, la creazione di piattaforme e reti e la promozione di traduzioni letterarie; "Media", che è destinato alla promozione di iniziative nel settore degli audiovisivi, con lo scopo di favorire la distribuzione delle opere audiovisive e il loro accesso e una sezione chiamata "Transettoriale" per favorire la cooperazione strategica transnazionale per lo sviluppo di politiche di innovazione, creatività, sviluppo di nuovi modelli imprenditoriali e di gestione.

<sup>54</sup> L. MONTI, A. FEOLA, *Le Politiche di Settore. Politica Culturale*, in L. MONTI (a cura di), *Politiche dell'Unione Europea*, Roma, 2016, 165.

<sup>55</sup> JOIN/2016/029 final.

<sup>56</sup> La digitalizzazione permette una migliore conservazione del patrimonio con risultati economici importanti.

<sup>57</sup> Dal 2016 Europa Creativa dispone di uno strumento finanziario di garanzia (del valore di 121 milioni di euro) per favorire l'accesso ai finanziamenti nei settori culturali e creativi.

intelligente sostenibile e inclusiva. Si comincia, così, a considerare l'innovazione e la tecnologia, che diventano i mezzi per favorire e valorizzare la cultura e le sue politiche. Peraltro, incoraggiando le innovazioni scientifiche e digitali si riesce a far conoscere le iniziative culturali a livello europeo, nazionale e regionale, con un doppio beneficio: far progredire gli investimenti in ricerca e rendere il sistema nazionale più competitivo.

Alla luce di queste nuove prospettive e anche in seguito alle conclusioni sulla *Governance* partecipativa del patrimonio culturale nel Consiglio dei Ministri della Cultura UE del 25 novembre 2014<sup>58</sup>, è stato elaborato anche il programma "Orizzonte 2020"<sup>59</sup>; esso supporta il settore tecnologico a favore delle ricerche sulle strategie, sulle metodologie e sugli strumenti che servono per garantire dinamicità, sostenibilità e conservazione del patrimonio culturale in base al cambiamento climatico, in modo da sviluppare nuovi modi atti a condividere la "cultura europea", sostenendo le nuove industrie creative. Per il settennio 2021-2027 il Programma quadro proposto dalla Commissione europea a maggio 2018 è "Horizon Europe"<sup>60</sup>, poi modificato a maggio 2020<sup>61</sup> a seguito dell'emergenza sanitaria. Nella nuova proposta della Commissione si afferma che «le misure per la ripresa e la resilienza previste dallo strumento europeo saranno realizzate tramite i canali di attuazione che già esistono nel contesto di alcuni programmi specifici dell'Unione, proposti dalla Commissione nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale per il 2021-2027». Nel 2018 è stato anche proclamato l'Anno europeo del patrimonio culturale<sup>62</sup> con l'obiettivo di celebrare il patrimonio culturale in quanto risorsa condivisa, per sensibilizzare i cittadini alla storia e ai valori comuni e rafforzare il senso di appartenenza a uno spazio culturale e politico comune europeo. Esso ha creato lo slancio necessario per far conquistare al patrimonio culturale una posizione prioritaria nell'agenda dell'UE, grazie a un approccio integrato, permettendo l'emanazione del Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale<sup>63</sup>.

Il Consiglio europeo, nel luglio 2020<sup>64</sup>, ha emanato un articolato testo di Conclusioni con la previsione, a causa della crisi, di riduzioni finanziarie per il programma per la ricerca e l'innovazione Orizzonte Europa (Horizon Europe) e per il

---

<sup>58</sup> In tale documento si insiste sulla creazione di sistemi di *governance* trasparenti, partecipativi e informati che possono meglio rispondere alle esigenze di tutti i membri della società.

<sup>59</sup> Regolamento (UE) N 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020.

<sup>60</sup> COM (2018) 435.

<sup>61</sup> Per il nuovo bilancio pluriennale dell'UE proposto dalla Commissione europea si veda la comunicazione COM (2020)442 e la proposta modificata di regolamento che stabilisce il QFP 2021-2027 COM (2020)443, a cui si affianca lo strumento dell'UE per il sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19, il cosiddetto "Next Generation EU" (COM (2020)441).

<sup>62</sup> Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa all'Anno europeo del patrimonio culturale (2018).

<sup>63</sup> Il Quadro, presentato il 7 dicembre 2018 dalla Commissione, fornisce una panoramica degli impegni assunti dalla Commissione europea in materia culturale, prevedendo un nuovo piano di lavoro con una cooperazione volontaria tra gli Stati membri dell'UE nel periodo dal 2019 al 2022 basato su attività relative al patrimonio culturale a livello europeo.

<sup>64</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio.

programma Erasmus<sup>65</sup>, mentre ha lasciato sostanzialmente stabile il finanziamento del programma Europa Creativa. In seguito alla posizione critica manifestata dal Parlamento europeo che, invece, ha chiesto un aumento dei fondi per la cultura pari a 39 miliardi di euro<sup>66</sup>, il 10 novembre 2020 è stato raggiunto un compromesso che ha aumentato di 16 miliardi le risorse globali disponibili, mentre la decisione sulla ripartizione di queste ultime sarà soggetta all'approvazione dei Parlamenti nazionali degli Stati membri. Tali fondi dovrebbero provenire principalmente dalle multe comminate per violazioni del diritto della concorrenza e saranno destinati a programmi che proteggano i cittadini dalla pandemia, offrano opportunità alla prossima generazione e preservino i valori europei.

Tutte queste misure hanno rappresentato una buona base per coordinare le varie azioni culturali statali e hanno funzionato come grimaldello per la creazione di meccanismi di condivisione delle politiche tra i vari Paesi europei, portando a quella che potrebbe definirsi una sorta di contaminazione strategica. La tendenza del "governo" dell'Unione attualmente è quella di "occupare" gli spazi lasciati (più o meno coscientemente e volontariamente) liberi dagli Stati<sup>67</sup>. La Commissione, in tal caso, è intervenuta, attraverso l'elaborazione di adeguate politiche culturali per aiutare gli Stati ad affrontare sfide comuni, come per esempio fornire un concreto sostegno nella digitalizzazione per facilitare raccolte di dati, fornire informazioni mirate e aggiornate sul settore e la sua economia, coadiuvare l'evoluzione dei nuovi modelli di gestione e sostenere la potenziale innovazione dei settori creativi. Ciò perché è ormai evidente come la cultura sia una fonte di nuovi posti di lavoro e contribuisca alla crescita della qualità della vita dei cittadini dell'UE, oltre a essere un eccellente strumento per promuovere sviluppo e integrazione.

Nell'ambito del programma Europa Creativa, la parte principale dei finanziamenti europei del settore, sono stati previsti anche gruppi di lavoro al fine di applicare un metodo aperto di coordinamento (MAC) che continua a essere il più importante strumento per agevolare la collaborazione tra gli Stati membri in questo campo e realizzare più facilmente gli obiettivi stabiliti dalla Commissione.

### **3. La cultura e la concorrenza**

---

<sup>65</sup> Nel marzo 2021, tuttavia, è stato adottato Erasmus plus 2021-2027, per il quale sono stati stanziati, per il periodo di riferimento, finanziamenti più che raddoppiati (quasi 30 miliardi di euro) rispetto a quelli stanziati nel settennio precedente.

<sup>66</sup> Si veda il comunicato stampa del Parlamento europeo del 14 ottobre 2020.

<sup>67</sup> B. CORTESE, *Mercato interno e politiche culturali nazionali. La difficile ricerca di un equilibrio nel processo di auto-costituzione dell'ordinamento interindividuale comunitario*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, cit., 18.

Una disciplina non secondaria in materia di cultura riguarda gli aiuti di Stato<sup>68</sup>. In particolare, ci si riferisce alla disposizione dell'art. 107, paragrafo 3, lett. d) del TFUE dedicata agli aiuti incidenti proprio in questo settore. Tale normativa, più che precludere lo sviluppo di quest'ultima subordinando eventuali finanziamenti a un'autorizzazione preventiva, rappresenta un modo per ribadire la necessità di sottoporre le attività delle imprese operanti in tale mercato (se consideriamo possibile parlare di mercato in materia di cultura) allo scrutinio europeo, anche in coordinamento con quanto disposto dall'art. 167 TFUE<sup>69</sup>. Nella formulazione del Trattato di Roma la categoria degli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio storico artistico non veniva in alcun modo contemplata; più tardi, invece, l'Unione, comprendendo la rilevanza di questo settore, ha attribuito una regolamentazione giuridica alla materia attraverso la richiamata disposizione che dichiara compatibili, previa autorizzazione, con il mercato interno le misure (aiuti di Stato) destinate a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, purché non alterino le condizioni della concorrenza a livello europeo in misura contraria all'interesse comune. La norma in parola dischiude profili interpretativi di un certo interesse<sup>70</sup>. Non si può fare a meno di chiedersi, infatti, come sia possibile promuovere la diversità culturale senza alterare "le condizioni degli scambi" e soprattutto come essa possa essere un aiuto oggettivamente destinato a "promuovere la cultura e la protezione del patrimonio" e nello stesso tempo operare "contro l'interesse comune"<sup>71</sup>. Peraltro, leggendo in combinato disposto il paragrafo 3 della lett. d) dell'articolo in commento con l'art. 167 del TFU non si può negare che uno degli obiettivi dell'Unione sia quello di valorizzare il retaggio culturale di tutti gli Stati, finalità che, in sostanza, integra, per l'appunto, "l'interesse comune"<sup>72</sup>.

Le fattispecie previste nell'art. 107 TFUE in commento sono due: la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio<sup>73</sup>. Nel primo caso, si ipotizza un'attività di incentivazione a favore di enti culturali o musei che curino manifestazioni o attività

---

<sup>68</sup> Sul tema in generale, *ex multis*, C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della Concorrenza*, Padova, 2000, 21 ss.; G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, cit., 17 ss.; F. CAPELLO, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di aiuti di Stato (1956/2006)*, in *Dir. prat. Trib.*, 2006, 803 ss.; B. LUBRANO, *Le sovvenzioni nel diritto amministrativo. Profili teorici ed evoluzione storica nel contesto del diritto europeo*, Torino, 2008, 11 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, 5 ss.; G. LUCHENA, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, Bari, 2012, 15 ss.; E. TRIGGIANI, *Aiuti di Stato (dir. Un. Eur.)*, in *Enc. Dir. – Annali*, VI, Milano, 2013, 19 ss.; G. LUCHENA, *Gli aiuti di Stato e il consolidamento della governance duale nella crisi economica: elementi di innovazione e di continuità*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2/2015, 227 ss.; G. LUCHENA, *An overview of the main issues set forth in the Notice on the notion of State aid: a new "code of conduct" for the States*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2018, 747 ss.

<sup>69</sup> C. FONTANA, *Gli aiuti di Stato di natura fiscale*, Torino 2012, 186.

<sup>70</sup> M. V. CABALLERIA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'Unione europea*, cit., 30.

<sup>71</sup> La Commissione ha cercato di chiarire questo concetto nella decisione del 20 dicembre 2006, su aiuto n. 497/2006.

<sup>72</sup> G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, cit., 122. M. ORLANDI, *Art. 36 del Trattato CE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 334 ss.

<sup>73</sup> G. PINNA, *Art. 87 CE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, 464.



similari; nel secondo, si prevedono aiuti per il patrimonio storico-artistico inteso nel senso indicato dall'art. 9 Cost., cioè come valori e tradizioni riconducibili ad un'identità comune<sup>74</sup>.

Un aiuto di Stato al settore culturale, per rientrare nell'eccezione prevista dal Trattato ed essere compatibile, deve essere necessario per la promozione di quest'ultimo, proporzionale alle finalità da perseguire, compatibile con gli aiuti nazionali rivolti ad altri fini e con quelli europei, e non deve discriminare per motivi di nazionalità le imprese a cui è rivolto. L'aiuto, inoltre, può solo finanziare i costi dell'attività culturale incentivata e non anche altre attività industriali o commerciali del destinatario, con riferimento all'oggetto tutelato, nel rispetto dei limiti quantitativi relativi all'aiuto e alla territorializzazione dell'attività<sup>75</sup>.

Dagli anni Duemila si è imposta la tesi propugnata dalla giurisprudenza europea<sup>76</sup> secondo la quale le sovvenzioni concesse dagli Stati in materia di cultura, il cui importo non ecceda quanto risulta necessario per la realizzazione della missione di interesse generale o per erogare il servizio pubblico, non rappresentano un vantaggio per le imprese beneficiarie e, pertanto, non costituiscono un aiuto statale nel senso dell'art. 107 paragrafo 1 del TFUE, con la conseguenza che non si concretizza neanche il dovere di notificazione alla Commissione di cui all'art. 108 paragrafo 3 TFUE<sup>77</sup>.

Il Regolamento Regolamento generale di esenzione per categoria, Gber<sup>78</sup>, in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE sulle condizioni di compatibilità di determinate tipologie di aiuti che potranno essere concessi dagli Stati senza la preventiva notifica alla Commissione, contiene chiarimenti sulla normativa in oggetto ed esenta dall'obbligo di notifica talune misure di sostegno statale anche al settore culturale (art. 53). La fonte di cui sopra, peraltro modificata nel 2017 e poi nel 2020 con l'intento di aumentare la soglia degli aiuti per gli investimenti culturali e la conservazione del patrimonio<sup>79</sup>, se da un lato ha autorizzato la copertura del *funding gap*, consentendo il

<sup>74</sup> In tal senso, F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 444; P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, in *Riv. Sc. Sup. Ec. e Fin.*, n. 4/2005, 230 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 226 ss.

<sup>75</sup> Peraltro, il Consiglio dei ministri UE può autorizzare aiuti tramite l'emanazione di una decisione adottata a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione Corte di Giustizia CEE, 18 maggio 1993, Cause riunite C-356/90 e C-180/91, punti 30-33.

<sup>76</sup> Le prime sentenze in questo senso sono la TJCE 22 novembre 2001, Ferring, causa C-53/00 e 24 luglio 2003, TJUCE Altmark Trans GmbH, causa C-280/00.

<sup>77</sup> Commissione europea, Servizi di interesse economico generale e aiuti statali (documento non ufficiale del dibattito), 12 novembre 2002, par. 57, e Decisione 2005/842/CE, del 28 novembre 2005, relativa all'applicazione delle disposizioni dell'art. 86, comma 2, del Trattato CE agli aiuti statali in forma di compensazione per il servizio pubblico concessi ad alcune imprese incaricate.

<sup>78</sup> Regolamento (UE) n. 2014/ 651 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato. V. P. NICOLAIDES, *Revision of the GBER*, in *State aid hub*, in [www.exxion.eu](http://www.exxion.eu), 3 luglio 2018.

<sup>79</sup> L'art. 4 del paragrafo 1 del Regolamento 651 è stato così modificato dal Regolamento 2017/1084: la lettera z) è sostituita dalla seguente: «z) aiuti agli investimenti per la cultura e la conservazione del

finanziamento integrale delle infrastrutture e delle attività culturali, dall'altro ha, di fatto, applicato le regole della concorrenza a una materia nella quale, fino a quel momento, queste ultime trovavano applicazione solo in relazione ad alcune situazioni specifiche. Il Gber, tuttavia, pur chiarendo molti aspetti della materia, non sembra aver fornito criteri idonei a consentire di distinguere le ipotesi di aiuto da quelle che non lo sono. Ciò ha creato perplessità che hanno avuto come conseguenza un nuovo appesantimento burocratico nell'attribuzione delle sovvenzioni, dovuto all'esigenza di verificare, caso per caso, senza l'ausilio di parametri oggettivi, se un determinato finanziamento possa rientrare o meno nella tipologia degli aiuti soggetti a esenzione<sup>80</sup>. La Commissione, consapevole di questa problematica, ha evidenziato che devono essere considerate di carattere economico e, quindi, escluse dalla disciplina sugli aiuti, «tutte quelle attività culturali e di conservazione del patrimonio prevalentemente finanziate dai contributi degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali (come ad esempio esposizioni commerciali, cinema, spettacoli musicali...)»<sup>81</sup>. In vero, a tale proposito è stato evidenziato che sarebbe stato più funzionale ai fini applicativi se la Commissione avesse fatto riferimento allo scopo dell'attività<sup>82</sup>, individuando se questo è unicamente orientato al profitto (e allora potrebbe verificarsi una lesione della concorrenza) o se è esclusivamente di tipo sociale e culturale<sup>83</sup> (motivo per cui non si può invocare la disciplina della concorrenza anche se all'utente del bene o dell'attività culturale viene richiesto un contributo per la fruizione<sup>84</sup>). Ciò sempre senza dimenticare che, nel caso degli aiuti di Stato, occorre rifarsi alla nozione di impresa, giacché le

---

patrimonio: 150 milioni di EUR per progetto; aiuti al funzionamento per la cultura e la conservazione del patrimonio: 75 milioni di EUR per impresa e per anno».

<sup>80</sup> C. E. BALDI, *Finanziamento della cultura e regole di concorrenza. Nuove prospettive dal ripensamento della Commissione europea*, in *www.aedon.ilmulino.it*, n. 3/2016, § 2, sostiene che «non sussistano, nel caso della cultura (ad eccezione di alcuni limitati casi), le condizioni perché il suo finanziamento costituisca aiuto di Stato», mancando il vantaggio per le imprese e la concorrenza che si ha fra beni fungibili, mentre le opere d'arte sono ciascuna un *unicum*. Anche G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, cit., 122, nel caso della promozione della cultura e della conservazione del patrimonio evidenzia come «non appare realisticamente immaginabile una lesione del principio del mercato aperto e concorrenziale salvo che non entrino in campo le imprese che intendono perseguire scopi esclusivi di profitto».

<sup>81</sup> Comunicazione Commissione UE (2016/C 262/01), punto 35. Quanto stabilito dalla Commissione ha permesso di affermare che per musei e monumenti storici che godono di fama internazionale non sia possibile escludere del tutto un effetto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. La valutazione dipende, infatti, dall'effettiva o potenziale capacità di attrarre visitatori stranieri.

<sup>82</sup> C. E. BALDI, op. ult. cit., § 3.

<sup>83</sup> Corte di Giustizia, Sentenza Poucet e Pistre del 17 febbraio 1993 e SAT Fluggesellschaft del 19 gennaio 1994, Cause riunite C-159/91 e C-160/91, dove si precisa che non possono considerarsi di natura economica e, pertanto, non possono considerarsi imprese, ai sensi delle norme sulla concorrenza, quegli enti che esplicano «una funzione di carattere sociale e la loro attività» è «fondata sul principio della solidarietà nazionale».

<sup>84</sup> La stessa Commissione per quanto riguarda anche altri settori come la sanità o l'istruzione pubblica, per i quali viene chiesto agli utenti un contributo per il servizio prestato dallo Stato, ha sempre riconosciuto che ciò non modifica il carattere non economico dell'attività quando il contributo copra solo una frazione del costo effettivo, in quanto lo stesso contributo non può essere considerato un'autentica remunerazione del servizio prestato. A tal proposito, Comunicazione Commissione U.E. (2016/C 262/01) sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, paragrafo 1, del TFUE.

norme in materia si applicano solo se il beneficiario di una misura si comporta come «un'impresa». Nozione che, come è noto, in assenza di una definizione contenuta nei Trattati, è estremamente ampia e volutamente elastica e che, secondo l'interpretazione di tipo funzionale fornita dalla Corte di Giustizia<sup>85</sup> e dalla prassi decisionale della Commissione<sup>86</sup>, si riferisce al tipo di attività svolta, da valutare caso per caso, anziché alle caratteristiche dell'operatore che la esercita. Secondo il diritto dell'Unione, l'impresa, tranne alcune deroghe, è esclusa dagli aiuti e si concreta, in linea di massima, in ogni organizzazione unitaria di elementi personali, materiali e immateriali, facente capo a un soggetto giuridico autonomo e diretta in modo durevole e continuato a partecipare attivamente alla vita economica, perseguendo uno scopo determinato, indipendentemente dallo *status* giuridico e dalle modalità del suo finanziamento<sup>87</sup>, anche a prescindere dalla ricerca di profitto<sup>88</sup>.

A tal proposito, occorre volgere lo sguardo al concetto di impresa culturale e creativa, la quale ha una rilevanza non trascurabile e per essere destinataria degli aiuti di Stato, deve rispondere ai requisiti di compatibilità richiesti dalla Commissione, che ha, comunque, evidenziato come talune attività concernenti la cultura, o la conservazione del patrimonio e della natura, possano essere organizzate in modo non commerciale e possano non presentare un carattere economico<sup>89</sup>. La lesione del libero mercato, infatti, è difficilmente riscontrabile in questo settore, salvo che non vi siano imprese con scopi esclusivamente di profitto: per questo, a volte, risulta problematico comprendere se applicare o meno le regole della concorrenza<sup>90</sup>. Così, se è vero che «dovrebbero essere considerate attività di carattere economico le attività culturali o di conservazione del patrimonio prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o

---

<sup>85</sup> La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia è copiosissima; per citare alcune sentenze tra le più emblematiche, ricordiamo: *Kleochner-Werke AG Hoesch AG contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio* del 13 luglio 1962, Cause riunite 17 e 20-61; *Hoefner ed Elser contro Macrotron GmbH* del 23 aprile 1991, Causa C-41/90; *Pavlov e altri* del 12 settembre 2000, Cause riunite C-180/98 a C-184/98; *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri* del 10 gennaio 2006, causa C-222/04.

<sup>86</sup> In particolare, la già citata Comunicazione Commissione UE (2016/C 262/01).

<sup>87</sup> G. LUCHENA, *Le esenzioni fiscali alla Chiesa cattolica sono compatibili con il diritto dell'UE? Brevi considerazioni a margine di una recente sentenza della Corte di giustizia UE*, in *Diritti e religioni*, n. 2/2018, 200.

<sup>88</sup> Decisione n. 92/521/CEE della Commissione U.E. del 27 ottobre 1992, 31 ss.

<sup>89</sup> Si veda anche: Comunicazione della Commissione UE (2016/C 262/01), punto 2.6. *Cultura e conservazione del patrimonio*.

<sup>90</sup> Nel regolamento 2014/651, per esempio, se da un lato si sostiene la non assoggettabilità alle regole della concorrenza del settore cultura, dall'altro si disciplinano casi che, invece, sempre in tale settore, possono costituire aiuto di Stato. A tal proposito, A. BRUNO, *Primi appunti circa la possibile confusione nell'applicazione delle normative sugli aiuti di stato discendente dal nuovo istituto dell'impresa culturale e creativa*, in *www.ildiritto.it*, 11/03/2020; ma anche, C. E. BALDI, *L'intervento pubblico in campo culturale. Il faticoso iter di linee guida condivise*, in *www.aedon.it mulino.it*, n. 2/2018, § 1, che sostiene come nel caso della cultura il regolamento del 2014 costituisce un inutile appesantimento della disciplina sugli aiuti di Stato alla cultura, mancando, in effetti, criteri chiari che consentano di distinguere i casi di aiuto da quelli che tali non sono. L'A. nota che «L'art. 53 del regolamento contiene un elenco talmente ampio e dettagliato di situazioni il cui finanziamento può costituire, almeno in astratto, aiuto di Stato, da comprendere qualsiasi attività in campo culturale, tra cui alcune che nemmeno la fantasia più fervida può considerare attività di impresa».

degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali»<sup>91</sup>, non si può escludere che alcuni prodotti culturali, come per esempio gli audiovisivi (si pensi alla gigantesca fruizione culturale su YouTube o in *streaming*), frutto di attività finanziate dai consumatori, possano essere oggetto di concorrenza e determinare l'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, benché su questo punto la Commissione si sia dimostrata piuttosto ambigua pur avendo emanato una specifica Comunicazione nel 2001, poi modificata e aggiornata nel 2013<sup>92</sup>.

La Comunicazione sulla nozione di "aiuto di Stato" del 2016<sup>93</sup> ha introdotto, rispetto al regolamento del 2014, anche, in qualche misura, un'articolata analisi della cultura, recependo le istanze presentate dall'Italia, volte a far riconoscere la natura non economica dell'attività dello Stato in campo culturale<sup>94</sup>. Nella Comunicazione si rimarca come «il finanziamento pubblico delle attività legate alla cultura e alla conservazione del patrimonio accessibili al pubblico gratuitamente risponde a un interesse esclusivamente sociale e culturale che non riveste carattere economico» e il solo pagamento di un biglietto non ne modifica il carattere non economico, se si tratta di un contributo che copre unicamente una frazione del costo effettivo<sup>95</sup>. La Commissione considera, altresì, che molte attività culturali o di conservazione del patrimonio risultano oggettivamente non sostituibili (come la gestione di archivi pubblici contenenti documenti unici), tanto da escludere l'esistenza di un vero mercato, e di conseguenza sottolinea la non applicazione delle norme in materia di aiuti.

In ogni caso, la disciplina sugli aiuti di Stato alla cultura abilita gli Stati a intervenire in maniera sostanziale in favore di questo settore, consentendo di escludere in larga parte l'applicabilità delle regole della concorrenza in quanto, per le loro caratteristiche, come sopra evidenziato, le attività culturali, nella maggioranza dei casi, non sono in linea di principio qualificabili come attività economiche. Ciò, ovviamente, ha favorito lo sviluppo di molteplici iniziative in materia di cultura, incoraggiando innovativi ed efficaci progetti in tale settore. Per di più, occorre rilevare come anche la Corte costituzionale abbia giudicato positive le misure economiche a sostegno della cultura, rilevando che «le disposizioni che prevedono il sostegno finanziario ad opere [...] che presentino particolari qualità culturali ed artistiche si connotano [...] nell'ottica della tutela dell'interesse, costituzionalmente rilevante, della promozione e dello sviluppo della cultura (art. 9 Cost.)<sup>96</sup>».

<sup>91</sup> Comunicazione della Commissione UE (2016/C 262/01), punto 35.

<sup>92</sup> Comunicazione della Commissione UE (2013/C 332/01).

<sup>93</sup> Comunicazione della Commissione UE (2016/C 294/6).

<sup>94</sup> BALDI, *L'intervento pubblico in campo culturale. Il faticoso iter di linee guida condivise*, cit., § 1.

<sup>95</sup> Come evidenziato, nella Comunicazione del 2016 sopra citata, punto 2.6 si chiarisce, infatti, che le attività prevalentemente finanziate dai contributi dei visitatori o degli utenti o attraverso altri mezzi commerciali, nonché quelle che favoriscono esclusivamente talune imprese e non il grande pubblico (per esempio il restauro di un edificio storico utilizzato da una società privata), di norma, devono, invece, essere considerate attività economiche.

<sup>96</sup> Corte cost., sentt. n. 255 e n. 307 del 2004 e n. 285 del 2005.



L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia COVID-19 ha posto in primo piano anche il tema delle imprese culturali. Per frenare la diffusione del coronavirus, il settore culturale è stato uno dei più colpiti dalle misure di *lockdown* e l'Unione ha dimostrato di non trascurare le relative conseguenze economiche. La Commissione europea, al fine di elaborare programmi *ad hoc*, ha dato vita a una nuova piattaforma, chiamata "Creatives Unite", uno spazio *online* dedicato al settore culturale e creativo per condividere informazioni sulle iniziative in risposta alla crisi del coronavirus. Con la Comunicazione del 13 marzo 2020<sup>97</sup>, la stessa Istituzione si è occupata dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato contenute nelle misure che i Paesi membri intendono adottare a causa della pandemia, proponendo soluzioni compatibili con il vigente ordinamento dell'Unione<sup>98</sup>. La Commissione si è dichiarata pronta ad autorizzare rapidamente aiuti erogati da singoli Stati membri nella consapevolezza che, attualmente, l'impatto dell'emergenza sanitaria è di natura e portata tale da consentire il ricorso all'art. 107, paragrafo 3, lett. b) del TFUE<sup>99</sup>. Nel caso di specie, invero, esistono tutte le condizioni<sup>100</sup> poiché, nella situazione generata dalla pandemia, vi sia un collegamento causale diretto tra l'aiuto concesso a ciascun beneficiario e il danno risultante dall'evento eccezionale, sempre che l'aiuto sia limitato a quanto necessario per compensare il su menzionato danno. Per questa ragione il Governo italiano ha emanato il c.d. Decreto Cura Italia<sup>101</sup>, il c.d. Decreto rilancio<sup>102</sup>, il c. d. Decreto agosto<sup>103</sup>, i c.d. Decreti Ristori<sup>104</sup> e i c. d. Decreti Sostegno<sup>105</sup> che concedono aiuti di Stato anche alla cultura e al turismo in seguito alla situazione emergenziale, stanziando una dotazione, per il 2020, di € 171,5 milioni, da dividersi tra i vari micro-settori per l'adozione di una serie di misure economiche, sgravi fiscali e investimenti. I vari decreti, tra cui anche quelli emanati dal MIC<sup>106</sup>, hanno stabilito, fra l'altro, indennità per i lavoratori dello spettacolo, contributi per l'educazione musicale, *bonus* vacanze, vari interventi di sostegno a favore degli operatori del settore turistico, esenzione di alcune imposte, *bonus* per la visita di musei, aumento del Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo, fondo per le emergenze delle imprese e

---

<sup>97</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup "Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak"*, Brussels, 13/3/2020 COM (2020) 112 final.

<sup>98</sup> Sul punto, A. BRUNO, *Coronavirus e recenti interventi della commissione europea nel settore degli aiuti di stato: lezioni da trarre dall'emergenza*, in *www.diritto.it*, marzo, 2020, 1 ss.

<sup>99</sup> Per l'art. 107 paragrafo 3, lett. b), possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

<sup>100</sup> Circolare n. 5/2020 di Assonime, "Il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza COVID-19", 14.

<sup>101</sup> D.l. n. 18/2020.

<sup>102</sup> D.l. n. 34/2020.

<sup>103</sup> D.l. n. 104/2020.

<sup>104</sup> Si fa riferimento al d.l. n. 137/2020, al d.l. n. 149/2020, al d.l. n. 154/2020 e al d.l. n. 157/2020.

<sup>105</sup> D. l. n. 41/2021 e d.l. n. 73/2021.

<sup>106</sup> Tra cui ricordiamo il D.M. 2 ottobre 2020, D.M. 14 ottobre 2020, il D.M. 16 ottobre 2020, il D.M. 7 ottobre 2020 e il D.M. 25 maggio 2021.

delle istituzioni culturali, ripartizione del FUS per le fondazioni lirico-sinfoniche, incremento della dotazione del fondo "Carta della Cultura" e la predisposizione di uno specifico fondo per la cultura al fine di realizzare misure speciali per il settore. Su questa scia si pone anche la legge di bilancio 2021<sup>107</sup> che prevede altri ammortizzatori sociali, da fruire entro il 31 marzo 2021, per i vari settori, compreso quello in oggetto.

Tutti questi finanziamenti si coordinano con il Quadro Temporaneo in materia di aiuti di Stato, in vigore sino a dicembre 2021 salvo proroghe<sup>108</sup>, adottato dalla Commissione che, anche attraverso i suoi successivi emendamenti, consente agli Stati membri la possibilità di adottare incentivi temporanei straordinari concedendo un'ampia flessibilità sulle norme relative agli aiuti di Stato nel contesto della pandemia di COVID-19. Si tratta di misure che permettono agli Stati membri di garantire che le imprese, tra cui quelle culturali, dispongano di liquidità sufficiente al fine di preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo la pandemia.

#### **4. Destino comune, rilancio economico, prospettive**

Il settore della cultura riveste un'importanza significativa, poiché i suoi effetti si riverberano su molti altri settori essendo una fonte non trascurabile di lavoro e sviluppo economico. Essa, infatti, contribuisce alla crescita e alla qualità della vita dei cittadini

---

<sup>107</sup> L. n. 178/2020.

<sup>108</sup> Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 19 marzo 2020, C (2020) 1863 final; Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19, 3 aprile 2020, C (2020) 2215 final; Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID-19, 8 maggio 2020, C (2020) 3156 final. Inizialmente, le linee guida tracciate dalla Commissione hanno previsto cinque tipi di aiuti: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e anticipi rimborsabili; garanzie di Stato per prestiti bancari contratti dalle imprese (le banche, grazie alle garanzie statali fornite dagli Stati membri, hanno continuato a erogare prestiti); prestiti pubblici agevolati alle imprese (con una riduzione del tasso di interesse nella concessione di prestiti da parte di uno Stato membro); garanzie per le banche che veicolano aiuti di Stato all'economia reale, ovvero a favore dei *clienti* delle banche e non delle banche stesse; assicurazione del credito all'esportazione a breve termine (gli Stati possono offrire una copertura assicurativa).

Con il primo emendamento del 3 aprile 2020 sono stati aggiunti cinque ulteriori tipi di aiuti a quelli già esistenti nel primo Quadro temporaneo. Essi sono: sostegno alle attività di Ricerca e Sviluppo (gli Stati membri possono concedere aiuti sotto forma di sovvenzioni e agevolazioni fiscali per le attività di Ricerca e Sviluppo); sostegno alla costruzione e/o ammodernamento di impianti di prova (gli Stati membri possono concedere aiuti sotto forma di sovvenzioni e agevolazioni fiscali per effettuare investimenti sulle infrastrutture necessarie per effettuare test di prova sui prodotti volti a fronteggiare la pandemia. Essi comprendono i medicinali, i vaccini, i dispositivi di protezione individuale, i ventilatori meccanici, i disinfettanti); sostegno alla produzione dei prodotti volti a fronteggiare la pandemia (suddetti prodotti sono sopraccitati); sostegno attraverso il differimento del pagamento delle imposte e/o sospensione del versamento dei contributi previdenziali al fine di ridurre le uscite alle imprese; sostegno attraverso sovvenzioni salariali per i dipendenti per le imprese che hanno maggiormente sofferto una perdita e/o che altrimenti avrebbero licenziato un numero notevole di dipendenti.

Con il secondo emendamento è stata prevista una nuova modalità di erogazione degli aiuti compatibili ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, lettera b), prevedendo interventi pubblici tramite le ricapitalizzazioni e i debiti subordinati alle società non finanziarie. Sull'argomento, [www.politicheeuropee.gov.it](http://www.politicheeuropee.gov.it).

dell'UE e integra un valido strumento per promuovere, sia l'integrazione, sia lo sviluppo del territorio. In Italia, per esempio, è stato calcolato che per 1 euro speso in cultura si riesce ad avere un ritorno di 1,75 euro<sup>109</sup>.

Nelle misure sopra descritte intraprese dall'Unione si intravedono, almeno in potenza, le basi per un possibile sviluppo di una politica culturale condivisa e, a valle di questa, la possibilità di creare un'identità culturale (e, quindi, anche politica)<sup>110</sup> sentita come comune da tutti i cittadini europei<sup>111</sup>. Il patrimonio culturale, sia esso materiale, immateriale e digitale è un bene collettivo attorno al quale riprogettare il futuro dell'Europa<sup>112</sup> con azioni di coordinamento e di cooperazione tra i Paesi membri, perché la cultura non può che essere un volano per condividere valori e contenuti che rispecchiano e modellano le società dell'Unione<sup>113</sup>. È noto, peraltro, che favorendo lo scambio d'idee e di valori si facilita la comprensione reciproca, agevolando lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale, e migliorando le relazioni e il dialogo tra i Paesi.

Occorre, però, considerare che il *budget* annuale dell'Unione destinato alla cultura (a parte i nuovi fondi istituiti per la pandemia) equivale a meno di un quarto di quanto ogni anno Netflix spende in produzione televisiva e cinematografica europea. Il Commissario europeo ha un portafoglio di competenze ristretto che di fatto indebolisce il suo profilo pubblico e il suo peso politico, con la conseguenza di limitare i risultati attesi. Una recente relazione della Corte dei conti europea ha rivelato, poi, che i fondi per la cultura risultano troppo dispersi e che è necessario un nuovo piano per tale settore al fine di rafforzarlo e renderlo più verde, più innovativo e più inclusivo<sup>114</sup>.

Con l'attuale crisi, la situazione non è certamente migliorata, sebbene siano stati rimodulati gli stanziamenti che sorreggono i programmi sia per la cultura sia a favore degli altri comparti connessi<sup>115</sup>.

---

<sup>109</sup> I dati completi sono reperibili in "Io sono cultura", rapporto annuale pubblicato da Symbola e Unioncamere, 2019.

<sup>110</sup> A tal proposito, non è errato pensare che nell'identità culturale europea debbano anche ricomprendersi i diritti fondamentali contenuti nella CEDU che in effetti possono considerarsi un "patrimonio" della cultura europea.

<sup>111</sup> B. CORTESE, *Principi del mercato interno ed Europa della cultura. Alcune suggestioni*, in L. ZAGATO, M. VECCO, *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*, cit., 155 ss.

<sup>112</sup> E. SCIACCHITANO, *L'evoluzione delle politiche sul patrimonio culturale in Europa dopo Faro*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe Culture e diritti*, cit., 47.

<sup>113</sup> W. SANTAGATA, *Il governo della cultura*, Bologna, 2014, 35 ss.

<sup>114</sup> Corte dei conti europea, Relazione speciale 08/2020 sull'efficacia e sulla sostenibilità degli investimenti UE nei siti culturali dei Paesi membri, 9 ss.

<sup>115</sup> Per il nuovo bilancio pluriennale dell'UE proposto dalla Commissione europea si veda, la comunicazione COM (2020) 442 e la proposta modificata di regolamento che stabilisce il QFP 2021-2027, COM (2020) 443, a cui si affianca lo strumento dell'UE per il sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19, il cosiddetto Next Generation EU (COM (2020) 441). Secondo uno studio del Parlamento europeo (*Research for CULT Committee – Best practices in sustainable management and safeguarding of cultural heritage in the EU*, novembre 2018), la cultura offre impiego a oltre 300.000 persone in Europa e più di 7,8 milioni di posti di lavoro sono indirettamente connessi. Il fatturato totale delle industrie collegate al settore è di 497 miliardi di euro all'anno, pari al 3% del PIL dell'UE, rendendo evidente la necessità dell'aumento delle risorse in questo settore.

È essenziale, quindi, ripensare a una nuova amministrazione della cultura che riconosca la sua importanza nei processi di rigenerazione sociale, urbana e delle risorse umane: una posizione che, in tempi recenti, sta generando promettenti opportunità evolutive. Il corpo centrale della prassi delle istituzioni europee, in particolare quella riferibile alla Commissione e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, invero, sembrano recepire questo importante concetto un po' a rilento, anche se si sta assistendo a una promettente evoluzione<sup>116</sup>. La cultura, infatti, assume sempre più il ruolo di risorsa strategica tanto che i *policy makers* cominciano ad annoverarla tra gli elementi essenziali della integrazione europea e a scommettere su tale settore come generatore di valore economico e sociale. Il percorso è quello di arrivare a una "pianificazione culturale" che sostenga progetti di riqualificazione e piani di sviluppo a trecento sessanta gradi in modo da cogliere i risultati più efficaci nella competizione globale sia in termini patrimoniali che sociali.

In tal modo, si darebbe vita a un'Europa maggiormente improntata al dialogo reciproco, superando la perniciosa logica del particolare che purtroppo sembra ormai aver pervaso molti Stati membri. Anche l'UNESCO ha evidenziato come la cultura sia in grado di condizionare lo sviluppo economico e la rigenerazione sociale nell'ottica della sostenibilità<sup>117</sup>, costruendo ponti tra il mondo delle imprese e i cittadini, per innovare, acquisire conoscenze e collaborazioni, rafforzando le sinergie tra le parti produttive e permettendo uno sviluppo rilevante della qualità della vita dell'intera società europea<sup>118</sup>. La cooperazione tra culture, inoltre, contribuisce a contrastare i pregiudizi e può prevenire i conflitti, diventando uno strumento efficace per affrontare importanti sfide globali, quali l'integrazione dei rifugiati e il contrasto alla radicalizzazione, rafforzando le società più fragili e migliorando anche le relazioni internazionali<sup>119</sup>. L'unione dei saperi europei, per di più, oltre a istituire un *acquis communautaire* farebbe sentire i cittadini parte attiva degli ideali, dei valori dell'Unione e della sua storia, consolidando il senso di appartenenza a un'Europa comune e contrastando la temuta disgregazione della stessa. In tal modo, si potrebbe anche a rinsaldare quel principio di solidarietà<sup>120</sup> tra gli Stati membri di cui spesso (e soprattutto negli ultimi tempi) si è sentita la mancanza e che sembra essere

---

<sup>116</sup> Sul punto, M. V. CABALLERIA, *La relazione tra cultura e mercato nell'Unione europea*, cit., 31 ss.

<sup>117</sup> Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 20 ottobre 2005, durante i lavori della 33ª sessione della Conferenza generale tenutasi a Parigi, ratificata dall'Italia il 2 febbraio 2007.

<sup>118</sup> R. MENOTTI, *Raccontare l'Unione Europea: la cultura per il governo della complessità, Problemi dell'informazione*, n. 1/ 2019, 217 ss.; M. CALLONI, *Quale identità per l'Unione Europea? Per la costruzione di una cultura politica e di una politica culturale comune, Annali di storia moderna e contemporanea*, n. 1/ 2015, 279 ss.

<sup>119</sup> Conclusioni della Comunicazione congiunta JOIN/2016/029 final.

<sup>120</sup> Come è noto, l'art. 222 del Trattato di Lisbona contempla un'esplicita clausola di solidarietà. L'articolo dispone che «gli Stati membri agiscano congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo».



continuamente in equilibrio precario<sup>121</sup> a causa dello spirito di competizione e dell'egemonia di alcuni Paesi, nonché dei "rigurgiti" di nazionalismi ed euroscetticismi: potenziali benefici di un più robusto progetto di sviluppo fondato sulla cultura<sup>122</sup> che peraltro, pure nel terremoto provocato dalla pandemia, fa intravedere maggiori e nuove opportunità di crescita civile, politica ed economica.

---

<sup>121</sup> Ci si riferisce alla circostanza, spesso verificatasi, che appena nell'Unione si presenta un problema che coinvolge alcuni dei Paesi membri, gli altri che non soffrono, o soffrono meno, della stessa difficoltà sembrano dimenticare il principio di unità e solidarietà, alla base del progetto europeo, ponendo, invece, in primo piano la sovranità nazionale.

<sup>122</sup> Sul tema, B. ARPAIA, P. GRECO, *La cultura si mangia*, Parma, 2013, 2, ss.; P. DUBINI, *Con la cultura non si mangia: falso!*, Bari, 2018, 55 ss.