



*Dipartimento di Scienze politiche
Corso di Laurea triennale in Scienze Politiche
Cattedra di Politiche dell'Unione Europea*

La cultura nell'azione esterna dell'Unione Europea

RELATORE
PROF. Luciano Monti

CANDIDATO
Chiara Fratalia
MATR. 073002

ANNO ACCADEMICO 2015-2016

Sommario

Sommario	1
Introduzione e note metodologiche.....	2
CAPITOLO PRIMO Le politiche culturali europee	5
I programmi di sostegno alla cultura.....	8
La cultura nell'azione esterna dell'Unione	15
CAPITOLO SECONDO L'Unione Europea e il commercio culturale	20
Settore del libro.....	29
Settore delle antichità.....	30
Settore delle opere d'arte	32
Settore film e videogames.....	33
CAPITOLO TERZO Valutazione delle politiche culturali europee	35
Gli strumenti: i dati statistici e il <i>policy-making</i>	35
Le istituzioni: il ruolo del Servizio Europeo per l'Azione Esterna.....	38
La società civile: gli istituti di cultura e le ONG	41
Conclusioni	44
Bibliografia	46
Documenti provenienti da istituzioni	47
Sitografia.....	50
Summary document	51

Introduzione e note metodologiche

*“In a fast-changing, inter-connected world, cultural relations offer a unique opportunity for improving relations with EU partner countries. Culture is a valuable resource to tackle many of the challenges Europe and the world are currently facing”*¹. Così recita la dichiarazione “Una nuova strategia per porre la cultura al centro delle relazioni internazionali dell’Unione”, rilasciata a Bruxelles l’8 giugno 2016, che rende esplicita l’importanza che l’Unione ha progressivamente attribuito alla cultura, specialmente nelle sue relazioni esterne. Sin dalla firma del Trattato di Maastricht, ma soprattutto a partire dagli anni Duemila, l’Unione ha progressivamente pubblicizzato il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo della cultura come strumento di mutua comprensione tra i popoli, in grado di attivare cooperazioni virtuose e di contribuire dunque al mantenimento della pace e al benessere delle nazioni. Per questo motivo, l’azione dell’Unione negli ultimi due decenni è stata finalizzata a migliorare l’implementazione della cultura nelle sue politiche pubbliche, sia interne che esterne ai suoi confini, sia attraverso politiche squisitamente dedicate al settore culturale, sia attraverso iniziative indirette, operanti in settori come l’istruzione (ad esempio l’educazione culturale dei giovani) e lo sviluppo tecnologico (come i finanziamenti alla ricerca per permettere la digitalizzazione delle opere antiche).

Questa tesi ha come obiettivo quello di fornire un’analisi della dimensione culturale dell’azione esterna dell’Unione Europea, attraverso l’utilizzo di due strumenti principali: la legislazione e le politiche pubbliche (capitolo primo) e i dati statistici (capitolo secondo). Nella parte finale del documento (capitolo terzo), l’analisi si concretizzerà nell’individuazione di proposte per il miglioramento del processo di definizione e attuazione delle politiche pubbliche, a parziale soluzione di alcune questioni problematiche emerse durante lo svolgimento della tesi.

Il primo capitolo è dedicato alla descrizione della base legislativa che regola l’azione europea in materia culturale, e alle varie iniziative adottate nel tempo in questo ambito. Una particolare attenzione è inoltre rivolta alla descrizione dello stato dell’arte delle iniziative adottate specificamente nell’ambito delle relazioni culturali internazionali, come l’Agenda culturale europea, e

¹ Commissione Europea, *A new strategy to put culture at the heart of EU international relations*, MEMO/16/2075, Bruxelles, 8 giugno 2016.
Consultabile al link: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2075_en.htm (ultima visita il 21/09/2016).

sull'introduzione di specifiche previsioni relative alla dimensione esterna nei grandi programmi comunitari adottati recentemente, come Cultura 2007-2013 e soprattutto Europa Creativa. Un'ulteriore parentesi, sempre in quest'ambito, è dedicata alla descrizione dei trattati internazionali rilevanti in ambito culturale, e alle importanti conseguenze (in particolare, il *trade/culture dilemma*²) che questi producono nel processo di *policy-making* dell'Unione.

Il secondo capitolo sarà invece incentrato sull'analisi dei dati statistici relativi al commercio internazionale di beni culturali, in grado di fornire una rappresentazione abbastanza dettagliata degli effetti dell'azione culturale europea dell'ultimo decennio circa. In particolare i dati riguarderanno il volume totale del commercio culturale e le sue divisioni in import/export e intra-/extra-UE, nonché i volumi relativi ad ogni categoria di beni culturali, così come definiti da Eurostat. Vi è inoltre un focus speciale sui quattro maggiori settori di beni, in quanto essi rappresentano i settori in cui l'Unione ha da sempre concentrato maggiormente i suoi fondi e le sue iniziative di *policy*. L'impostazione metodologica generale del capitolo è mutuata – con i necessari adattamenti – dalla tavola “International trade in cultural goods”, facente parte della serie di documenti tematici *Statistics explained*, periodicamente pubblicati da Eurostat sul proprio sito. Per le necessità analitiche della tesi, ho ritenuto opportuno selezionare i dati relativi all'intervallo temporale 2005-2014: questo mi permette di osservare gli effetti della recente crisi economica, nonché il contesto in cui sono state definite e portate avanti le iniziative appartenenti alla programmazione 2007-2013 e la situazione che ha portato alla definizione delle *policies* contenute nella strategia Europa 2020. Per quanto riguarda i dati relativi ai Paesi che hanno aderito all'Unione Europea durante il periodo considerato (Romania e Bulgaria nel 2007, Croazia nel 2013), ho ritenuto opportuno mantenerli così come si trovano nei database Eurostat. Tali dati sono infatti registrati da Eurostat anche nel periodo che precede la loro effettiva adesione: considerarli esclusivamente a partire dal loro ingresso ufficiale nell'Unione rischierebbe infatti di falsare l'andamento dei grafici. L'analisi si avvale di grafici a lineari e a barre: i primi sono utilizzati per rappresentare l'andamento dei dati nel periodo considerato, mentre le barre sono utili per mostrare ulteriori partizioni di tali dati (ad esempio la divisione import/export o intra-/extra-UE). Occasionalmente, i grafici saranno seguiti da tabelle riportanti ulteriori approfondimenti. Infine, quando non diversamente segnalato, tutti i dati riportati nel testo sono frutto di un'elaborazione personale dei contenuti del database Comext di Eurostat.

Il terzo e ultimo capitolo sarà invece dedicato all'analisi di alcuni problemi emersi durante la raccolta dei dati statistici, relativi principalmente alla composizione, disponibilità e affidabilità di

² Psychogiopoulou, E., “The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade: Exploring an Interface”, *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 41, Fascicolo 1, 2014, pp. 65–86. © 2014 Kluwer Law International BV, The Netherlands.

questi ultimi. L'analisi sarà finalizzata all'individuazione di possibili azioni di soluzione di tali questioni. Sarà inoltre valutato l'apparato istituzionale deputato alla realizzazione dell'azione esterna dell'Unione, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (competente anche in materia culturale) e gli strumenti a sua disposizione per l'espletamento delle sue funzioni. Anche tale analisi sarà finalizzata all'individuazione delle debolezze di tale strategia e alle relative soluzioni, con un'attenzione particolare alle iniziative previste in tal senso nella programmazione 2014-2020 e alle loro implicazioni per l'azione futura dell'Unione.

Le politiche culturali europee

In quanto tra i maggiori attori economici e geopolitici del panorama internazionale, l'Unione Europea (UE) non può non tener conto del peso della cultura nella sua azione politica, specialmente quella esterna. Infatti, come già riconosciuto dalla Commissione nella sua relazione del 1996, l'azione culturale svolge un ruolo di primissimo piano nel processo di integrazione europea, perché ne allarga la base di consenso, “coinvolgendo maggiormente i cittadini e rafforzando il sentimento di appartenenza all'Unione europea”³. Inoltre, sia che si tratti della tutela e promozione del patrimonio culturale *in situ* o della promozione della cultura e dei valori fondanti dell'Unione al di fuori dei suoi confini, la politica culturale si configura come un importante strumento di diffusione e consolidamento dell'immagine dell'Unione, sia nei rapporti bilaterali che nei confronti dell'intera comunità internazionale.

Il primo riconoscimento ufficiale dell'importanza della cultura nelle relazioni tra Stati si ha nel 1973 con la Dichiarazione sull'identità europea gli allora nove Stati membri delle Comunità Europee riconoscevano l'esistenza di un patrimonio comune di valori e aspirazioni, e manifestavano la volontà di tenerne conto nella conduzione delle loro relazioni estere. Nonostante questa dichiarazione sia stata solo la prima di una lunga serie di iniziative comunitarie in materia culturale (analizzata più dettagliatamente in seguito), l'intervento sovranazionale dell'Unione non ha mai prodotto uno spostamento della sovranità in materia, che è rimasta sempre saldamente in capo agli Stati membri. Questo perché le diversità culturali e linguistiche fra i Paesi membri, nonostante i numerosi tentativi di appianamento condotti dalla Comunità prima e dall'Unione poi, sono sempre stati sufficientemente forti da impedire un intervento incisivo del legislatore europeo in tale ambito. Questo fatto è particolarmente evidente nella riforma attuata dal Trattato di Maastricht: malgrado i vent'anni di interventi comunitari in materia e l'inserimento nel testo di un titolo (il *Titolo IX*) dedicato esclusivamente alla cultura, il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE) riconosce alla Comunità solo una competenza complementare, relegando l'azione europea in uno spazio di

³ Introduzione, Commissione delle Comunità Europee, *Prima relazione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell'azione della Comunità europea*, COM(96) 160 def., Bruxelles, 17 aprile 1996, p. 2.
Consultabile al link: http://aei.pitt.edu/1329/1/culture_report_COM_96_160.pdf (ultima visita il 21/09/2016)

legittimità piuttosto limitato. L'art. 128(2) stabilisce infatti che “l'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi”⁴. Tale articolo esplicita inoltre la necessità per l'azione comunitaria di operare un bilanciamento tra interessi opposti: l'art. 128(1) obbliga la Comunità a contribuire “al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”⁵. Nonostante i suoi limiti, l'attribuzione della competenza complementare all'Unione ha avuto il merito fondamentale di riconoscere una legittimità giuridica all'azione culturale, mettendola al riparo dalla minaccia di estemporaneità e dunque conferendole un carattere permanente.

La riforma operata dal Trattato di Lisbona sul TCE, ora Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ha mantenuto sostanzialmente inalterata la base di legittimità per le azioni in materia culturale. Infatti, l'art. 6 TFUE conferma la competenza dell'Unione a “svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri”⁶ in materia di cultura, e l'art. 107 ribadisce la compatibilità (già prevista nel TCE) degli aiuti di Stato a sostegno della cultura e della conservazione del patrimonio, a condizione che questi non alterino le condizioni del mercato interno in modo contrario all'interesse comune. Similarmente al TCE, anche nel TFUE vi è un titolo interamente dedicato alla cultura (stavolta il *Titolo XIII*), che si compone di un unico articolo, l'art. 167, che riunisce tutti i principi su cui si deve basare l'azione dell'Unione in materia. Tale azione deve avvenire all'interno delle aree specificate dall'art. 167(2): miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. Per quanto riguarda invece la dimensione esterna dell'azione europea, l'art. 167(3) afferma che “l'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura”⁷. Escludendo la necessaria sostituzione del termine “Comunità” con quello di “Unione”, questo titolo si presenta essenzialmente identico all'articolo 128 del TCE. L'unica differenza, non trascurabile, riguarda la formulazione dell'art. 167(4): se nel corrispondente art. 128(4) TCE si leggeva: “la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente trattato”⁸, nel TFUE si legge: “l'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che

⁴ Art. 128(2), Comunità Europea, *Trattato che istituisce la Comunità Europea* (versione consolidata 1992), G.U.C.E. C 224, Bruxelles, 31 agosto 1992.

⁵ Art.128(1), *ibidem*.

⁶ Art. 6(1c), Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (versione consolidata 2016), G.U.U.E. C 202, Bruxelles, 7 giugno 2016.

⁷ Art. 167(3), *ibidem*.

⁸ Art. 128(4), Comunità Europea, *op. cit.*

svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, *in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture*”⁹. Più in generale, questa volontà fa parte dei principi fondanti dell’Unione, e si trova sancita in modo inequivocabile nell’art. 3 TUE, che recita: “essa [l’Unione] rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”¹⁰. La modifica della formulazione dell’art. 167(4) può essere facilmente compresa facendo riferimento a ciò che si è rivelato essere il principale punto critico dell’azione esterna dell’Unione in materia culturale, che Evangelia Psychogiopoulou ha definito *trade/culture dilemma*¹¹. Se la cooperazione in materia culturale è sempre stata considerata come uno strumento di *peace-building* non problematico, utile per migliorare il dialogo e favorire la mutua comprensione dei popoli, dall’altra parte il commercio in beni e servizi culturali si è rivelato un tema particolarmente controverso. Difatti, la competenza complementare in ambito culturale contrasta spesso con la competenza esclusiva in materia commerciale, riconosciuta all’Unione fin dal 1975¹². Questo perché la liberalizzazione del commercio, una delle colonne portanti del processo di integrazione europea, può avere effetti potenzialmente pericolosi sulla tutela delle diversità culturali (e in particolare per le culture minoritarie, che soffrono di scarsa visibilità a livello politico), e la competenza comunitaria esclusiva limita enormemente il potere degli Stati di attuare delle politiche di tutela autonome ed efficaci. In sintesi, gli Stati membri non possono intervenire nella politica commerciale per tutelare le diversità culturali, perché questa è di competenza esclusiva dell’Unione; allo stesso tempo, l’Unione non può intervenire nella protezione delle diversità culturali, se non con misure di sostegno alle azioni degli Stati membri, perché questa è una competenza esclusiva nazionale.

Per comprendere meglio l’incidenza del *trade/culture dilemma* sull’azione dell’Unione è necessario ripercorrere le tappe principali dell’azione della Comunità e dell’Unione in ambito culturale.

⁹ Art. 167(4), Unione Europea, *op. cit.*

¹⁰ Art. 3(3), quarto capoverso, Unione Europea, *Trattato sull’Unione Europea* (versione consolidata 2016), G.U.U.E. C 202, Bruxelles, 7 giugno 2016.

¹¹ Psychogiopoulou, E., *op. cit.*

¹² Corte di Giustizia delle Comunità Europee, *Parere 1/75*, ECR 1975 - 01355, Lussemburgo, 11 novembre 1975.

I programmi di sostegno alla cultura

Come già accennato, il primo atto riguardante la cultura europea e i valori condivisi è la Dichiarazione sull'identità europea del 1973: con la firma di questo documento gli allora nove Stati Membri¹³ riconoscevano l'esistenza di un patrimonio comune di valori e aspirazioni, che avrebbe dovuto guidare il processo di integrazione europea e la conduzione delle relazioni internazionali coi Paesi terzi. La volontà di collaborazione dei Paesi membri viene nuovamente confermata nel 1979, quando il Parlamento europeo approva un'importante risoluzione in cui si afferma la necessità di un'azione comunitaria in ambito culturale. In questo documento si legge infatti che “la cultura in Europa, nelle sue ricche e diversificate manifestazioni, costituisce uno degli elementi essenziali dell'identità europea”¹⁴, nonché uno “strumento per suscitare nei cittadini della Comunità una più profonda coscienza della loro comunanza di destini e della loro solidarietà”¹⁵.

Sebbene il Parlamento abbia invitato più volte la Comunità Europea ad agire in ambito culturale, “convinto che il trattato istitutivo della Comunità offra la necessaria e sufficiente base giuridica di una azione comunitaria nel settore culturale”¹⁶, l'azione comunitaria in materia è rimasta principalmente limitata a iniziative di coordinamento e sostegno alle azioni intraprese dai singoli Stati membri. Occasionalmente le istituzioni comunitarie hanno ritenuto opportuno intervenire in maniera più incisiva, ma si tratta di casi particolari e di atti facenti riferimento a porzioni di settore piuttosto limitate: ne è un esempio la risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli Affari Culturali sulla traduzione delle opere importanti per la cultura europea (1987), che prevede l'avviamento di un progetto pilota per sostenere la traduzione e la diffusione delle opere europee e la creazione di premi annuali che incentivino la tradizione letteraria del continente¹⁷. Merita però una menzione speciale il settore della televisione: data la sua natura di principale fonte di informazione e intrattenimento, questo comparto è stato il primo ad essere interessato da un atto comunitario avente natura vincolante, la cosiddetta direttiva *Televisione senza frontiere*¹⁸. Questa direttiva considera la televisione “un mezzo per il conseguimento degli obiettivi della Comunità”¹⁹ e, come tale, prevede che il mercato

¹³ Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito.

¹⁴ Preambolo, primo considerando, Parlamento Europeo, *Risoluzione recante il parere del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione della Comunità europea al Consiglio relativa all'azione comunitaria nel settore culturale*, G.U.C.E. C 39, Strasburgo, 12 febbraio 1979.

¹⁵ Preambolo, quarto considerando, *ibidem*.

¹⁶ Preambolo, settimo considerando, *ibidem*.

¹⁷ Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio e dei Ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione della traduzione di opere importanti della cultura europea*, G.U.C.E. C 309, Bruxelles, 19 novembre 1987.

¹⁸ Consiglio Europeo, *Direttiva del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (89/552/CEE)*, G.U.C.E. L 298, Bruxelles, 17 ottobre 1989.

¹⁹ Preambolo, settimo considerando, *ibidem*.

dei servizi televisivi debba essere liberalizzato, per realizzare compiutamente la libera circolazione dei servizi prevista dall'Atto Unico Europeo. Per questo motivo, tale direttiva mira a fornire delle norme generali che favoriscano la fluidità del mercato dei servizi televisivi, ma senza intaccare le competenze degli Stati Membri in materia di organizzazione e finanziamento delle trasmissioni televisive. Questo atto, se non altro per la sua natura vincolante, è sicuramente il più ampio ed esaustivo mai adottato in materia culturale dalla Comunità Europea prima del 1992, ed è tutt'ora in vigore nel testo risultante dalle due importanti modifiche del 1997 e 2007.

In seguito alla firma del Trattato di Maastricht, la Commissione ha provveduto a definire nel dettaglio la nuova competenza dell'Unione con la comunicazione *Nuove prospettive per l'azione della Comunità nel settore culturale*. In questo documento si evidenzia la cosiddetta *cultural challenge*: "l'azione culturale deve contribuire allo sviluppo delle identità culturali nazionali e regionali, e allo stesso tempo rinforzare la percezione che, nonostante la loro diversità culturale, gli Europei condividano un'eredità culturale e dei valori comuni"²⁰. La comunicazione declina in diversi sub-settori i vari ambiti d'azione dall'articolo 128(2) TCE, prevedendo per ognuno degli obiettivi di lungo periodo e delle linee guida per le *policy* comunitarie. Su questa direttrice si inseriscono anche le conclusioni del Consiglio e dei ministri della cultura 12 novembre 1992 e del 17 giugno 1994, che manifestano rispettivamente l'interesse per il patrimonio culturale come insieme di beni immateriali e materiali, sia mobili che immobili, e la necessità di portare avanti un'azione integrata e strutturale che tenga in debita considerazione i diversi aspetti del patrimonio culturale e la dimensione culturale degli altri programmi comunitari²¹. Merita una menzione a parte la comunicazione della Commissione del 1994 sull'azione della Comunità in favore della cultura²². Questo documento è diviso in tre parti tematiche: un'analisi interpretativa del già citato *Titolo IX – Cultura* del TCE, che sarà la base di tutti i successivi atti dell'Unione in materia; una sezione dedicata alla definizione delle misure prioritarie da realizzare in ogni specifico campo dell'azione culturale; un'ultima parte che esamina l'incorporazione degli aspetti culturali negli altri programmi e politiche della Comunità, in cui la Commissione si incarica di favorire l'implementazione realizzando un inventario della dimensione culturale delle principali *policies* e fornendo informazioni dettagliate su questo aspetto nel suo rapporto annuale. In particolare, nella seconda sezione la Commissione traccia una cornice di riferimento per l'azione culturale piuttosto dettagliata, individuando tre macro-settori e i relativi

²⁰ Introduzione, Commissione Europea, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale "New prospects for Community cultural action"*, COM(92)149 def., Bruxelles, 29 aprile 1992. Consultabile al link: <http://aei.pitt.edu/4836/1/4836.pdf> (ultima visita il 21/09/2016).

²¹ Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio del 17 giugno 1994 relative all'elaborazione di un piano d'azione comunitario nel settore culturale*, G.U.C.E. C 235, Bruxelles, 23 agosto 1994.

²² Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'Unione Europea in materia di azione della Comunità Europea in favore della cultura*, COM(94) 356 def., Bruxelles, 27 luglio 1994. Consultabile al link: <http://aei.pitt.edu/5431/1/5431.pdf> (ultima visita il 21/09/2016).

programmi d'azione: il programma Caleidoscopio per le attività artistiche, Arianna per i libri e la lettura, e Raffaello per la tutela e conservazione del patrimonio. Questi programmi saranno costituiti nel 1996-1997 e opereranno fino al 2000, con un budget complessivo di quasi 80 milioni di ECU.

La riconosciuta importanza degli aspetti culturali nel quadro dell'azione comunitaria si concretizza nella realizzazione della prima (e finora unica) relazione *ad hoc* da parte della Commissione (1996)²³. Nelle centodue pagine di questo documento si trova un'approfondita analisi dei mezzi utilizzati e dei risultati ottenuti dall'azione culturale precedente al trattato di Maastricht, un'accurata descrizione dello stato dell'arte dell'attività comunitaria in materia, e una previsione sulle future sfide che l'Unione dovrà affrontare, in relazione alla nuova competenza assegnatale dal TCE. Da un punto di vista tematico, la relazione si concentra sul rapporto tra la cultura e quattro specifiche aree d'intervento comunitario:

1. Mercato unico. Viene analizzata nel dettaglio l'evoluzione dei rapporti tra la necessità di tutelare, sostenere e incentivare le culture nazionali e regionali degli Stati membri e la garanzia della libera circolazione di beni, capitali, merci e servizi, soprattutto nei casi in cui la prima contrasta con quest'ultima. Viene inoltre ricostruita la posizione della Corte Europea di Giustizia che, chiamata a giudicare su questioni di rilevanza culturale prima dell'entrata in vigore del TCE, ha dovuto elaborare una costruzione giurisprudenziale originale che permettesse un certo grado di protezione delle specificità culturali, basandolo su motivi imperiosi tratti dall'interesse generale. Questo ha fatto sì che la Corte permettesse, in taluni rari casi, parziali deroghe ai principi fondanti del mercato unico, precisando però che “la cultura non può diventare l'alibi di un protezionismo economico nei confronti degli altri Stati membri”²⁴.
2. Politiche interne. Costituisce la parte principale della relazione, in cui viene definita la dimensione della componente culturale nei principali campi d'azione delle politiche comunitarie: coesione e sviluppo territoriale, politica sociale e risorse umane, tecnologie avanzate e altre (ambiente, turismo, ricerca, PMI, ecc.). Vengono analizzati i principali programmi adottati dall'Unione, identificando quali assi d'intervento e relativi stanziamenti siano dedicati ad azioni in ambito culturale. In linea generale, la Commissione giunge alla conclusione che è importante avere una considerazione sempre maggiore degli aspetti culturali delle politiche comunitarie: questo perché, data la vastità e la plasticità della materia culturale, essa si pone come un importante volano per il successo di qualunque tipo di politica.

²³ Commissione delle Comunità Europee, *Prima relazione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell'azione della Comunità europea*, COM(96) 160 def., cit.

²⁴ *Ibidem*, p. 34.

3. Settore audiovisivo. La relazione riserva una menzione a parte per la politica audiovisiva, definibile come la politica culturale comunitaria di più lungo corso. Secondo la Commissione, gli strumenti utilizzati da tale politica costituiscono “un modello per quanto riguarda l’attenzione che la Comunità deve rivolgere agli aspetti culturali”²⁵, perché è tramite questi che l’Unione contribuisce “a mantenere e diffondere le culture europee, nel rispetto della loro diversità”²⁶.
4. Relazioni esterne. In questa ultima sezione, che verrà esaminata in dettaglio più avanti, viene messa in evidenza la rilevanza della cultura all’interno della cooperazione internazionale e della politica commerciale.

In seguito alla relazione della Commissione, il Parlamento europeo si è espresso mediante un’importante risoluzione²⁷, in cui viene evidenziata la necessità di alcuni cambiamenti che rendano l’implementazione degli aspetti culturali un passaggio obbligato nell’elaborazione delle *policies* comunitarie. Il Parlamento ha dunque suggerito una riforma del procedimento di codecisione, utilizzato nella definizione delle politiche culturali, che preveda la maggioranza qualificata in seno al Consiglio piuttosto che l’unanimità; inoltre, propone l’introduzione di una clausola di compatibilità con gli obiettivi culturali per tutti gli atti comunitari che possano avere effetti in questo ambito. Inoltre, il Parlamento invita la Commissione ad adottare azioni e programmi ampi e integrati, che leghino la cultura a settori affini nei modi e negli obiettivi dell’agire, come l’istruzione e la formazione, la coesione economica e sociale e la ricerca e sviluppo; questo obiettivo sarà realizzato in maniera più incisiva con la strategia di Lisbona e, ancora di più, con la strategia Europa 2020.

Con il Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, sull’onda dell’ottimismo portato dalla favorevole congiuntura economica, si è voluto dare slancio alle politiche comunitarie, “per consentire al potenziale di crescita economica, occupazionale e di coesione sociale di svilupparsi pienamente”²⁸. Questa volontà si è tradotta nella formulazione di una serie di obiettivi finali e intermedi e di proposte per il loro raggiungimento, conosciute col nome di “strategia di Lisbona”, con l’obiettivo strategico per l’Unione di “diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva

²⁵ *Ibidem*, p. 91.

²⁶ *Ibidem*, p. 92.

²⁷ Parlamento europeo, *Risoluzione sulla prima relazione della Commissione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell’azione della Comunità europea*, (COM(96)0160 — C4-0249/96), G.U.C.E. C 55, Strasburgo, 24 febbraio 1997.

²⁸ Consiglio Europeo, *Conclusioni del Consiglio straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000*, Lisbona, 24 marzo 2000.

Consultabile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10241&from=IT> (ultima visita il 21/09/2016).

e dinamica del mondo”²⁹. Tra i vari atti di riforma, in ambito culturale va sicuramente ricordata la riunificazione dei tre programmi sopracitati (Caleidoscopio, Arianna e Raffaello) nell’unico programma **Cultura 2000**, con un budget complessivo più che raddoppiato. Questo programma fu il primo in ambito culturale a prevedere azioni in ambiti differenti con un unico strumento finanziario e analitico, permettendo così una flessibilità d’azione non indifferente.

Nella programmazione economica 2007-2013 l’Unione Europea ha deciso di proseguire su questa strada con il programma **Cultura 2007-2013**, con uno stanziamento pari a 400 milioni di euro. L’obiettivo generale del programma è quello di contribuire alla valorizzazione di uno spazio culturale condiviso, sviluppando la cooperazione culturale tra gli operatori culturali e le istituzioni dei paesi partecipanti. Gli obiettivi specifici sono: promuovere la mobilità transnazionale degli operatori culturali; incoraggiare la circolazione transnazionale delle opere; favorire il dialogo interculturale. Il programma fornisce sostegno a progetti di cooperazione pluriennale, a organismi europei attivi nel settore culturale, ad attività di raccolta e diffusione delle informazioni che possano favorire la buona riuscita delle attività del programma. Questo programma è affiancato da altri due programmi, relativi al settore dell’audiovisivo: MEDIA e MEDIA Mundus. Il programma MEDIA 2007 conta su un finanziamento di 755 milioni di euro e ha come obiettivi generali la conservazione e valorizzazione del patrimonio audiovisivo e cinematografico europeo e l’accrescimento della circolazione e della visibilità di tali opere sia all’interno che all’esterno del mercato unico. Il programma si concentra particolarmente sul rafforzamento della struttura del settore audiovisivo europeo, con sostegni mirati alle PMI per l’accesso al credito e alle regioni con scarsa capacità di produzione di audiovisivi, in virtù del principio di tutela della diversità culturale. MEDIA Mundus è invece una linea di finanziamento da 15 milioni di euro, gestita dalla Commissione, con lo scopo di rafforzare le relazioni culturali e commerciali tra l’industria cinematografica europea e i registi dei Paesi terzi, e di migliorare la competitività dell’industria audiovisiva europea. Il programma mira a sostenere progetti di cooperazione di lungo periodo per la progettazione, la realizzazione e la distribuzione di prodotti audiovisivi. Dal punto di vista pratico, gli strumenti di finanziamento utilizzati sono attività di formazione, borse di studio, agevolazioni alle coproduzioni internazionali, sostegno alle attività promozionali (anche manifestazioni).

Il successo delle iniziative europee in materia culturale e il forte consenso intorno ad esse ha fatto sì che nel maggio 2007 la Commissione formulasse la Comunicazione su un’agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, dove la diversità culturale europea viene

²⁹ Parlamento Europeo, *Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23 marzo 2000.

Consultabile al link: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm#a (ultima visita il 21/09/2016).

riconosciuta come “una risorsa importante in un mondo basato sulla conoscenza”³⁰, e come “un elemento essenziale per conseguire gli obiettivi strategici dell'UE”³¹. Accogliendo la proposta e le motivazioni addotte dalla Commissione, nel novembre 2007 il Consiglio istituisce **l'Agenda europea per la cultura**, in grado di costituire “una tappa importante verso lo sviluppo ulteriore della cooperazione nel campo della cultura nonché ad incrementare la coerenza e visibilità dell'azione europea in questo campo”³². I tre obiettivi strategici di tale agenda sono:

- la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale. Viene realizzata attraverso il sostegno alla mobilità dei professionisti della cultura, la promozione del patrimonio culturale, e lo sviluppo di una sensibilità culturale dei cittadini;
- la promozione della cultura quale catalizzatore della creatività. Questo obiettivo viene perseguito attraverso la promozione dell'istruzione artistica e la partecipazione attiva dei cittadini alle attività culturali, nonché una formazione specifica per l'imprenditorialità del settore, e la realizzazione di un ambiente favorevole allo sviluppo delle industrie culturali e creative, in particolare per le PMI;
- la promozione della cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali dell'UE. Perseguito attraverso l'accrescimento del ruolo della cultura nelle relazioni esterne e nella politica di sviluppo e l'incoraggiamento del dialogo tra le società civili degli Stati membri e dei Paesi terzi, nonché di una cooperazione sempre più ampia tra le istituzioni culturali dei Paesi membri e i loro omologhi nei Paesi terzi.

Nel quadro della nuova programmazione economica 2014-2020, il principale programma in materia culturale è **Europa Creativa**, che conta su uno stanziamento di 1,462 miliardi di euro. Tale programma unifica i tre della precedente programmazione (Cultura, MEDIA e MEDIA Mundus), supporta i settori della cultura e della creatività, specialmente nell'adattamento all'era digitale e alla globalizzazione, e protegge e promuove la diversità culturale e linguistica. Il programma supporta azioni con carattere transnazionale che abbiano un impatto sui cittadini europei, ponendoli a contatto con culture diverse, e mira a rafforzare la cooperazione transnazionale tra gli operatori. Il programma è inoltre aperto ad altri Paesi o regioni che accedono attraverso accordi bilaterali, per azioni di

³⁰ Introduzione, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*, COM(07) 242 def., Bruxelles, 10 maggio 2007.

Consultabile al link:

[http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/eab4ef5dcc4c2896c12572de002a9491/\\$FILE/COM2007_0242_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/eab4ef5dcc4c2896c12572de002a9491/$FILE/COM2007_0242_IT.pdf) (ultima visita il 21/09/2016).

³¹ *Ibidem*.

³² Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea per la cultura*, G.U.U.E C 287, Bruxelles, 29 novembre 2007.

cooperazione mirate da sostenere con stanziamenti aggiuntivi. Il programma consta di tre sottoprogrammi:

1. Transectoriale, dedicato a tutti gli operatori del settore creativo e culturale, che assorbe il 13% dello stanziamento complessivo. Questo sottoprogramma include anche uno strumento finanziario di garanzia da 121 milioni, gestito dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), con lo scopo di favorire l'accesso al credito per le PMI e le organizzazioni di piccole e medie dimensioni. A questo sottoprogramma fanno inoltre riferimento tutte le iniziative volte a favorire la cooperazione politica transnazionale, come lo scambio di esperienze e *know-how*, la raccolta di dati e l'elaborazione di statistiche inerenti al settore e la costituzione dei *Desk* Europa Creativa negli Stati aderenti al programma, per fornire assistenza ai beneficiari del programma stesso.
2. Cultura, che assorbe il 31% dei fondi totali. Ha lo scopo di sostenere (principalmente con azioni di lungo periodo) le azioni di cooperazione internazionale portate avanti dagli operatori del settore, di favorire il rafforzamento delle organizzazioni culturali e creative europee e di facilitare la creazione di reti che favoriscano l'accesso alle opportunità professionali. Sul piano pratico, il sottoprogramma Cultura sostiene le manifestazioni, le mostre, i festival internazionali, la traduzione e circolazione della letteratura europea e l'educazione del pubblico all'apprezzamento e alla valorizzazione del patrimonio culturale. Questo sottoprogramma si occupa inoltre delle iniziative in grado di dare visibilità al patrimonio culturale e creativo dell'Unione, attraverso il finanziamento di iniziative specifiche preesistenti (European Heritage Label, Capitali Europee della cultura e Giornate europee del patrimonio), nonché di finanziare la realizzazione di cinque nuovi premi con il medesimo scopo: Europa Nostra per la conservazione del patrimonio culturale, premio dell'UE per l'architettura contemporanea, premio unionale per la letteratura, premi europei Border Breakers Awards, premio unionale MEDIA.
3. Media, dedicato al settore audiovisivo, che conta sul 56% delle risorse complessive. Ha lo scopo principale di aumentare la visibilità e la circolazione delle opere audiovisive europee e di incentivare le coproduzioni europee e internazionali, sia nelle sale cinematografiche che attraverso altri media e/o supporti innovativi, che possano consentire la nascita di nuovi modelli di business. Tale sottoprogramma vuole inoltre favorire l'alfabetizzazione cinematografica e l'interesse del pubblico, in particolare dei giovani, nei confronti delle opere audiovisive, e migliorare la fruibilità di quest'ultime. Sono previsti anche stanziamenti a favore dell'aggiornamento professionale degli operatori del settore, specialmente per quanto riguarda l'implementazione della tecnologia digitale.

La cultura nell'azione esterna dell'Unione

Sin dal Trattato di Maastricht il legislatore europeo si è dimostrato consapevole dell'importanza della cultura nelle relazioni esterne dell'Unione, e più in particolare della cooperazione internazionale in materia. Ricordiamo che il TFUE, come già il TCE, afferma: “l'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa”³³. Tale previsione ha fatto sì che l'Unione introducesse sistematicamente una parte relativa alla cooperazione con Stati terzi, organizzazioni internazionali o soggetti economici/professionali esteri in ogni suo atto in materia culturale. Anche iniziative preesistenti a Maastricht, come ad esempio Città europee della cultura, dopo la riforma sono state ripensate in chiave più “internazionalistica”: a partire dal 2000, infatti, tale iniziativa ha cambiato nome in Capitali europee della cultura e ha coinvolto non solo città di Paesi membri, ma anche dei Paesi di vicinato, degli Stati candidati o potenziali tali, rafforzando la posizione dell'Unione nei confronti dei suoi partner politici. Lo stesso European Heritage Label, nato come un'iniziativa intergovernativa tra alcuni Stati membri e non membri, è stato definitivamente trasformato nel 2011 in un'iniziativa europea e finanziato attraverso Cultura 2007-2013 ed Europa Creativa.

Come già accennato, mentre la conduzione della cooperazione internazionale in materia culturale non si è mai dimostrata particolarmente controversa, lo stesso non si può dire del commercio internazionale in beni e servizi. Come già detto, la competenza esclusiva in materia commerciale è stata riconosciuta all'Unione sin dal 1975, e per questo l'Unione è l'unico soggetto legittimato a negoziare accordi internazionali in tale ambito. L'adesione dell'Unione al World Trade Organization (WTO), avvenuta nel 1995, fa sì che tali accordi debbano essere negoziati secondo i suoi principi; in particolare, queste regole sono contenute nel General Agreement on Trade and Services (GATS). Il GATS rileva anche in ambito culturale, perché le sue regole disciplinano la negoziazione di accordi comprendenti il settore audiovisivo, che come abbiamo visto è da sempre al centro dell'azione culturale comunitaria. Uno dei punti più problematici di tale accordo è la previsione del principio della nazione più favorita (*Most Favoured Nation* – MFN): tale regola prevede che, se un Paese membro del WTO accorda condizioni più favorevoli ai servizi e ai loro fornitori di un altro Paese membro, questo deve accordare tali condizioni anche agli stessi servizi e fornitori degli altri Paesi facenti parte del WTO. Inoltre, gli Stati membri possono assumersi specifici obblighi nella liberalizzazione del commercio, relativi all'accesso al mercato e al trattamento come nazionali (*national treatment*) dei servizi e dei loro fornitori in precisi settori del commercio. Nel 1994 la

³³ Art. 167(3), Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (versione consolidata 2016), cit.

Comunità Europea e i suoi Stati membri hanno programmato alcuni di questi impegni nel campo dei servizi culturali, di cui la maggior parte apparteneva alla voce *entertainment services* della classificazione adottata dal WTO (che include spettacoli di teatro, concerti, circhi, ecc.). Nel campo dei servizi audiovisivi, invece, la Comunità ha notificato l'adozione di deroghe al principio MFN e non ha formulato nessun tipo di impegno riguardo l'accesso al mercato e il *national treatment*, in linea con l'obiettivo di mantenere l'autonomia di scelta degli Stati membri per la diffusione di contenuti locali e la cooperazione preferenziale con Stati terzi, senza dover necessariamente estenderne i benefici a tutti i membri WTO.

Anche la Commissione, nella sopracitata Relazione sugli aspetti culturali (1996), ha sottolineato l'influenza delle norme GATS nella politica commerciale culturale europea, e in particolare i loro potenziali effetti negativi sulla diversità culturale propria dei membri dell'Unione Europea. Proprio per questo motivo, la Commissione sottolinea l'importanza delle deroghe accordate all'Unione sul principio MFN in materia di radiodiffusione e prodotti cinematografici e televisivi: l'adozione di tali deroghe, che non possono mai essere utilizzate come “scudo” per attuare politiche squisitamente protezionistiche, è fondamentale per la protezione della diversità linguistica e culturale su cui si basa l'integrazione europea, perché “lascia loro [agli Stati membri] un margine d'azione non trascurabile per proteggere le loro politiche e i loro obiettivi culturali”³⁴.

Se da una parte il vincolo del rispetto delle norme GATS ha fornito un'utile cornice normativa per la stipula degli accordi sul commercio internazionale, dall'altra non ha fatto altro che acuire il peso del *trade/culture dilemma*³⁵. Questo ha fatto sì che l'Unione fosse costretta a mettere in pratica una strategia di lungo periodo che bilanciassse la necessità di liberalizzazione del commercio e il rispetto della libertà degli Stati membri, che devono essere lasciati in condizione di poter condurre una politica culturale autonoma. Questa strategia ha prodotto vari effetti, tra cui anche alcune modifiche a livello dei Trattati: la prima, già vista in apertura del capitolo, è la modifica dell'art. 167(4) TFUE, che esplicita l'importanza della protezione della diversità culturale degli Stati membri; la seconda riguarda l'articolo 207 TFUE, che prevede che, nella negoziazione e conclusione di accordi internazionali, il Consiglio deliberi all'unanimità per accordi “nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione”³⁶. Per quanto la modifica dei Trattati sia un tentativo esplicito e forte di rendere la strategia di bilanciamento meno sfavorevole alle *policies* culturali, è evidente che tale azione non è neanche lontanamente sufficiente a risolvere il *trade/culture dilemma*.

³⁴ Commissione delle Comunità Europee, *Prima relazione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell'azione europea*, COM(96) 160 def., cit., p. 97.

³⁵ Psychogiopoulou, E., *op. cit.*

³⁶ Art. 207(4), terzo capoverso, punto a, Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, cit.

L'adesione al WTO non è però l'unico vincolo esogeno all'azione culturale dell'Unione. La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (Parigi, 20 ottobre 2005) è forse il più importante vincolo all'azione dell'Unione in materia culturale; approvata dal Consiglio per conto dell'Unione, essa costituisce parte integrante della legislazione dell'UE ai sensi dell'articolo 216 TFUE, e obbliga l'Unione a rispettarne le sue previsioni nelle sue *policies*, sia interne che esterne. Questo documento impegna le parti contraenti a rinforzare la cooperazione internazionale per la promozione della diversità delle espressioni culturali, a integrare la cultura nelle loro politiche di sviluppo e a cooperare con i Paesi in via di sviluppo, specialmente in vista del rafforzamento delle loro industrie culturali.

Con l'entrata in vigore della convenzione UNESCO (18 marzo 2007), la Commissione ha identificato la promozione della cultura come un elemento vitale nelle relazioni internazionali dell'Unione, un obiettivo chiave che dovrebbe guidare l'attività culturale dell'Unione Europea. Secondo la Commissione, l'azione esterna dell'Unione dovrebbe seguire una duplice strategia, basata sull'“integrazione sistematica della dimensione culturale e dei diversi aspetti della cultura in tutte le politiche e in tutti i progetti e programmi in materia di relazioni esterne e sviluppo”³⁷ e sul sostegno a specifiche azioni e manifestazioni culturali.

In seguito all'approvazione dell'Agenda culturale europea, le istituzioni hanno deciso di dedicare un'attenzione specifica al ruolo della cultura nelle relazioni esterne dell'Unione. Il primo atto esclusivamente dedicato all'argomento è la conclusione del Consiglio sulla promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione (dicembre 2008). In questo documento il Consiglio invita gli Stati membri e le altre istituzioni europee a potenziare il ruolo della cultura nelle relazioni esterne e favorire la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti, tramite l'elaborazione “di una strategia europea volta a iscrivere la cultura in modo coerente e sistematico nelle relazioni esterne dell'Unione”³⁸. Questo obiettivo deve essere realizzato attraverso l'attuazione di strategie specifiche con i Paesi terzi, tarate secondo le condizioni degli scambi culturali con l'Unione e la loro situazione economica e sociale. Il documento invita inoltre gli Stati membri e le istituzioni a promuovere la ratifica e l'attuazione della convenzione UNESCO del 2005 e a tenerne conto nella conduzione delle relazioni esterne degli Stati Membri e dell'Unione.

³⁷ Commissione Europea, *Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*, COM(07) 242 def., cit, p. 11.

³⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri*, G.U.U.E. C 320, Bruxelles, 16 dicembre 2008, p. 11.

Per perseguire gli obiettivi fissati dall'Agenda culturale, l'Unione ha elaborato un nuovo strumento di cooperazione culturale, prima nella forma di un protocollo sulla cooperazione culturale (da incorporare negli accordi economici stipulati dall'Unione), e poi nella forma di accordi specifici sulla cooperazione culturale. Nel maggio 2007, la Commissione ha emesso un *argumentaire* sull'elaborazione di una bozza per uno specifico titolo sulla cooperazione culturale da usare nei futuri accordi commerciali dell'Unione. L'implementazione di tale strumento servirebbe principalmente a due obiettivi ben distinti, legati alla convenzione UNESCO: per implementare le sue previsioni, specialmente l'art. 16 sui trattamenti preferenziali per i Paesi in via di sviluppo, e per incoraggiare un'ampia ratificazione della Convenzione UNESCO da parte dei partner commerciali dell'Unione. La Commissione evidenzia inoltre che l'adozione di tale strumento negli accordi commerciali non deve essere visto come una sostituzione agli strumenti di *policy* culturale sviluppati dall'Unione.

Proseguendo nel riconoscimento dell'importanza della cultura nelle relazioni internazionali, nel 2011 il Parlamento europeo ha realizzato un *report* sulla dimensione culturale dell'azione esterna dell'Unione, curato dalla relatrice Marietje Schaake. In questo rapporto si evidenzia la mancanza di una strategia coerente e coordinata per la cultura nelle relazioni esterne dell'Unione; secondo Schaake, è assolutamente necessario svilupparla, per “sostenere e generare l'attrattiva dell'Europa in un contesto globalmente interconnesso e competitivo”³⁹. Inoltre, il documento invita il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), appena costituito, e la Commissione a coordinare l'attuazione degli aspetti culturali della politica esterna, in modo da incorporare la cultura “in modo coerente e sistematico nelle relazioni esterne dell'Unione e contribuire alla complementarità con le politiche culturali esterne degli Stati membri”⁴⁰.

Il rapporto del Parlamento ha dunque avviato l'Azione Preparatoria per la definizione di una strategia organica di conduzione delle relazioni culturali internazionali dell'Unione europea. Questo progetto si è concretizzato nell'approvazione del rapporto *Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship*⁴¹, risultato finale di una ricerca durata sedici mesi, che ha coinvolto gli Stati membri, i Paesi di vicinato e i partner strategici dell'Unione, nonché i loro professionisti in campo artistico e culturale. In questo rapporto vengono presi in considerazione i modi di collaborare messi in atto dagli attori del settore: questo evidenzia particolarmente come, negli ultimi tempi, l'Unione

³⁹ Parlamento europeo (Commissione cultura e istruzione), *Relazione sulla dimensione culturale delle azioni esterne dell'Unione europea* (relatore: Marietje Schaake), A7-0112/2011, Bruxelles, 31 marzo 2011, p. 11. Consultabile al link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0112+0+DOC+PDF+V0//IT> (ultima visita il 21/09/2016).

⁴⁰ *Ibidem*, p. 8.

⁴¹ Unione Europea, *Preparatory Action “Culture in EU External Relations”, Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship*, Bruxelles, 2014. Consultabile al link: http://cultureinexternalrelations.eu/wp-content/uploads/2013/05/Engaging-The-World-Towards-Global-Cultural-Citizenship-eBook-1.5_13.06.2014.pdf (ultima visita il 21/09/2016)

abbia contato principalmente sugli attori della società civile (e in particolare delle industrie e delle organizzazioni) per creare una rete di relazioni culturali internazionali. Il rapporto chiama l'Unione non solo a fornire visibilità internazionale al proprio spazio culturale interno, ma anche ad assumersi impegni di “*mutual learning and sharing*”⁴² con gli altri attori internazionali. Per quanto riguarda il metodo, il rapporto evidenzia la necessità di bilanciare la responsabilità governativa con la pratica autonoma degli attori culturali e delle loro organizzazioni, incentivando la co-creazione di nuovi progetti, che funga da base d'appoggio per collaborazioni di più lunga durata. Nell'ultimo capitolo vengono presentate alcune raccomandazioni operative per favorire la realizzazione della nuova strategia culturale. Le principali sono: la realizzazione di una cornice strategica di coordinamento tra il SEAE e le varie direzioni generali competenti della Commissione, che coinvolga anche l'assorbimento di nuove figure professionali esperte in materia; nuovi metodi di finanziamento, che comprendano anche la condivisione e il *pooling* delle risorse, verso una gestione più intelligente dei fondi; un rafforzamento della società civile, e in particolare un avvicinamento alle sub-culture giovanili, in modo da tarare una strategia di lungo periodo adeguata alle aspettative e ai bisogni degli attori culturali del futuro; un miglioramento della comunicazione e della mobilità delle risorse e degli individui, per incentivare nuovi modi più efficaci di scambio di buone pratiche e di *know-how* tra gli attori del settore.

L'atto europeo più recente in materia di azione esterna è la comunicazione congiunta di Commissione e Consiglio verso una strategia europea delle relazioni culturali internazionali, dell'8 giugno 2016. In questo documento le istituzioni riconoscono l'importanza del patrimonio culturale europeo e della sua esportazione, sia nell'ottica di una cooperazione e di un *peace-building* che favoriscano la mutua comprensione tra i popoli, sia come un settore commerciale vivo e vibrante in grado di creare grandi opportunità di crescita economica in termini di creazione di posti di lavoro e di competitività. I principi guida dell'azione culturale europea nelle relazioni esterne sono: promozione della diversità culturale e del rispetto dei diritti umani, incentivazione del mutuo rispetto e del dialogo interculturale, assicurazione del rispetto della complementarità e della sussidiarietà, incoraggiamento di un approccio trasversale alla materia culturale. Le relazioni culturali internazionali dell'Unione devono avvenire entro le cornici d'azione prestabilite, come gli strumenti della politica di vicinato, dell'allargamento, della cooperazione allo sviluppo, nonché seguendo le norme internazionali vigenti in materia, come le previsioni contenute nella già citata Convenzione UNESCO del 2005, la cui importanza viene sistematicamente ribadita in ogni documento dell'Unione in materia culturale.

⁴² *Ibidem*, p. 8.

L'Unione Europea e il commercio culturale

Come affermato nella Comunicazione del giugno 2016, citata in chiusura al capitolo precedente, la dimensione esterna dell'azione culturale si articola essenzialmente in tre rami: la cooperazione internazionale, da svolgersi insieme a Paesi o gruppi di Paesi politicamente stabili e con cui l'Unione abbia rapporti bilaterali piuttosto consolidati; il *peace-building*, dove la cultura si configura come uno strumento utile a favorire la ricostruzione dell'identità di popoli coinvolti in gravi episodi di conflitto, per favorire la rielaborazione dell'identità nazionale e dei rapporti internazionali; il commercio, che è strettamente collegato alle funzioni precedenti. Esso, per sua stessa natura, è sicuramente la parte più importante ed estesa dell'azione esterna dell'Unione in materia culturale, nonché la parte più facilmente misurabile e valutabile attraverso i dati statistici. Infatti, non esistono attualmente dati che misurino con precisione l'efficacia, la profondità e gli effetti a lungo termine di qualsiasi tipo di cooperazione internazionale o di *peace-building*: anzi, spesso gli effetti positivi di una più stretta cooperazione internazionale tra l'Unione ed altri Stati o insiemi di Stati vengono evidenziati principalmente attraverso gli effetti positivi che questa ha avuto sui flussi commerciali (culturali e non) tra le parti. Per i motivi qui riportati, l'analisi della dimensione culturale dell'azione esterna dell'Unione sarà esclusivamente incentrata sulla presentazione e sull'analisi dei dati relativi al commercio internazionale in beni culturali.

Secondo la definizione Eurostat, i beni culturali sono i prodotti della creatività artistica che veicolano valori artistici, simbolici ed estetici⁴³; ne sono esempi le antichità, i pezzi d'arte, i libri, i giornali, le foto, i film e la musica. La categoria include CD, DVD, videogames e console, in quanto mezzi che permettono l'accesso ai contenuti culturali, e gli strumenti musicali, che non sono beni culturali in sé ma sono mezzi di espressione artistica. La definizione di beni culturali esclude prodotti di manifattura di larga scala, anche se facilitano l'accesso ai contenuti culturali (ad esempio televisori o lettori CD). Nelle statistiche sul commercio internazionale dell'Unione Europea, il termine "beni" si riferisce a tutte le proprietà mobili, aventi una dimensione fisica e tangibile. Per questo motivo, non

⁴³ Su questa definizione concorda anche l'UNESCO, che afferma "*cultural goods and services are special goods which carry symbolic, aesthetic, artistic or cultural value*". In UNESCO e UNESCO Institute for Statistics, *The globalisation in cultural trade: a shift in consumption*, Montreal, 2016, p. 15.

viene preso in considerazione il commercio di licenze e copyright, e neanche il commercio di beni culturale su supporti digitali (ad esempio *e-books* e musica o film *on-demand*)⁴⁴: questo fa sì che i dati Eurostat, mentre rappresentano perfettamente il declino del commercio culturale su supporti analogici (CD e DVD), non siano in grado di rappresentare il corrispondente spostamento del mercato verso la tecnologia digitale, risultando così incompleti.

La cultura è fonte di valori, di identità e di senso d'appartenenza: per questo motivo i beni culturali non penetrano i mercati e non vengono considerati dai consumatori nello stesso modo di altri prodotti più comuni. A questa differenza si aggiunge quella nella loro produzione, che spesso non ha caratteristiche propriamente “industriali”, e alla diversa e peculiare concentrazione di consumo e produzione nei diversi Stati membri, che finisce per assumere l'aspetto di una vera e propria “specializzazione”, influenzando anche il flusso di import e export. Inoltre, l'insieme dei beni culturali è molto eterogeneo: questo rende difficile e a volte poco interessante fare una valutazione generale, per cui si rende necessario analizzare più nel dettaglio gruppi di beni culturali raggruppati secondo la loro similarità. Eurostat segue ampiamente le raccomandazioni dello European Statistical System Network for Culture (ESSnet Culture), che ha proposto una suddivisione operativa delle statistiche in dieci domini culturali e sei funzioni culturali. Nello specifico, per il commercio culturale Eurostat ha selezionato, seguendo i criteri ESSnet, una certa quantità di merci definibili come “culturali” che possono essere commerciate. Le merci sono state aggregate in undici gruppi:

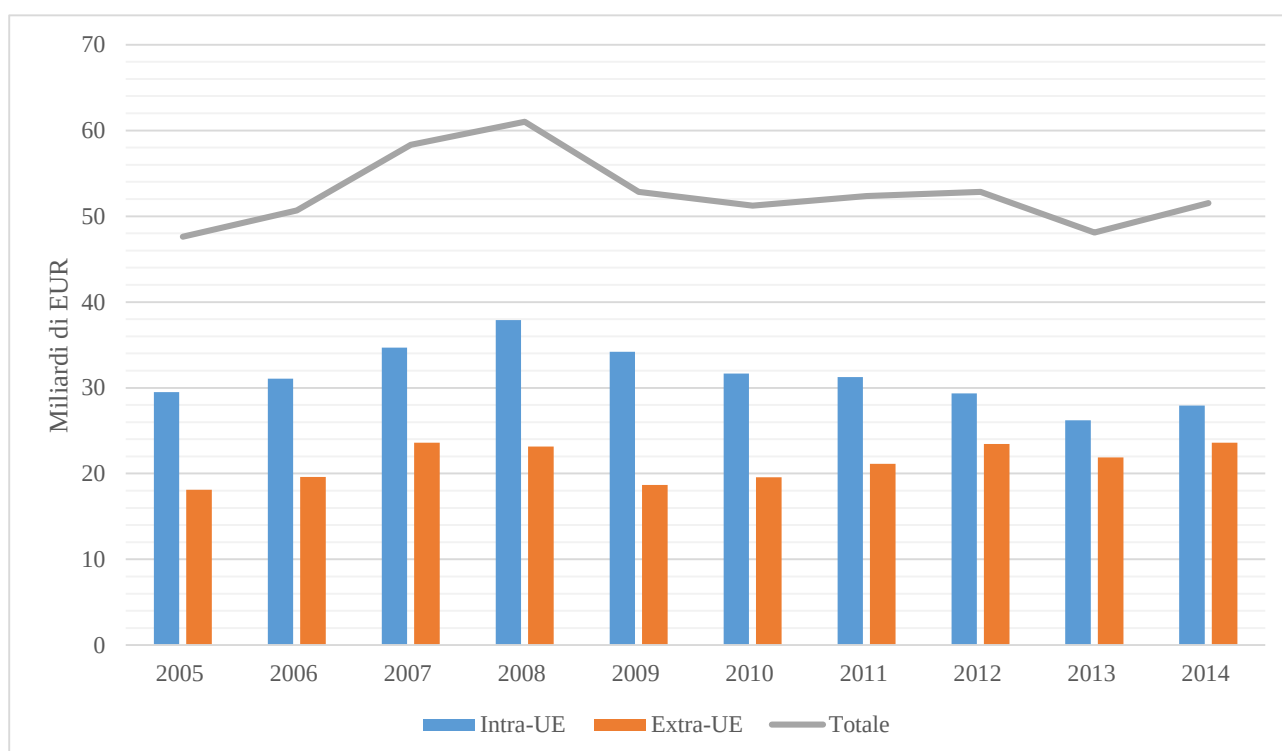
1. Antichità e pezzi da collezione
2. Opere d'arte (dipinti, incisioni, sculture, design, ecc.)
3. Fotografia (pellicole sviluppate)
4. Strumenti musicali
5. Tessuti (arazzi, ricami, tessuti lavorati a maglia o all'uncinetto)
6. Libri
7. Quotidiani, riviste e periodici
8. Mappe
9. Pellicole cinematografiche e videogames
10. Registrazioni (cd, DVD, vinili, ecc.)
11. Architettura (bozze e planimetrie)

Per quanto riguarda l'Unione Europea, nel 2005 il commercio in beni culturali aveva un volume di circa 47,6 miliardi di euro, che rappresentava una percentuale piuttosto esigua (lo 0,72%)

⁴⁴ Informazione disponibile al link: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Culture_statistics_-_international_trade_in_cultural_goods#Further_Eurostat_information (ultima visita il 21/09/2016).

del totale del commercio dell'Unione. Nonostante il volume del commercio culturale sia aumentato mediamente dell'1,21% annuo nel periodo di riferimento, toccando quota 51,5 miliardi nel 2014, la percentuale sul totale si è progressivamente ridotta, fino a raggiungere lo 0,56%. Questo significa che la crescita netta di quasi 4 miliardi ottenuta nel periodo 2005-2014 è in realtà minore in proporzione rispetto a quella realizzata dal commercio europeo nel suo complesso. La figura 1 e la tabella 1 mostrano in dettaglio l'andamento del valore del commercio culturale e gli Stati membri con le maggiori quote.

Figura 1: Volumi del commercio in beni culturali



Fonte: dati Eurostat, estratti il 3 agosto 2016. Elaborazione propria.

Tabella 1: Maggiori quote di commercio culturale (media del periodo 2005-2014, in euro)

1. Regno Unito (8.3 miliardi)	2. Germania (3.3 miliardi)	3. Olanda (2.8 miliardi)	4. Francia (2.5 miliardi)	5. Italia (1.1 miliardi)
----------------------------------	-------------------------------	-----------------------------	------------------------------	-----------------------------

Fonte: dati Eurostat, estratti il 3 agosto 2016. Elaborazione propria.

Come si può notare, l'andamento del valore complessivo del commercio culturale è tutt'altro che lineare, con un picco positivo nel biennio 2007-2008, arrivando alla quota dei 61 miliardi nel 2008, e una lieve flessione nel 2013, che ha riportato il valore del commercio culturale ai livelli del 2005. L'aumento costante del mercato nel periodo 2007-2008 può essere parzialmente spiegato con l'ingresso a tutti gli effetti della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea: grazie all'abbattimento delle barriere commerciali, nel 2007 l'ammontare in euro del commercio culturale

dei due Paesi ha subito aumenti rispettivamente del 46% e del 56%. In realtà, la modesta dimensione dei volumi di commercio di entrambi i Paesi fa sì che tali aumenti, per quanto siano sicuramente notevoli, non possono spiegare esaurientemente l'aumento di 8 miliardi (il 15% in più rispetto al 2006) del commercio culturale europeo. Più in generale, tutti i Paesi europei (con le uniche eccezioni di Irlanda e Lussemburgo) hanno registrato una crescita più o meno importante del loro commercio culturale nel 2007, che poi si è mantenuta solo in parte anche durante il 2008, generando comunque un ulteriore aumento del volume del mercato complessivo europeo di circa tre miliardi. Tale crescita potrebbe dipendere dagli stanziamenti in ambito culturale previsti dalla programmazione economica europea 2007-2013. Se così fosse, il crollo nel 2013 si potrebbe similmente giustificare con lo scemare della disponibilità di risorse europee e con una relativa incertezza riguardo i finanziamenti futuri, che potrebbe aver ritardato la messa in opera di nuovi progetti, proprio in attesa di notizie sull'entità e sulla disponibilità degli stanziamenti della nuova programmazione 2014-2020. Se effettivamente i fondi europei avessero questo tipo di influenza, potremmo trarne due conclusioni opposte: la prima, che tali fondi sono utili al mercato ed effettivamente in grado di produrre effetti positivi in termini di aumento del valore e del volume del commercio; secondariamente, che il mercato risulta eccessivamente vincolato a tali fondi, tanto che si galvanizza all'apertura della programmazione e si spegne al termine dei finanziamenti (ricordiamo che il volume del mercato registrato nel 2013 è pari a quello registrato nel 2005). Secondo quanto appena detto, è evidente che esiste una concreta possibilità di ridefinire il sistema dei finanziamenti europei in modo da renderlo più efficace e dunque ridurre gli effetti negativi.

Considerando separatamente le quote intra- ed extra-UE, si nota subito che le due porzioni di grafico seguono andamenti diversi: mentre sembrano muoversi insieme nella prima parte (fino al 2009), nella seconda gli andamenti convergono in modo piuttosto evidente. Il commercio intra-UE, dopo un aumento di quasi 8 miliardi di euro nel periodo 2005-2008 (di cui oltre 3,5 nel solo 2007, l'11,7% in più rispetto all'anno precedente), comincia una discesa lenta ma costante, perdendo quasi un terzo del suo valore. La curva tocca il suo punto più basso nel 2013 a quota 26,2 miliardi di euro, oltre tre miliardi sotto il valore registrato nel 2005. La quota del commercio diretta all'esterno dell'Unione sembra invece più stabile: nel periodo considerato, i suoi valori hanno una banda di oscillazione quasi dimezzata rispetto alla quota intra-UE, passando da un minimo di 18,1 miliardi nel 2005 ad un massimo di 23,6 nel 2007. La maggiore stabilità di questa quota è probabilmente dovuta alle maggiori dimensioni e al maggiore assortimento di condizioni socio-economiche dell'insieme degli Stati terzi. La parte discendente di questo andamento resta limitata al biennio 2008-2009, dove il settore perde oltre un quinto del suo valore, per una perdita netta di cinque miliardi di euro. Il trend negativo si inverte però rapidamente, tanto che nel 2012 il commercio extra-UE vale già 23,5 miliardi

di euro, un valore di poco inferiore rispetto al record positivo segnato nel 2007. Nel 2013 si registra un nuovo piccolo calo (6,7%, circa un miliardo e mezzo di euro): questo avvalorava l'ipotesi che l'andamento del mercato sia influenzato in modo significativo dallo stanziamento di fondi europei attraverso i cicli di programmazione economica. Tale ipotesi potrebbe inoltre essere esplicativa della leggera crescita fatta registrare da entrambi i settori nel corso del 2014, per un valore complessivo di circa 3,5 miliardi di euro: con la disponibilità dei fondi stanziati nell'ambito della programmazione 2014-2020, il mercato sembra ripartire. Questa è però una correlazione difficile da stabilire attualmente, in quanto sarebbero necessari dati statistici più recenti.

Nell'interpretazione dei dati è inoltre necessario tenere conto del fenomeno del commercio *quasi-transit*, conosciuto anche come “effetto Rotterdam”, che coinvolge le merci in transito e la loro classificazione in ambito statistico. Eurostat definisce il *quasi-transit* come “l'operazione che si ha quando le merci sono importate dall'esterno dell'UE da non-residenti nell'economia dichiarante e poi spedite in un altro Stato membro, oppure quando le merci esportate da uno Stato membro a uno non-membro vengono classificate come esportazioni in un altro Stato membro”⁴⁵. Per questo motivo, i flussi commerciali di un dato Paese potrebbero essere sovrastimati proprio a causa del commercio *quasi-transit*; per sua natura, tale errore di valutazione coinvolge maggiormente Paesi con grandi porti collocati lungo le frontiere esterne dell'Unione, e in particolare l'Olanda⁴⁶. Secondo una stima effettuata da Bernadette Lauro e Thomas Tilley nel 2013⁴⁷, una correzione rispetto al fenomeno del *quasi-transit* dei dati relativi all'import extra-UE di Belgio e Olanda potrebbe ridurre questi ultimi di una percentuale compresa tra il 4% (per l'import belga da Hong Kong) e il 51% (per l'import belga dalla Cina). Non è facile avere una dimensione precisa degli effetti del *quasi-transit* sulle statistiche culturali dei Paesi dell'UE, ma il dato appena citato permette di affermare, con discreta sicurezza, che l'effetto Rotterdam ha permesso all'Olanda e al Belgio di scalare diverse posizioni nella “classifica” dei maggiori mercati culturali, tanto che l'Olanda appare spesso nelle prime posizioni (si vedano le tabelle seguenti).

Ritengo inoltre opportuno dedicare un paragrafo all'analisi degli effetti della crisi economica sul commercio culturale europeo. Osservando sia l'andamento aggregato di tale commercio, sia gli andamenti distinti delle sue due “anime” interna ed estera, si nota chiaramente che la crisi ha avuto effetti importanti, cancellando quasi tutta la crescita registrata negli anni precedenti e in particolare quella del “biennio d'oro” 2007-2008. Inoltre, come già detto, si nota anche che il commercio extra-

⁴⁵ Traduzione da <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Quasi-transit> (ultima visita il 21/09/2016).

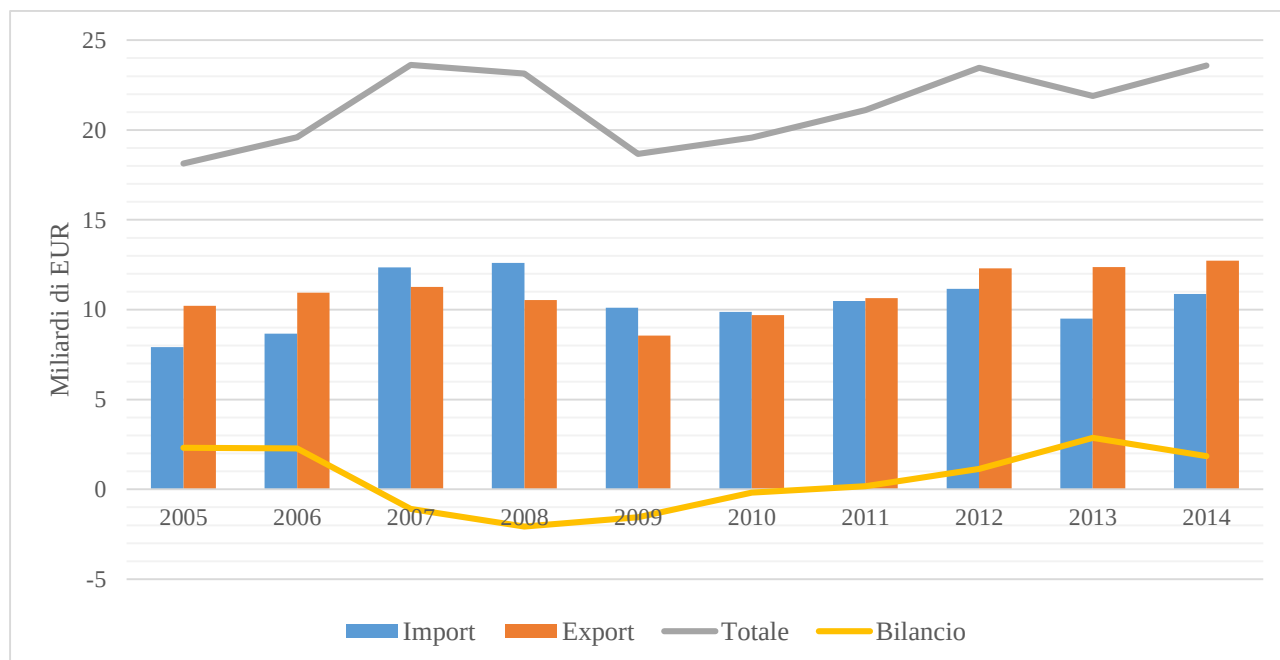
⁴⁶ Proprio da questo deriva il nome di “effetto Rotterdam”.

⁴⁷ Lauro, Bernadette e Tilley, Thomas, *The effects of transit trade on measuring real effective exchange rates*. Lavoro presentato al 59° Congresso Mondiale di Statistica dell'Istituto Internazionale di Statistica, Hong Kong, 26 agosto 2013. Consultabile al link: <http://www.statistics.gov.hk/wsc/STS079-P2-S.pdf> (ultima visita il 21/09/2016).

UE è stato meno influenzato dalla crisi rispetto alla porzione interna, e soprattutto, data la crescita relativa realizzata negli ultimi anni proprio a danno di quest'ultima, sembra quasi che il commercio culturale con l'estero sia uscito rafforzato dalla crisi economica. Le aree più colpite dalla crisi del 2008 sono state il Nord America e l'Europa, e le difficoltà economiche hanno non di rado causato disinvestimenti, sia pubblici che privati, a danno del settore culturale. Tale decisione ha sicuramente avuto ripercussioni anche sul commercio culturale, ed è per questo motivo che la quota interna all'Unione è andata via via ridimensionandosi. Al contrario, se si escludono Stati Uniti e Russia dal computo, si può dire che il commercio culturale degli Stati dell'Unione con l'estero si diriga verso Paesi colpiti solo incidentalmente dalla crisi. Per questo motivo, il commercio culturale extra-UE ha finito per assorbire parte dell'offerta rimasta sul mercato interno in crisi, permettendo ad esempio alla Cina di aumentare la sua quota di commercio culturale (già significativa) fino a diventare il più grande partner dell'Unione in tale ambito, interrompendo il primato pluriennale degli Stati Uniti.

Come già visto, l'andamento del commercio extra-UE è relativamente stabile, con un valore medio di 21,3 miliardi di euro e un tasso di crescita medio del 3,56% annuo nel periodo considerato. La figura 2 e la tabella 2 mostrano l'andamento del commercio culturale extra-UE e gli Stati membri con le maggiori quote di import e export.

Figura 2: Volumi del commercio culturale extra-UE



Fonte: dati Eurostat, estratti il 3 agosto 2016. Elaborazione propria.

Tabella 2: Maggiori quote di commercio extra-UE (media 2005-2014, in percentuale)

<i>Maggiori importatori</i>	1. Regno Unito (36,05%)	2. Olanda (22,91%)	3. Germania (15,25%)	4. Francia (7,96%)	5. Italia (4,26%)
<i>Maggiori esportatori</i>	1. Regno Unito (41,65%)	2. Germania (16,12%)	3. Francia (15,84%)	4. Italia (6,27%)	5. Spagna (3,77%)

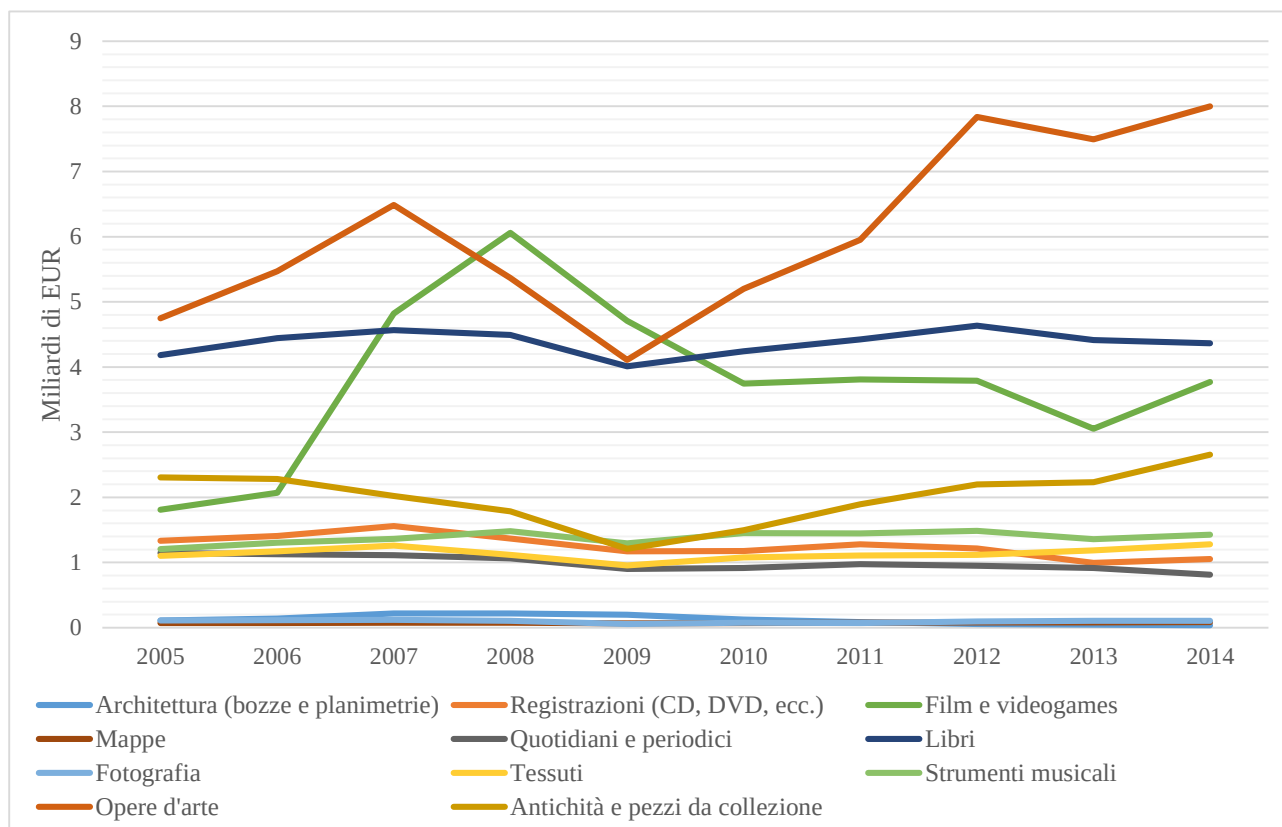
Fonte: dati Eurostat, estratti il 3 agosto 2016. Elaborazione propria.

Per quanto riguarda il totale, è particolarmente significativo il picco raggiunto nel biennio 2007-2008, con valori superiori ai 23 miliardi di euro; la piccola flessione del 2008 è probabilmente dovuta alla crisi di Wall Street, i cui effetti negativi si dispiegano completamente nel corso del 2009, provocando un calo del 19,3% del commercio culturale extra-UE. Dopo il 2009 l'andamento riprende a crescere, raggiungendo di nuovo i valori record segnati nel 2007.

Esaminando separatamente i flussi di importazione ed esportazione, possiamo notare che l'Europa sembra configurarsi "naturalmente" come esportatrice netta di beni culturali nel mondo, con un surplus della bilancia commerciale di circa due miliardi di euro. Questa tendenza si inverte nel periodo 2007-2009, dove la bilancia commerciale registra un deficit più o meno della stessa entità, per poi rimanere in pareggio nel biennio 2011-2012 e tornare in positivo, a livelli pre-crisi, nel 2013. Nel 2009 sia import che export si riducono vistosamente, ma mantengono inalterata la loro proporzione relativa; l'export ricomincia a crescere, a danno dell'import, solo nel 2010, realizzando il sorpasso definitivo nel 2012 con un volume di oltre 12 miliardi di euro. Questo ritorno alla prevalenza dell'export sull'import è probabilmente dovuto, come già accennato, alle difficoltà del mercato europeo durante la crisi economica. In ultimo, la contrazione subita nel 2013 dal commercio culturale (pari al 14,8% del valore registrato nel 2012, circa 1,6 miliardi di euro) è imputabile praticamente *in toto* alla contrazione dell'import.

Sebbene l'analisi del commercio culturale nel suo complesso fornisca spunti interessanti per la comprensione del funzionamento del settore, la grande eterogeneità dei beni raggruppati all'interno della definizione di beni culturali rende necessaria un'analisi del settore che sia in grado di mettere in evidenza le specificità delle singole categorie. La figura 3 rappresenta l'andamento del commercio culturale extra-UE diviso secondo le categorie utilizzate da Eurostat.

Figura 3: Commercio culturale extra-UE, per categoria di beni



Fonte: dati Eurostat, estratti il 4 agosto 2016. Elaborazione propria.

Dal grafico possiamo distinguere chiaramente tre ordini di grandezza tra le categorie:

1. I settori minori, con un valore che si aggira intorno ai cento milioni di euro annui: Mappe, Fotografia e Architettura. Tali categorie hanno un volume economico limitato (e in lenta discesa) perché si tratta principalmente di settori in cui lo sviluppo tecnologico e digitale ha reso molto meno importante l'utilizzo di beni materiali; ne è un esempio lampante il settore delle mappe.
2. I settori di media entità, il cui valore è compreso tra il miliardo e il miliardo e mezzo annuo: Quotidiani e periodici, Registrazioni, Tessuti e Strumenti musicali. Anche qui, lo spostamento del mercato verso il digitale ha fatto sì che le due categorie Quotidiani e periodici e Registrazioni (che comprende CD, DVD, vinili ecc.) subissero una lenta ma costante diminuzione del loro volume nel periodo considerato⁴⁸.
3. I settori di grande importanza, con valori medi superiori ai due miliardi di euro: Antichità e pezzi da collezione, Film e videogames, Libri e Opere d'arte. Tali categorie presentano

⁴⁸ Rispettivamente del 29% e 21%, per un totale di circa 300 milioni netti di perdita complessiva in entrambi i settori.

andamenti molto più variabili e irregolari, estendendosi fino alla soglia degli otto miliardi di euro annui⁴⁹.

A tutte le categorie è comune un'importante flessione nel 2009, segno che la crisi economica non ha risparmiato nessun tipo di bene culturale. Però, non tutte le categorie sono state colpite con la stessa intensità: i settori Antichità, Opere d'arte e Film e videogames hanno registrato le perdite maggiori in termini percentuali – rispettivamente 32,31%, 23,47% e 22,33% rispetto all'anno precedente – totalizzando una perdita complessiva di 3,2 miliardi di euro. Inoltre, fatta eccezione per i trend negativi causati dal *digital shift*, tutti i settori registrano un andamento complessivamente positivo, registrando nell'intero periodo 2014 aumenti percentuali complessivi, quasi esclusivamente a due cifre, con il picco record del 108,2% in più nel settore Film e videogames.

Volendo analizzare tale commercio a livello nazionale, si nota che alcuni Paesi membri sembrano aver sviluppato una certa “specializzazione” nel trattamento di determinati beni culturali. Ad esempio, nel 2014 le opere d'arte erano il principale bene culturale esportato dal Lussemburgo e dal Regno Unito, occupando rispettivamente l'80% e il 44% dell'export culturale nazionale. I libri rappresentano la categoria di export più importante in 16 Paesi membri, contando più del 50% in Spagna, Lituania, Slovenia, Lettonia, e rispettivamente addirittura l'88% e il 90% a Cipro e Malta. Polonia, Romania, Croazia, Finlandia ed Estonia esportano principalmente quotidiani e riviste (quest'ultima ha addirittura una quota del 60%), mentre l'Italia ha la più alta percentuale di export culturale (25%) nella categoria dei tessuti⁵⁰. La distribuzione delle alte quote di import nelle varie categorie segue piuttosto fedelmente il *pattern* tracciato dalle quote di esportazione.

Se si osservano i quattro settori di maggiore importanza del commercio culturale extra-UE si nota che questi sono proprio i settori in cui l'Unione ha sempre messo in campo misure di sostegno particolari. Questo significa che l'importanza, sia economica che strategica, di tali settori è stata sempre percepita chiaramente dal legislatore europeo, che si è adoperato nel tempo per sostenere queste categorie. Vediamo più in dettaglio.

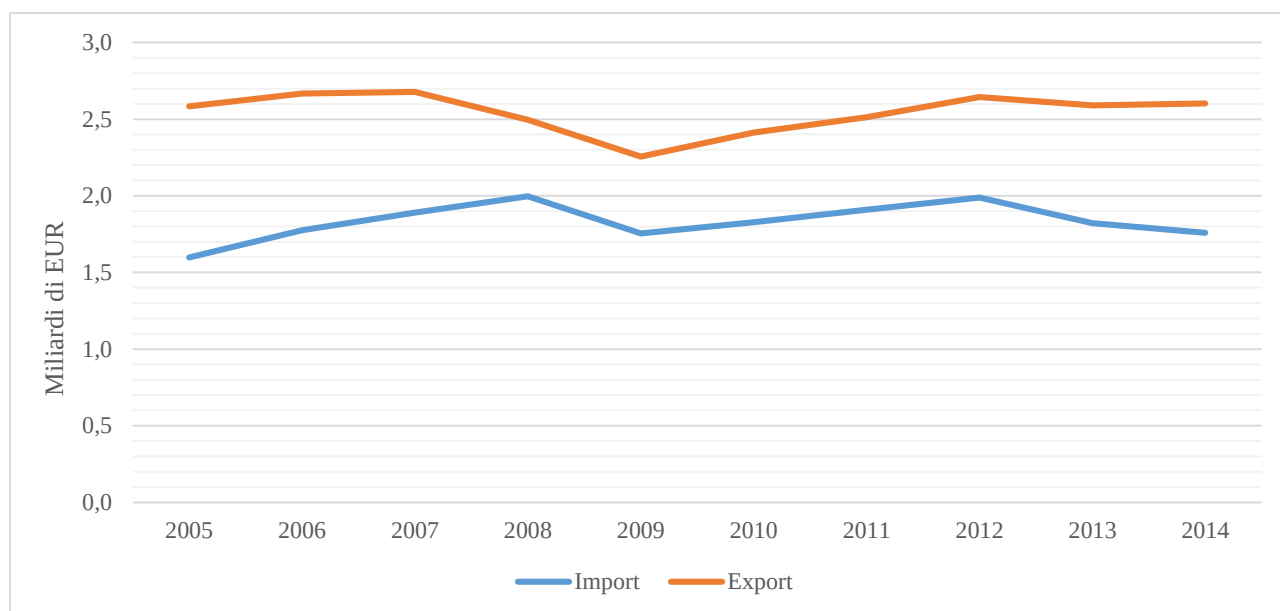
⁴⁹ Per dare una dimostrazione della loro importanza: nel 2014, le opere d'arte, i libri e le antichità arrivavano a costituire quasi i tre quarti dell'export culturale extra-UE, con le opere d'arte che da sole valevano il 43% di tale export, per un valore di quasi 5,5 miliardi di euro.

⁵⁰ Nelle categorie minori, il Regno Unito è il Paese membri più specializzato nell'export di antichità (12%), mentre per gli strumenti musicali lo è la Romania (14%). L'Irlanda registra la percentuale più alta nella fotografia, mentre la Grecia ha il più alto export nelle mappe (6%) e la Finlandia nell'architettura (4%). Per quanto riguarda l'import da Paesi terzi, le principali categorie sono Film e videogames (31%), Opere d'arte (24%) e Libri (16%), che insieme costituiscono il 70% degli import extra-UE.

Settore del libro

La figura 4 e la tabella 3 mostrano nel dettaglio gli andamenti di importazioni ed esportazioni nel settore dei libri e gli Stati membri con le maggiori quote di commercio nel 2014.

Figura 4: Volumi del commercio extra-UE in libri



Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

Tabella 3: Quote di commercio in libri, percentuale sul totale UE28 (dati 2014)

<i>Maggiori importatori</i>	1. Regno Unito (53,15%)	2. Germania (10,98%)	3. Francia (9%)	4. Olanda (6,13%)	5. Spagna (5,71%)
<i>Maggiori esportatori</i>	1. Regno Unito (45,79%)	2. Germania (15,83%)	3. Francia (12,64%)	4. Spagna (7,88%)	5. Italia (4,12%)

Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

Il settore del libro sembra essere piuttosto stabile, avendo realizzato solo il 4,35% di crescita netta nel periodo di riferimento. Inoltre sembra anche essere poco sensibile agli investimenti europei: il suo andamento non presenta significative deviazioni nel 2007 e nel 2013, come si è visto invece per la maggior parte delle categorie di beni culturali. In questo settore l'Unione si configura come esportatrice netta, con un surplus commerciale medio di circa 700 milioni. Le importazioni mostrano un andamento più variabile rispetto all'export, che rimane sostanzialmente stabile intorno ai 2,5 miliardi di euro, realizzando una crescita netta nel periodo considerato solo dello 0,8%. Al contrario, le importazioni fanno registrare nel 2014 un aumento del 10% rispetto al valore del 2005. La stabilità dell'export potrebbe dipendere dalla lunga e assortita tradizione letteraria europea, che comprende

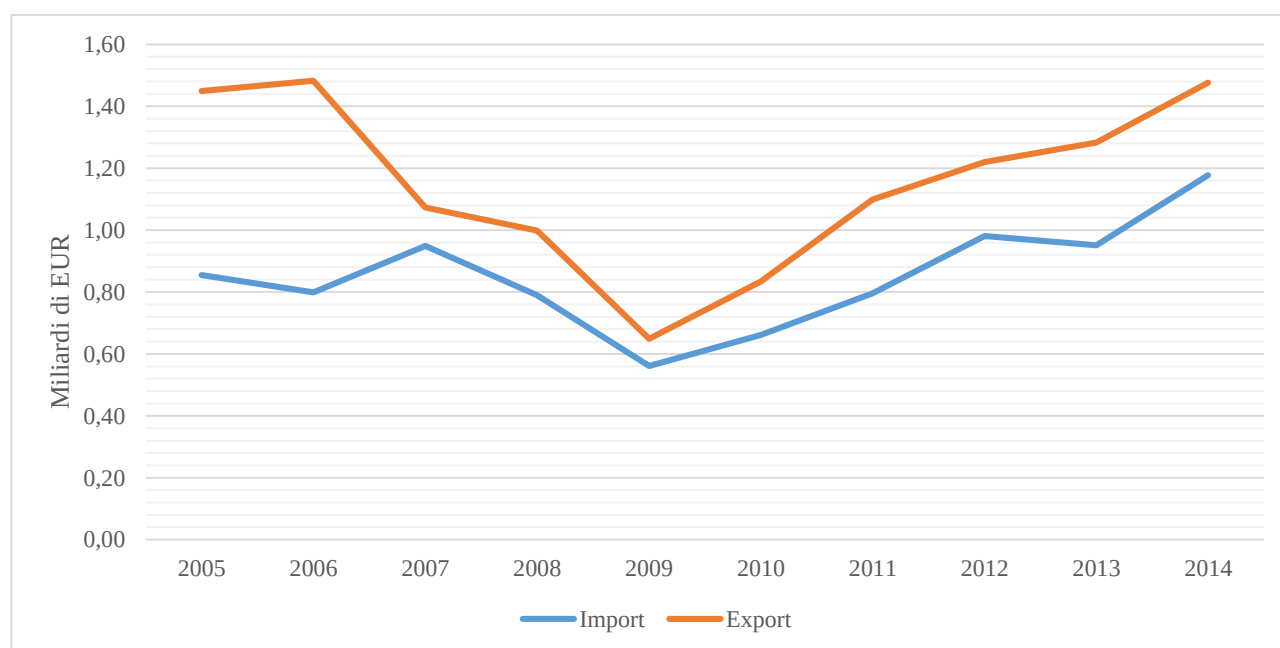
opere di tutti i generi e di tutte le epoche: questo permette all'offerta letteraria europea di essere estremamente diversificata (sia nei generi che nei partner commerciali), riducendo la sua sensibilità agli shock di mercato.

Vale la pena anche sottolineare che, in queste statistiche, non viene considerato il commercio di libri su supporti immateriali, eliminando la possibilità di ricomprendere in questi numeri anche lo spostamento del mercato verso il digitale. Tenendo presente che il settore del libro si dimostra sostanzialmente stabile, e prendendo atto della crescente diffusione degli *e-book* negli ultimi anni, si può affermare che il mercato del libro (sia cartaceo che immateriale) potrebbe aver generato una crescita leggermente superiore rispetto al 4,35% visibile da questi dati.

Settore delle antichità

La figura 5 e la tabella 4 mostrano nel dettaglio gli andamenti di importazioni ed esportazioni nel settore delle antichità e gli Stati membri con le maggiori quote di commercio nel 2014.

Figura 5: Volumi del commercio extra-UE in antichità



Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

Tabella 4: Quote di commercio in antichità, percentuale sul totale UE28 (dati 2014)

<i>Maggiori importatori</i>	1. Regno Unito (55,89%)	2. Olanda (16,80%)	3. Francia (10,13%)	4. Germania (8,21%)	5. Austria (2,06%)
<i>Maggiori esportatori</i>	1. Regno Unito (65,51%)	2. Francia (15,63%)	3. Germania (7,71%)	4. Austria (3,42%)	5. Belgio (2,72%)

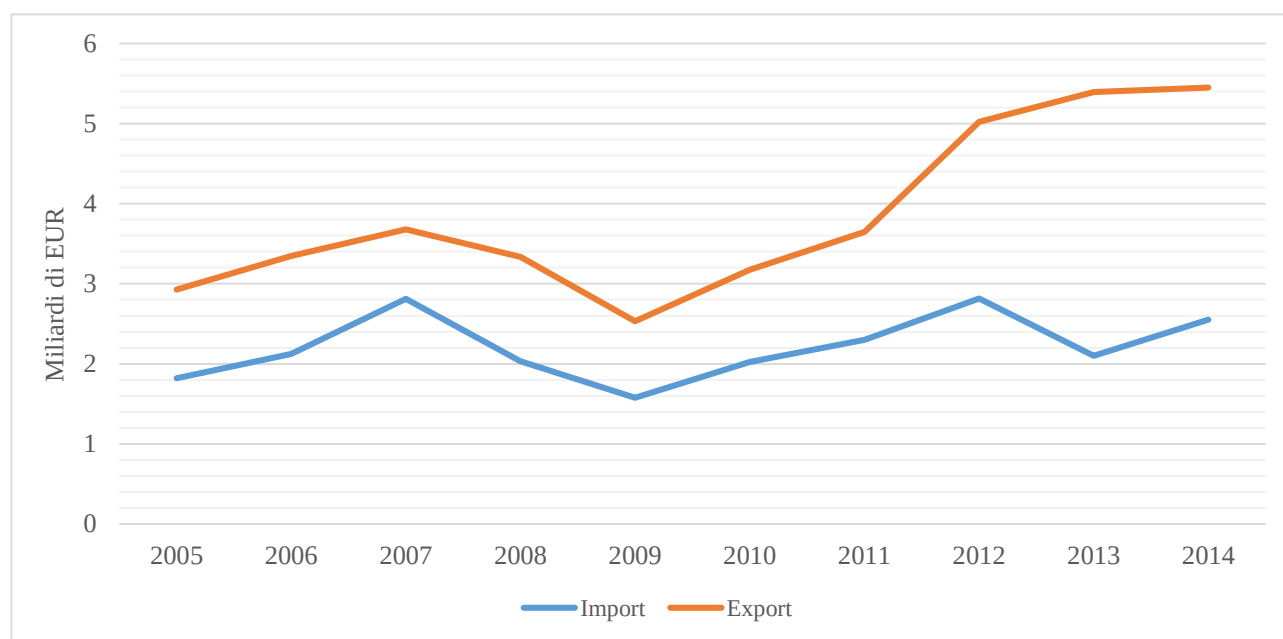
Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

Il settore delle antichità è il più piccolo dei quattro settori maggiori, e anche qui l'Unione si presenta come esportatrice netta, con un surplus commerciale medio di circa 300 milioni. Anche se il suo andamento complessivo non è lineare, con una banda di oscillazione di circa un miliardo e mezzo di euro, nel 2014 si registra una crescita netta del 15,16% rispetto al 2005. Anche questo settore non sembra essere particolarmente influenzato dagli stanziamenti europei, eccezion fatta per qualche limitato effetto sull'import, che presenta le ormai familiari oscillazioni nel 2007 e nel 2013. Probabilmente questo è dovuto al fatto che, in questo campo, i fondi europei non sostengano direttamente gli scambi commerciali, ma piuttosto gli scambi reciproci tra musei e istituzioni culturali. Anche qui le importazioni hanno un andamento più variabile, facendo registrare nel 2014 una crescita netta del 37,69% rispetto al 2005; al contrario, le esportazioni rimangono piuttosto stabili e la loro crescita netta si ferma solo all'1,87%. Come per il settore del libro, anche per le antichità la stabilità delle esportazioni potrebbe derivare dal vasto assortimento del patrimonio europeo, uno dei più antichi e pregiati al mondo. Un'ulteriore particolarità è che i beni commerciati in questo settore, non essendo di grande consumo, presentano prezzi unitari molto elevati: questo fa sì che una contrazione della domanda relativa ad un numero piuttosto esiguo di unità possa provocare un grande calo nel volume economico del settore.

Settore delle opere d'arte

La figura 6 e la tabella 5 mostrano nel dettaglio gli andamenti di importazioni ed esportazioni nel settore delle opere d'arte e gli Stati membri con le maggiori quote di commercio nel 2014.

Figura 6: Volume del commercio extra-UE in opere d'arte



Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

Tabella 5: Quote di commercio in opere d'arte, percentuale sul totale UE28 (dati 2014)

<i>Maggiori importatori</i>	1. Regno Unito (53,27%)	2. Francia (23,05%)	3. Germania (9,94%)	4. Belgio (3,29%)	5. Olanda (2,43%)
<i>Maggiori esportatori</i>	1. Regno Unito (63,93%)	2. Francia (14,51%)	3. Italia (7,59%)	4. Germania (6,33%)	5. Austria (1,74%)

Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

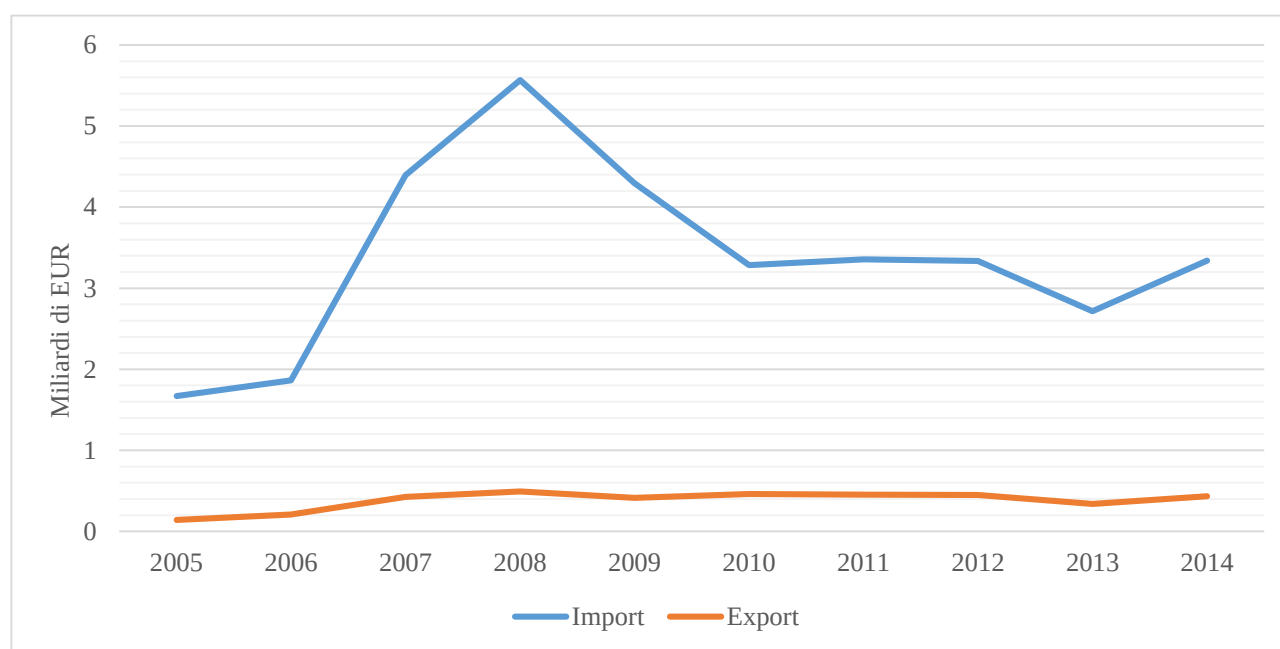
Il settore delle opere d'arte è il più grande del commercio culturale extra-UE, con un volume medio appena superiore ai 6 miliardi di euro. Anche in questo caso l'Unione si configura come esportatrice netta, con un surplus commerciale medio di circa 1,5 miliardi di euro. Nonostante le sue forti variazioni nel periodo considerato, nel 2014 tale settore fa registrare, nel suo complesso, una crescita netta del 68,54% rispetto al 2005. Anche in questo settore, gli effetti degli stanziamenti europei sembrano limitati quasi esclusivamente alle importazioni. Al contrario, le esportazioni, hanno un comportamento insolito: nel 2007 il settore subisce una crescita leggermente minore rispetto a quella del periodo precedente, mentre nel 2013, invece di subire una contrazione (come ci si

aspetterebbe), il settore realizza una discreta crescita. In questa categoria, le importazioni hanno un andamento relativamente stabile, oscillando intorno a quota 2,2 miliardi, ma concludendo nel 2014 con una crescita netta appena inferiore al 40% rispetto al valore registrato nel 2005. Diversamente, le esportazioni sembrano seguire fino al 2011 l'andamento dell'import, per poi realizzare una spettacolare impennata fino a raggiungere quota 5,4 miliardi di euro, con un aumento netto rispetto al 2005 dell'86,30%. Tale crescita potrebbe essere dovuta alla decisione post-crisi di alcuni governi di cedere la gestione o addirittura la proprietà di molti edifici e siti storici, che il settore pubblico, ancora sofferente gli effetti della crisi economica, si era rivelato non in grado di gestire⁵¹.

Settore film e videogames

La figura 7 e la tabella 6 mostrano nel dettaglio gli andamenti di importazioni ed esportazioni nel settore dei film e dei videogames e gli Stati membri con le maggiori quote di commercio nel 2014.

Figura 7: Volumi del commercio extra-UE in film e videogames



Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

⁵¹ Si veda a questo proposito il programma Valore Paese, sviluppato congiuntamente dai Ministeri per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo (MiBACT) e dello Sviluppo Economico (MiSE). Tale programma, elaborato in linea con quanto previsto dalla programmazione economica europea 2014-2020, prevede la vendita o la concessione di edifici di valore storico-culturale per permetterne la trasformazione in strutture ricettive di qualità, così da favorirne il recupero e la conservazione attiva.

Informazioni sul programma disponibili al link: <http://www.agenziademanio.it/opencms/it/notizia/Che-cose-Valore-Paese-DIMORE/>. Iniziative simili sono state realizzate in Spagna (<http://www.parador.es/es>) e in Portogallo (<http://www.pousadas.pt/en>). (ultima visita ai link il 21/09/2016).

Tabella 6: Quote di commercio in film e videogames, percentuale sul totale UE28 (dati 2014)

<i>Maggiori importatori</i>	1. Olanda (61,14%)	2. Regno Unito (27,61%)	3. Germania (8,57%)	4. Spagna (0,85%)	5. Francia (0,74%)
<i>Maggiori esportatori</i>	1. Olanda (41,95%)	2. Regno Unito (22,24%)	3. Svezia (10,87%)	4. Germania (7,78%)	5. Danimarca (4,76%)

Fonte: dati Eurostat, estratti il 5 agosto 2016. Elaborazione propria.

Il settore dei film e videogames è attualmente il secondo settore più grande del commercio culturale extra-UE, ma gode senza dubbio del primato come settore che è stato più a lungo oggetto di tutela da parte delle iniziative dell'Unione. Nonostante ciò, in questo settore l'Unione si configura come importatrice netta, subendo soprattutto la fortissima concorrenza del mercato cinematografico e videoludico americano: il volume medio di importazioni è esattamente dieci volte il volume medio di esportazione. Vale però la pena di ricordare che in questo settore gli stanziamenti europei non si limitano a facilitare la circolazione di prodotti cinematografici, ma anche a favorire le coproduzioni internazionali e soprattutto lo scambio di conoscenze tecniche tra i professionisti del settore, che generano sicuramente effetti positivi, ma che non sono valutabili attraverso questo genere di statistiche. Il volume medio del settore Film e videogames è appena inferiore ai 3,8 miliardi di euro, ma questo ha conosciuto un'enorme crescita negli ultimi anni: nel 2014 il volume di mercato era più che raddoppiato (+108,2%) rispetto al volume realizzato nel 2005. In questo settore i fondi europei sembrano avere effetti su entrambi i flussi di commercio, generando una grande crescita nel 2007 e una discreta contrazione nel 2013. In questo settore, esportazioni e importazioni hanno esattamente lo stesso andamento, ma quello dell'import è difficile da apprezzare graficamente, a causa dell'esiguità degli importi. Nonostante la sua scarsa dimensione, il settore delle esportazioni ha registrato una crescita record nel periodo considerato, con un volume nel 2014 pari al 202,65% del valore nel 2005. Tali valori di crescita sono di gran lunga i più ampi realizzati in questo periodo da tutte le categorie del commercio culturale.

Valutazione delle politiche culturali europee

L'analisi delle iniziative portate avanti dall'Unione in materia culturale e dei dati relativi al commercio culturale internazionale ha messo in luce diverse problematiche, che minano l'accuratezza e dunque l'efficacia della stessa azione europea. Tali questioni sono principalmente legate alla raccolta e all'elaborazione dei dati statistici, al funzionamento delle istituzioni deputate alla realizzazione dell'azione esterna europea in materia e agli strumenti di cui si serve tale azione per raggiungere i propri obiettivi. Tali problemi, qualora vengano efficacemente affrontati dalle istituzioni europee attraverso misure *ad hoc*, potrebbero costituire un importante margine di miglioramento per l'efficacia e l'efficienza delle iniziative europee nell'ambito della dimensione culturale esterna dell'Unione.

Gli strumenti: i dati statistici e il *policy-making*

Come già accennato, la mancata presa in considerazione dei dati relativi ai beni culturali digitali rende l'analisi del commercio culturale parzialmente incompleta e non permette di apprezzare il notevole cambiamento della composizione del mercato dovuto alla digitalizzazione di alcuni prodotti culturali di largo consumo. Europa Creativa riconosce l'importanza delle sfide a cui è sottoposto il settore culturale e creativo, tra cui “i rapidi mutamenti causati dal passaggio al digitale”⁵² e le opportunità che quest'ultimo offre, che possono essere sfruttate appieno solo attraverso l'acquisizione di nuove competenze e di un più ampio accesso al credito per sostenere questo adattamento. Nonostante ciò, Europa Creativa non prevede nessuna specifica iniziativa volta a migliorare l'acquisizione, l'elaborazione e la diffusione dei dati relativi al commercio culturale che avviene per mezzo di reti o supporti digitali. La sezione transettoriale del programma prevede, con lo

⁵² Preambolo, decimo considerando, Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento n. 1295/2013 che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e che abroga le decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE*, G.U.U.E. L 347, Bruxelles, 20 dicembre 2013.

scopo di favorire la cooperazione politica transnazionale, il sostegno di un'ampia ma generica opera di "raccolta di dati di mercato, analisi del mercato del lavoro e del fabbisogno in termini di competenze, analisi delle politiche culturali a livello europeo e nazionale e sostegno a indagini statistiche sulla base di strumenti e criteri specifici per ciascun settore"⁵³.

Un'iniziativa indiretta più specificamente incentrata sui dati del commercio digitale è contenuta nell'articolo 11 del regolamento che istituisce Europa Creativa, dove si ribadisce il ruolo dell'Unione europea come membro dell'Osservatorio europeo dell'audiovisivo⁵⁴. L'Osservatorio ha un contratto di servizio con la Direzione Generale per la Comunicazione della Commissione Europea (DG Communication), a cui fornisce consulenze e servizi di ricerca. Proprio in questo ambito nel 2007 l'Osservatorio ha creato il database MAVISE, che raccoglie dati riguardanti i servizi televisivi e i servizi audiovisivi *on-demand*. In questo modo, anche se in via indiretta, l'Unione sostiene la raccolta e l'elaborazione dei dati riguardanti i beni e servizi culturali scambiati su reti e supporti digitali. Nonostante ciò, tale iniziativa si rivela essere una soluzione solamente parziale: difatti, MAVISE riguarda esclusivamente il settore audiovisivo, non raccogliendo nessun dato relativo ad altri settori altrettanto importanti del commercio culturale digitale, come ad esempio le *web-radio*, gli *e-books* o la musica *on-demand*. Tale *partnership* fornisce dunque dati importanti per la valutazione e la taratura delle iniziative afferenti al sottoprogramma Media, ma fornisce solo una panoramica parziale di ciò a cui si dedicano le iniziative del sottoprogramma Cultura. Inoltre, MAVISE non raccoglie dati relativi ad alcuni tipi di servizi digitali facenti parte del settore audiovisivo, come ad esempio le piattaforme di condivisione video (come YouTube o Dailymotion).

La mancanza di statistiche relative al mercato digitale era già stata evidenziata da un rapporto⁵⁵, che aveva proprio l'obiettivo di evidenziare i punti critici della raccolta dei dati statistici relativi al settore culturale e creativo europeo. La soluzione proposta da KEA consiste nell'investire una maggiore somma di denaro nello sviluppo di un meccanismo, gestito da Eurostat in collaborazione con gli istituti di statistica nazionali, che sia in grado di raccogliere, armonizzare e rendere disponibili dati di maggiore qualità relativi principalmente all'*e-commerce* culturale, ma anche a nuove forme di partecipazione culturale basate sulle nuove tecnologie (ad esempio visite virtuali o *live streaming* di grandi eventi). Per quanto riguarda il commercio culturale di beni non

⁵³ Art. 15(1b), *ibidem*.

⁵⁴ L'Osservatorio fu creato nel 1992 per colmare la mancanza di informazioni e di trasparenza del settore audiovisivo, e attualmente raccoglie, armonizza, analizza e divulga informazioni economiche e legali riguardanti le industrie di 41 Paesi europei (sia a livello nazionale che a livello regionale), permettendo di ricostruire una visione complessiva del settore piuttosto ampia e dettagliata.

⁵⁵ KEA European Affairs, *Feasibility study on data collection and analysis in the cultural and creative sectors in the EU*, Bruxelles, settembre 2015. Redatto per conto della Commissione e previsto nel regolamento istitutivo di Europa Creativa.

Consultabile al link: http://ec.europa.eu/culture/library/studies/ccs-feasibility-study_en.pdf (ultima visita il 21/09/2016).

fisici, la soluzione avanzata dal rapporto è quella di stabilire delle partnership tra Eurostat e le grandi aziende o i grandi fornitori di dati (ad esempio Amazon o Nielsen), che permettano di conoscere nel dettaglio cosa viene commerciato attraverso internet e quali sono i media più guardati, ascoltati e letti tramite i servizi di *streaming* e *on-demand*.

Questo stesso rapporto evidenziava un ulteriore numero di carenze nei dati statistici europei, di cui si riportano i più importanti e le relative soluzioni proposte:

- Le stime per il settore culturale e creativo sono difficilmente comparabili, in quanto gli Stati membri utilizzano ancora differenti definizioni o interpretazioni delle classificazioni statistiche. Il rapporto invita l'Eurostat e gli istituti nazionali di statistica degli Stati membri a proporre emendamenti ai sistemi di classificazione statistica esistenti (ad esempio il diffuso sistema NACE), per far sì che colgano al meglio le specificità del settore culturale e creativo. Parallelamente, Eurostat dovrebbe operare insieme alle istituzioni, fondazioni e associazioni di commercio nazionali per elaborare maggiori e migliori definizioni statistiche e per migliorare la comparabilità.
- Fotografare le attività di un numero molto ampio di piccole, medie e microimprese è statisticamente problematico. Il rapporto suggerisce di reperire tali dati da fonti alternative, come le camere di commercio e le associazioni professionali e di settore.
- È notoriamente difficile misurare il valore dell'output di settori non industriali come i musei, le gallerie d'arte e le biblioteche, ma anche dell'intera categoria delle arti performative. Per questo KEA propone di raccogliere dati da fonti alternative, per ottenere informazioni sui volumi economici generati dalle vendite degli ingressi a musei, gallerie, teatri, ecc.

Nel rapporto vengono però evidenziate le difficoltà insite nella raccolta di dati da fonti alternative, specialmente quelle nazionali: ad esempio, molto spesso tali dati non sono raccolti per fini statistici, e dunque non rispettano definizioni internazionalmente stabilite. Questo diminuisce ulteriormente la copertura geografica di tali dati e la loro comparabilità con quelli di altri Stati membri e con le statistiche ufficiali da questi fornite. Date le difficoltà individuate, KEA riconosce che l'ottenimento da fonti alternative dei dati attualmente mancanti potrebbe non risolvere le carenze strutturali delle statistiche ufficiali, ma potrebbero fornire dati molto importanti sul comportamento e sull'evoluzione del mercato nei settori non adeguatamente rappresentati dalle statistiche ufficiali. Le fonti alternative potrebbero aiutare a raccogliere dati su questioni rilevanti per il *policy-making*: per questo motivo, la raccolta dei dati dovrebbe essere guidata dalle priorità e dagli obiettivi delle politiche pubbliche, piuttosto che da obiettivi di esaustività e comparabilità, che sono molto difficili da raggiungere.

Le istituzioni: il ruolo del Servizio Europeo per l'Azione Esterna

Sin dall'Agenda europea per la cultura (2007) le istituzioni europee hanno considerato la cultura come un importante strumento di costruzione e rafforzamento delle relazioni esterne dell'Unione, utili per la costruzione di un dialogo reciproco tra i popoli e per la creazione e il mantenimento della pace. Gli atti approvati successivamente dall'Unione hanno ulteriormente rafforzato questa posizione: la già citata Relazione del Parlamento europeo sulla dimensione culturale dell'azione esterna dell'Unione Europea (2010) attribuiva specificamente la gestione dell'aspetto culturale delle relazioni esterne al neonato Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE)⁵⁶. Tale relazione propone delle misure concrete per permettere a quest'ultimo di "incorporare la cultura in modo coerente e sistematico nelle relazioni esterne in ambito culturale"⁵⁷. Tali misure comprendono, ad esempio, la costituzione di un'apposita Direzione Generale Diplomazia culturale e digitale all'interno del SEAE e di apposite figure dedicate agli aspetti culturali, dei corsi di formazione e di aggiornamento sugli aspetti culturali e digitali della politica esterna per il personale del Servizio Esterno, per gli esperti nazionali e per il personale degli istituti culturali dei Paesi membri, per creare una maggiore sinergia tra gli organismi dei vari livelli istituzionali.

Le difficoltà incontrate dal SEAE stesso nell'esercizio del suo mandato hanno sicuramente contribuito a depotenziare la sua azione diplomatica e dunque l'adeguata presa in considerazione della cultura. I primi anni di funzionamento del SEAE hanno mostrato diverse debolezze, che sono state parzialmente oggetto di alcune proposte di riforma del suo mandato elaborate nel 2014⁵⁸: Edward Burke sostiene che il SEAE "dovrebbe concentrarsi sul mettere in campo una diplomazia che rispecchi quella di una potenza emergente, aumentando inizialmente il peso diplomatico della politica commerciale e consolidando l'influenza dell'Unione nel suo vicinato"⁵⁹. Gli attriti nel funzionamento del SEAE sono però solo parzialmente riconducibili all'organizzazione stessa del Servizio o alle condizioni difficili in cui ha inaugurato la sua attività: come fatto notare da alcuni studiosi, le principali difficoltà incontrate da questo organismo sono direttamente riconducibili a problemi politico-istituzionali che riguardano tutte le istituzioni europee. Il lungo negoziato che ha preceduto

⁵⁶ Previsto sin dal trattato di Lisbona, ma diventato ufficialmente operativo solo nel 2011, il Servizio Esterno si è trovato a muovere i suoi primi passi in una situazione internazionale resa estremamente complessa dalla crisi finanziaria e dalla Primavera Araba, che ha visto coinvolti anche alcuni Paesi destinatari della Politica Europea di Vicinato (PEV).

⁵⁷ Parlamento europeo (Commissione cultura e istruzione), *op. cit.*, p. 8.

⁵⁸ Nello specifico: meccanismi amministrativi e finanziari più efficienti, elezione diretta dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e un maggior coinvolgimento dei membri del Servizio Esterno nelle negoziazioni e nei procedimenti di risoluzione delle crisi e della fornitura di aiuto umanitario.

⁵⁹ Burke, E., "Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy", *CER Policy Brief*, 2012, Londra, CER - Centre for European Reforms.

Consultabile al link: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_eas_4july12-5377.pdf (ultima visita il 20/09/2016).

la sua costituzione (le cui implicazioni sono state analizzate nel dettaglio da Zuzana Murdoch in un articolo⁶⁰ del 2012), insieme al ruolo ibrido dell'Alto Rappresentante PESC⁶¹, sono specchi dello storico e, tuttora persistente, disaccordo tra gli Stati membri sull'estensione e sull'indirizzo della politica estera dell'Unione. Un'ulteriore problema indipendente dal SEAE, ma che ne influenza comunque l'azione, è stato messo in luce da Steven Blockmans⁶² nel 2012 e riguarda il grande numero di strategie politiche dell'Unione e il loro essere portate avanti da diverse istituzioni. Questo rende molto difficile, e non solo per il SEAE, avere una visione organica della strategia politica europea in ogni campo della sua azione, e dunque ostacola una coordinazione delle politiche pubbliche efficiente, efficace e coerente. Infine, il lavoro del SEAE è reso difficile dal complesso rapporto con la Commissione, che, in quanto titolare della maggior parte delle politiche pubbliche con dimensione esterna, tratta spesso il Servizio come un "intruso"⁶³, contrariamente a quello che prevedeva il modello di "diplomazia integrata" elaborato da Lady Catherine Ashton durante la costruzione del SEAE.

In conclusione, parte dei problemi riscontrati nella conduzione delle relazioni esterne dell'Unione, anche in ambito culturale, potrebbero essere almeno parzialmente risolte con un progressivo *fine-tuning* della struttura e dell'azione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Gli ostacoli più importanti e complessi, riguardanti tutta la struttura della politica e delle istituzioni europee, devono invece essere necessariamente affrontati con una maggiore visione d'insieme e con un'azione incisiva volta a perseguire un duplice obiettivo: da una parte, aumentare il consenso degli Stati membri nei confronti di una più ampia e influente politica estera comune per l'Unione, che sia in grado di rafforzare la credibilità della figura dell'Alto Rappresentante PESC in un senso decisamente più "ministeriale"; dall'altra parte, a migliorare il coordinamento, il dialogo e la cooperazione tra le diverse istituzioni europee, in modo da evitare contrasti e inutili sovrapposizioni di ruoli e azioni che rallentano e appesantiscono ulteriormente il già complesso quadro delle politiche comuni. Il già citato rapporto *Engaging the World: Towards global cultural citizenship*, a conclusione dell'Azione Preparatoria per la cultura nelle relazioni esterne dell'UE, ha parzialmente evidenziato queste problematiche, richiamando l'attenzione sulla necessità di operare delle riforme sistemiche

⁶⁰ Murdoch, Z., "Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Fascicolo 6, 2012, pp. 1011–1027. © Blackwell Publishing Ltd.

⁶¹ A cui non sono mai stati conferiti i poteri adeguati alla figura di Ministro degli Esteri europeo, cui tale carica sembrava inizialmente voler tendere.

⁶² Blockmans, S., "The European External Action Service one year on: First signs of strength and weaknesses", *Working paper 2012/2 - Blockmans*, 2012, The Hague, CLEER - Centre for the Law of EU External Relations. Consultabile al link: http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_11147cleer2012-2web.pdf (ultima visita il 20/09/2016).

⁶³ Burke, E., *op. cit.*, p. 1.

che possano migliorare il coordinamento tra la Commissione, il SEAE e tutti gli attori interessati, nonché la comunicazione delle istituzioni europee tra di loro e verso l'esterno.

Come già detto, il mancato corretto funzionamento del Servizio Esterno è specchio di una più generale incapacità dell'Unione Europea di realizzare una politica estera propria, che sia in grado di superare il perpetuo disaccordo degli Stati membri in merito alla corrispondente perdita di sovranità che ne deriverebbe. In tal senso, uno studio effettuato da KEA nel 2016⁶⁴ sembra proporre una strada alternativa che potrebbe parzialmente scavalcare l'inefficienza del SEAE e rafforzare le relazioni culturali europee con i Paesi terzi. Tale alternativa si basa sulla riorganizzazione *ad hoc* di una fitta rete di strutture già esistenti e ampiamente avviate: gli istituti di cultura degli Stati membri⁶⁵. Purtroppo, lo studio evidenzia che la maggior parte di questi istituti ha un esplicito mandato per la promozione esclusiva degli interessi e della lingua del proprio Stato di appartenenza; nonostante ciò, l'interesse verso la dimensione europea della loro attività e la collaborazione crescente con le istituzioni dell'Unione è testimoniata dalla loro partecipazione a progetti e programmi finanziati dall'Unione negli Stati terzi. Lo studio evidenzia i molti vantaggi che deriverebbero da una stretta collaborazione tra gli istituti di cultura e le istituzioni europee, come l'accesso a una fitta rete di uffici e personale specializzato, in grado di fornire solide basi relazionali e collaudate abilità tecniche per ampliare l'azione culturale europea nei Paesi terzi. Ovviamente, una tale collaborazione presenta anche dei rischi non indifferenti: uno fra tutti, il fatto che gli istituti di cultura siano principalmente organismi nazionali deputati alla promozione degli interessi dei propri Paesi fa sì che ci sia un concreto pericolo per l'Unione di investire personale, risorse e tempo in una strategia che, nel lungo periodo, potrebbe finire per avvantaggiare gli Stati membri e non l'Unione come organizzazione politica a sé stante. Date queste premesse, lo studio avanza quattro principi che dovrebbero essere tenuti in considerazione nello sviluppo futuro di una strategia organica di collaborazione tra le istituzioni europee e gli istituti nazionali di cultura:

1. I governi dovrebbero dare agli istituti di cultura un mandato specifico, che permetta loro di agire come una rete europea o come un operatore di programmi finanziati dall'Unione.
2. Gli istituti di cultura dovrebbero portare avanti azioni in linea con l'Azione Preparatoria per la cultura nelle relazioni esterne, per impegnarsi in modo nuovo con le persone fuori dall'UE attraverso la collaborazione, l'ascolto, il dialogo piuttosto che sulla proiezione nazionale, e

⁶⁴ Daubeuf, C., Kern, P., Smits, Yo., *European Cultural Institutes Abroad – research for the European Parliament's Culture Committee*, gennaio 2016, Bruxelles, KEA European Affairs, © European Union. Disponibile qui: http://www.keanet.eu/wp-content/uploads/IPOL_STU2016563418_EN.pdf?4f4eb7 (ultima visita il 20/09/2016).

⁶⁵ Secondo lo studio, gli istituti presi in considerazione contano 2167 uffici in tutto il mondo, di cui oltre 1200 fuori dai confini dell'Unione, impiegano circa trentamila lavoratori e generano un ritorno economico di oltre 2,3 miliardi di euro.

incoraggiare uno spirito autentico di mutualità e reciprocità in tutti i progetti e le attività implementate.

3. Gli istituti di cultura dovrebbero rispettare alcuni obblighi prima di diventare titolari di una missione per conto dell'Unione. Queste obbligazioni potrebbero essere elencate in un Memorandum of Understanding (MOU) tra il SEAE/Commissione Europea e un corpo europeo rappresentativo degli istituti di cultura, creato *ad hoc*.
4. Gli istituti di cultura dovrebbero essere incentivati a lavorare con le ONG e con organizzazioni pubbliche o private per contribuire alla creazione di una rete paneuropea e per aumentare le opportunità degli operatori culturali europei di essere attivi nei Paesi terzi.

Per la realizzazione di questi quattro punti, il rapporto propone la creazione di una più stretta consultazione degli istituti da parte delle istituzioni europee, da realizzarsi con un sostegno finanziario apposito e attraverso la costituzione di meccanismi e organismi rappresentativi che permettano un dialogo permanente tra le parti interessate.

La società civile: gli istituti di cultura e le ONG

Sebbene la strategia proposta da KEA possa sembrare efficace, credo che essa non sfrutti al massimo il potenziale offerto dalla rete degli istituti di cultura. Nella mia personale visione, potrebbe essere più vantaggioso realizzare una rete di istituti di cultura propri dell'Unione Europea nei Paesi terzi, specialmente nei 16 Paesi destinatari della politica europea di vicinato⁶⁶ e nei 10 Paesi denominati partner strategici⁶⁷. Tali istituti di cultura europei dovrebbero essere parte integrante del SEAE, e gestite da questo in stretta collaborazione con la Commissione: questo permetterebbe di elaborare un'azione culturale esterna coerente con gli obiettivi e i valori fondamentali dell'Unione, nonché di perseguire un'azione strettamente legata alle dimensioni esterne delle principali aree di policy di competenza dell'Unione. Gli istituti europei dovrebbero inoltre poter svolgere la loro funzione in aperta collaborazione con gli istituti di cultura degli Stati membri, con un duplice obiettivo: da una parte, poter disporre della solida *expertise* dei funzionari nazionali, in modo da elaborare strategie che si adattino perfettamente al potenziale socio-economico dei territori in cui si trovano ad operare; secondariamente, una stretta collaborazione potrebbe permettere agli istituti di cultura europei di svolgere una funzione di coordinamento e sostegno rispetto alle iniziative dei singoli istituti di cultura nazionali, rispecchiando parzialmente il ruolo dell'Unione nei confronti degli

⁶⁶ I beneficiari della PEV sono: Algeria, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Moldavia, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina.

⁶⁷ I partner strategici sono: Brasile, Canada, Cina, India, Giappone, Messico, Russia, Sudafrica, Corea del Sud e Stati Uniti.

Stati membri in ambito di politica culturale. Queste nuove strutture istituzionali dovrebbero inoltre avere uno specifico mandato per la gestione decentrata dei fondi europei per il finanziamento dei progetti culturali (a cui attualmente accedono direttamente gli istituti nazionali): questo permetterebbe l'avvicinamento del centro di controllo e valutazione di tali progetti al territorio e agli attori cui questi progetti sono destinati, permettendo un *fine-tuning* delle attività che sarebbe altrimenti difficilmente possibile. Inoltre, questi istituti potrebbero costituire un organismo di rappresentanza delle istanze degli istituti nazionali in sede europea: questo permetterebbe la realizzazione di una rete organica di rappresentazione degli interessi nelle sedi istituzionali dell'Unione, che sia in grado di creare un dialogo continuo e sistematico tra gli istituti nazionali e l'Unione Europea, avvicinando progressivamente la loro azione agli obiettivi delle politiche pubbliche dell'UE.

Le politiche pubbliche realizzate dall'Unione in questo campo dopo il Trattato di Lisbona sembrano proprio andare in questa direzione. Infatti, nel febbraio 2007 è stato inaugurato il progetto EUNIC (European Union National Institutes for Culture), con lo scopo di riunire gli istituti di cultura degli Stati membri in una rete che operi al di sopra degli interessi nazionali e a stretto contatto coi *policy-makers*, affiancando la Commissione nella sua azione culturale. La rete EUNIC si compone di reti locali, dette *clusters*, che riuniscono su base volontaria gli istituti di cultura nazionali presenti su uno specifico territorio e ne supportano e integrano le attività grazie ad un fondo dedicato (EUNIC Cluster Fund) e all'appoggio delle Delegazioni Europee del SEAE. In particolare, tra le attività svolte dalla rete EUNIC spiccano il monitoraggio dell'andamento dei finanziamenti europei, iniziative di supporto alle funzioni degli istituti culturali e gli incontri biennali tra *clusters* per favorire gli scambi interregionali e il *pooling* di risorse.

La cornice strategica per lo sviluppo della rete EUNIC, realizzata nel dicembre 2015, mette in evidenza l'intenzione dell'Unione di accostare sempre di più la struttura di EUNIC a quella delineata da KEA e alla mia proposta personale. Secondo tale documento, “entro il 2025 EUNIC sarà il partner di dialogo, ricerca e formazione della diplomazia culturale e delle relazioni culturali a livello europeo e internazionale”⁶⁸. Del resto, la rete EUNIC non può essere un buon partner esecutivo per i progetti dell'Unione senza essere adeguatamente coinvolto nel processo di *policy-making*: per questo, EUNIC vuole ritagliarsi una posizione unica nel suo genere, mettendo in collegamento l'*expertise* pluriennale del personale nazionale con il legislatore europeo. Inoltre, prendendo atto dell'assenza dell'offerta di formazione specifica per la diplomazia culturale, EUNIC si pone l'obiettivo di riempire questo vuoto con apposite iniziative, forte della grande esperienza del

⁶⁸ Vision statement, EUNIC, *Strategic Framework*, Bruxelles, 11 dicembre 2015.

Consultabile al link: http://www.eunic-online.eu/sites/default/files/imce/u1264/strategic_framework_adopted.pdf (ultima visita il 21/09/2016).

personale presente nei suoi *clusters*. Per realizzare questo ambizioso progetto, la cornice strategica prevede tre obiettivi strategici, articolati in azioni specifiche:

1. Migliorare la capacità dell'EUNIC di partecipare alla definizione e all'implementazione delle politiche relative alla diplomazia culturale:
 - a. I membri EUNIC mapperanno e identificheranno aree d'interesse tematiche e geografiche comuni, sia all'interno che all'esterno dell'UE, dove si costruiranno *partnership* speciali con i principali attori politici e *stakeholders*.
 - b. Attraverso i suoi *clusters*, EUNIC rafforzerà la sua capacità partecipare alla definizione dei progetti legati alla diplomazia culturale a tutti i livelli.
2. Rafforzare la figura dell'EUNIC e supportare la ricerca:
 - a. Attraverso l'esperienza dei suoi membri, EUNIC intensificherà il dialogo con gli *stakeholders* e la rappresentanza dei loro interessi, per contribuire alla definizione e implementazione delle *policies* culturali sia europee che internazionali.
 - b. EUNIC svilupperà *partnership* strategiche per contribuire alla ricerca e partecipare attivamente ai dibattiti cruciali sulle politiche pubbliche. La ricerca sarà focalizzata sulla condivisione delle buone pratiche nella diplomazia culturale.
 - c. EUNIC migliorerà la sua organizzazione interna e i processi di *decision making* attraverso una riforma della propria governance.
3. Supportare e facilitare il trasferimento delle conoscenze, la formazione e le iniziative di *capacity building*.
 - a. EUNIC sarà la principale piattaforma per il trasferimento delle conoscenze, per la formazione e la cooperazione tra i suoi membri e tra i diversi *clusters*.
 - b. EUNIC supporterà e faciliterà il lavoro dei *clusters* e la loro collaborazione reciproca attraverso il *capacity building*, basato sulla condivisione di buone pratiche e il supporto finanziario.

La strada tracciata dal documento strategico fa dunque ragionevolmente pensare che, nella prossima programmazione economica, l'Unione prevedrà delle manovre specifiche per fare dell'EUNIC uno strumento stabile ed efficiente di diplomazia culturale e di coordinamento e sostegno degli istituti di cultura nazionali. Questo farà sì che questi ultimi non rappresentino solo gli interessi propri degli Stati membri cui appartengono, ma costituiscano anche dei punti di diffusione della ricchezza culturale dell'Unione nel suo complesso, specialmente al di fuori dai suoi confini.

Conclusioni

L'analisi dell'azione culturale dell'Unione contenuta in questa tesi ha permesso l'elaborazione di alcune considerazioni finali, che saranno di seguito riassunte.

In primo luogo, l'azione legislativa dell'Unione in materia culturale si è intensificata nel tempo. Come visto nel capitolo primo, gli atti approvati dall'Unione in questo campo sono diventati progressivamente più ampi, sia nell'entità degli stanziamenti che nel numero di obiettivi e di iniziative supportate. Le iniziative sono inoltre sempre più integrate, sia tra di loro che con le altre politiche pubbliche portate avanti dall'Unione: questo permette all'azione europea di essere sempre più coerente e incisiva, nonché di perseguire obiettivi di politica culturale anche non agendo specificamente attraverso gli strumenti della politica culturale (ad esempio attraverso i finanziamenti per la digitalizzazione delle opere antiche, previste dall'Agenda digitale europea e da Europa Creativa).

Secondariamente, i dati analizzati nel capitolo secondo mostrano che l'azione europea ha avuto effetti positivi sul commercio internazionale in beni culturali. Sebbene sia difficile stimare con precisione l'entità di tali effetti, è sicuramente innegabile che parte della leggera crescita registrata dal settore nell'ultimo decennio sia da imputare agli stanziamenti europei a favore del settore: questo perché gli andamenti di tale commercio, come già visto, si dimostrano particolarmente sensibili al ciclo delle programmazioni economiche dell'Unione, che regolano i tempi e i modi dell'erogazione dei finanziamenti a sostegno del settore. La crescita registrata dal commercio culturale deve però essere analizzata tenendo conto delle condizioni macroeconomiche del periodo in cui si è realizzata: se da una parte è indubbio che i fondi abbiano contribuito a realizzare tale crescita, è altrettanto plausibile che essa sia stata particolarmente modesta a causa delle condizioni economiche avverse che hanno caratterizzato il periodo 2008-2011. Inoltre, i dati mostrano i primi effetti del rafforzamento dell'azione dell'Unione nell'implementare la cultura nelle sue relazioni esterne. Infatti, osservando i dati del commercio internazionale in beni culturali dell'ultimo decennio, si può notare un aumento relativo della quota del commercio diretto oltre i confini dell'Unione, rispetto alla quota del commercio intra-UE.

In terzo luogo, l'azione europea presenta dei difetti strutturali che ne attenuano parzialmente l'efficacia. Infatti, se la crisi economica del 2008 ha avuto sicuramente effetti negativi sui risultati

delle *policies* dell'Unione, è anche vero che tali politiche (e i loro processi di elaborazione e implementazione) poggiano su strumenti parzialmente incompleti o inadeguati, che non ne permettono un pieno *fine-tuning*. In particolare, alcuni difetti si dimostrano particolarmente “pericolosi”: la mancanza di dati statistici relativi al commercio di beni culturali diffusi su supporti digitali (*e-books*, servizi di *streaming* e *on-demand*) e la mancata realizzazione di un'efficace sistema di collaborazione e dialogo tra le istituzioni europee e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), l'organismo deputato alla gestione della dimensione esterna di tutte le *policies* dell'Unione, compresa quella culturale.

In conclusione, l'azione dell'Unione in ambito culturale (e specialmente nella sua dimensione esterna) possiede un margine di miglioramento abbastanza ampio. Le istituzioni europee sembrano esserne consapevoli, e già in questa programmazione hanno previsto delle misure volte a migliorare il proprio operato: lo studio di fattibilità su una migliore raccolta dei dati statistici in ambito culturale (realizzato da KEA per conto della Commissione), la riorganizzazione della struttura e degli obiettivi del SEAE e la costituzione della rete EUNIC per far sì che anche gli istituti nazionali di cultura degli Stati membri possano operare, almeno parzialmente, come istituzioni europee ne sono la dimostrazione. Tali cambiamenti richiedono però un certo tempo: compatibilmente con la stabilità delle intenzioni delle istituzioni europee, il processo di miglioramento dell'azione culturale europea previsto dalle iniziative 2014-2020 si svilupperà più compiutamente solo nelle prossime programmazioni economiche.

Bibliografia

- Blockmans, S., “The European External Action Service one year on: First signs of strength and weaknesses”, *Working paper 2012/2 - Blockmans*, 2012, The Hague, CLEER - Centre for the Law of EU External Relations. Consultabile al link: http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_11147cleer2012-2web.pdf (ultima visita il 22/09/2016).
- Burke, E., “Europe’s External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy”, *CER Policy Brief*, 2012, Londra, CER - Centre for European Reforms. Consultabile al link: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_eas_4july12-5377.pdf (ultima visita il 22/09/2016).
- Daubeuf, C., Kern, P., Smits, Y., “European Cultural Institutes Abroad – research for the European Parliament’s Culture Committee”, gennaio 2016, Bruxelles, KEA European Affairs, © European Union. Consultabile al link: http://www.keanet.eu/wp-content/uploads/IPOL_STU2016563418_EN.pdf?4f4eb7 (ultima visita il 22/09/2016).
- Feola, A. e Monti, L., “Could the cultural domain be a new form for fostering EU external relations and European values?”, in Baratta, Roberto, Morviducci, Claudia, Sciso, Elena, a cura di, *I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna*, Torino © G. Giappichelli editore, 2016, pp. 200-212.
- Lauro, B. e Tilley, T., *The effects of transit trade on measuring real effective exchange rates*, presentato e discusso al 59° Congresso Mondiale di Statistica degli Istituti Internazionali di Statistica, 26 agosto 2013. Consultabile al link: <http://www.statistics.gov.hk/wsc/STS079-P2-S.pdf> (ultima visita il 22/09/2016).
- Monti, L., *Politiche dell’Unione Europea: la programmazione 2014-2020*, Roma © Luiss University Press, 2016.

- Murdoch, Z., “Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Fascicolo 6, 2012, pp. 1011–1027. © Blackwell Publishing Ltd.
- Psychogiopoulou, E., “The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade: Exploring an Interface”, *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 41, Fascicolo 1, 2014, pp. 65–86. © 2014 Kluwer Law International BV, The Netherlands.

Documenti provenienti da istituzioni

- Commissione delle Comunità Europee, *Prima relazione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell'azione della Comunità europea*, COM(96) 160 def., Bruxelles, 17 aprile 1996. Consultabile al link: http://aei.pitt.edu/1329/1/culture_report_COM_96_160.pdf (ultima visita il 22/09/16)
- Commissione Europea, *A new strategy to put culture at the heart of EU international relations*, MEMO/16/2075, Bruxelles, 8 giugno 2016. Consultabile al link: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2075_en.htm (ultima visita il 22/09/16)
- Commissione Europea, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale “New prospects for Community cultural action”*, COM(92)149 def., Bruxelles, 29 aprile 1992. Consultabile al link: <http://aei.pitt.edu/4836/1/4836.pdf> (ultima visita il 22/09/2016).
- *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*, COM(07) 242 def., Bruxelles, 10 maggio 2007. Consultabile al link: [http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/eab4ef5d cc4c2896c12572de002a9491/\\$FILE/COM2007_0242_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/eab4ef5d cc4c2896c12572de002a9491/$FILE/COM2007_0242_IT.pdf) (ultima visita il 22/09/2016).
- Comunità Europea, *Trattato che istituisce la Comunità Europea* (versione consolidata 1992), G.U.C.E. C 224, Bruxelles, 31 agosto 1992.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri*, G.U.U.E. C 320, Bruxelles, 16 dicembre 2008.

- Consiglio Europeo, *Conclusioni del Consiglio straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000*, Lisbona, 24 marzo 2000. Consultabile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10241&from=IT> (ultima visita il 22/09/16).
- Consiglio Europeo, *Direttiva del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (89/552/CEE)*, G.U.C.E. L 298, Bruxelles, 17 ottobre 1989.
- EUNIC, *Strategic Framework*, Bruxelles, 11 dicembre 2015. Consultabile al link: http://www.eunic-online.eu/sites/default/files/imce/u1264/strategic_framework_adopted.pdf (ultima visita il 22/09/2016).
- KEA European Affairs, *Feasibility study on data collection and analysis in the cultural and creative sectors in the EU*, Bruxelles, settembre 2015. Consultabile al link: http://ec.europa.eu/culture/library/studies/ccs-feasibility-study_en.pdf (ultima visita il 22/09/2016).
- Parlamento europeo (Commissione cultura e istruzione), *Relazione sulla dimensione culturale delle azioni esterne dell'Unione europea* (relatore: Marietje Schaake), A7-0112/2011, Bruxelles, 31 marzo 2011. Consultabile al link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0112+0+DOC+PDF+V0//IT> (ultima visita il 22/09/2016).
- Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento n. 1295/2013 che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e che abroga le decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE*, G.U.U.E. L 347, Bruxelles, 20 dicembre 2013.
- Parlamento Europeo, *Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23 marzo 2000. Consultabile al link: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm#a (ultima visita il 22/09/2016).
- Parlamento Europeo, *Risoluzione recante il parere del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione della Comunità europea al Consiglio relativa all'azione comunitaria nel settore culturale*, G.U.C.E. C 39, Strasburgo, 12 febbraio 1979.

- Unione Europea, *Preparatory Action “Culture in EU External Relations”, Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship*, Bruxelles, 2014. Consultabile al link:
http://cultureinexternalrelations.eu/wp-content/uploads/2013/05/Engaging-The-World-Towards-Global-Cultural-Citizenship-eBook-1.5_13.06.2014.pdf (ultima visita il 22/09/2016)
- Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea* (versione consolidata 2016), G.U.U.E. C 202, Bruxelles, 7 giugno 2016.
- Unione Europea, *Trattato sull’Unione Europea* (versione consolidata 2016), G.U.U.E. C 202, Bruxelles, 7 giugno 2016.

Sitografia

- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://aei.pitt.edu>
- <http://www.keanet.eu/>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://cultureinexternalrelations.eu>
- <http://www.eunic-online.eu>
- <http://www.uis.unesco.org/culture>
- <http://ec.europa.eu/eurostat>
- http://ec.europa.eu/index_it.htm
- <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/>
- <http://cultura.cedesk.beniculturali.it/europa-creativa.aspx>
- <http://www.ccpitaly.beniculturali.it/programma-cultura-europa.aspx?sez=2>
- http://eacea.ec.europa.eu/culture/programme/about_culture_en.php
- http://eacea.ec.europa.eu/media/index_en.php
- http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_en.htm
- <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>
- <http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/#>

Summary document

“In a fast-changing, inter-connected world, cultural relations offer a unique opportunity for improving relations with EU partner countries. Culture is a valuable resource to tackle many of the challenges Europe and the world are currently facing”⁶⁹. This is a quote from the press release “A new strategy to put culture at the heart of EU international relations”, which underlines the importance that the European Union has progressively given to culture, especially in its external relations. Since the entry into force of the Maastricht Treaty the EU has progressively recognized and given value to the role of culture as a mean of mutual comprehension between people and as tool to promote and maintain peace among countries. For this reason, the political action of the EU in the last two decades was aimed at enhancing the implementation of culture in its policies, both internal and external. This purpose was pursued either with policies specifically dedicated to the creative and cultural sector, or with indirect initiatives, which operate in sectors as education (e.g. the cultural education of the youngsters) and technological development (e.g. the research funds for the digitalization of art).

The main aim of this degree thesis is to provide a broad analysis of the cultural dimension of the external action of the European Union, by means of two main perspectives: the legislation and the policies (first chapter) and the statistical data (second chapter). The last part of the paper (third chapter) will be dedicated to some suggestions to enhance the policy-making process, as a partial solution for some issues that emerged during the realization of this paper.

As said before, the first chapter is devoted to the description of the laws and programmes adopted by the European Community and the European Union on cultural matters. The chapter also has a special focus on the description of the state-of-the-art of the initiatives adopted specifically in the field of international cultural relations.

The 1973 Declaration on European identity, signed by the nine Member States of the European Community at that time, was the first act that states the importance of the role of culture in countries’ mutual relations. With this act the signatories recognized the existence of a common shared heritage

⁶⁹ European Commission, *A new strategy to put culture at the heart of EU international relations*, MEMO/16/2075, Bruxelles, June 8th, 2016.
Accessible at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2075_en.htm (last visited 21/09/2016).

of values and aspirations, that should be the guidance of the European integration process. Although the Parliament has always urged the European institutions to carry out a better cultural action, the Community cultural action has always been limited to few narrow initiatives supporting policies already enacted by the Member States.

However, the entry into force of the Maastricht Treaty in 1992 was a turning point: the reform of the fundamental Treaties gave the Community a specific competence to enact public policies in the field of culture. Anyway, this did not transfer the cultural sovereignty onto the European Community, since this one can only sustain and coordinate the actions performed by the Member States. Nonetheless, the Maastricht Treaty gives the Community a formal legal basis for its cultural action, making its initiatives stable. This change allowed the European Community and the European Union to enact progressively bigger and broader programmes in the field of culture.

The first broad cultural programme is Culture 2000, which had a budget of 80 million ECUs and unified three previously different programmes (Ariadne for books, Raphael for heritage and Kaleidoscope for artistic activities). Other minor initiatives were launched in this period, for instance the European Capitals of Culture programme and the European Heritage Days. Given the success and the great consensus towards this kind of actions, in 2007 the European Union has decided to further broaden its action field with the programmes Culture and MEDIA, with a total budget of more than one billion euros. The main aim of the Culture 2007 programme (which has a budget of 400 million euros) is aiding the valorisation of a shared cultural space, by easing cooperation between cultural actors and institutions. The MEDIA programme (which has a budget of 755 million euros) has the general aim of preserving and promoting the European audio-visual heritage and its diffusion both inside and outside the European single market.

The latest European cultural programme is Creative Europe, which operates in the framework of the Europe 2020 strategy and has a budget of 1,462 billion euros. Creative Europe supports the creative and cultural sector, especially in the transition towards the digital era, and protects and promotes cultural and linguistic diversity. The programme also facilitates transnational actions that put into contact European citizens with foreign cultures, with the purpose to strengthen transnational cooperation between cultural actors. Creative Europe is also open to bilateral pacts with the countries or regions that want to join, for a targeted cooperation to be funded with extra budget money.

For what concerns the role of culture in external relations, the first specific policy in this subject is the European cultural agenda, drafted in November 2007. The Agenda has three strategic objectives: the promotion of cultural diversity and intercultural dialogue; the promotion of culture as a catalyst of creativity; the promotion of culture as an essential element of EU's international

relations. To perform this specific objectives, the Commission has drafted a protocol on cultural cooperation, to be implemented in future economic agreements negotiated by the European Union.

Following this path, in 2011 the European Parliament presented a report on the cultural dimension of the external action of the EU. This report highlights the lack of a coherent and systematic strategy to implement culture in EU's external relations; it also states that it is absolutely necessary to create it, in order to sustain Europe's attractive in a globally interconnected context. This report launched the preparatory action for the definition of an organic framework for Europe's international cultural relations. The preparatory action resulted in a report called *Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship*, presented on June, 8th 2016. This report calls on the Union to give international visibility to its internal cultural space, but also to establish mutual learning and sharing commitments with other international actors. The report also suggests that these aims could be achieved with the institution of a strategic coordination framework between the EEAS (European External Action Service, responsible for the management of EU's external action) and the Commission, a smarter funding management and an enhancement of the communication and the mobility of resources and people.

The second chapter is devoted to the analysis of the statistical data related to international trade in cultural goods, which give a pretty detailed description of the effects of European cultural action in the last decade. The data show that in the period 2005-2014 the total amount of cultural goods traded by the EU has grown of almost 4 billion euros, moving from 47,6 billion euros in 2005 to 51,5 billion euros in 2014. Unfortunately, this growth was slower than the average growth of other trade sectors: the percentage ratio between cultural trade and the total amount of trade dropped from 0,72% down to 0,56%. This could be possible due to the 2008 economic crisis: the cultural sector is a fragile sector, in which public funds are likely to be disinvested in order to be used to manage negative shocks.

With regards to the intra- and extra-EU trade, the data show that the intra-EU part has always been (and still is) bigger than the other, but we can also observe that the extra-EU part has grown a lot, especially during the last three years taken into account. This can be explained with the economic crisis and its effects: while the internal market of EU was heavily suffering the consequences of the crisis, other countries started recovering and absorbed the market share that EU Member States weren't able to manage.

For what concerns extra-EU trade, we can observe that the European Union is a natural exporter of cultural goods: in facts, both before and after the economic crisis the export shares directed outside the EU were greater than the corresponding imports. On the contrary, at the beginning of the crisis import became higher than export. This can be explained referring to the programmes Culture

and MEDIA: they were launched in 2007 and their funds were mainly used mostly to increase import rates from third countries, thus driving up the value of extra-EU imports. This hypothesis is also validated by the great import decrease in 2013, at the end of the funding programmes. However, the total value of extra-EU cultural trade has increased of 5,5 billion euros, going from 18,1 billion euros in 2005 to 23,6 billion euros in 2014.

As regards the different kinds of cultural goods, the data show that almost every category has an increase in 2007 and a decrease in 2013, meaning that the economic programming and its funds have a great influence on every kind of good involved in international cultural trade. We can also observe that there are three main orders of magnitude:

1. The smallest ones, which are worth 100 million euros per year: Maps, Photography and Architectural plans. Their size and their slowly decreasing value are made so by the technical and technological development.
2. The medium ones, which are worth around 1 billion euros per year: Newspapers and periodicals, Recordings, Fabrics and Musical Instruments. Here the digital development has a smaller but still significant effect, especially on the categories Newspapers and Recordings (that includes CDs and DVDs), that have witnessed a constant decrease.
3. The biggest ones, which are worth more than 2 billion euros per year: Antiques and collectors' pieces, Film and videogames, Books and Works of art. Their value varies in a range from 2 billion from a maximum of 8 billion euros per year. The EU has devoted to these four sectors the greater amount of cultural policies and resources. In these categories the EU is as a net exporter; this does not apply to films and videogames, for which the EU suffers the enormous appeal of the US cinematographic industry.

The third and last chapter will be devoted to the presentation of some issues that have emerged during the drafting of this paper, regarding the availability and reliability of the statistical data and the structure and action of the institutional actor entrusted of the enacting of the external action of the EU, the European External Action Service (EEAS). This chapter will also suggest some solutions to these issues, in order to at least limit their negative influence on the policy-making process.

As regards the statistical data, the most serious issue is the lack of data regarding cultural goods traded with digital technologies. This shortage deeply affects the policy-making process, making it hard for institutions to tailor their policies in order to properly sustain this kind of trade.

Other issues concern: the different definitions used across EU countries to collect and analyse data regarding the creative and cultural sector; the difficulties in monitoring properly the dense network of micro and small industries and organization that operate in the creative and cultural sector;

the difficulty in measuring the economic revenues of cultural institutions such as museums, galleries, theatres, etc. For all these issues, the solution proposed by KEA (in a report funded by the European Commission) is to collect data from alternative sources, such as administrative sources or big data companies (e.g. Amazon), to enhance the comparability of Member States' definitions and to cooperate in order to reform international statistical classification so that it could better capture the cultural sector's specificities.

Regarding the EEAS, this relatively new institution (it operates since 2011) has encountered a discrete number of difficulties that have negatively affected its action. The main issue, that of a fine-tuned and well-functioning organization, has been recently addressed by a reform and it is likely to be solved in a quite short time. However, the majority of EEAS functioning issues generally affect the whole ensemble of the EU institutions and their mutual relations. For this reason, these issues have to be addressed with a broader and more incisive action, and they won't be easy to solve. These main issues are related to the persistent discord between Member States on the size and functions of EU's external relations, and on the peculiar relationship between the EEAS and the European Commission. Regarding the latter, some scholars agree upon the fact that the Commission, which has the competence to act in every EU policy area, often treats the EEAS as an "interloper", thus preventing an efficient and effective cooperation between the two institutions. This two issues affect not only the cultural action, but every policy area that has an external dimension. The report "Engaging the World: Towards global cultural citizenship" addresses this issue by suggesting some reforms, that are supposed to enhance the coordination between institutions and the dialogue between them and towards other extra-EU institutions that operate in the cultural field.

In order to overcome these difficulties, KEA also suggests to rely on a thick network of solid institutions: the national cultural institutes of the Member States. This solution is starting to be enacted by the European Union by means of EUNIC, the European Network of National Institutes for Culture. This network aims at establishing a close cooperation between national institutes and European institutions, in order to perform an effective cultural action, especially in the territories of the nearby countries and of the strategic partners of the EU. This initiative particularly aims at transforming these institutes into representatives of European interests and culture, by making them work together (in close cooperation with the EEAS) in order to manage and evaluate European funds and initiatives.

In the end, the broad analysis contained in this paper has drafted some conclusions:

- In the cultural field, the legislative action of the EU has intensified. The programmes dedicated to culture have progressively become broader and more integrated: this allows the cultural action to be more effective and incisive, and to address more and more objectives.
- European funds have a positive effect on cultural trade. Although it is difficult to precisely determine the economic entity of these effects, the sensitivity demonstrated by trade trends shows that at least a part of the growth witnessed by international trade in cultural good during the last decade is directly related to EU programmes.
- EU's cultural action has some structural issues that weaken its effectiveness. While it is clear that the economic crisis had a negative effect on this action, it is also evident that the whole policy-making process lies on some unsuitable or incomplete tools, that prevent European policies from having an adequate fine-tuning.

In conclusion, while some issues have begun to be addressed by the European Union in the last few years, the complexity of the changes required will prevent them from having a short-term effective solution. Given the stability of EU's enhancement intentions, the intricacy of those issues will cause the solution process to significantly develop only following on from at least the next economic programming.