

**La Partecipazione dell'UE ai negoziati per la
Convenzione UNESCO sulla diversità dei contenuti culturali
e delle espressioni artistiche: alcune considerazioni “de iure condendo”**

di Delia Ferri*

Questo breve contributo rappresenta una prima e preliminare riflessione nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca concernente lo sviluppo della normazione culturale e la tutela della diversità culturale nel contesto europeo.

Alla vigilia della terza fase di negoziati, che si aprirà a Parigi il prossimo 25 maggio, si cerca ivi -nella piena consapevolezza che gli scenari non sono fissi e che il tema, assai complesso, richiede ben altri spazi- di porre in luce la problematicità del modello comunitario di riparto di competenze in materia culturale.

Nell'ottobre 2003, sulla base di una raccomandazione dell'*Esecutive Board*¹, in seno alla 32^a sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO è emersa la volontà di predisporre e adottare una convenzione sulla diversità culturale, nel tentativo di portare a compimento l'azione da anni intrapresa in tale direzione². Con la dichiarazione universale sulla diversità culturale del novembre 2001³, forse per la prima volta, la diversità culturale viene concepita come prerogativa della stessa dignità umana, e questo ha reso ancora più palese la necessità di uno strumento convenzionale vincolante, in grado di dare non solo tangibile concretezza giuridica al concetto, ma, soprattutto, di conferirgli una qualche prescrittività.

* Dottoranda in Diritto Costituzionale Italiano ed Europeo presso la Facoltà di Giurisprudenza-Università degli Studi di Verona.

¹ Il documento 166EX/28, del marzo 2003, è in realtà un vero e proprio studio preliminare sulla fattibilità tecnica di posizione in essere di uno strumento legale atto a disciplinare, *rectius* a porre *standard* di tutela in tema di diversità culturale (in <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129718e.pdf>).

² L'UNESCO è da tempo impegnata sul fronte della diversità culturale; si pensi alle conclusioni della *World Conference on Cultural Policies* (MONDIACULT, Mexico, 1982); al *World Decade for Cultural Development* (1988-1997); ai lavori della *World Commission on Culture and Development* (*Our Creative Diversity*, 1995); ai rapporti *World Culture Report* (soprattutto quelli del 1998 e del 2000); ai lavori della Conferenza Intergovernativa sulle politiche culturali (Stockholm, 1998); al *symposium* “*Culture: A form of merchandise like no other? Culture, the market and globalization*”, tenutosi presso la sede UNESCO nel giugno 1999 e soprattutto agli *Experts Committee on the Strengthening of UNESCO's Role in Promoting Cultural Diversity in the Context of Globalization*, avutesi a Parigi il 21-22 Settembre 2000; il rapporto del 2000 “*Cultural Diversity, Conflict and Pluralism*” (cit. in Rapporto preliminare del Direttore Generale UNESCO del luglio 2004- CLT-2004/CONF.201/CLD.1 in <http://unesdoc.unesco.org>) e soprattutto la Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale adottata nel 2001. Si legga inoltre, in proposito, quanto scritto nella raccomandazione UNESCO del marzo 2003 e ribadito nel citato Rapporto preliminare del Direttore generale del luglio 2004: «UNESCO's commitment to promoting cultural diversity is in keeping with its specific institutional mandate within the United Nations system and with the continuity of the action that it has been carrying out for 50 years “with a view to preserving ... the fruitful diversity of the cultures”. To that end, the Organization has expended efforts on two fronts: on the one hand by reflecting on and defining concepts and, on the other, by establishing an ethical and legal framework accepted by the international community» (in <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf#page=7>).

³ 31C/Resolution 25, adottata dalla 31^a sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO (in <http://unesdoc.unesco.org>).

Nell'ottobre 2005 verrà, dunque, presentato all'Assemblea Generale dell'UNESCO un progetto di Convenzione, a conclusione delle due fasi (la prima, preliminare, di stesura di un progetto di testo convenzionale da parte di 15 esperti⁴, la seconda di negoziazioni intergovernative⁵) in cui il Segretariato ha deciso di suddividere i lavori.

Conformemente a quanto stabilito dall'articolo 300 TCE⁶, ai negoziati partecipa anche la Commissione, in rappresentanza della Comunità; nella sua Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 27 agosto 2003⁷, e successivamente nella Raccomandazione al Consiglio⁸ del settembre 2004, essa aveva sottolineato la necessità della partecipazione a dette negoziazioni, al fine di preservare l'*acquis* comunitario e, soprattutto, a tutela delle competenze e degli interessi della Comunità/Unione in sede internazionale.

Ivi si può, seppure assai brevemente, ricordare che, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia⁹, quando le norme di un testo convenzionale ricadano nell'ambito di competenze comunitarie, o entro un'area già ampiamente regolata da norme comunitarie¹⁰, si rende necessaria la partecipazione della Comunità ai negoziati. La Corte ha enunciato un vero e proprio principio del parallelismo delle competenze esterne rispetto a quelle interne in base al quale la Comunità può concludere accordi non solo ove espressamente previsto dal trattato, ma altresì in riferimento a

⁴ Gli esperti si sono incontrati tre volte tra il dicembre 2003 e il maggio 2004; alla fine del lavoro hanno redatto un testo trasmesso ai membri dell'UNESCO il 16 luglio 2004 accompagnato da un rapporto del Direttore Generale. In particolare nel primo incontro (17-20 dicembre 2003) gli esperti hanno, attraverso considerazioni preliminari, cercato un terreno comune di discussione (cfr. il rapporto CLT/CPD/2003/-608/01 in <http://unesdoc.unesco.org>). Nel successivo incontro (30 marzo-4 aprile 2004) hanno cominciato la stesura di un articolato preliminare, CLT/CPD/2004/602/6 (in <http://unesdoc.unesco.org>), terminato tra il 28 e il 31 maggio 2004 (si veda il relativo rapporto CLT/CPD/2004/603/5 in <http://unesdoc.unesco.org>). In questa fase sono altresì state consultate alcune organizzazioni internazionali; in particolare il Direttore Generale ha incontrato i rappresentanti di WHO, WIPO, e UCTAD. Cfr. Rapporto del Direttore generale UNESCO, CLT-2004/CONF.201/CLD.1, del luglio 2004 (in <http://unesdoc.unesco.org>).

⁵ Nei giorni 20-24 settembre 2004 si è svolta a Parigi, presso la sede dell'UNESCO, la prima tornata dei negoziati; la discussione, svoltasi in assemblea plenaria e alla quale hanno partecipato circa 600 delegati in rappresentanza di 140 paesi, ha avuto come base il progetto preliminare di Convenzione preparato dagli esperti. Le delegazioni hanno manifestato il loro appoggio per l'idea ispiratrice della Convenzione, salvaguardia della diversità culturale, mutuo rispetto tra le culture e il dialogo interculturale, e hanno iniziato l'esame del testo. La seconda sessione di discussione si è aperta lo scorso 31 gennaio 2005 sulla base di un nuovo documento redatto da un apposito comitato, presieduto da M. Jukka Liedes tra il 14 e il 17 dicembre 2004. Questo *Comité de Redaction* ha elaborato un nuovo documento che presenta per ciascun articolo la versione originale, già sottoposta all'esame delle delegazioni nel settembre 2004, e una serie di formulazioni alternative redatte sulla base dei commenti e degli emendamenti proposti dagli stati membri. L'apertura della prossima fase è prevista per il prossimo 25 maggio, prima del Consiglio esecutivo del settembre 2005, in vista del varo il prossimo ottobre.

⁶ Come peraltro precisato espressamente anche nel mandato (Progetto di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a partecipare, a nome della Comunità, ai negoziati nell'ambito dell'UNESCO relativi alla Convenzione sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche, del 29 ottobre 2004, 13840/04 CULT 103, in <http://ue.eu.int>).

⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (2003) 520 def, in <http://europa.eu.int/eur-lex>.

⁸ Raccomandazione della Commissione al Consiglio che autorizza la Commissione a partecipare, a nome della Comunità, ai negoziati ai negoziati nell'ambito dell'UNESCO relativi alla Convenzione sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche, del 1 settembre 2004, SEC(2004) 1062, in <http://europa.eu.int/eur-lex>.

⁹ Parere della Corte di Giustizia del 19 marzo 1993, 2/91, in *Racc.*, 1993, p. I-1601.

¹⁰ Sentenza della Corte di Giustizia del 2 novembre 2002, causa C-471/98, *Commissione c. Belgio.*, in *Racc.*, 2002, p. I-9681.

materie per le quali ha adottato “norme comuni”. Anzi si è spinta ad affermare che «tutte le volte che per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere, né individualmente, né collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi, obbligazioni che incidono su dette norme»¹¹.

Nel caso di specie lo scopo della Convenzione ricade a pieno entro l'articolo 151 TCE, ma le misure attraverso le quali perseguire detto scopo di tutela e promozione della diversità culturale coinvolgono un ampio raggio di competenze, anche esclusive¹². La Corte di Giustizia ha affermato che in casi in cui siano negoziati “accordi misti”¹³ -quale è la *ferenda* Convenzione di cui si discute- occorre una stretta collaborazione tra gli stati e le istituzioni comunitarie riguardo sia alla negoziazione che alla conclusione dell'accordo: tale collaborazione viene realizzata mediante la partecipazione degli Stati membri e della Comunità¹⁴, sussistendo un vero e proprio principio di unità della rappresentanza internazionale che dispiega la sua efficacia anche nelle aree, come quella della cultura, che continuano ad essere coperte da competenza nazionale. Il 3 settembre 2004 la Commissione ha dunque trasmesso al Consiglio una proposta di decisione in vista dell'adozione di un mandato di negoziato, che è stata esaminata in sede di Coreper il successivo 27 ottobre, e adottata il 16 novembre dal Consiglio dell'Unione. Lo scorso 28 gennaio è, infine, stato approvato in sede di Coreper un Codice di condotta tra Consiglio, Stati membri e Commissione sui negoziati nell'ambito dell'UNESCO¹⁵, che ha lo scopo precipuo di conferire direttive di negoziato.

Se, da un lato, la Convenzione, per il suo stesso contenuto, pare porsi come strumento ulteriore nella direzione di un'integrazione europea rispettosa della diversità, d'altro lato, sebbene nel mandato si faccia esplicito riferimento alle “materie che rientrano nella competenza della

¹¹ Sentenza della Corte di Giustizia del 31 marzo 1971, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 1971, p. 263.

¹² D'altro canto già in passato era stato sottolineato come ricorda opportunamente Tunney (J. TUNNEY, *Potential Judicial Development of Culture in Article 81 and 82*, in AA. VV. *Culture and market: can Europe reconcile unity and diversity?*- Acts of the ERA Annual Congress-Trier 3th /4th December 2004), dall'avvocato generale La Pergola, come la cultura dovesse considerarsi un valore “trasversale”, che tocca potenzialmente ogni settore di attività della comunità.

¹³ Gli accordi misti sono stipulati sia dalla Comunità che dagli Stati membri e in essi i diritti e i doveri derivanti dal medesimo sono divisi tra i soggetti stipulanti. Sono conclusi dal Consiglio a nome della Comunità e ratificati dagli Stati membri secondo le loro procedure costituzionali; per ciò che è di sua competenza, la Comunità può decidere l'applicazione provvisoria della parte “comunitaria” dell'accordo misto, in attesa che l'intero accordo entri in vigore dopo che siano intervenute tutte le ratifiche degli Stati membri. In generale sugli accordi misti si veda M. DOLMANS, *Problems of Mixed agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, The Hague, 1985; J. HELISKOSKI, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of European Community and its Member States*, The Hague, 2001.

¹⁴ Si veda il Parere della Corte di Giustizia del 15 novembre 1994 1/94, in *Racc.*, 1994, p. I-5267.

¹⁵ Codice di Condotta tra Consiglio, Stati membri e Commissione sui negoziati nell'ambito dell'UNESCO, relativi alla Convenzione sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche del 28 gennaio 2005, 5768/05 CULT 4.

Comunità”¹⁶, implica un’azione comunitaria senza dubbio assai più incisiva: si dà così luogo, almeno in potenza, ad una forte compressione delle competenze degli Stati. Invero, l’impatto della Convenzione dipenderà anche dall’evoluzione che subirà il testo stesso durante le fasi di negoziazione; tuttavia, anche avendo riguardo alle modalità di negoziazione, si inferisce agevolmente come sia prospettabile una ricaduta sensibile sul sistema delle competenze.

Prima di procedere nell’analisi critica, pare opportuno, seppure assai succintamente, tracciare i profili, attraverso un breve *excursus* diacronico, del riparto di competenze in materia culturale, evidenziando come il ruolo dell’Unione Europea nella tutela e nello sviluppo della cultura sia divenuto, *de facto*, sempre più pregnante, pur essendo, *de jure*, complementare a quello degli Stati membri. L’originario Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea non riconosceva alcuno spazio ad azioni in favore della cultura: l’unico articolo che lasciava presagire la possibilità di una competenza comunitaria in quest’ambito era l’articolo 36 (attuale articolo 30 TCE) nella parte in cui prevedeva la possibilità di restrizioni ad importazioni ed esportazioni al fine di proteggere il patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. Se è a partire dagli anni ‘70 che si è assistito ad una progressiva presa di coscienza dell’esigenza di intraprendere un’azione comunitaria in tale settore, il conferimento alla Comunità Europea di una competenza specifica in materia di cultura si è avuto, però, solo nel 1992¹⁷, con l’introduzione, in occasione della firma del Trattato di Maastricht, di disposizioni *ad hoc*: l’articolo 3 (ex art. 3, lett. q), che introduce di fatto la cultura tra gli scopi comunitari, in base al quale l’azione della Comunità comporta un contributo ad un’istruzione e ad una formazione di qualità e al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri; l’articolo 87 (ex art. 92), par. 3, lett. d) per cui possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità e soprattutto l’articolo 151

¹⁶ Progetto di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a partecipare, a nome della Comunità, ai negoziati nell’ambito dell’UNESCO relativi alla Convenzione sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche, del 29 ottobre 2004, 13840/04 CULT 103, in <http://ue.eu.int>

¹⁷ In quello stesso anno, nel rispetto dei principi contenuti negli articoli del Trattato dedicati alla cultura, la Commissione adottò una comunicazione intitolata “*Nuove prospettive per l’azione della Comunità nel settore culturale*”, la quale ha sicuramente dato un ulteriore impulso al dialogo tra il Consiglio, il Parlamento e la stessa Commissione sulle linee direttrici per un’azione comunitaria nel settore culturale che tenesse conto del ruolo svolto dagli Stati membri in questo settore, e quindi della sussidiarietà dell’azione comunitaria. Nel corso dello stesso anno, in sede di Consiglio dei Ministri della cultura furono adottate delle “*Conclusioni sulle linee direttrici per l’azione comunitaria nel settore culturale*”, le quali, senza pretendere di determinare l’esatta portata delle singole attività culturali, accentrarono l’attenzione su alcuni punti chiave e su alcune impostazioni dell’azione comunitaria nel settore culturale. In particolare, in tale atto veniva evidenziata la necessità di un approccio coerente, imperniato su una serie di azioni a livello comunitario, al fine di promuovere le attività culturali a dimensione europea in tutti gli Stati membri e di incoraggiare la cooperazione reciproca, nel pieno rispetto delle diversità nazionali e regionali, ed evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune; di non soppiantare né competere con attività organizzate a livello nazionale o regionale (c.d. “*sussidiarietà*” dell’azione comunitaria), bensì apportarvi un valore aggiunto e promuoverne l’interscambio.

(ex Titolo IX, art. 128). Queste norme, peraltro congiuntamente all'introduzione della cittadinanza europea, segnano, in maniera irreversibile, il passaggio da un'unione di carattere economico-commerciale a forme di integrazione più stretta, all'interno di un orizzonte attento al dato politico, che riconosce la necessità di integrare non solo i mercati ma anche i popoli¹⁸, e fanno della cultura un "interesse pubblico comunitario di rango primario"¹⁹. L'articolo 151 TCE definisce gli obiettivi principali²⁰ dell'azione comunitaria: contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri, nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune; incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario appoggiare e integrare l'azione in settori quali miglioramento della conoscenza e diffusione della cultura, conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale, scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo; favorire la cooperazione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa. All'individuazione di tali obiettivi e settori d'azione si deve aggiungere la disposizione, al paragrafo 4, per cui la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del trattato: si tratta di una vera e propria clausola di "compatibilità con gli aspetti culturali"²¹. Con il Trattato di Amsterdam, che ha lasciato nella sostanza immutato l'articolo, è stato aggiunto al testo di questo paragrafo un inciso relativo alla promozione della diversità culturale, rafforzando quanto già espresso nel primo paragrafo e in qualche misura riflettendo la previsione di cui all'articolo 6 TUE, nella parte in cui prevede il rispetto delle identità nazionali degli Stati membri.

L'articolo 151, inteso come norma programmatica²², non autorizza a sviluppare un'azione culturale autonoma²³ ma stabilisce un principio di complementarità²⁴ in tale materia, ovvero

¹⁸ P. BILANCIA, F. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 43.

¹⁹ B. ACCETTURA, *I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, in www.aedon.mulino.it.

²⁰ Si tratta di un elenco non tassativo e che riguarda i settori di maggiore rilevanza comunitaria (Cfr. M. MARLETTA, *Art. 151 in Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, cit. p. 811).

²¹ S. FOA, W., SANTAGATA, *Eccezione Culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in www.aedon.mulino.it.

²² Così M. MARLETTA, *Art. 151 in Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, cit. Generalmente, in dottrina, quando ci si riferisce ad una norma programmatica, si indica una disposizione che o proclama principi generali o definisce obiettivi, finalità programmi, ma che, secondo la celebre definizione crisafulliana, enuncia comunque vere norme giuridiche non meno precettive delle altre. Il riferimento all'analisi di Crisafulli, riferita alla Costituzione italiana, non pare fuori luogo laddove di considerino i trattati come vere e proprie fonti costituzionali dell'Unione. Cfr. S. OGGIANU, *Disciplina Pubblica delle attività artistiche e culturali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 41. Quest'A. parla di una norma che impone una programmazione condizionale, orientativa o per incentivo, che dunque si avvale di metodi premiali, priva però di efficacia conformativa.

²³ R. CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law*, cit. Lo stesso dettato letterale dell'articolo in questione testimonia l'esiguità delle competenze comunitarie in materia (M. MARLETTA, *Art. 151 in Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, A. Tizzano (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 2004, p. 811).

²⁴ S. OGGIANU, *Disciplina Pubblica delle attività artistiche e culturali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 21

riafferma²⁵ il principio di sussidiarietà, principio cardine che ispira l'insieme del trattato. Questa norma non pregiudica, tuttavia, l'emanazione di atti con base giuridica diversa²⁶, anzi implicherebbe un obbligo, giuridico anche se non (direttamente) giustiziabile²⁷, di tenere conto della cultura nell'ambito dei processi legislativi e in tutte le aree di competenza comunitaria.

L'intervento comunitario operato sulla base del 151 TCE sconta rigidi vincoli procedurali, dal momento che il Consiglio è costantemente tenuto a deliberare all'unanimità dei suoi membri²⁸, conferendo, dunque, a ciascuno Stato membro, anche per atti non vincolanti, un potere di veto. L'adozione, da parte del Consiglio, di raccomandazioni, appunto prive di un'efficacia vincolante diretta, ma rilevanti in sede di interpretazione di norme nazionali e che spesso si configurano come strumenti propedeutici rispetto all'attività di programmazione per la realizzazione degli obiettivi previsti dall'art. 151, avviene all'unanimità. Per le azioni di incentivazione, alle quali è espressamente precluso ogni effetto armonizzante delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri²⁹, è previsto l'utilizzo della procedura di codecisione ex articolo 251. Ed è proprio tale rigidità procedimentale che ha implicato, da un lato, il ricorso a basi giuridiche differenti, d'altro lato, il massiccio ricorso a strumenti di *soft law*³⁰, soprattutto risoluzioni e conclusioni del Consiglio dei ministri, implicando un vero e proprio fenomeno di parcellizzazione delle fonti.

Facendo poi riferimento alle politiche comunitarie di finanziamento alle attività culturali, si può notare come si caratterizzino principalmente per la recente attivazione e la settorialità degli interventi. Il loro *start up* risale agli anni '90, con la predisposizione di programmi specifici e mirati, nell'ambito dei quali Caleidoscopio³¹, Arianna³² e Raffaello³³ rappresentano gli esempi più

²⁵ M. PONGY, *Entre modèles nationaux et eurogroupes d'intérêts professionnels: l'action de l'Union dans la culture in Culture at conflicts* n. 28/1997, Parigi, p. 125-145.

²⁶ La scelta della base giuridica va effettuata in base allo scopo principale del provvedimento comunitario. Si veda la sentenza della Corte di Giustizia del 23 febbraio 1999, causa C-42/97 in Racc., 1999, pp. I-869 ss.

²⁷ W. MAURUS, *The "culture clause" in article 151, par. 4 TCE and its implications for the policies of the European Union*, in E. BANÚS, B. ELÍO (eds), *Actas del VI Congreso "Cultura Europea"-Pamplona, 25-28 octubre 2000*, Thomson Aranzadi, 2001, pp. 721-725).

²⁸ Pongy (M. PONGY, *Entre modèles nationaux et eurogroupes d'intérêts professionnels: l'action de l'Union dans la culture in Culture at conflicts* n. 28/1997, Parigi, p. 141) sottolinea come «le coût de négociations longues nécessaires à la formation du consensus, favorisant la pratique du marchandage et aboutissant généralement au dégageement du plus petit dénominateur commun, requises par le vote à l'unanimité, est considerable».

²⁹ La *ratio* di tale previsione sarebbe da rinvenirsi nell'articolo 94 TCE, il quale attribuisce al Consiglio il potere di adottare direttive volte al riavvicinamento delle legislazioni nazionali a condizione che abbiano una incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune. Secondo alcuni autori il legislatore comunitario con tale previsione mostra di non essere stato pienamente conscio della rilevanza della cultura in ambito economico (S. OGGIANU, *Disciplina Pubblica delle attività artistiche e culturali*, cit., p. 13).

³⁰ Sul ruolo del *soft law* si veda L. SENDEN, *Soft law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford, 2004.

³¹ Adottato con la Decisione 719/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 marzo 1996, in *GUCE* L 99 del 20 aprile 1996, pp. 42 ss.

³² Il programma Arianna aveva il precipuo obiettivo di favorire la diffusione di opere letterarie (romanzi, racconti, saggi, opere di storia letteraria, biografie, opere teatrali, poesie) di origine europea, segnatamente grazie alla traduzione e alla promozione della lettura. Si veda *amplius* A. VILLANI, F. MUSSI, G. SAEZ, S. VACCARO, *La produzione*

significativi. Un sensibile progresso è stato operato col programma Cultura 2000³⁴ giacché esso agisce in chiave “generale”, costituendo da un lato il principale strumento di programmazione e finanziamento in materia, e d’altro lato configurandosi come attuazione organica dell’art. 151. Ulteriore passo in avanti verrà fatto col programma pluriennale unico Cultura 2007³⁵, attuato per il periodo compreso tra il gennaio 2007 e il dicembre 2013, che si configura come programma più completo, riunendo in un solo strumento finanziario i vari aspetti della cooperazione culturale, e che si prefigge di sostenere la mobilità transnazionale dei lavoratori del settore culturale, di incoraggiare la circolazione di opere d’arte, di favorire il dialogo interculturale, in quanto scambio fondato sull’apertura e sull’uguaglianza tra culture. Parallelamente, peraltro, l’Unione sostiene organismi e reti di cooperazione culturale che promuovono l’integrazione europea e la creazione di una società civile europea, nonché nomina, dal 1985, una o più capitali della cultura³⁶.

Facendo, infine, riferimento al combinato disposto degli articoli 151 par. 4 e 87 par. 3, lettera d)³⁷ si individua il carattere del tutto peculiare della stessa azione culturale, ovvero quella “eccezione culturale”³⁸, in cui si sostanzia l’esclusione della cultura dalla sfera puramente economica³⁹. L’articolo 87 dichiara, infatti, la compatibilità di aiuti di stato destinati a promuovere la cultura col mercato comune; la giustificabilità di siffatti aiuti, configurabili anche come agevolazioni fiscali o finanziamenti agevolati, è peraltro assai discussa⁴⁰, in quanto costituirebbe una deroga provvisoria alle regole stabilite dai trattati in materia di libero scambio e libera

artistica e culturale e i suoi attori: l’intervento pubblico al tempo della democrazia e dello Stato sociale, Franco Angeli Ed., Milano, 1997

³³ Istituito con Decisione 2228/97/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1997, in *GUCE* L 305 del 8 novembre 1997, pp. 31 ss.

³⁴ Adottato con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 508/2000/CE, del 14 febbraio 2000, in *GUCE* L 63 del 16 marzo 2000, pp. 1 ss.

³⁵ Cfr. Proposta di decisione quadro del parlamento e del Consiglio che istituisce il programma Cultura 2007, del 14 luglio 2004, COM(2004) 469, in <http://europa.eu.int/eur-lex>.

³⁶ Inizialmente concepita come un’iniziativa intergovernativa, questa manifestazione è diventata un’azione propriamente comunitaria con la decisione 1419/1999 CE, del 25 maggio 1999, in *GUCE* L 166 del 1 luglio 1999, pp. 1 ss.

³⁷ Tale deroga al principio di incompatibilità degli aiuti statali è stata introdotta Trattato di Maastricht conferma la prassi seguita dalla Commissione di autorizzare tale tipo di aiuti sulla base dell’articolo 87 par. 3 lett. c) (A. BLASI-F. MUNARI, *Art. 87 in Trattati dell’Unione Europea e della Comunità Europea*, A. Tizzano (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 2004, pp. 592-608).

³⁸ L’eccezione culturale deve intendersi «come possibilità di mantenere politiche europee e nazionali di quote di programmazione e di aiuti finanziari in alcuni settori di rilievo culturale sottraendole ai negoziati commerciali sui beni e sui servizi» S. FOA, W: SANTAGATA; *Eccezione Culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate* in *Aedon-rivista di arti e diritto on line*, 3/2002, www.aedon.mulino.it.

³⁹ M. BLIN, *L’Europe et la culture*, cit., p. 63.

⁴⁰ Alcuni autori (M. BLIN, cit., p. 63) affermano con forza la necessità (oltre che la mera configurabilità) dell’eccezione culturale, mentre altri ritengono che si tratti di misure protezionistiche: cfr. M. WAELBROEK, *Cultura y Proteccionismo en la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7/2000, pp. 7-14. Sul rapporto tra cultura e mercato e sulla teoria dell’eccezione culturale. Si veda *amplius* L. WOODS, *The application of competition Rules to state Aids for Culture* in AA. VV. *Culture and market: can Europe reconcile unity and diversity?*- Acts of the ERA Annual Congress-Trier 3th /4th December 2004P. TRONQUOY, *Culture, État et marché*, in *Cahiers français* 2003, n. 312, Janvier-février, p. 1-99 ; A. VILLANI, F. MUSSI, G. SAEZ, S. VACCARO, *La produzione artistica e culturale e i suoi attori: l’intervento pubblico al tempo della democrazia e dello Stato sociale*, Franco Angeli Ed., Milano, 1997; S. REGOURD, *A proposito dell’eccezione culturale*, in www.attac.it, 20 giugno 2003.

concorrenza⁴¹. In un primo tempo la Corte di Giustizia ha escluso che la tutela di interessi culturali potesse di per sé essere ragione sufficiente di deroga⁴² dei principi del trattato; una prima apertura si riscontra⁴³ nella sentenza *Groener*⁴⁴, sviluppata poi, soprattutto in ordine alla libera prestazione dei servizi, in sentenze successive⁴⁵. Negli ultimi anni, facendo peraltro riferimento anche al dettato dell'articolo 151 TCE, si è passati dalla concezione dell'eccezione culturale alla più complessa (e comprensiva) nozione di diversità culturale⁴⁶, sulla base della quale concepire un sistema di aiuti statali finanziari, non configgenti con le norme del mercato comune. Ovvero è stata la protezione della diversità culturale, che, fino ad ora (ed è legittimo chiedersi se dopo l'entrata in vigore della Convenzione in discorsi la prospettiva non muti radicalmente), ha agevolato l'esercizio della competenza statale in materia culturale, in qualche misura "sottraendo la materia oggetto dell'eccezione alle decisioni degli organi comunitari" e costituendo un "fattore di decentramento delle competenze" ovvero un "limite alla centralizzazione delle decisioni culturali"⁴⁷. Avendo riguardo al trattato costituzionale non appare difficile inferire come il rispetto e la tutela positiva della diversità culturale siano divenuti valori europei fondamentali, all'interno di un sensibilizzato contesto internazionale: si pensi all'articolo I-3, al Preambolo della Carta di Nizza⁴⁸, oggi parte integrante del trattato costituzionale, all'articolo II-82.

⁴¹ S. FOA, W. SANTAGATA; *Eccezione Culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate* in *Aedon-rivista di arti e diritto on line*, 3/2002, www.aedon.mulino.it.

⁴² Si veda in proposito la sentenza della Corte di Giustizia, dell'11 luglio 1985, *Cinétique*, C-64/84, in *Racc.*, 1985 pp. 2605 ss.

⁴³ D. CHALMERS, E. SZYSZCZAK, *European Union Law-vol II: Towards a European Polity?*, Ashgate, Dartmouth, 1998, p. 89.

⁴⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del, *Groener c. Minister for Education* C-397/87, in *Racc.*, 1990, pp. I-3967 ss.

⁴⁵ Si può ivi citare il caso *Bond van Adverteerders* (sentenza della Corte di Giustizia del 26 aprile 1998, causa C-352/85, in *Racc.*, 1998, p. 2085) in cui la Corte, pur respingendo le istanze del governo olandese, in ordine ad alcune restrizioni, ritenute sproporzionate, rispetto al principio di libera prestazione dei servizi, introdotte nell'ambito della radiodiffusione a garanzia della natura pluralistica del sistema, ha nel contempo affermato la giustificabilità di misure restrittive a tutela di interessi culturali. Si veda anche la sentenza della Corte di Giustizia del 1997 *Vereinigste Familiarpresstungs- und Vertriebs GmbH v Bauer Verlag*, C-368/95, in *Racc.*, 1997, pp. I-3689 ss. In questo caso sono state ammesse a tutela della libertà di stampa e della diversità delle restrizioni alla libera circolazione di beni e servizi.

⁴⁶ Regourd sottolinea come la nozione di diversità «tende sempre più nettamente a sostituirsi a quella di "Eccezione Culturale" proprio quando - ironia della storia, o turba della memoria collettiva - una tale sostituzione terminologica, e semantica, proposta nel dicembre 2001 da Jean-Marie Messier, aveva provocato una vera e propria tempesta mediatica, e costituì un il punto massimo nella spirale di contestazioni che avrebbero portato all'allontanamento di Messier dall'Impero Vivendi Canal-Plus». Egli tuttavia ritiene che «qualunque siano i rischi semantici della nozione di "Eccezione" culturale, questa è dotata di un chiaro significato e di una evidente efficacia giuridica: la non applicazione dei principi della liberalizzazione commerciale alle opere cinematografiche e audiovisive, sulla base di una logica di eccezione fondata sul carattere culturale delle suddette opere. La nozione di "diversità culturale", invece, è sprovvista di pertinenza giuridica: non può che rivestire un carattere "proclamatorio" o "declamatorio", sprovvista quindi di efficaci» (S. REGOURD, *A proposito dell'eccezione culturale*, cit.). In realtà questa posizione pare essere in parte superata, almeno se si ha riguardo al testo della Convenzione in discorso.

⁴⁷ S. FOA, W. SANTAGATA; *Eccezione Culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, cit.

⁴⁸ Il primo riferimento alla dimensione culturale contenuto del Preambolo è ad una dimensione culturale che si compone di molteplici e quindi differenziate eredità P. BILANCIA, F. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pp. 37 ss.

La Convenzione, almeno nel progetto attualmente oggetto di trattativa da parte degli Stati⁴⁹, consta di 34 articoli e prevede quattro allegati e si presenta complessa, non tanto nella sua struttura, quanto piuttosto nei contenuti, invero ancora provvisori, dato che sono presenti, per numerosi articoli, versioni opzionali. Vale la pena, nella consapevolezza che i lavori sono *in fieri*, di esaminare, seppure per linee generali, il testo attuale alla vigilia della terza fase di negoziati.

La prima notazione, senza dubbio positiva, è che la Convenzione non si sottrae ad oneri definitivi e non lascia al solo interprete l'arduo compito di inferire la nozione di diversità culturale attraverso l'interpretazione sistematica. Invero, nell'attuale testo (all'articolo 4, che sarà nuovamente oggetto di discussione nella terza fase di negoziati), sono state espunte la definizione di "cultura"⁵⁰ e quella di "capitale culturale", presenti invece nel progetto preliminare del luglio 2004. E' stata, invece, appunto, ulteriormente precisata la definizione diversità culturale⁵¹, definizione "operativa"⁵², ampia, puntuale ma non "fissa", almeno nell'intenzione degli estensori, dovendosi tener conto del fatto che l'oggetto stesso della Convenzione è costantemente in evoluzione. Certo con ciò si realizza un apprezzabile passo in avanti, pur nella consapevolezza che tale concetto rimane di per sé complesso e ambivalente. Vengono date, poi, le definizioni di espressioni culturali (allo stato attuale si hanno due opzioni alternative) e di beni e servizi culturali. La qualificazione "culturale" di questi ultimi, secondo la Convenzione, deriva dal fatto che: sono prodotti del lavoro umano, sia esso industriale, artigianale o artistico, e richiedono per la loro produzione un esercizio creativo, che posseggono significato simbolico che conferisce ad essi un valore culturale

⁴⁹ Il Progetto completato nel luglio 2004 dal gruppo di esperti è stato oggetto di osservazioni da parte degli Stati durante la prima fase negoziale (tra il 20 e il 24 settembre 2004) e rivisto nel dicembre 2004 dal *Drafting Committee*.

⁵⁰ Nel testo precedente, del luglio 2004, CLT/CPD/2004/CONF.201/2 (in <http://unesco.org>) era data al seguente definizione: «"Culture" refers to the set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of society or a social group and encompasses in addition to art and literature, lifestyles, ways of living together, value systems, traditions and beliefs».

⁵¹ L'attuale testo, CLT/CPD/2005/CONF.203/6 (in <http://unesco.org>) prevede: "Cultural diversity" refers to the manifold ways in which the cultures of social groups and societies find expression. These expressions are passed on within and among societies and are not necessarily confined by national borders. From the diverse forms taken by culture over time and space stem the uniqueness and plurality of the identities and [cultural expressions] of the peoples and societies that make up humankind. Cultural diversity is made manifest not only through the varied ways in which the cultural heritage of humankind is expressed, [protected] augmented and transmitted to future generations but also through the variety of [cultural expressions] which are borne by [cultural goods and services] as well as through diverse modes of production, dissemination, distribution and consumption, whatever the means and technologies used. (*Former Article 4.2*). Rispetto alla formulazione i cambiamenti sono di carattere redazionale e si ritiene mirino a rendere maggiormente preciso il concetto.

Risulta senza dubbio interessante notare la differenza rispetto ad esempio all'articolo 1 della dichiarazione del 2001, in cui si dà una definizione assai meno precisa: "Culture takes diverse forms across time and space. This diversity is embodied in the uniqueness and pluralità of identities of the groups and societies making up humankind. As a source of exchange, innovation and creativity, cultural diversity is as necessary for humankind as biodiversity is for nature [...]".

⁵² Si legge infatti nel già citato Rapporto del Direttore generale del luglio 2004 (vedi supra nota): «*The definitions selected are purely operational, and are intended to facilitate joint understanding among the States Parties throughout this process, which has a precise and limited goal. That is why, for example, the terms "culture" and "cultural diversity" were not approached in the full range of their acceptations and manifestations, but only in relation to the term "cultural expressions", which are notably transmitted by means of "cultural goods and services", having due regard for the Universal Declaration of Human Rights*».

indipendentemente dal valore economico, generano o possono dar luogo a proprietà intellettuale. Assai rilevante è poi la nozione di politiche culturali, che segue quella di industrie culturali⁵³ e che si presenta assai ampia, comprensiva tutte le politiche che coinvolgono espressioni culturali⁵⁴. La prima parte della Convenzione designa obiettivi (articolo 1) e principi guida (articolo 2). Attualmente vi sono due opzioni per quanto concerne il primo alinea dell'articolo 1, mentre gli obiettivi previsti sono in totale nove e si presentano tra loro complementari, in generale concernenti la conservazione e la promozione della diversità culturale, lo sviluppo delle politiche culturali e l'incoraggiamento del dialogo interculturale nonché della cooperazione internazionale. L'attuale testo dell'articolo 2 prevede un primo paragrafo che riunisce il principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁵⁵, un successivo paragrafo che prevede il principio dell'accesso ad un ampio ventaglio di espressioni culturali; il paragrafo 3 sancisce l'eguale dignità e il rispetto di tutte le culture mentre il paragrafo 4 prevede la complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo. Sono stati inoltre codificati il principio della solidarietà e cooperazione internazionale e dello sviluppo culturale sostenibile, l'apertura e la proporzionalità delle politiche culturali: in particolare quest'ultima norma è stata redatta in due versioni opzionali⁵⁶. I principi, per loro stessa natura, hanno potenzialmente una portata di per sé espansiva, capace di applicarsi anche a realtà fattuali ulteriori o non perfettamente coincidenti rispetto a quelle cui stanno guardando gli estensori del *draft* e la loro problematicità, almeno in riferimento al contesto comunitario, appare, invero, non ridimensionata dalla ormai incontestata apertura della Comunità al rispetto della diversità culturale, e pare accrescersi esponenzialmente se, nel rispetto del principio interpretativo *magis ut valeat*, si tragga da essi il massimo contenuto normativo: basti pensare al principio della sovranità statale, di cui al paragrafo 8.

L'ambito di applicazione è definito all'articolo 3 e si presenta, almeno in questo stadio, assai esteso in quanto la Convenzione si applica a tutte le politiche e le misure che abbiano un impatto sulla

⁵³ La definizione descrittiva proposta dalla Convenzione senza dubbio non recepisce la forte problematicità intrinseca dell'industria culturale ben sottolineata da R. J. NEUWIRTH, *The Cultural Industries: A Clash of basic values?*, in F. PALERMO, G. N. TOGGENBURG (eds), *European Constitutional values and Cultural Diversity*, cit., pp. 87 ss.

⁵⁴ "Cultural policies refer to policies, which [address or affect] whether at the local, national, regional or international level, any aspect of the [cultural expressions] of an individual, community, or society, including the creation, production, distribution, dissemination of, and access to [cultural goods and services]. (*Former Article 4.7; original text*)".

⁵⁵ "No one may invoke the provisions of this Convention in order to infringe human rights guaranteed by international law or to limit the scope thereof. Cultural diversity can be [protected] and promoted only if fundamental freedoms such as freedom of expression, information and communication as well as the ability of individuals to choose [cultural expressions] are guaranteed. (*Former principles 1 and 2*)".

⁵⁶ La prima opzione prevede: "When States adopt measures to support the diversity of [cultural expressions] they should seek to promote, in an appropriate manner, openness to the other cultures of the world and to ensure that these measures are geared to the objectives pursued under the present Convention".

La seconda invece recita: "States, when adopting measures that they deem relevant to support the diversity of [cultural expressions] at the national level, should guarantee, in an appropriate manner, openness to other cultures of the world and ensure that these measures are adapted to the objectives of the present Convention" (*Former Principle 8*).

diversità culturale, e quindi non solo alle politiche specificamente culturali come previamente definite: questo certo dà conto dell'incidenza notevole che si avrà nell'ambito del contesto europeo una volta ratificata la Convenzione. La parte centrale del progetto convenzionale prende in considerazione diritti e obblighi degli Stati: accanto ad una clausola generale *ex* articolo 5, che peraltro, almeno in una delle opzioni proposte, riafferma la sovranità statale in materia di politiche culturali, sono previste norme che disciplinano diritti e obblighi sia a livello nazionale (sviluppo delle politiche culturali, promozione della creazione e dell'accesso alla cultura, rispetto della proprietà intellettuale, informazione e trasparenza, istruzione e sensibilizzazione del pubblico, partecipazione della società civile), sia a livello internazionale, in particolare con riferimento alla cooperazione internazionale⁵⁷. L'articolo 15 del progetto, nella prima versione del luglio 2004, prevedeva un Osservatorio sulla diversità culturale, come organo di monitoraggio: durante il dibattito molti Stati si sono dichiarati sfavorevoli ad una struttura di questo tipo, preferendo l'attribuzione di tali compiti ad un organo già esistente, addirittura lo stesso segretariato dell'UNESCO. Peraltro vale la pena di chiedersi se a livello europeo non sia il caso di creare un'apposita agenzia o invero di attribuire questa funzione alla nascita di una agenzia per i diritti dell'uomo⁵⁸. Il progetto preliminare istituisce, inoltre, tre organi per seguire i lavori: Assemblea generale, Comitato intergovernativo e Gruppo consultivo (articoli 20-22). Quest'ultimo è un organo indipendente che risponde sia al Direttore generale che al Comitato intergovernativo e può agire al fine di incoraggiare gli stati contraenti nell'adozione di politiche mirate alla tutela della diversità culturale. E' prevista altresì una procedura di soluzione delle controversie (articolo 24, che verrà ampiamente discusso nella terza fase delle negoziazioni) per regolare le questioni d'interpretazione o di applicazione della Convenzione, in tre fasi: negoziato, mediazione o buoni uffici, a scelta, arbitrato mediante un tribunale ad hoc UNESCO (opzione disciplinata compiutamente nell'allegato 3 della Convenzione) o tramite la Corte internazionale di giustizia, o procedura di conciliazione *ad hoc* definita dalla Convenzione all'allegato 4. Presenta, a questo stadio dei lavori, ancora due opzioni, l'articolo 19 che riguarda l'articolazione tra la *ferenda* Convenzione UNESCO e gli altri strumenti internazionali.

⁵⁷ Si vedano gli articoli dal 6 al 11. Per quanto riguarda l'articolo 8 che prevede il dovere di protezione delle forme di espressione culturale più vulnerabili è prevista un'ulteriore discussione in sede di ultima fase di negoziazione.

⁵⁸ Da tempo si parla della creazione di tale agenzia peraltro nell'ambito di un tentativo di razionalizzazione e riforma del sistema delle agenzie comunitarie. Si può ivi ricordare che la creazione di questa agenzia era ventilata già nel 2003: si vedano in proposito le conclusioni del Consiglio Europeo tenutosi a Bruxelles il 12 e il 13 dicembre del 2003 (in <http://ue.eu.int>), che in realtà configurano la suddetta agenzia come sviluppo dell'attuale Osservatorio sulla xenofobia e sul razzismo, creato nel 1997.

Alla luce di quanto esposto fino ad ora si può certo affermare che la Convenzione vada configurandosi –almeno in potenza- come strumento giuridico flessibile, ma incisivo, all’interno dei processi evolutivi dell’ordinamento europeo.

Formalmente la Commissione provvederà, per le materie di competenza comunitaria, ad assicurare che le norme convenzionali siano compatibili con *l’acquis*, con gli obiettivi, le procedure e le misure delle pertinenti politiche comunitarie, che Comunità e Stati mantengano la possibilità di preservare e attuare le proprie politiche culturali, ma anche a garantire la preminenza del diritto comunitario rispetto alle disposizioni della Convenzione; per quanto riguarda i settori di competenza condivisa, la Commissione negozierà insieme agli Stati e in modo che le posizioni eventualmente assunte durante i negoziati siano oggetto di un accordo comune preliminare degli stessi Stati membri. Con il nuovo codice di condotta⁵⁹ si affida, in particolare, alla Presidenza il ruolo di presentare e negoziare a nome degli Stati membri posizioni comuni, raggiunte nel corso del processo di coordinamento per quanto riguarda, nella sostanza, tutte materie di competenza statale esclusiva o condivisa. La Commissione ha assunto il compito di negoziare e presentare le posizioni comunitarie in ogni materia “che rientra principalmente o esclusivamente nell’ambito di competenza della Comunità”⁶⁰, non prima però di aver individuato numerose norme che trovano una base giuridica differente rispetto all’articolo 151 TCE. Numerose disposizioni del progetto paiono incidere sulla libera circolazione delle persone, in particolare dei lavoratori nell’ambito del mercato interno dell’UE (titolo III, capitolo 1 del TCE, in particolare l’articolo 39), sulle questioni d’immigrazione (titolo IV del TCE), o ancora sui negoziati presso l’Organizzazione mondiale del commercio (OMC) per l’apertura dei mercati europei nei confronti dei lavoratori del settore culturale che prestano un servizio temporaneo in settori culturali specifici, ovvero in materie commerciali ove sussiste la competenza esclusiva della Comunità (articolo 133 del TCE). La dimensione concernente la cooperazione internazionale, presente in numerose disposizioni dell’attuale testo di Convenzione, in particolare gli articoli 12-15, potrebbe certo creare obblighi a livello comunitario o pesare sull’elaborazione delle prossime generazioni di programmi e di azioni di cooperazione, in particolare nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo.

Facendo riferimento alla trasversalità dell’oggetto convenzionale, peraltro difficilmente negabile vista la stessa ampiezza delle norme del progetto di Convenzione, “parcellizzando” il fenomeno culturale, la Commissione finisce per avocare a sé poteri decisionali, *in primis* proprio in sede negoziale, assai incisivi. Il fatto che molti degli articoli della Convenzione finiscano per avere

⁵⁹ Codice di Condotta tra Consiglio, Stati membri e Commissione sui negoziati nell’ambito dell’UNESCO, relativi alla Convenzione sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche del 28 gennaio 2005, 5768/05 CULT 4.

⁶⁰ Si veda il già menzionato codice di condotta.

una base giuridica diversa dall'articolo 151 TCE, e quindi per ricadere in settori quantomeno di competenza concorrente, implica che le decisioni che possono essere prese in sede convenzionale dalla Comunità necessiteranno, a monte, della sola maggioranza qualificata e non dell'unanimità. Pare dunque consolidarsi la tendenza, più o meno giustificata (o giustificabile), a superare i limiti di un'azione di coordinamento *strictu sensu*, e conseguentemente ad "aggirare" i limiti strutturali e dei vincoli procedurali che l'articolo 151 TCE impone. Dal punto di vista per così dire "politico" o sostanziale, questo pare portare, in prospettiva, ad un'estensione ulteriore delle politiche comunitarie non culturali ma di ambito culturale, e non certo solo in previsione del rispetto dell'articolo 2 par. 4 della Convenzione, che prevede il principio di complementarietà degli aspetti economici e culturali dello sviluppo.

Conformemente al mandato, ma ulteriormente limitativo della sovranità degli Stati membri, il codice di condotta prevede che sia la Presidenza a portare avanti i negoziati per le materie di competenza statale⁶¹. La rappresentanza esterna bicefala che può essere prevista per rispondere ad esigenze di coerenza non è un caso eccezionale ma la cosa che stride è sicuramente la peculiarità della materia culturale. Inoltre si rinvia agli strumenti comunitari del Consiglio le questioni sulle quali non vi è accordo nel quadro del coordinamento comunitario locale (da operarsi a Parigi a norma del punto 1 del Codice di condotta). Solamente in via eccezionale e solo dopo aver proceduto al debito coordinamento, uno stato membro diverso da quello che esercita la Presidenza può prendere parola durante i negoziati: tale possibilità è peraltro ritenuta non opportuna dalla Commissione, la quale, nell'allegato 2 al codice dichiara formalmente, di rammaricarsi "che una simile possibilità sia prevista, in quanto ciò rischia di mettere a repentaglio l'unità della rappresentanza della CE" e ne sottolinea il carattere eccezionale. Come *extrema ratio*, esperite tutte le procedure di coordinamento, il punto 7 prevede, ove necessario, che gli Stati membri possano "esprimere il proprio punto di vista". Peraltro è proprio su questo punto che in allegato a tale codice di condotta vi è una dichiarazione delle delegazioni Irlandese, Greca e del Regno Unito, che osservano come la devoluzione al Consiglio delle questioni su cui non c'è accordo deve essere applicata "tenendo conto di quanto è realistico nel contesto dei negoziati e in modo da garantire che la Comunità e gli Stati membri siano in grado di promuovere e difendere la meglio i loro interessi in tali negoziati". A parte l'evidente natura politica di questa dichiarazione e l'altresì evidente difficoltà di trasposizione fattuale, può notarsi come ad emetterla siano da un lato il Regno Unito, uno degli Stati che fino ad ora si è mostrato più restio nei confronti dell'Europa⁶², che però, d'altro

⁶¹ Codice di Condotta tra Consiglio, Stati membri e Commissione sui negoziati nell'ambito dell'UNESCO, relativi alla Convenzione sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche del 28 gennaio 2005, 5768/05 CULT 4.

⁶² Tra l'altro, il Regno Unito è stato anche uno degli stati che si era opposto all'introduzione dell'articolo 128 nel Trattato di Maastricht R. CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, 2004, Part

canto porta avanti da tempo una normazione multiculturale⁶³; d'altro lato la Grecia che ha al suo interno problemi da fronteggiare soprattutto con le minoranze religiose⁶⁴. Le dichiarazioni di tali Stati trova un contrappeso nella dichiarazione della Commissione di cui all'allegato 3, in cui si sottolinea il carattere eccezionale di questa possibilità. Di fatto, inoltre, il coordinamento previsto, pur concernendo politiche di interesse comune ed i cui obiettivi sono condivisi praticamente da tutti i paesi membri, pare caratterizzarsi da un lato come assorbimento di competenze nazionali da parte della comunità e d'altro lato come attuazione al massimo grado del principio di unità della rappresentanza internazionale. Questo appare lampante anche avendo riguardo alla previsione per cui, in caso di competenze "inscindibilmente connesse", la Presidenza e la Commissione si accorderanno su chi di loro rilascerà eventuali dichiarazioni in sede convenzionale.

Il sostanziale assorbimento delle competenze in materia culturale nel novero di altre competenze esclusive della comunità e la presenza come ente "unitario" in sede internazionale sembra dare conto del tentativo della Comunità/Unione di "completare la costruzione giuridica della propria soggettività"⁶⁵, mostrando di voler giocare a pieno il ruolo di "*entrepreneur politique ou d'animateur*"⁶⁶.

Verona, 30 aprile 2005

I- Ch. 2; cfr. M. PONGY, *Entre modèles nationaux et eurogroupes d'intérêts professionnels: l'action de l'Union dans la culture* in *Culture at conflicts* n. 28/1997, Parigi, p. 131.

⁶³ Scrive in proposito Piccone Stella «La Gran Bretagna si segnala per una cultura politica di grande tolleranza nei confronti degli usi e delle abitudini delle molteplici minoranze che ospita, ma è ancora esposta agli effetti negativi della particolare reattività della cultura anglosassone alle differenze di origine» e prosegue sottolineando come in Gran Bretagna le leggi contro la discriminazione siano state «irrobustite con interventi non obbligatori a favore dei gruppi svantaggiati». (S. PICCONE STELLA, *Esperienze multiculturali. Origini e problemi*, Carocci Editore, Roma, 2004, p. 31).

⁶⁴ Ciò è stato evidenziato nell'ultimo rapporto (il terzo, il quale "fotografa" la situazione fino al dicembre 2003 e che è seguito al secondo rapporto, pubblicato nel giugno del 2000) dell'ECRI dell'8 giugno 2004 (in http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-ountry_approach/Greece/third_report_Greece.pdf). Cfr. R. COPPOLA, L. TROCCOLI (a cura di), *Minoranze, laicità, fattore religioso. Studi di diritto internazionale e di diritto ecclesiastico*, Cascucci Editore, 1995, pp. 123-127.

⁶⁵ A. VIGNUDELLI, *Il ruolo dello Stato tra Regioni e Unione Europea (Lo Stato nazionale da categoria giuridica a tipologia storiografica?)*, in www.forumcostituzionale.it/contributi/titoloV4.htm.

⁶⁶ M. PONGY, *Entre modèles nationaux et eurogroupes d'intérêts professionnels: l'action de l'Union dans la culture*, in *Culture at conflicts* n. 28/1997, Parigi, p. 130.