

**L'azione negoziale europea in sede UNESCO:
unità della rappresentanza internazionale vs. problematicità del riparto di competenze in materia culturale**

di Delia Ferri *

1. Introduzione

Lo scorso ottobre 2005 si è svolta a Parigi la 33ma Conferenza Generale dell'UNESCO nell'ambito della quale è stata definitivamente approvata[1] la Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, aprendosi con ciò la fase ulteriore di firma e ratifica da parte degli Stati.

Il testo della Convenzione, che entrerà in vigore dopo la ratifica da parte di 30 Stati, è il risultato di un complesso negoziato e di lavori durati ben due anni. Vale la pena di ricordare che risale all'ottobre 2003 la raccomandazione dell'*Esecutive Board*[2], adottata in seno alla 32^{ma} sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO su impulso dei Ministri facenti capo all'INCP (*International Network on Cultural Policy*), in cui si esplicita la volontà di predisporre e adottare uno strumento giuridico vincolante volto alla tutela, intesa nel senso più pregnante del termine, della diversità culturale[3]. Il testo preliminare redatto da un Comitato di quindici esperti è stato vagliato, emendato e modificato in più parti durante la fase di negoziazioni intergovernative e infine presentato alla Conferenza generale per la discussione prima in sede di Commissione, poi in Plenaria[4].

In particolare la discussione è avvenuta lo scorso 17 ottobre all'interno della IV Commissione, come inizialmente previsto dal Calendario della Conferenza Generale, nonostante fosse stata presentata dagli USA, in apertura dei lavori, una formale richiesta di anticipazione della discussione, al fine di disporre di un arco temporale più ampio per la trattazione e l'analisi del testo. Unitamente a tale richiesta, è stata rigettata anche la proposta (sempre statunitense) di contestuale costituzione di un gruppo di lavoro informale, attivo parallelamente e separatamente rispetto alla Commissione stessa.[5] Invero, va sottolineato che queste richieste non giungevano inaspettate, non essendo mai stato un mistero che la delegazione americana, pur avendo fin dall'apertura dei negoziati partecipato molto attivamente, non condivideva nella sostanza il risultato normativo cui si era pervenuti[6], e manifestava un palese disagio nei confronti del testo stesso, disagio che si è trasformato in un voto negativo in sede di approvazione della Convenzione nell'Assemblea Plenaria. Infatti, il voto in plenaria ha avuto luogo lo scorso 20 ottobre ed ha visto gli Stati Uniti praticamente isolati nel contrastare la Convenzione, dato che la maggioranza degli Stati (anche quelli che a seguito del voto hanno messo in evidenza lacune ambiguità del testo) ha comunque ritenuto di appoggiare la Convenzione.

Anche nella fase finale, come già era stato nelle fasi intergovernative, l'UE si è mostrata protagonista dal punto di vista politico e soprattutto unita. La mediazione procedurale degli interessi comunitari e statuali avvenuta in sede UNESCO appare l'estrinsecazione di un processo continuo e dinamico di integrazione istituzionale. In effetti la condivisione dell'impianto assiologico della Convenzione, rispecchiato e rispecchiabile nell'articolo I-3, nell'articolo II-82 del Trattato Costituzionale, ha portato prima a regole operazionali poi a modalità operative che realizzano *de facto* tale integrazione.

Invero, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 300 TCE[7], a tutti i negoziati ha partecipato anche la Commissione Europea, in rappresentanza della Comunità. Nella sua Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 27 agosto 2003[8], e successivamente nella Raccomandazione al Consiglio[9] del settembre 2004, essa aveva, infatti, sottolineato la stringente 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. 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 2004, e adottata il 16 novembre dal Consiglio dell'Unione. Nel gennaio 2005 è, infine, stato approvato in sede di Coreper un Codice di condotta tra Consiglio, Stati membri e Commissione sui negoziati nell'ambito dell'UNESCO[10], con lo scopo precipuo di conferire direttive di negoziato.

Ivi si può, seppure assai brevemente, ricordare che, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia[11], quando le norme di un testo convenzionale ricadano nell'ambito di competenze comunitarie, o entro un'area già ampiamente regolata da norme comunitarie[12], 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 materie per le quali ha adottato "norme comuni". Anzi si è spinto 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»[13]. Nel caso di specie, come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, 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 esclusive[14]. La Corte di Giustizia ha affermato che in casi in cui siano negoziati "accordi misti"[15] -quale è la 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 Comunità[16], 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.

Se, da un lato, dunque la Convenzione, per il suo stesso contenuto, pare porsi come strumento ulteriore nella direzione di un'integrazione europea rispettosa della diversità, d'altro lato, anche avendo riguardo alle modalità con cui è avvenuta la negoziazione, si inferisce agevolmente come sia prospettabile una ricaduta sensibile sul sistema delle competenze.

In tale scritto si cercherà pertanto di riflettere su alcuni aspetti problematici in materia di riparto di competenze in ambito culturale tra Comunità/Unione e Stati membri, senza addentrarsi in una complessa dissertazione sul significato giuridico che pare rivestire tale partecipazione[17]. Può tuttavia rilevarsi come, laddove si concepisca l'Unione come un articolato sistema di gestione della complessità, tale Convenzione appaia quale emergente termine di raffronto nella costante ricerca di equilibri giuridici all'interno del contesto comunitario.

2. La Convenzione: brevi considerazioni sul testo

Il testo[18] della Convenzione[19] è rimasto pressoché inalterato rispetto alla versione approvata lo scorso giugno a seguito della Terza fase di negoziati intergovernativi[20] e consta di 35 articoli, e due allegati, uno concernente la procedura di conciliazione in caso di disaccordo sull'applicazione e l'interpretazione delle norme convenzionali, e uno contenente la risoluzione finale proposta dal Giappone, col supporto dell'Afghanistan[21].

Nessuno dei molti (ben ventotto) emendamenti[22] proposti dagli USA è stato approvato[23]. Tali emendamenti concernevano praticamente tutto il testo convenzionale (anche titolo e Preambolo) ma *de facto* miravano a reintrodurre, attraverso aggiustamenti testuali, sintattici o lessicali e attraverso la riscrittura dell'articolo 20[24], la subordinazione della Convenzione agli altri strumenti giuridici internazionali, già esclusa nelle precedenti fasi negoziali, risultando con ciò modificatori della sostanza giuridica della Convenzione (e degli equilibri politici tanto faticosamente raggiunti lo scorso giugno 2005).

Le censure avanzate dagli Stati Uniti si sono accompagnate a rilievi procedurali e soprattutto ad una critica di fondo del testo elaborato, in quanto non corrispondente all'originario mandato e prima ancora alla Costituzione UNESCO[25], perché afferente a materie commerciali, e porta d'ingresso per misure protezionistiche configgenti con le norme WTO[26].

Lungi dal giustificare la netta opposizione statunitense, il giurista non può negare che il portato normativo è "più che culturale", come dimostra la partecipazione ai negoziati della Commissione Europea[27]. Il *punctum dolens* risiede nel fatto che la cultura è, essa stessa, un "processo dinamico"[28], ed ha, sarebbe fuorviante negarlo, un forte risvolto economico (e conseguentemente commerciale); risvolto che questo testo, peraltro, non manca, seppure in misura velata, di sottolineare, laddove per esempio statuisce il legame tra cultura e sviluppo (art. 1 lett. f), ovvero laddove esplicitamente prevede il principio della complementarietà tra aspetti economici e culturali dello sviluppo (art. 2 par. 5), ovvero, ancora, laddove si parla di industrie culturali come destinatari ultimi delle misure di promozione previste dalla Convenzione (art. 6 lett. c). In effetti, fuorviante sarebbe negare che proprio tali misure che gli Stati (si veda l'art. 1 lett. h) saranno chiamati a prendere in ottemperanza alla norme convenzionali presumibilmente avranno un contenuto in parte (anche se non solo) economico. La diversità culturale può essere protetta efficacemente nel momento in cui il soggetto può liberamente creare o fruire di un contenuto culturale differente, e questa libertà non è certo (solo) una libertà negativa. La protezione stessa, e *a maiori* la promozione, implicano misure positive, attuative, utilizzando una terminologia familiare per il costituzionalismo italiano, del principio di eguaglianza sostanziale. Peraltro va anche

sottolineato che la Convenzione "invita" gli Stati a porre in essere tali misure, ma non predisponendo alcun meccanismo sanzionatorio, riduce in maniera consistente l'impatto delle norme convenzionali.

Una 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. In particolare la definizione diversità culturale[29], definizione "operativa"[30], 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[31] e, proprio per questo, inevitabilmente ambiguo.

L'attuale testo dell'articolo 2 prevede un primo paragrafo che riunisce il principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, fortemente voluto dall'UE, un successivo paragrafo che prevede il principio di sovranità, che ribadisce il potere sovrano degli Stati per quanto concerne l'adozione di misure e politiche per promuovere la diversità culturale all'interno del loro territorio; il paragrafo 3 sancisce l'eguale dignità e il rispetto di tutte le culture mentre il paragrafo 5 prevede la complementarietà 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[32].

L'ambito di applicazione è definito all'articolo 3 e si presenta assai esteso in quanto la Convenzione si applica a tutte le politiche e le misure correlate alla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, e quindi, giocoforza, non solo alle politiche specificamente culturali come previamente definite. Ciò certo dà conto dell'incidenza notevole che si avrà nell'ambito del contesto europeo una volta ratificata la Convenzione.

La parte centrale del testo convenzionale prende in considerazione diritti e obblighi degli Stati: accanto ad una clausola generale ex articolo 5, che peraltro 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 internazionale.

La Convenzione istituisce, inoltre, tre organi per seguire i lavori: Assemblea che riunisca le parti contraenti, Comitato intergovernativo e Gruppo consultivo (articoli 22-24). 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 25) per regolare le questioni d'interpretazione o di applicazione della Convenzione, in tre fasi: negoziato, mediazione o buoni uffici, a scelta, Comitato di Conciliazione (disciplinato nell'Allegato alla Convenzione).

Ampiamente discusso, e niente affatto gradito agli Stati Uniti, è stato l'articolo 20 che riguarda le relazioni tra la neonata Convenzione UNESCO e gli altri strumenti internazionali e stabilisce il principio di non subordinazione ovvero di *mutual supportiveness* e *complementarità*, lasciando sostanzialmente aperto il problema, di cui si è fatto cenno, della compatibilità con norme WTO.

La volontà di mettere a tacere le critiche statunitensi, avanzate anche da altri Stati[33] e sempre respinte al mittente sia dal Presidente del Comitato Intergovernativo che dalla maggioranza dei membri UNESCO, è sicuramente la *ratio* prima della già menzionata Risoluzione giapponese allegata al testo della Convenzione. Unica nel suo genere (non risulta si siano adottate altre risoluzioni di questa portata, almeno in campo di convenzioni UNESCO), quella proposta dal Giappone e approvata in sede di Commissione IV e poi di Plenaria, si pone come risoluzione interpretativa accessoria, quasi una sorta di "interpretazione autentica" della Convenzione. In essa si esplicitano la consapevolezza che il testo pertiene il settore della cultura e che l'UNESCO, in quanto unica agenzia che si occupa di materie culturali all'interno del sistema delle Nazioni Unite, è l'organizzazione competente ad adottare la Convenzione, ma anche la necessità di procedere all'attuazione delle norme in essa contenute in maniera conforme ai principi e agli obiettivi della Costituzione UNESCO.

Se a livello politico la risoluzione è stata sicuramente importante, addirittura la *conditio sine qua non* dello stesso voto favorevole del Giappone[34], a livello giuridico suscita non poche perplessità: la circostanza che la Convenzione

concerna la cultura è assolutamente implicito (addirittura scontato), la competenza dell'UNESCO appare altrettanto scontata, visto quanto stabilito dalla Costituzione dell'organizzazione sia nel preambolo che nell'articolo 1. Anzi questa risoluzione che, a prima vista potrebbe apparire semplicemente superflua, ha il grave difetto di ingenerare ancor più dubbi sulla reale portata delle norme in essa contenute, o meglio sugli "effetti collaterali" di queste, addirittura finendo con l'avvalorare ciò che vorrebbe negare.

Inoltre, è forse scontata l'osservazione che, in astratto, l'attuazione della Convenzione non farà che amplificare quella cosiddetta "eccezione culturale", alterando il circolo non sempre virtuoso del libero scambio[35]: si apre (e non appare risolvibile *ex ante*) il problema della giustificabilità di misure prese in ottemperanza della Convenzione ma che violano le norme WTO[36]. Si ritiene che si dovranno valutare sul campo, *case by case*, tali eventuali contrasti, anche in base a come si tradurranno nella pratica le procedure di *follow up* previste dalla Convenzione UNESCO.

La situazione europea appare senza dubbio molto più difficile, perché il possibile (se non probabile) contrasto si inserisce in un contesto di normazione stratificata: escludendo l'effetto diretto delle norme convenzionali[37], da un lato si dovrà valutare sotto il profilo competenziale il soggetto tenuto a porre in essere le norme applicative delle disposizioni *de quo*, d'altro lato tali norme non dovranno contrastare col quadro normativo comunitario, né violare le libertà economiche stabilite dai trattati. Nondimeno saranno la cartina tornasole per verificare, ancora una volta la coesistenza del sistema europeo col sistema WTO, ferma restando[38] la mancanza di effetto diretto delle norme WTO in sede europea[39]

3. Il riparto di competenze in materia culturale

Prima di procedere nell'analisi critica, pare opportuno, seppure 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[40]. 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[41], il conferimento alla Comunità Europea di una competenza specifica in materia di cultura si è avuto, però, solo nel 1992, 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 (ex Titolo IX, art. 128).

L'articolo 151 TCE definisce gli obiettivi principali 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, in base alla quale 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"[42]. 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. Duplice appare, quindi, la funzione della norma[43]: la prima, di più immediata percezione, attiene alla definizione della portata del contributo comunitario allo sviluppo della cultura sia nella proiezione interna del processo di integrazione europea, grazie all'indicazione della doppia direzione nella quale l'azione culturale va sviluppata, sia in quella esterna, in virtù della facoltà attribuita alla Comunità di cooperare con paesi terzi e organizzazioni internazionali; la seconda funzione, enfatizzata dall'uso del plurale "culture", a carattere orizzontale, mira a connotare la Comunità

come entità destinata a coniugare il pluralismo culturale degli stati membri con il retaggio culturale comune[44].

L'articolo 151, inteso come norma programmatica[45], non autorizza a sviluppare un'azione culturale autonoma[46] ma stabilisce un principio di complementarità in tale materia, ovvero riafferma il principio di sussidiarietà[47]. Questa norma non pregiudica, tuttavia, l'emanazione di atti con base giuridica diversa[48], anzi implicherebbe un obbligo, giuridico anche se non (direttamente) giustiziabile[49], 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 membri, 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 membri[50], è previsto l'utilizzo della procedura di codecisione[51] 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*[52], soprattutto risoluzioni e conclusioni del Consiglio dei ministri, implicando un vero e proprio fenomeno di parcellizzazione delle fonti.

Facendo poi riferimento alle politiche comunitarie[53] 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 Caleidoscopio[54], Arianna[55] e Raffaello[56] rappresentano gli esempi più significativi. Un sensibile progresso è stato operato col programma Cultura 2000[57] 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 2007[58], 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[59]. 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 cultura[60].

Il Trattato di Maastricht, pur con prescrizioni in qualche modo fragili, non si è, dunque, limitato a fare della cultura un settore specifico[61], ma ha introdotto l'obbligo per l'UE di prendere in considerazione gli aspetti culturali all'interno delle sue politiche.

Facendo, infine, riferimento al combinato disposto degli articoli 151 par. 4 e 87 par. 3, lettera d)[62] si individua il carattere del tutto peculiare della stessa azione culturale, ovvero quella "eccezione culturale"[63], in cui si sostanzia l'esclusione della cultura dalla sfera puramente economica. 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 discussa[64], in quanto costituirebbe una deroga provvisoria alle regole stabilite dai trattati in materia di libero scambio e libera concorrenza. Peraltro, se in un primo tempo la Corte di Giustizia ha escluso che la tutela di interessi culturali potesse di per sé essere ragione sufficiente di deroga[65] dei principi del trattato; una prima apertura si riscontra[66] nella sentenza *Groener*[67], sviluppata poi, soprattutto in ordine alla libera prestazione dei servizi, in sentenze successive[68].

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 culturale[69], sulla base della quale concepire un sistema di aiuti statali finanziari, non configgenti con le norme del mercato comune[70]. 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 discorso 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"[71].

Avendo riguardo al trattato costituzionale non appare difficile inferire come il rispetto e la tutela positiva della diversità

culturale siano divenuti valori europei fondamentali[72], all'interno di un sensibilizzato contesto internazionale[73]: si pensi all'articolo I-3, al Preambolo della Carta di Nizza[74], oggi parte integrante del trattato costituzionale, all'articolo II-82. La diversità culturale pare assurgere definitivamente a prerequisito per la realizzazione della libertà economica, per il libero scambio, acquisendo una dimensione costituzionale, nel senso più pregnante del termine.

4. Prospettive di impatto sul riparto di competenze tra Stati membri e Unione Europea

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. Ciò pare essere dimostrato dalla circostanza che, in sede di negoziati, la Comunità abbia assunto un ruolo, come si avrà modo di argomentare in prosieguo, predominante, dimostrando di aver definitivamente recepito l'idea di una politica culturale "positiva"[75], come imprescindibile sviluppo di quella cosiddetta "negativa", consistente nella limitazione (anche se non eliminazione!) dell'uso di strumenti politici nazionali potenzialmente capaci di alterare i meccanismi del libero mercato interno[76].

Formalmente la Commissione ha provveduto, per le materie di competenza comunitaria, ad assicurare che le norme convenzionali fossero compatibili con l'*acquis*, con gli obiettivi, le procedure e le misure delle pertinenti politiche comunitarie. Per quanto riguarda i settori di competenza condivisa, la Commissione ha invece negoziato 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. A seguito dell'approvazione del codice di condotta, approvato nel gennaio 2005[77], la Presidenza ha svolto un ruolo negoziale preminente, essendole stato *de jure* conferito il ruolo di presentare e negoziare a nome degli Stati membri posizioni comuni, raggiunte nel corso del processo di coordinamento (tenutosi localmente prima di ogni incontro dei membri UNESCO) per quanto riguarda, nella sostanza, tutte materie di competenza statale esclusiva o condivisa.

La Commissione ha quindi assunto, fin dall'inizio, il compito di negoziare e presentare le posizioni comunitarie in ogni materia "che rientra principalmente o esclusivamente nell'ambito di competenza della Comunità"[78], non prima però di aver individuato numerose norme che trovano una base giuridica differente rispetto all'articolo 151 TCE. In effetti, numerose disposizioni della Convenzione paiono incidere (almeno potenzialmente) 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 il WTO 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 può infatti 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 della 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 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. Ciò, però, pare scopertamente lesivo del riparto di competenze stabilito dal trattato, o, se si vuole, ne impone *de facto* uno diverso.

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 aveva previsto che fosse la Presidenza a portare avanti i negoziati per le materie di competenza statale[79]. 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 in questo codice, ampiamente attuato durante tutta la fase negoziale, si rinviavano agli strumenti comunitari del Consiglio le questioni sulle quali non vi fosse stato accordo nel quadro del coordinamento comunitario locale (operato 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 esercitava la Presidenza avrebbe potuto prendere parola durante i negoziati: tale possibilità fin dall'inizio ritenuta non opportuna dalla Commissione, non è peraltro stata mai utilizzata. Come *extrema ratio*, esperite tutte le procedure di coordinamento, il punto 7 prevedeva, ove necessario, che gli Stati membri potessero "esprimere il proprio punto di vista". Peraltro era stato proprio su questo punto che, in allegato a tale codice di condotta, erano state presentate le dichiarazioni delle delegazioni Irlandese, Greca e del Regno Unito, in cui si osservava come la devoluzione al Consiglio delle questioni su cui non ci fosse stato accordo doveva essere applicata in modo da garantire che la Comunità e gli Stati membri fossero in grado di promuovere e difendere al 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 state da un lato il Regno Unito, uno degli Stati che fino ad ora si è mostrato più restio nei confronti dell'"Europa"^[80], che però, d'altro canto porta avanti da tempo una normazione multiculturale^[81]; d'altro lato la Grecia che ha al suo interno problemi da fronteggiare soprattutto con le minoranze religiose^[82]. Nondimeno va oggi detto che nessuna di queste opzioni è stata utilizzata; l'Unione Europea, dando prova di una reale coesione, ha parlato davvero con una sola voce e sia la Presidenza lussemburghese che quella britannica hanno mantenuto nell'ultima e più delicata fase negoziale una forte unità, nonostante le differenze, difficili da "comporre", sussistenti tra gli Stati membri, in materia di politica culturale.

5. Valutazioni conclusive

La garanzia della diversità culturale, di cui questa Convenzione è una prima estrinsecazione, pare dunque rendere contingente l'esigenza di rinegoziare, *in primis* a livello di competenze, i termini di un già di per sé complesso rapporto fra identità giuridica europea, che va costruendosi, ed identità statuali. L'adempimento degli obblighi convenzionali sembra implicare, inoltre, *de facto* un positivo processo di armonizzazione delle legislazioni degli stati membri, costituendo un salto verso la creazione di un sistema culturale uniforme.

E' in tale ottica che pare doversi valutare la partecipazione comunitaria a questi negoziati: questo strumento vincolante diretto alla tutela e promozione della diversità culturale si ritiene imporrà all'Unione una valutazione più sistematica delle azioni che essa intraprenderà in materia culturale, intesa da un lato come prodromica verifica di conformità dell'attività delle istituzioni comunitarie nel loro complesso alle norme della Convenzione, e d'altro lato come assunzione di nuovi oneri di intervento anche economico oltreché normativo. E proprio per quanto attiene al tessuto normativo, se è chiaro che non potrà essere organicamente "revisionato", ciò che dovrà effettivamente farsi sarà un'interpretazione adeguatrice delle norme in modo da poter attuare una fattiva tutela e promozione, nella sua accezione pienamente prescrittiva, della diversità culturale, in un gioco complesso di *check and balances*.

Emerge, pertanto, una concezione delle politiche culturali come assolutamente trasversali e ne consegue un'erosione dell'ambito di applicazione dell'articolo 151 come base giuridica, ma soprattutto il superamento fattuale anche del processo decisionale basato sull'unanimità. Alla luce di ciò resta da chiedersi quali siano gli scenari futuri in materia e la risposta a tale domanda non appare certo agevole. L'articolo III-280 ripropone, infatti, almeno *de jure*, l'articolo 151, configurando una competenza culturale "di sostegno", e richiedendo ancora l'unanimità. Il legislatore comunitario dovrebbe avere un ruolo meramente accessorio, intervenendo solo per sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, che dovrebbe consentire a fianco della sovranità nazionale, una sorta di sovranità collettiva in settori strategici comuni. Anche laddove si acceda ad un'interpretazione evolutiva e sistematica pare arduo rinvenire in essa la norma formale legittimante una politica culturale fattiva, peraltro come quella che la stessa Convenzione imporrebbe di porre in essere.

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

** Il presente articolo, che giunge a conclusione del percorso negoziale che ha portato all'approvazione della Convenzione *de quo*, è il frutto della partecipazione diretta alla terza fase di negoziazioni (maggio-giugno 2005) e alla fase finale di discussione e approvazione della Convenzione, al seguito della Delegazione italiana presso l'UNESCO. Un vivo ringraziamento va dunque all'Ambasciatore italiano S.E. Giuseppe Moscato, altresì Vice-Presidente della IV Commissione in sede di Conferenza Generale, al Consigliere Patrizio Fondi che hanno reso possibile la mia partecipazione. Un grazie speciale va anche alla Dott. ssa Federica Mucci, esperto giuridico del MAE, per la grande

disponibilità e il prezioso aiuto. Ogni valutazione espressa è strettamente personale.

*Sul tema sono già stati pubblicati un breve studio preliminare alla vigilia della terza fase di negoziati intergovernative e una cronaca successiva all'approvazione della Convenzione all'interno del Bollettino on line a cura del CDE-Università degli Studi di Verona (D. FERRI, La Partecipazione Dell'UE ai negoziati per la Convenzione Unesco sulla diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche. Alcune considerazioni de iure condendo, Bollettino del CDE n. 10/Aprile 2005-Università degli Studi di Verona, in http://centri.univr.it/giuris/cde/bollettino/bollettino_05.05.pdf; D. FERRI, La diversità culturale come fattore (potenziale e problematico) di omogeneizzazione giuridica. Appunti e spunti a margine dell'approvazione della convenzione Unesco sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, Bollettino del CDE n. 10/Ottobre 2005-Università degli Studi di Verona in http://centri.univr.it/giuris/cde/bollettino/bollettino_09.05.pdf). E' stato inoltre pubblicato un articolo più ampio lo scorso ottobre 2005 all'interno dell'EDAP, *European Diversity and Authonomy Papers*, edito dall'Accademia Europea di Bolzano. D. FERRI, *EU Participation In The Unesco Convention On The Protection And Promotion Of The Diversity Of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*, 3 *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 3/2005, www.eurac.edu/edap).*

[1] L'approvazione da parte della Plenaria dell'UNESCO è avvenuta col voto favorevole di 148 Stati, 2 voti contrari (USA e Israele) e 4 astensioni. Da registrare anche la circostanza che alcuni Stati, pur presenti, non abbiano esercitato il loro diritto di voto. Si veda www.unesco.org.

Cfr. anche http://europa.eu.int/comm/culture/portal/action/diversity/unesco_process_fr.htm

[2] 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>).

[3] *Va altresì ricordato comunque che 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 veda amplius A.M. LAULAN, *Le lent mûrissement du concept de diversité culturelle à l'UNESCO*, in *Problèmes politiques et sociaux*, Settembre 2004, pp. 38-42. Cfr. Il testo della 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>). Invero ove poi sottolineato che la Convenzione de quo si pone come strumento vincolante complementare rispetto alle Convenzioni UNESCO sul patrimonio immateriale del 2003, quella sul patrimonio naturale del 1972 e quella più risalente concernente la prevenzione del trasferimento illegale di beni culturali.*

[4] La formulazione presentata alla Conferenza Generale è il frutto dei lavori del Comitato di esperti governativi, incontratosi tre volte tra il settembre 2004 al giugno 2005. Cfr. *Preliminary Report by the Director General setting out the situation to be regulated and the possible scope of the regulating action proposed, accompanied by the preliminary draft of a Convention on the protection of diversity of cultural contents and artistic expressions*, Doc. 33 C/23, del 4 Agosto 2005, distribuito a tutti i delegati alla 33ma Conferenza Generale, in sede di Commissione.

[5] Nonostante il rifiuto di costituzione della commissione parallela, sia il Presidente della IV Commissione, che molti Stati, o gruppi di Stati (in particolare l'UE), hanno dato piena disponibilità a continuare il dialogo sul testo con gli USA. Da segnalare in proposito che la Presidenza britannica di turno all'UE ha, in sede UNESCO, svolto un'importante ruolo

di contatto con gli USA: sul piano politico le strette relazioni tra Gran Bretagna e USA hanno infatti favorito il continuo dialogo e confronto giuridico, senza però che si addivenisse al mutamento della posizione statunitense.

[6] Già al termine della terza fase di negoziati era stata manifestata dalla delegazione statunitense la propria contrarietà alla Convenzione così come redatta. Cfr. D. FERRI, *EU Participation In The Unesco Convention On The Protection And Promotion Of The Diversity Of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*, 3 *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 3/2005, www.eurac.edu/edap, p. 10. Si veda inoltre G. F. WILL, *Dimitted Nod to "Diversity"*, in www.washingtonpost.com; A. RIDING, *U.S. Stands Alone on UNESCO Cultural Issue*, in www.nytimes.com. Va anche sottolineato che le ragioni ultime del voto contrario degli USA possono trovare una spiegazione nella differente concezione di cultura (J. RIGAUD, *Europe/Etas Unis: deux conceptions différentes de la culture*, in *Problemès politiques et socieaux*, Settembre 2004, pp. 25-26). Si veda altresì J. BAER, *La bataille européenne pour savegarder l'exception culturelle*, in *Problemès politiques et socieaux*, Settembre 2004, pp. 32-35.

[7] 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>).

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

[9] 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>.

[10] 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.

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

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

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

[14] 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.

[15] 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.

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

[17] Fin da ora può sottolinearsi come la partecipazione ai negoziati appaia, almeno in potenza, un ulteriore tentativo dell'Europa di "adattare" le proprie istituzioni alla "pluralità", e per ciò stesso sia prova del costante tentativo di evoluzione qualitativa delle strutture giuridiche dell'Unione. Pare potersi ritenere che, laddove la Comunità come ente si appresti a discutere uno strumento che *in re ipsa* mira a tutelare e promuovere (binomio ormai inscindibile) la diversità culturale come espressione precipua del pluralismo democratico, essa stessa recepisca la necessità di una ormai

imprescindibile prospettiva di riconoscimento del valore di tale diversità anche nel proprio ordine giuridico-istituzionale. Si può, infatti, in via del tutto prodromica, rilevare come il valore della diversità culturale non possa essere né unico né assorbente e purtuttavia, si ritiene, debba concepirsi quale realmente espressivo del principio di eguaglianza sostanziale. Cfr. C. PICIOCCHI, *La prescrittività culturale degli ordinamenti giuridici tra ordinamenti statali e Unione Europea*, in *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, F. PALERMO, R. TONIATTI (a cura di), Trento, 2004, pp. 211 ss.

[18] Pubblicato on line sul sito dell'UNESCO www.unesco.org e contenuto nel *Draft Report of Commission IV*, Doc. 33 C/84 Prov. (33 C/COM.IV/2).

[19] Il titolo attuale è quello proposto al termine della Terza fase di negoziati intergovernative, diverso rispetto al titolo originariamente proposto ovvero *Convenzione sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche*.

Si veda anche P.L. PETRILLO, *Unesco, approvata la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità culturali*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/diversita_culturali/index.html

[20] D. FERRI, *EU Participation In The Unesco Convention On The Protection And Promotion Of The Diversity Of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*, 3 *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 3/2005, www.eurac.edu/edap.

[21] Il testo, che è stato modificato sulla base di un'intesa raggiunta con il Canada e favorita dalla stessa UE, è contenuto nel Doc. 33 C/COM.IV/DR.3 Rev.

[22] Documento presentato in Commissione e consegnato a tutti i delegati 33 C/COM.IV/DR.4 (COM. IV), e 33 C/COM.IV/DR.4 Corr. (COM. IV).

[23] La mancata approvazione delle proposte di emendamento degli USA era stata ampiamente preannunciata, infatti la stragrande maggioranza dei membri UNESCO, *in primis* la stessa UE si era dichiarata anche informalmente, contraria ad una modifica che risultava peraltro essere alla fine pressoché unilaterale. Invero il 17 ottobre 2005, su esplicita richiesta dell'Ambasciatrice americana S.E. L. Oliver, gli emendamenti sono stati votati ad uno ad uno. Tutti sono stati rigettati riscontrando infatti una media di 140 voti contrari, dai 2 (USA e Israele) ai 5 voti contrari, mentre una piccola quota variabile di stati si è astenuta (da 3 a 6).

[24] Tale articolo che regola appunto i rapporti con gli altri strumenti giuridici internazionali stabilisce i principi di "*mutual supportiveness, complementarity and non.subordination*".

[25] Adottata a Londra il 16 Novembre 1945, disponibile on line sul sito dell'UNESCO (www.unesco.org) e pubblicata in *Basic Texts- 2004 Edition*, UNESCO Ed., Paris, 2004 pp. 7 ss.

[26] Al termine dei lavori della Commissione IV, gli Stati Uniti si sono dichiarati, cfr. *Draft Report of Commission IV*, Doc. 33 C/84 Prov. (33 C/COM.IV/2), "extremely disappointed with the decision that has just been taken. We have explained in great detail, we have very serious concerns about the potential of the Draft Convention to be misinterpreted in ways that might impede the free flow of ideas by word and image as well as affect other areas, including trade...".

[27] Non si può non ricordare come molte norme fossero state fin dal principio individuate in sede europea come afferenti non tanto e non solo all'articolo 151 quanto alle competenze in senso lato "commerciali" ovvero all'*acquis communautaire*. Vale la pena di ricordare che 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" (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) 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 (WTO) 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.

[28] Questo testo certo appare sufficientemente elastico per recepire la dinamicità del concetto di cultura e in modo tale che sia sempre adeguabile al mutevole contesto sociale globale.

[29] Cfr. Draft Report of Commission IV, Doc. 33 C/84 Prov. (33 C/COM.IV/2).

[30] 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*».

[31] La letteratura sul punto è assai ricca e variegata. Si vedano a titolo esemplificativo W. KYMLICKA, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, New York, 1989; J. MARTIN, *Multicultural societies: a comparative reader*, Sable Publishing, Sydney, 1987; J. RAZ, *Multiculturalism: a liberal perspective*, in *Dissent*, Winter 1994, pp. 67-79; A. GUTMAN, *Multiculturalism*, Princeton University Press, Princeton 1994; C. TAYLOR, *Multiculturalismo*, Anabasi, Milano, 1994.

[32] Cfr. Draft Report of Commission IV, Doc. 33 C/84 Prov. (33 C/COM.IV/2)

[33] A margine dell'approvazione molti Stati (solo per citarne alcuni, Filippine, Iraq, Corea, Canada), pur avendo votato a favore si sono pronunciati sottolineando la necessità di sciogliere al più presto le ambiguità testuali della Convenzione.

[34] Si veda a questo proposito il *Draft Report of Commission IV*, Doc. 33 C/84 Prov. (33 C/COM.IV/2) distribuito ai partecipanti alla Conferenza Generale il 20 ottobre 2005 e in particolare l'*Annex-Explanation of vote on Item 8.3*. In tale documento viene riportata la dichiarazione del Giappone unitamente a quella di altri Stati nella quale si legge: "... We support the adoption of this Convention on the premise that our draft resolution 33C/DR.3.Rev. will be adopted. The purpose of our Draft Resolution is to confirm that this Convention pertains to the field of culture, and that the measures to be taken in accordance with this provisions shall not compromise the rights and the obligations under international instruments in other fields".

[35] J. BAER, *La bataille européenne pour savegarder l'exception culturelle*, cit., p. 33.

[36] Interessante è la lettura di una riflessione *ex ante* sulla compatibilità di uno strumento giuridico sulla diversità culturale I. BERNIER, H. RUIZ-FABRI, *Les aléas juridiques d'une convention sur la diversité*, in *Problèmes politiques et sociaux*, Settembre 2004, pp. 103-105.

[37] L'esclusione dell'effetto diretto sembra potersi affermare avendo riguardo a quanto affermato più volte dalla CGCE, la quale ha affermato che tale effetto deve riconoscersi solo alle norme che non siano soggette ad implementazione. Si veda la sentenza T-115/94, *Opel Austria*, in ECR II-39, C-162/00 *Pokrzeptowich-Meyer*, ECR I-1049. Sul punto si legga N. LAVRANOS, *Legal Interaction between decision of international Organizations and European law*, E.L.Publishing, Gronigen, 2004, pp. 32 ss.

[38] La mancanza dell'effetto diretto di queste norme in sede europea recentemente riaffermata dalla CGCE nella sentenza C-342-03, *Spagna c. Consiglio*, del 10 Marzo 2005 (in senso conforme alla consolidata giurisprudenza europea, cfr. C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, in E.C.R. I-8395). Si veda in proposito M.A. YOUNG, *WTO Undercurrents at the Court of Justice*, in *European Law Review*, Ottobre 2005, pp. 711-723.

[39] Lunghi dall'affrontare una tematica così complessa quale il rapporto tra WTO e Unione Europea, si rimanda all'autorevole dottrina in materia: *ex multis* N. LAVRANOS, *Legal Interaction between decision of international Organizations and European law*, cit., pp. 36 ss.; K.J. KUILWIJK, *The ECJ and the GATT Dilemma: Public Interest*

versus Individual Rights?, Nexed Ed. A.P., Washington DC, 2003, pp.45-57; G. DE BURCA, J. SCOTT, *The EU and the WTO. Legal and Constitutional Issues*, Oxford-Portland Oregon, 2001.

[40] R. CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, 2004, Part I- Ch. 2

[41] M. BLIN, *L'Europe et la Culture*, Sénat, Paris, 2001, p. 7. Quest' Autore ricorda come nel 1972 la Commissione abbia pubblicato un *memorandum* concernente le prospettive d'azione comunitaria nel settore culturale. Di poco successiva è la creazione in seno alla Commissione di un servizio incaricato di occuparsi dei problemi del settore culturale, precursore dell'attuale DG cultura. Blin individua però l'origine dell'intervento culturale con l'elaborazione, immediatamente successiva alla creazione della commissione parlamentare per gli affari culturali e la gioventù, di un capitolo finanziario nel bilancio comunitario intitolato "spese relative all'azione culturale". Il Consiglio dei ministri europei della cultura cominciò a riunirsi in maniera informale nel 1982 e formalmente solo due anni più tardi. La Commissione, ricorda l'Autore, ha sempre sottolineato l'azione in campo culturale complementare a quella degli Stati membri (si veda la Comunicazione della Commissione, *Communication on Stronger Community Action in the Cultural Sector*, del 12 febbraio 1982 in Bollettino CE 6/82). Che le basi politiche della riforma del 1992 risalgano proprio alle fasi d'avvio delle Comunità europee è sottolineato da molti in dottrina: B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 605; D. CHALMERS, E.SZYSZCZAK, *European Union Law-vol II: Towards a European Polity?*, Ashgate, Dartmouth, 1998 pp. 85 ss.; R. CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law*, cit; J. M.E. LOMAN, K.J.M. MORTELMANS, H.H. POST, J.S. WATSON, *Culture and Community Law Before and After Maastricht*, Kluwer, Deventer, 2002. In realtà la Comunità portava avanti azioni che influivano sul settore culturale inserendo dette misure nell'ambito di quelle relative alla regolamentazione del mercato comune. De Witte parla in proposito di una politica culturale positiva, che si sostanziava in provvedimenti diretti ad eliminare misure nazionali ostacolo allo sviluppo della libera circolazione di beni e servizi e nella contestuale sostituzione di queste con regole comunitarie. Ciò configurava un sostanziale tentativo di armonizzazione in campo culturale (B. DE WITTE, *Cultural Policy: The complementarity of negative and positive integration*, in Schwarze & Schermers (eds), *Structure and Dimensions of European Community Policy*, Baden Baden, Nomos, 1988, p. 195-204). Cfr. M. MARLETTA, *Art. 151 in Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, A. Tizzano (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 2004, p. 811.

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

[43] S. OGGIANU, *Disciplina Pubblica delle attività artistiche e culturali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 13.

[44] M. MARLETTA, *Art. 151 in Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, A. Tizzano (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 2004, pp. 808-811.

[45] 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.

[46] R. CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law*, cit. ; in B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 605 si parla di una «competenza che deve essere considerata integrativa di quella nazionale».

[47] 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.

[48] 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.

[49] 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).

[50] 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).

[51] Proprio il fatto che l'articolo in discussione preveda l'unanimità induce Blin (M. BLIN, *L'Europe et la Culture*, cit., p. 10) a parlare di una "*rédaction embarrassée*" che «manifeste sans doute la crainte de la plupart des Etats membres de voir la Communauté conduire une politique culturelle à la française, c'est à dire promue et contrôlée par l'Etat».

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. 128) sottolinea come nell'ambito di questa procedura sia centrale il ruolo del Parlamento, dimostratosi desideroso di sviluppare e preservare uno spazio culturale europeo diversificato. Il Parlamento, in cui peraltro spesso vengono alla luce «clivagés politiques transnationaux», secondo l'A., sostiene quasi sistematicamente le proposte della Commissione dirette a sviluppare l'intervento comunitario. Spesso gli emendamenti che quest'organo propone vanno nella direzione di una specificazione della dotazione finanziaria e della durata dei programmi e ciò induce spesso allo scontro con il Consiglio, organo intergovernativo per eccellenza ove si incontrano-scontrano esigenze statali e concezioni di politica culturale diverse, imponendo così il passaggio attraverso la procedura di conciliazione: «Si les clivages nationaux le disputent aux clivages politiques, signe de la double logique à l'oeuvre dans la mise en place d'un espace public européen a travers le Parlement, le Conseil constitue le lieu d'élection de la confrontation entre modèles nationaux d'intervention publique».

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

[53] Si veda inoltre *amplius* M. BLIN, *L'Europe et la culture*, cit., pp. 13 ss. In materia di politiche e normazione culturale la letteratura è ampia; senza pretese di completezza si possono ivi citare B. DE WITTE, *The Cultural Dimension of Community Law*, in *Academy of Eur. Law*, vol. IV, Book 1, London 1995; K. MORTELMANS - H. POST- S. WATSON, *Culture and Community Law*, Deventer-Boston 1992; J. MACMAHON, *Education and Culture in European Community Law*, the Athlone Press, London 1995; M. D'ANGELO, *Politiques culturelles en Europe*, Strasbourg 2000; M. D'ANGELO - P. VESPERINI, *Politiques culturelles en Europe: une approche comparative*, Strasbourg, 1998; S. LAPORTA, *Verso l'integrazione comunitaria: la cultura nella strategia dell'Unione Europea*, in *Dir. Economia*, Torino 2001, pp. 237 ss.; M. CORNU, I DE LAMBERTERIE, *Les politiques culturelles dans l'Europe communautaire. L'évolution du cadre juridique*, in *Etudes Internationales*, vol 27, n. 4 dec. 1996, pp. 743-768

[54] 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. Il programma Caleidoscopio, istituito a seguito dei favorevoli risultati di un analogo progetto pilota, era riferito alla creazione artistica contemporanea e alla diffusione delle culture europee, mediante il sostegno alle iniziative di rilevante dimensione, realizzate da almeno tre *partners* nazionali. L'ampio raggio d'azione ha permesso a Caleidoscopio di aiutare le arti dello spettacolo (danza, musica, teatro, opera), le arti plastiche e visive (pittura, scultura, architettura, fotografia, *design*) e la multimedialità quale mezzo di espressione artistica e di applicazione delle altre discipline. In particolare, Caleidoscopio finanziava due tipi di attività: da un lato gli avvenimenti e i progetti culturali realizzati in paternariato o in *network* e, dall'altro, la cooperazione europea di "grande respiro". Nel primo ambito operativo rientravano i progetti culturali e artistici proposti da esponenti di almeno tre Stati membri, che comportassero un lavoro creativo destinato alla diffusione del sapere o accrescessero gli scambi culturali e l'accesso dei cittadini alla cultura. Il secondo settore aveva il compito di sostenere i medesimi progetti ove fossero richiesti da almeno quattro Stati membri e comprendessero artisti, creatori, interpreti, operatori culturali sempre di almeno quattro Stati membri. I progetti in questione dovevano presentare la caratteristica di "significatività", cioè di "grande rilevanza e notevole impatto culturale e socio-economico" in ambito europeo.

[55] 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 artistica e culturale e i suoi attori: l'intervento pubblico al tempo della democrazia e dello Stato sociale*, Franco Angeli Ed.,

[56] 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., è rivolto alla tutela dei beni culturali e mira a valorizzare e conservare il patrimonio mobile e immobile, di garantirne l'accesso al pubblico e ad incentivare i progetti europei in questo settore.

[57] 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. (più di diciotto mesi dopo che la commissione europea aveva presentato la proposta), esso incoraggia la creazione, la conoscenza e la diffusione della cultura dei popoli europei (segnatamente nel settore della musica, della letteratura, dello spettacolo dal vivo, dei beni immobili e mobili e delle nuove forme espressive) promuovendo la cooperazione tra organismi e operatori culturali e le competenti istituzioni culturali degli Stati membri. Esso sostiene le iniziative che, per la loro portata e la dimensione europea, favoriscono lo sviluppo delle culture all'interno e all'esterno dell'Unione. Come già anticipato, Cultura 2000 rappresenta inoltre lo strumento unico di programmazione e di finanziamento (il suo *budget* era 167milioni di euro in cinque anni) delle attività culturali per il periodo 2000-2004. Attraverso questo programma l'Unione contribuisce economicamente alla realizzazione di progetti suggeriti dagli operatori del settore, siano essi amministrazioni pubbliche o privati, sotto forma di azioni specifiche caratterizzate dalla novità e dalla sperimentazione, o di azioni integrate all'interno di accordi di cooperazione.

[58] 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>.

[59] Come non sottolineare la connotazione "multiculturale" del programma che dunque si pone sulla linea di una sempre maggiore attenzione alla diversità culturale.

[60] 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.

[61] M. BLIN, *L'Europe et la Culture*, cit., p. 8.

[62] 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).

[63] 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.

[64] 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 stae 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.

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

[66] D. CHALMERS, E.SZYSZCZAK, *European Union Law-vol II: Towardsa European Polity?*, Ashgate, Dartmouth, 1998, p. 89.

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

[68] Si può 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 *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- 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.

Cfr., in riferimento alla politica cinematografica, A. HEROLD, *Between art and commerce: constitutional contradictions within the Framework of the EU Film Policy*, in F. PALERMO, G. N. TOGGENBURG (eds), *European Constitutional values and Cultural Diversity*, Quaderno n. 43, EURAC, Bolzano 2003, pp. 87 ss. Si veda invece, per quanto concerne gli audiovisivi, A. HEROLD, *EU Trade policy in the audiovisual field: from "cultural exception to "cultural diversity"*, in AA. VV. *Culture and market: can Europe reconcile unity and diversity?*- Acts of the ERA Annual Congress-Trier 3th /4th December 2004

[69] 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.

[70] Cfr. *amplius* L. MAYER-ROBITAILLE, *Le statut ambivalent au regard de la politique communautaire de concurrence des accords de nature culturelle et des aides d'Etat relatives à la culture*, in *Revue trimestrielle de droit europeen*, 3/2004, pp. 477-503.

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

[72] Non è un caso che si cominci anche a discutere di una "regolamentazione" della diversità, *in primis* culturale, in seno all'impresa e quindi si pongano le basi per una tutela sempre più effettiva. Testimonianza di questo è senza dubbio il Rapporto richiesto dalla Commissione sui costi e i vantaggi della diversità nell'impresa (cit. in *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union Europeenne en 2003*-http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm) i cui risultati sono stati presentati nel 2003).

[73] Si sono già menzionati i documenti che trattano della diversità culturale (vedi *supra*). Va poi ricordato che nelle costituzioni di nuovo varo viene spesso menzionato il valore della diversità culturale: si possono menzionare gli articoli 2 e 69 della Costituzione svizzera del 1999/2000 ma anche l'articolo 17 della costituzione finlandese. Va peraltro detto che non tutti i sistemi costituzionali sono sensibili al valore della diversità culturale: uno per tutti è quello francese. Si legga in proposito N. ROULAND, *La tradition juridique française et la diversité culturelle*, in *Droit et société*, 27/1994.

[74] 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.

[75] Circa le prospettive per la politica culturale europea si veda l'analisi di L. MISSIR DI LUSIGNANO, *Le défi d'une politique culturelle européenne: mythe ou réalité?*, in E. BANÚS, B. ELÍO (eds), *Actas del VI Congreso "Cultura Europea"-Pamplona, 25-28 octubre 2000*, Thomson Aranzadi, 2001, pp. 19-23.

[76] B. DE WITTE, *Cultural Policy: The complementarity of negative and positive integration*, cit.

[77] 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,

[78] Si veda il già menzionato codice di condotta (vedi *supra*).

[79] 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.

[80] 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 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.

[81] 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).

[82] 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-country_approach/Greece/third_report_Greece.pdf) in cui ancora si legge: «*In its second report, ECRI drew attention to difficulties encountered by minority religious groups in their religious practice, and took the view that considerable efforts were still required to guarantee their full enjoyment of freedom of religion and to promote a climate of tolerance. ECRI in particular called for the removal from Greek identity cards of any reference to religion*». Cfr. *amplius* C. L. ROZAKIS, *The international protection of minorities in Greece*; S. STAVROU, *Citizenship and protection of minorities*, in K. FEATHERSTONE, K. IFANTIS (eds), *Greece in a changing Europe, Between European integration and Balkan disintegration?*, Manchester University Press, 1996; 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.