Politica culturale europea

Dagli esordi al Trattato di Maastricht

È a partire dal dopoguerra che le politiche culturali – intese come intervento pubblico a sostegno del patrimonio artistico e storico, delle biblioteche e degli archivi, della creazione artistica, dello spettacolo dal vivo, del cinema e della radiotelevisione, dell'editoria – sono venute gradualmente costituendosi come una nuovo terreno di azione nell'ambito di un moderno "Stato sociale". Risalgono infatti a quegli anni i primi apparati amministrativi di intervento nell'organizzazione della cultura costituiti da parte dello Stato, sotto forma sia di agenzie culturali pubbliche ma relativamente autonome (e in quest'ambito è stato l'Arts council of Great Britain di John Maynard Keynes, fin dal lontano 1946, a segnare la strada), sia di veri e propri ministeri ad hoc (come il ministero francese della Cultura, creato sotto la presidenza di Charles de Gaulle nel 1959, e affidato ad André Malraux).

Gradualmente – nel corso degli anni Sessanta e Settanta – quasi tutti i paesi europei si conformavano ora all'uno ora all'altro di quei modelli, anche grazie all'azione di impulso e di stimolo svolte dall'United Nations educational, scientific and cultural organization (UNESCO) e dal Consiglio d'Europa, che hanno contribuito a una sempre più estesa presa di coscienza del ruolo che uno Stato moderno è tenuto a svolgere per garantire ai suoi cittadini – fra i diritti fondamentali – anche il diritto alla cultura. Va anche detto che – pur nella varietà di accenti e nelle differenze tra i modelli istituzionali e organizzativi addottati dai vari paesi – tutte le politiche culturali poste in essere partivano da un nucleo di obbiettivi sostanzialmente comuni: la conservazione del patrimonio ereditato dal passato; il sostegno alla creazione e all'innovazione artistica; una migliore diffusione della cultura, tale da assicurare una più ampia partecipazione

di tutti i cittadini.

In quegli anni, tuttavia, a brillare per la sua assenza dal palcoscenico della cultura, è stata, fra gli organismi supernazionali, proprio la Comunità economica europea: l'unica, pertanto, almeno potenzialmente in grado di dotarsi di strumenti di intervento per attuare delle politiche. Questa prudente cautela, questa riluttanza, sono tuttavia comprensibili, e vanno attribuiti principalmente a una mancata legittimazione, per la Comunità, a intervenire nel campo culturale: settore per il quale i Trattati di Roma non le attribuivano nessuna competenza. Ma a partire dagli anni Settanta, nonostante questo vuoto istituzionale, qualcosa si è messo lentamente in movimento anche in ambito comunitario.

Sul piano formale, i primi passi venivano compiuti dal Parlamento europeo, a cui va riconosciuto di aver svolto da sempre un ruolo precursore in materia di cultura, con l'approvazione, nel 1974 e nel 1976, di due Risoluzioni (v. Risoluzione) concernenti, rispettivamente, la salvaguardia del patrimonio artistico europeo e la creazione della Orchestra dei giovani della Comunità. Quanto alla Commissione europea, per progressi decisivi bisognerà attendere il 1985, con l'attribuzione a un Commissario per l'educazione e l'informazione – Carlo Ripa di Meana – di esplicite competenze anche in campo culturale, e con la successiva istituzionalizzazione dei Consigli dei ministri (v. Consiglio dei ministri) per la cultura degli stati membri, da tenersi a cadenza periodica.

Tra le comunicazioni approvate dal Consiglio dei ministri in quegli anni, va ricordata anzitutto quella sul Rilancio dell'azione culturale nella Comunità europea del 1987 (Commissione Europea, 1987): un tentativo ante litteram di organico Programma quadro per gli anni 1988-1992, che contava fra i suoi punti più qualificanti: la creazione di uno spazio culturale europeo, nel cui ambito assicurare, tra l'altro, la libera circolazione dei lavoratori culturali, maggiori

opportunità di lavoro nel settore, il miglioramento della condizione degli artisti: spazio culturale da conoscere e analizzare anche tramite adeguate indagini e statistiche; la promozione dell'industria culturale europea, in vista della protezione del costituendo Mercato unico europeo dall'invasione delle industrie extraeuropee, anche mediante una nuova Direttiva concernente le attività radiotelevisive, e tramite un potenziamento del Programma media (vedi oltre); la formazione culturale, in particolare nei campi del management culturale, del restauro del patrimonio, dei giornalisti e delle attività audiovisive; l'accesso alle risorse culturali, incentivando anche finanziariamente la conservazione del patrimonio artistico e storico europeo, nonché una serie di manifestazioni culturali: a questo proposito veniva raccomandato in particolare, per il suo valore altamente emblematico, il rafforzamento del programma Capitali europee della cultura.

È un fatto, tuttavia, che a questo alquanto lungimirante sforzo propositivo della Commissione non hanno corrisposto, da parte di molti Stati membri, comportamenti adeguati, tanto che il programma ha potuto essere attuato solo in parte, anche per l'esiguità delle risorse finanziarie messe a disposizione. Inoltre gli interventi in campo culturale di maggiore impatto concreto hanno dovuto necessariamente puntare su alcune forzature economicistiche, dettate dalla allora ineludibile esigenza di passare per le strette maglie del Trattato (v. anche Trattati). Il che è avvenuto agganciandosi alle politiche comunitarie già avviate in campo sociale (mobilità dei lavoratori culturali, miglioramento delle loro condizioni di vita e di lavoro) (v. Politica sociale), o economico (misure di regolamentazione del diritto d'autore e diritti affini, ecc.).

Va poi messa in rilievo l'esistenza di un comparto della cultura in cui l'intervento della Commissione è risultato da sempre più agevole: il comparto dei mezzi di comunicazione di

massa, considerati – proprio per la loro rilevanza industriale e per il loro notevole impatto economico e di mercato – allo stesso titolo degli altri beni e servizi economici. Nel loro ambito particolare attenzione è stata ovviamente riservata al mezzo economicamente più rilevante: la televisione, oggetto, fin dal 1987, di un esauriente Libro verde (v. Libri verdi). Su di esso si è successivamente basata, nel 1989, l'importante direttiva Televisioni senza frontiere, prevista dalla Comunicazione, che imponeva agli Stati membri di modificare parti delle loro legislazioni nazionali, onde consentire la libera circolazione dei programmi televisivi e dei connessi messaggi pubblicitari, nonché di attenersi a un nucleo minimo di regole condivise (come quelle attinenti alle cosiddette "quote" obbligatorie di prodotto televisivo europeo: quote peraltro, come è noto, ampiamente disattese) (v. anche Politica europea delle telecomunicazioni). L'azione comunitaria nel campo dei mezzi di comunicazione di massa trovava poi la sua espressione più matura nell'approvazione del Programma Media 1 riferito agli anni 1991-1995 (seguito poi da altri due programmi quinquennali) che è, per l'appunto, il primo e unico programma organico di sostegno approvato in materia culturale prima della formalizzazione istituzionale delle competenze. Esso prevede l'erogazione di contributi ad azioni tendenti sia a favorire la diffusione e la circolazione transnazionale di opere audiovisive europee all'interno e all'esterno dell'Unione europea, sia la produzione di opere indipendenti, e il sostegno all'innovazione tecnologica.

Tornando al piano formale, va infine messo in rilievo che alla vigilia dell'adozione del Trattato di Maastricht, nel 1992, la Commissione approvava una ulteriore, molto articolata Comunicazione: "Nuove prospettive per l'azione comunitaria in campo culturale" (Commissione europea, 1992). L'intento era quello di cogliere quell'importante opportunità istituzionale per porre le basi di un nuovo e più avanzato quadro di riferimento per le politiche culturali comunitarie. Non è infatti un caso se molte delle proposte contenute nella

Comunicazione del 1992 – che costituivano a loro volta un affinamento e una ulteriore specificazione di quelle già avanzate nella Comunicazione del 1987 – verranno trasfuse nel nuovo Trattato. Da notare che, tra tali proposte, figura anche quella di «tener conto degli aspetti culturali sin dal momento della definizione delle nuove politiche comunitarie», poi tradotta nel famoso comma 4 dell'art. 128: un comma generalmente considerato fra le novità più rilevanti in materia di cultura introdotte dal Trattato (vedi oltre).

L'istituzionalizzazione dell'intervento comunitario in campo culturale

All'inizio degli anni Novanta i tempi erano ormai maturi per un salto di qualità che riconoscesse anche formalmente alle politiche culturali europee il ruolo che esse erano venute man mano assumendo. Alla luce della crescente consapevolezza, nei paesi europei, del nesso sempre più stretto che lega cultura e sviluppo socio-economico nelle società industriali avanzate, la mancata legittimazione della Comunità a intervenire organicamente in questo campo veniva configurandosi infatti come una vera e propria impasse di natura politica, un ostacolo, tra l'altro, nel cogliere le nuove opportunità della "società dell'informazione". L'occasione veniva offerta, nel 1993, dalla revisione del Trattato (v. Revisione dei Trattati): con l'inserimento, nel Trattato di Maastricht, di uno specifico articolo ad hoc – l'art. 128 – l'intervento comunitario in campo culturale acquisiva pertanto, finalmente, una sua piena legittimità.

Alla base dell'art. 128 vi è l'idea di una cultura europea fondata sull'"unità nella diversità", ossia sul riconoscimento, da un lato, che il pluralismo delle culture nazionali vada preservato, in quanto costituisce l'essenza stessa della civiltà europea e della sua ricca articolazione, dall'altro, che tutte queste culture convergono su valori comuni, in uno spazio comune. Il sostegno comunitario allo sviluppo di questo fertile pluralismo culturale,

«evidenziandone il retaggio comune», può quindi esplicarsi principalmente incoraggiando la «cooperazione fra gli Stati membri», nonché ma solo in via sussidiaria (v. anche Principio di sussidiarietà), integrando l'azione di questi ultimi nei seguenti campi: conoscenza e diffusione della cultura; conservazione del patrimonio europeo; scambi culturali, purché non commerciali; creazione artistica.

Al di là di questa alquanto generica elencazione di possibili ambiti di intervento, seguita da un comma che auspica una maggiore estensione della cooperazione al livello internazionale, in particolare con il Consiglio d'Europa, numerosi sono gli osservatori che scorgono in realtà nel comma successivo – il già citato comma 4 dell'art. 128 – l'enunciazione, almeno virtualmente, di maggiore portata: in esso la Comunità viene sollecitata «a tener conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma delle altre disposizioni del Trattato». Questa sollecitazione – a cui peraltro la Commissione non ha certo dato finora molto seguito – potrebbe infatti prefigurare una sorta di vera e propria "valutazione di impatto culturale" (analoga alle valutazioni di impatto ambientale) per tutte le misure prese dalla Comunità, offrendo al Consiglio «la possibilità di intervenire ogniqualvolta determinate direttive o regolamenti presentino il rischio di minacciare gli interessi culturali» (v. Fisher, 1995).

Le forti resistenze opposte da alcuni paesi dell'Europa settentrionale a una formalizzazione dell'intervento comunitario in campo culturale si riflettono invece nella formulazione del comma 5, che prevede, per l'adozione di ogni decisione in materia di cultura, il Voto all'unanimità tra il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo, nonché il Parere del Comitato delle regioni. L'effetto dilatorio e paralizzante di una simile farraginosa procedura – che non è stata prevista, si badi bene, per nessun altro settore di intervento – è infatti di per sé evidente

Poiché, d'altra parte, nella stessa ottica riduttiva, il comma 5 preclude alla Comunità la possibilità di intervenire mediante «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri», è evidente che gli strumenti di cui essa dispone per incoraggiare i paesi a collaborare più strettamente tra loro in campo culturale consistono principalmente, se non esclusivamente, nella messa in opera di programmi di sostegno finanziario (v. Varese, 2000).

Nel nuovo Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, l'art. 128 diventa art. 151, senza subire tuttavia sostanziali modifiche, salvo l'aggiunta, al comma 4, dell'inciso «al fine di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture», che pone ulteriormente l'accento sulla diversità – piuttosto che sull'unità – delle culture europee. Infatti – come osserva Viviane Reding (v., 2000), e come puntualmente documentato nel Rapporto Ruffolo (2001) – i 15 Stati membri hanno politiche culturali amministrative molto diverse tra loro dal punto di vista sia amministrativo che dei contenuti, e ciò spiega in parte la loro perplessità e riluttanza nei confronti di eventuali possibili interferenze di carattere sopranazionale in un settore che attiene così strettamente alle loro peculiari identità.

Nei limiti del quadro giuridico sopra descritto, analizziamo qui di seguito più da vicino i programmi avviati dalla Comunità a seguito della formale legittimazione delle sue competenze in campo culturale, integrati da alcuni cenni concernenti altri programmi approvati «a norma di altre disposizioni del Trattato», in parte anch'essi attinenti alla cultura, sia pure indirettamente.

I programmi comunitari di sostegno alla cultura

L'elaborazione e la messa in opera dei programmi comunitari direttamente concernenti la cultura (a prescindere dagli audiovisivi, che già in precedenza fruivano del Programma

media, di cui si è detto), avviene sostanzialmente in due tappe.

La prima tappa – che copre gli anni 1996-1999 – presenta caratteristiche più sperimentali. Sulla base delle priorità indicate dal Consiglio, venivano addottati tre programmi: "Caleidoscopio" (sostegno a iniziative artistiche e culturali di dimensione europea); "Arianna" (sostegno al libro, alla lettura, alla traduzione letteraria); "Raffaello" (l'ultimo programma approvato, concernente il sostegno alla valorizzazione del patrimonio culturale europeo).

La seconda tappa – Cultura 2000, attinente al quinquennio 2000-2005 – si configura come l'ingresso in una fase più matura, anche perché si è potuta giovare di una valutazione dei risultati alterni conseguiti dalle svariate centinaia di programmi approvati nel quadriennio precedente. Anche tenendo conto di alcuni degli inconvenienti riscontrati, i programmi comunitari vengono pertanto riorganizzati in un unico quadro organico e unitario, con l'obbiettivo di rafforzare la cooperazione transnazionale tra gli operatori culturali in Europa. Proprio a tal fine le due tipologie di programmi previsti – di durata annuale o triennale a seconda delle loro caratteristiche e della loro a loro rilevanza – prevedono un coinvolgimento minimo di tre o cinque stati rispettivamente.

Il contributo dato dalle centinaia di programmi cofinanziati dalla Commissione a un fertile scambio di esperienze tra i paesi membri, e al rafforzamento dei loro rapporti culturali, è fuori discussione. Tuttavia, pur presentandosi come «il primo tentativo organico di sperimentare una politica europea di incentivazione alla cultura» (Rapporto Ruffolo, 2001), Cultura 2000 – così come i tre programmi che l'avevano preceduta – ha incontrato il suo limite invalicabile nella estrema esiguità delle risorse finanziarie a disposizione: 31,5 milioni di euro per il 2001, contro 70 milioni destinati nello stesso anno a Media 3. Complessivamente, i due programmi formalmente culturali, incidono solo per lo 0,1% sull'intero

bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea).

A fronte di questo ammontare incredibilmente sottodimensionato dei finanziamenti espressamente destinati alla cultura, stanno invece i miliardi di euro che a essa affluiscono indirettamente, sulla base di programmi non specificamente culturali. Si tratta di un ammontare difficilmente valutabile, in mancanza di studi specifici: basti pensare tuttavia che in base all'ultima ricerca attendibile (v. Bates, Wacker), purtroppo assai datata, nel 1993 i fondi formalmente destinati alla cultura dalla Commissione ammontavano solo al 7,7% dei finanziamenti comunitari complessivi più o meno direttamente assegnati al settore culturale.

Come esaurientemente documentato dall'unico Rapporto elaborato dalla Commissione tendente a individuare le azioni in campo culturale svolte «a norma delle altre disposizioni del Trattato» (Commissione delle Comunità europee, 1996), altri sono infatti i programmi, da cui la maggior parte degli interventi culturali traggono alimento: si tratta anzitutto dei tre Fondi strutturali – ossia prevalentemente degli investimenti a salvaguardia e sostegno dei beni e delle attività culturali nelle aree meno sviluppate a carico del Fondo sociale europeo, del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo per le aree agricole in crisi (v. anche Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) –, e in secondo luogo dei programmi avviati, con molto maggior dispendio di mezzi, a sostegno di altri settori comunitari di intervento quali la ricerca, l'educazione, l'innovazione tecnologica, il turismo, l'ambiente, ecc. Gli impatti sulla cultura delle azioni comunitarie che ad altro titolo la riguardano, così come le loro dimensioni finanziarie, non sono peraltro conosciuti. Questa grave lacuna conoscitiva rende quindi impossibile qualunque tipo di coordinamento fra queste azioni e le politiche direttamente e deliberatamente finalizzate alla promozione della cultura.

Il grande obbiettivo finora mancato al livello comunitario è

stato dunque «l'avvio di una strategia di insieme dello sviluppo culturale» (v. Fisher, 2000).

Le prospettive.

A fronte della insoddisfazione generalizzata nei confronti di una interpretazione costantemente riduttiva e minimalista delle competenze comunitarie in campo culturale – e alla vigilia della scadenza della maggior parte dei programmi di sostegno e in presenza delle nuove sfide poste dall'Allargamento dell'Unione da 15 a 25 paesi – nel 2001 il Parlamento europeo interveniva ancora una volta nel campo della cultura con una Risoluzione sulla cooperazione culturale nell'Unione europea (PSE Parlamento europeo, 2001). La Risoluzione – conosciuta sotto il nome di "Rapporto Ruffolo" –, partendo da una analisi delle politiche culturali portate avanti sia dalla Comunità, sia da tutti i paesi membri, affrontava il tema del rapporti tra l'Unione e la cultura in modo molto organico e trasversale. Dopo aver sottolineato l'esiguità dell'impegno finanziario dell'Unione nel campo culturale in senso stretto «essendo la parte preponderante delle risorse erogata soprattutto attraverso i fondi strutturali», e l'assenza di sistematicità nella cooperazione culturale tra l'Unione e gli stati membri, auspicava «il rafforzamento della cooperazione culturale tanto a livello politico che a livello di bilancio» e chiedeva alla Commissione di elaborare, insieme agli stati membri, un Piano triennale di cooperazione culturale. Nell'ambito di quel piano, particolare enfasi veniva posta sull'esigenza di creare un Osservatorio sulla cooperazione culturale, onde rimediare alle perduranti gravi carenze informative in un settore potenzialmente tra i più trainanti in una economia sempre più basata sulla produzione di beni immateriali.

Alle speranze suscitate dalla Risoluzione negli ambienti degli operatori culturali si contrapponeva peraltro la resistenza passiva di una Commissione che appare tuttora riluttante a impegnarsi con determinazione nel porre su basi più razionali

e sistematiche il suo intervento nel campo culturale. Non solo, infatti, la proposta dell'Osservatorio veniva ben presto accantonata: perfino il Gruppo di lavoro sulle statistiche culturali, creato nel 2000 in seno all'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT) dopo una fase sperimentale, a partire dal 2004 non veniva mai più convocato. Una sorta di gioco dell'oca comunitario nel settore della cultura sembra alternare, ad alcuni deboli passi avanti, altri, più consistenti passi indietro.

È molto difficile fare previsioni sulle prospettive future dell'azione comunitaria in campo culturale, e sulle ripercussioni sul settore della grave impasse determinata dalla bocciatura da parte della Francia e dei Paesi Bassi del progetto di Trattato costituzionale dell'Unione Europea (v. Costituzione europea). Va detto peraltro che in realtà la formulazione dell'articolo costituzionale relativo alla cultura era risultata alquanto deludente e di corto respiro, essendo i progressi limitati a pochi, sia pure opportuni, «passi avanti di natura procedurale» (v. Barzanti, 2005): nella fattispecie, l'eliminazione della remora dell'attuale Procedura di codecisione Consiglio-Parlamento, grazie al passaggio alla procedura decisionale ordinaria (v. anche Processo decisionale). Da questo punto di vista, per quanto riguarda in senso stretto la cultura, il danno determinato dall'accantonamento del progetto costituzionale potrebbe non esser poi così grave, ove la farraginosità delle decisioni potesse essere compensata da un eventuale soprassalto di volontà politica. Ma è proprio sull'esistenza di una simile volontà politica che, sulla base delle esperienze passate, sembra lecito invocare il beneficio del dubbio.

Carla Bodo (2007)