Via Po, 53 – 10124 Torino (Italy)
Tel. (+39) 011 6702704 - Fax (+39) 011 6702762
URL: http//www.de.unito.it

WORKING PAPER SERIES

# ECCEZIONE CULTURALE E DIVERSITÀ CULTURALE
# IL POTERE CULTURALE DELLE ORGANIZZAZIONI CENTRALIZZATE E DECENTRALIZZATE

Sergio Foà e Walter Santagata

Dipartimento di Economia “S. Cognetti de Martiis”

International Centre for Research on the
Economics of Culture, Institutions, and Creativity
(EBLA)

Working paper No. 03/2004

Università di Torino

# *Eccezione Culturale* e *Diversità Culturale*

## Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate

**Sergio Foà, Università di Torino**

**Walter Santagata, Università di Torino**

**Relazione al Convegno :**

***"Fiscal Federalism in the European Union and in the National States"***

**Scuola Superiore di Amministrazione pubblica**

**23 gennaio 2004**

**Roma**

**Versione Provvisoria**

**Sommario**

**1. Breve storia di una regola contro la centralizzazione sovranazionale.**
**2. Eccezione culturale: strumenti di intervento pubblico e loro effetti attesi e inattesi.**
*2.1.1 Cinema e settore audiovisivo*
*2.1.2 Dal cinema al settore culturale*
- Lo spettacolo e il FUS
- I beni culturali e la tutela nazionale
- I culture-based goods e i diritti collettivi sulla proprietà intellettuale

**3. Eccezione culturale e libertà di scambio: un falso dilemma**
*3.1.1 Tutela della diversità culturale*
*3.1.2 Ostacolo al libero scambio*
*3.1.3 Una soluzione istituzionalista ad un falso dilemma*
**4. Conclusioni sulla delimitazione della eccezione culturale**
*4.1 Delimitazione dell'eccezione culturale.*
*4.2 Eccezione culturale e livelli di governo.*

# 1. Breve storia di una regola contro la centralizzazione sovranazionale

L'*eccezione culturale*, intesa 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, può essere eccepita da uno stato membro sia nei confronti dell'Unione Europea, sia nei confronti di paesi extra UE in ambiti di accordi internazionali (OMC, GATT).

Con riferimento al processo di centralizzazione/decentralizzazione dell'Unione Europea l'eccezione culturale presenta due effetti:

- da un lato costituisce una richiesta di deroga, provvisoria, alla regole stabilite dai trattati dell'Unione in materia di libertà di scambio e libera concorrenza. E' una formula che mira a legittimare l'intervento regolativo e finanziario dei poteri pubblici nazionali per correggere le distorsioni internazionali provocate dal mercato;
- dall'altro legittima l'attribuzione dei poteri in materia culturale agli stati membri, sottraendo la materia oggetto di eccezione alle decisioni degli organi comunitari dell'Unione.

Il primo effetto vale sia nei confronti dei paesi membri dell'UE, che dei paesi extra UE. Il secondo effetto vale nei confronti dei paesi membri dell'UE.

Secondo uno schema federalista, l'eccezione culturale rappresenta, in ambito UE, un fattore di decentramento di competenze. In un contesto di diversità culturale europea, gli stati nazionali sono i pieni depositari delle loro espressioni culturali. Dunque l'eccezione è un limite alla centralizzazione delle decisioni culturali e prevarrebbe sul principio di libera concorrenza. L'assegnazione dei poteri culturali ai singoli stati risponderebbe, inoltre, all'obiettivo governativo di rafforzare il legame tra quanto un cittadino paga, in termini di oneri fiscali, per una politica pubblica culturale e la qualità e la quantità dei beni e servizi da essa offerti.

Per comprendere la sostanza del problema, è bene ricostruire le origini del dibattito sull'eccezione culturale e sulla successiva formula della "diversità culturale", muovendo dagli accordi internazionali che ne hanno costituito le radici. Il primo richiamo è al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* - accordo generale sulle tariffe doganali e del commercio), concluso all'indomani della seconda guerra mondiale in un contesto di ridefinizione di un ordine giuridico liberale, fondato sui principi del libero scambio. In origine l'accordo corrispondeva solo ad una parte

della Carta dell'Avana (Conferenza Internazionale sul commercio e il lavoro novembre 1947 - maggio 1948) e mirava ad istituire l'Organizzazione Internazionale del Commercio (OIC) accanto alle altre istituzioni di Bretton-Woods: il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale.

Come noto, quel trattato internazionale non fu mai ratificato per via dell'opposizione degli Stati Uniti che ne criticavano la portata insufficiente a garantire il libero scambio.

A fronte della portata parziale, si immaginò di completare il GATT avviando cicli ("Round") di negoziazioni commerciali multilaterali intesi ad ampliare i relativi ambiti di intervento. In particolare nel 1986 si aprì un nuovo ciclo, "l'Uruguay Round", con l'intenzione di estendere anche al settore dei servizi i principi del libero scambio, applicabili dal GATT al solo campo del commercio delle merci. Tra i servizi, definiti "commercio invisibile" in opposizione al "commercio visibile" delle merci, figurano l'audiovisivo e il cinema.

In quel contesto nacque appunto "l'eccezione culturale", intesa come rifiuto opposto dalla Comunità europea all'applicazione dei principi del libero scambio propri del GATT, poi diventato OMC (creato secondo le previsioni dell'Uruguay Round, dagli accordi di Marrakech), in alcuni settori ritenuti "culturali", invero limitati solo all'audiovisivo ed al cinema.

Così impostata, la dialettica contrapponeva ai principi del libero scambio i finanziamenti pubblici nei settori culturali menzionati, nella misura in cui questi ultimi discriminavano tra merci e servizi in ragione della loro origine, nazionale o straniera; mentre gli Stati membri dell'OMC avrebbero dovuto trattare i servizi stranieri alla stessa stregua e negli stessi termini dei propri servizi nazionali.

In tal modo sarebbero stati temperati e addirittura derogati i principi della progressiva liberalizzazione degli scambi, della nazione più favorita (secondo il quale qualsiasi trattamento più favorevole accordato da uno Stato membro a prodotti - merci o servizi - provenienti da un altro Stato, deve essere esteso a qualsiasi altro Stato per prodotti similari), il principio del trattamento nazionale secondo il quale gli Stati membri devono trattare i prodotti stranieri e i loro produttori, come i loro prodotti nazionali e i loro stessi cittadini.

L'esempio più eclatante riguarda il sistema francese di finanziamento del cinema e della televisione, ove il sostegno finanziario pubblico all'industria cinematografica e audiovisiva permette, mediante strumenti diversi (aiuti automatici, aiuti selettivi) di assicurare il finanziamento della creazione e produzione francese, fondando l'aiuto sulla sussistenza di elementi convenzionali che classificano l'opera come "nazionale". È appena il caso di rilevare, peraltro, che tale forma di "eccezione" solleva delicati problemi giuridici altresì a livello comunitario, con particolare riferimento alla deroga al regime degli aiuti di Stato, tema che si affronterà tra breve.

La stessa utilizzazione di un termine di matrice processuale, come "l'eccezione", lascia intendere la sua portata effettiva, in termini di possibilità per gli Stati di non sottoscrivere gli impegni di liberalizzazione nei settori interessati (tra cui i servizi di cui al GATS).

Quell'idea "difensiva", legata appunto alla necessità di una "eccezione", è parsa indebitamente limitativa, da quando si è preferito reclamare uno strumento giuridico internazionale specifico per valorizzare e promuovere la cultura e le tradizioni culturali : si leggano in questo quadro gli emendamenti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea presentati dalla Commissione per la cultura del Parlamento europeo (Relatrice Christa Prets), intesi al mantenimento ed alla valorizzazione della diversità culturale.

Si è tuttavia criticata da taluni la inutilità, o meglio il carattere solo teorico, di un accordo o di un trattato internazionale che proclami e difenda la "diversità culturale" senza la previa adozione, in seno all'OMC, di una clausola di "esclusione culturale" che esenti esplicitamente le attività culturali dalla competenza dell'OMC, cosa che l'UE non ha né ottenuto, né rivendicato nel corso delle citate negoziazioni del GATT[1]. Insomma: anziché accettare accordi fortemente liberali e inserire delicate "riserve" in campi difficilmente delimitabili ed a rischio di dimenticare altri settori da sottrarre che potrebbero essere degni di uguale, e forse maggiore, tutela[2], è giuridicamente più utile ed appropriato a tal fine escludere il riconoscimento di competenze sopranazionali in capo ad organismi rivolti alla regolazione del commercio (come avvenne peraltro con il progetto di Accordo Multilaterale sugli Investimenti, che fu ricusato integralmente).

Se è vero, in effetti, che la posizione dell'UE in occasione dei negoziati commerciali multilaterali del 1993 ha posto un freno alla liberalizzazione, consentendo all'UE di mantenere le proprie politiche nazionali ed europee di quote di programmazione e di aiuti finanziari, è anche vero che quella posizione si è limitata ad intervenire a favore dell'industria cinematografica europea, laddove i beni e i servizi culturali non sono stati esclusi dall'ambito negoziale. Dunque, un'eccezione non propriamente culturale, ma dell'industria culturale, e nemmeno riferita a tutta l'industria culturale. Di qui la necessità di affermare un principio di diversità culturale, in luogo di una "eccezione", e di definire in modo appropriato i confini del settore "culturale", potendo toccare, con portata più o meno incisiva, i beni ed i servizi culturali.

[1] S. REGOURD, *A proposito della eccezione culturale*, in www.attac.it, 20 giugno 2003.
[2] Basti considerare, a tal fine, l'opportunità, che pure potrebbe essere rilevata, di difendere congiuntamente le politiche pubbliche e i servizi pubblici nel campo della sanità e dell'istruzione.