

Citizens of Europe

Culture e diritti

a cura di Lauso Zagato, Marilena Vecco

L'identità europea come spazio culturale-politico: oltre i limiti della cittadinanza UE?

Lauso Zagato

(Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Abstract The European identity debate has deeper historical roots than the ones the euro – sceptic tendency tries to impose to the public opinion. Moving from this introductory consideration, the critical concept of European citizenship as related to the notion of «European political space» as theorized by CJEU Advocate General Maduro in the Rottmann case is analysed. Once the most innovative aspects of the institute of the European citizenship (understood as citizenship of the Union), but also its limits, have been tested, the analysis focuses on the idea of ‘cultural citizenship’: the legal foundations are thus investigated and so the different features of the European cultural policy, going into the notion of ‘Europe as a common cultural resource’. The investigation makes evidence of the contradictory outcomes of this lane of research. The focal point, then, deals with an ample notion of ‘citizenship of Europe’, to the extent that two Council of Europe’s Conventions have influenced that notion: the European Landscape Convention (or Florence Convention) and the Convention on the value of cultural heritage for society (or Faro Convention). Indeed, the notions of «common heritage of Europe» (Art. 3) and of «heritage community» (Art. 2b Faro Convention) open to the idea of a ‘European political and cultural space’, into which to identify, at least roughly, the object, the spatial continuum, and the subjective profiles of an evolving European identity.

Sommario 1. A proposito di «unità nella diversità». – 2. «Civis europaeus sum»? – 2.1. L’istituto della cittadinanza dell’Unione. – 2.2. Una cittadinanza a geometria variabile, ovvero... – 2.3. ...Giano bifronte. – 2.4. A proposito della lotta alle discriminazioni all’interno della UE. – 2.5. Novità dalla revisione della disciplina UE dell’asilo? – 3. L’Unione europea «as a common cultural resource»? – 3.1. Cittadinanza culturale. – 3.2. La politica culturale UE. – 3.3. Recente prassi di Consiglio e Commissione in materia culturale. – 3.4. I lavori del H2020 Expert Group del 2014. – 3.5. La politica culturale della UE: osservazioni conclusive. – 3.6. La politica educativa UE e i suoi limiti. – 3.7. Emergere della nozione di «european lifestyle». – 4. Cittadini d’Europa. – 4.1. Verso una più ampia nozione di spazio culturale-politico europeo. – 4.2. Un proficuo esempio di contaminazione tra strumenti giuridici. – 4.3. L’identità europea possibile.

Keywords European identity. Common cultural resource. EU cultural policy. EU citizenship. Citizens of Europe.

1 A proposito di «unità nella diversità»

Il discorso sull’identità europea, affrontato senza continuità e spesso in termini strumentali dalle istituzioni UE (oltre, par. 9), viene liquidato come inconsistente dal variegato mondo dell’euroscetticismo. Tale atteggiamen-

Sapere l’Europa, sapere d’Europa 3

DOI 10.14277/6969-052-5/SE-3-7

ISBN 978-88-6969-052-5 (ebook) | ISBN 978-88-6969-054-9 (print) | © 2015

149

to troverebbe giustificazione di fronte a ipotesi temerarie, quali quella di una identità europea di stampo verticale, tendenzialmente super-statalista. Una simile prospettiva non è all'orizzonte degli eventi; di ciò vi è solo da compiacersi, alla luce degli orrori di cui è macchiata la vicenda della creazione degli Stati nazionali europei (Zagato 2011b). Per nulla convincente appare invece a chi scrive il diffuso scetticismo che avvolge la nozione di «unità nella diversità»,¹ di cui pur si predicano vacuità e intellettualismo (diffusamente Sassatelli 2009, p. 34 ss.). Lungi dal costituire una novità, un sorta di gioco intellettuale, quella della unità nella diversità² è una strada percorsa a più riprese negli ultimi secoli.³

Il punto è piuttosto: di quale unità nella diversità parliamo? L'Europa del secondo ottocento, definita con l'espressione accattivante di «concerto delle Nazioni», che nasconde il dispiegamento di un progetto feroce di colonizzazione del mondo conosciuto (Rigo, Zagato 2012)? I frutti velenosi di tale «unità nella diversità», del resto, crescono ancora rigogliosi intorno a noi (Ferracuti 2011). E poi c'è naturalmente l'incubo più ravvicinato, che prende corpo tra la fine degli anni '30 ed i primi '40 del novecento: di che altro si parla al castello di Wannsee (gennaio 1942) se non di un progetto di Europa, e dei compiti che si devono assumere nel suo sviluppo, a fianco dei nazisti tedeschi, francesi, italiani, iberici, croati, rumeni, ungheresi, bulgari, nordici (Husson 2010, p. 297 ss.)?⁴

1 Alla definizione - traduzione del motto latino *in varietate concordia* - si giunse nel 2000 attraverso un processo cui parteciparono anche gli studenti dell'allora Europa a 15. Il motto venne lanciato ufficialmente dalla presidente del Parlamento europeo al Consiglio europeo di Santa Maria di Feira, il 19 giugno 2000. Disponibile all'indirizzo http://www.europarl.europa.eu/summits/fei-pres_fr.htm (2015-08-31).

2 «Unitas mutiplex», per usare una espressione più raffinata (Morin 1987). Sul contributo di tale autore allo svolgimento dell'idea di Europa, anche attraverso il contributo dei suoi allievi italiani Bocchi e Ceruti, v. Goisis 2011, *passim*.

3 Vi rientrano le 14 (alcune peraltro opinabili) «fundamental foundation stones which create today's sanctioned history of the idea of Europe: etymologies of Europe, Europe as a geographical concept, the myth of Europe and the bull, Europe and medieval Christianity, Charlemagne as father of Europe, Europe in 17 and 18 century peace plans, the Enlightenment's cosmopolitan Europe, Napoleon's Europe, the European Concert, literary Europeanism, attempted unification in the interwar period, Hitler's new Europe, federal ideas of Europe in the second World war resistance movements, and the creation and development of European contemporary institutions» Così Swedberg 1994, p. 382 (ripreso da Sassatelli 2009, p. 22).

4 A Wannsee si riuniscono (a parte gli aiutanti) non più di 15 uomini, in gran parte sotto i 40 anni, tutti laureati, quasi tutti in possesso di un dottorato (per lo più in diritto): costoro, sotto la guida di Heydrich, sono i pianificatori del genocidio (Roseman 2002, p. 97). È un piano a ampia gittata, attento a lasciare un certo spazio d'iniziativa alle diversità tra alleati per guidare tutti alla soluzione finale. Un piano, giova sottolineare - (Husson 2010, pp. 326-328) - scandito in più tappe: ebrei e rom vengono prima, ma non concludono certo il progetto. Si trattava, nelle intenzioni, «del genocidio fondativo». Invero (v. Donatella Di Cesare, corrispondenza con C. Augias, *La Repubblica*, martedì 17 febbraio 2015; anche Di

Gli stessi fautori del «ritorno alla piena sovranità» degli Stati attualmente membri dell'Unione, al netto delle nostalgie (e della confusione sulla natura giuridica dell'UE, tema su cui non possiamo fermarci) dalle quali sono guidati, si spendono in proposte, dominate da spinte razziste, e che richiederebbero, per acquistare senso, una integrazione verticale tra gli apparati esecutivi degli Stati UE su scala ad oggi sconosciuta. Più semplicemente, perseguono una loro (malcelata) idea di «unità nella diversità».

2 «Civis europaeus sum»?

2.1 L'istituto della cittadinanza dell'Unione

Elemento odierno di assoluta novità rispetto ad ogni esperienza pregressa di unità nella diversità è naturalmente l'istituto della cittadinanza europea; da questo conviene allora partire, per un ambizioso percorso avente ad oggetto la ricerca di cristalli di identità europea operanti qui ed ora.⁵

L'istituto della cittadinanza europea trova oggi la fonte della sua disciplina (Nicolin 2015) nel TUE (Artt. 9-11, nel TFUE (Artt. 20-25) e nella Carta dei diritti fondamentali (Artt. 39-46). A monte, la disposizione di cui all'Art. 2 TUE⁶ costituisce il fondamento del diritto alla non discriminazione (Artt. 18-19 TFUE)⁷ come del godimento dei diritti connessi alla cittadinanza europea di cui all'Art. 20 TFUE, in particolare – Art. 20

Cesare 2014), non di follia si tratta, ma di «progetto di rimodellamento biopolitico del pianeta». Il gruppo che si era assunto il compito di garantire detto rimodellamento (per intanto) in Europa, era conscio che solo una gestione del progetto articolata all'insegna dell'«unità nella diversità» da parte dell'Europa razzista avrebbe consentito il successo.

5 Oggetto di vigorosi quanto coerenti attacchi fin dal primo momento da parte dei c.d. euroscettici, l'introduzione della cittadinanza europea nel Trattato di Maastricht venne peraltro salutata con freddezza, quando non denunciata come elemento di confusione, da parte di vari tra gli europeisti più convinti. V. per tutti Weiler 1996, p. 36, che ebbe a definirla in termini spregiativi. A detta dell'illustre autore, la cittadinanza europea «ne représente dans le chef des hautes parties contractantes guère plus qu'un exercice assez cynique en matière de relations publiques».

6 «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne». La disposizione in esame va letta di conserva con quanto stabilito dall'Art. 7 par. 2 TUE, che disciplina il comportamento che devono seguire le istituzioni, ed in particolare il Consiglio europeo, in caso di constatazione della «esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'Art. 2».

7 Il successivo Art. 19 par. 1 in particolare indica le misure a disposizione delle istituzioni UE per combattere «le discriminazioni fondate sul sesso, la razza e l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

par. 2 lett. a) TFUE – del «diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri». Quest'ultima disposizione è ripresa dal successivo Art. 21 par. 1 TFUE, norma cui la Corte di giustizia riconosce effetto diretto,⁸ nonché dall'Art. 45 della Carta dei diritti. Si può convenire, ai fini che qui rilevano, con la qualificata dottrina che individua «una coincidenza sostanziale» tra Carta e disciplina TFUE della cittadinanza, osservando come ciò «contribuisce a definire uno statuto del cittadino dell'Unione, per alcuni profili non omogeneo, ma tale da conferire valore di diritti fondamentali ai diritti in cui la cittadinanza è declinata» (Nascimbene 2012, p. 65). Altra dottrina si spinge ad affermare che, applicandosi lo standard stabilito dall'Art. 2 TUE in tutto il territorio dell'Unione, ogni violazione di detta disposizione «can be considered an infringement of the substance of Union citizenship» (Von Bogdandy et al. 2012, p. 491).

Le disposizioni contenute nella Carta si applicano agli Stati membri, giusto l'Art. 51 par. 1 della stessa, «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Rientrano in tale ambito sia le misure prese da tali Stati in esecuzione di obblighi precisamente stabiliti dall'Unione, sia quelle che danno applicazione ad obblighi che lasciano agli SM ampio margine di discrezionalità.⁹ Peraltro, alla stregua della giurisprudenza *ERT*¹⁰ e dei suoi successivi sviluppi, solo le attività non economiche e le situazioni puramente interne risultano estranee all'ambito del diritto UE, e di conseguenza al di fuori del controllo giurisprudenziale della Corte. A prima vista, parrebbe allora potersi convenire con chi afferma che lo *status* di cittadino europeo consente senz'altro di avvalersi dello scudo dei diritti umani garantiti dalla Carta dei diritti (Piris 2010). L'identità europea, definita dall'Avvocato generale Maduro nel caso *Rottmann*¹¹ come portato di uno spazio politico europeo anche in assenza di un popolo europeo, non si limiterebbe a far coincidere la cittadinanza europea con la c.d. quinta libertà (Stanisopoulos 2011; Zagato 2011b);¹² meriterebbe di essere definita *tout court* come mondo dei diritti, agibili senz'altro dai singoli e dalle minoranze discriminate

8 CGCE 17 settembre 2002, *Baumbast*, C - 413/99, in *Racc.* I-7091 ss. (punti 92-94). V. Tizzano 2012 p. 449 ss.

9 Tra gli altri, CGUE: 9 marzo 2010, *Erg*, C-379/08 e C-380/08, in *Racc.* I-2007 ss. e 29 gennaio 2008, *Promusicae*, C-275/06, in *Racc.* I-271 ss.

10 CGCE 28 giugno 1991, *ERT*, C-260/89, in *Racc.* I-2925 ss. V. anche CGCE 26 giugno 1997, *Familiapress*, C-369/95, in *Racc.* I-3689 ss.

11 CGUE 2 marzo 2010, C-135/08, *Racc.* I-1683.

12 Intesa come libertà di circolazione e soggiorno nei confronti di ostacoli posti sia da altri Stati membri che dal proprio, giusta le sentenze: 17 settembre 2002, *Baumbast e R*, C-413/1999, in *Racc.* p. I-7091; 26 ottobre 2006, *Tas-Hagen*, C-192/2005, in *Racc.*, I-10451; 1 aprile 2008, *Governo della Comunità francese e Governo vallone c. Governo fiammingo*, C-212/06, in *Racc.*, I-1683.

anche contro il proprio Stato di appartenenza.¹³ Le cose, lo si vedrà, stanno però alquanto diversamente.

2.2 Una cittadinanza a geometria variabile, ovvero...

Un anno dopo la sentenza *Rothmann*, la pronuncia *Zambrano*¹⁴ parve alla maggior parte dei commentatori rivoluzionaria nei contenuti. Affermava infatti l'esistenza di un nucleo essenziale di diritti conferiti direttamente dalla cittadinanza dell'Unione, il cui godimento non potrebbe venire messo in discussione dagli Stati membri neppure in situazioni puramente interne (se i coniugi colombiani Zambrano, rifugiati in Belgio, non avessero avuto il permesso di soggiorno in quello Stato, e il padre anche il permesso di lavoro, i figli, cittadini UE, sarebbero stati costretti a seguire i genitori nel Paese di cittadinanza di questi ultimi, a motivo della loro tenera età, venendo affatto privati del loro diritto di cittadini UE). Tale pronuncia insomma andava oltre la precedente giurisprudenza della Corte¹⁵ nel punto in cui identificava, nella privazione ad opera della normativa interna dello Stato del *godimento reale ed effettivo* dei diritti attribuiti dallo *status* di cittadini, l'emergere di una «dimensione sostanzialistica» (Russo 2014, p. 10) della cittadinanza UE. Proprio l'emergere di tale dimensione, si è sostenuto, riscatterebbe la cittadinanza europea, e quindi l'esercizio dei diritti ad essa connessi, dal limite del previo esercizio della libertà di circolazione.

L'entusiasmo ingenerato dalla sentenza – qualcuno giunse a parlare di cittadinanza federale (Manigrassi 2011) – si sarebbe peraltro scontrato con la giurisprudenza successiva della Corte; le (presunte) oscillazioni di questa avrebbero dato a loro volta stura ad ingegnose teorie e proposte.¹⁶

¹³ Tale cittadinanza dell'Unione, imponendosi come cittadinanza di ordine superiore, muterebbe anche la natura della cittadinanza nazionale degli Stati membri di appartenenza, rendendo quest'ultima più inclusiva «in its scope and mode of functioning» (Besson, Utzinger 2008, p. 185 ss.).

¹⁴ CGUE 8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, in *Racc.* I-1177.

¹⁵ In realtà la sentenza sostanzialmente riprende il meccanismo di cui al par. 42 della pronuncia *Rothmann*, alla stregua della quale la condizione di un cittadino dell'Unione che venga a trovarsi in una situazione di revoca della naturalizzazione che lo ponga in una situazione atta a «cagionare il venir meno dello status conferito dall'Art. 20 TFUE e dai diritti ad esso correlati, ricade per sua natura e per le conseguenze che produce nella sfera del diritto dell'Unione».

¹⁶ Spicca tra queste quella definita *Reverse Solange*, elaborata da un gruppo di studiosi del *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law di Heidelberg* (Von Bogdandy, Kottmann, Anthpöler, Dickscen, Hentrel, Smrkoli 2012) e ripresa da Russo 2014. In sostanza, tali autori propongono di riprendere, in termini rovesciati, la pronuncia *Solange II* del Tribunale federale tedesco. Così come tale Corte aveva a suo tempo affermato il divieto per gli Stati di invadere la sfera del diritto UE fino a quando quest'ultima

Resta che nelle successive pronunce, da *Mc Carthy*¹⁷ a *Dereci*,¹⁸ da *Iida*¹⁹ a *Ymeraga*,²⁰ la Corte ha approfondito la natura del «genuine enjoyment test» dei diritti connessi alla cittadinanza, specificando che solo nei casi limite, di fronte cioè alla prospettiva di una «absolute deprivation» di questi, il *test* può comportare l'applicazione dei diritti connessi alla cittadinanza a prescindere dall'esercizio della libertà di circolazione. Alla luce degli sviluppi successivi, è allora giocoforza condividere l'opinione di chi osserva come, lungi dall'operare nel senso del superamento dell'obbligo di previo esperimento di tale libertà, il nuovo test abbia ad oggetto precisamente quest'ultima. In altre parole, i giudici di Lussemburgo muovono nella direzione di un innalzamento, non già un abbassamento, della soglia di soddisfacimento del *test* del godimento sostanziale dei diritti di cittadinanza, di talchè «the ongoing links between the cross - border and genuine enjoyment tests have resulted in cross - fertilization between the old and new tests with a resultant raising of the threshold for satisfaction of the older test» (Reynolds 2013, p. 378).

Per concludere sul punto: la protezione che il diritto UE conferisce al cittadino funziona, oggi con più rigidità di ieri, per chi si sia già avvalso della libertà di circolazione. Nel caso di stanzialità del titolare della cittadinanza, la Corte può ancora intervenire, ma *solo* per sincerarsi che non sia posto radicalmente in discussione, ai limiti appunto della *absolute deprivation*, il godimento dei diritti derivanti dall'essere cittadino UE. Ciò a completamento del paradigma della mobilità dunque, non come suo superamento.

Con ciò, la giurisprudenza della Corte presenta conseguenze assai innovative nelle loro implicazioni ultime; conseguenze che, peraltro, come subito vedremo reclamano un prezzo.

Procedendo con ordine, esce intanto confermato che:

la costruzione di un nuovo spazio giuridico e politico della cittadinanza <europea> appare sempre più come quella volta a ricostruire questa categoria non attorno ad una supposta 'sedentarietà' dei membri delle comunità politiche <nazionali, monolitiche>, ma attorno alla mobilità degli uomini e delle donne che ne fanno parte (Rigo 2015, p. 33).

garantisce il rispetto dei diritti umani, così di converso la Corte UE dovrebbe trarre le conclusioni adeguate dalla pronuncia *Zambrano*, e garantire il pieno rispetto delle competenze esclusive degli Stati membri, ma solo fino a quando venga garantito il contenuto essenziale (la sostanza) dei diritti di cittadinanza, anche a prescindere dall'effettivo esercizio della libertà di circolazione.

17 CGUE 5 maggio 2011, *Mc. Carthy*, C-434/09, in *Racc.* I-3375.

18 CGUE 13 gennaio 2012, *Dereci*, C-256/11.

19 CGUE 8 novembre 2012, *Yashikazy Iida*, C-40/11.

20 CGUE 8 maggio 2013, C-87/12, *Kreshnik Ymeraga*.

Come si definisce sul piano formale, bi-dimensionale, lo spazio giuridico e politico legato alla cittadinanza UE? L'immagine è quella della *cittadinanza europea a geometria variabile* (Zagato 2015c): questa non si manifesta tanto come gioco di cerchi concentrici tra le diverse cittadinanze nazionali degli Stati membri, nel senso di creare una gerarchia al loro interno;²¹ neppure essa si limita a distinguere i diritti dei cittadini, che comunque presentano stratificazioni al proprio interno (ad esempio in relazione al sesso: Del Re 2014), da quelli, a loro volta variamente stratificati, di chi cittadino non è. Più in profondità, e prima, la cittadinanza a geometria variabile differenzia la natura dei diritti di cui gode la fascia di cittadini europei mobili rispetto a chi non si è mai mosso dal proprio Stato di appartenenza. Tale nozione di cittadinanza, confermando quanto sostenuto in altra occasione, introduce una identità liquida, creatrice di «un sistema di diritti avente come destinatario privilegiato il migrante interno» (Zagato 2011b, p. 269). Emerge cioè - e sul punto si tornerà oltre - una preziosa dimensione identitaria, di nuovo tipo, di tale nozione. Invero, vi è un tratto che lega passato e presente - futuro dello spazio politico, e soprattutto culturale, europeo. All'origine dell'Europa come nozione autonoma, sta un retaggio comune assolutamente concreto: le sue vie di transumanza (Braudel 1985), e i suoi percorsi fluviali, l'intreccio di comunità circolanti e pronte a scambiare le rispettive pratiche culturali e produttive, succedutesi negli ultimi millenni. È, insomma, una identità mobile, nomadica,²² quella che entro determinati limiti (anche geografici) torna a presentarsi con la cittadinanza UE.

2.3 ...Giano bifronte

E dunque: solo colui che appartiene alla fascia mobile, elitaria, è il cittadino europeo in grado di avvalersi pienamente dei diritti conferiti dalla Carta, e dunque di dichiarare «*civis europaeus sum*».²³ È quanto dire che la costruzione con cui la Corte è impegnata sulla scorta dei Trattati presenta le dure fattezze di Giano.

I genitori kosovari di Khresnik Ymeraga (che vivendo con lo zio ha con-

²¹ Una situazione atipica rispetto allo schema proposto, quantomeno al momento, appare peraltro quella in cui spesso versano i migranti rumeni: al riguardo Sciarba 2015.

²² In termini più generali Enzensberger 1993, p. 4: «Nel corso dei millenni si creano di continuo popolazioni sedentarie. Che però considerate nell'insieme e sul lungo periodo, costituiscono l'eccezione».

²³ L'espressione non è mai stata usata dalla Corte, ma da ben quattro diversi avvocati generali nelle loro conclusioni, negli ultimi vent'anni: da Jacobs nel 1993 (sentenza 30 marzo 1993, *Konstantinidis*, C-168/91, *Racc.* I-1191, par. 46), a Poirares Maduro (sentenza 31 gennaio 2008, *Centro Europa*, C-380/05, *Racc.* I-349, par. 16), a Ruiz-Jarabo (11 settembre 2008, *Petersen*, C-228/07, *Racc.* I-6989 par. 16), a Sharpston, nel citato caso *Zambrano*.

seguito la cittadinanza lussemburghese e quindi dell'Unione), e quelli di Dereci (cittadino austriaco), il marito giamaicano della signora McCarthy, non hanno il diritto di venire a vivere con i loro congiunti; né il signor Yida (giapponese che vive in Germania, separato dalla moglie tedesca che si è trasferita in Austria con la bambina, esercitando la libertà di circolazione, mentre la coppia mantiene l'affidamento congiunto della figlia) ha per ciò solo un diritto alla permanenza nel Paese membro in cui risiede e lavora. Il diritto all'unità familiare garantito dall'Art. 7 della Carta dei diritti fondamentali²⁴ non è assicurato cioè neppure ai familiari cittadini UE di tali persone: in altre parole, lo *status* di cittadino dell'Unione europea non comprende di *per sé* il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta, tutte le volte che non sia accompagnato all'esercizio della libertà di circolazione. L'impossibilità per il cittadino europeo di mantenere il legame familiare nel territorio dello Stato da cui non è mai uscito non viene considerato un attentato all'essenza dei diritti conferiti dalla cittadinanza;²⁵ il *favor* per il cittadino che abbia esercitato tale libertà rischia di trasformarsi in una pretesa spesso all'atto pratico inesigibile (Shuibhne 2012). Di più, questa rigidità retroagisce sulla stessa libertà di circolazione dei cittadini unionisti, condizionandola pesantemente. *Quid* se in un prossimo futuro le autorità tedesche non garantissero al signor Yida il permesso di soggiorno? Egli sarebbe a rischio di dover lasciare il Paese e con ogni probabilità l'Unione: ciò costringerebbe all'atto pratico moglie e figlia a far ritorno in Germania per ricreare il vincolo familiare, rinunciando proprio al libero esercizio della libertà di circolazione garantito dal loro *status* di cittadini europei.

2.4 A proposito della lotta alle discriminazioni all'interno della UE

Uno scenario non dissimile presenta la tutela dei diritti delle minoranze. L'Art. 2 TUE, lo ricordiamo, stabilisce i «diritti delle persone appartenenti a minoranze», affermando trattarsi di un valore comune agli Stati membri «in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne». La disposizione non chiarisce cosa si debba intendere per minoranza,

24 «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita private e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni».

25 Sentenza *McCarthy*, punto 56: i cittadini UE che non si siano avvalsi della libertà di circolazione non possono invocare la cittadinanza UE per regolarizzare la posizione del coniuge proveniente da un Paese terzo, fino a quando non vengano private del diritto di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri. Insomma la situazione della signora McCarthy – malgrado l'elemento di estraneità rappresentato dal suo avere doppia cittadinanza, britannica e irlandese – difetta, fino a quando non muova oltre quei confini del RU da lei mai varcati in precedenza, di qualsiasi collegamento con il diritto dell'Unione.

mantenendo una genericità che può rivelarsi utile in una fase caratterizzata da grandi sommovimenti in cui alle minoranze tradizionali stanziate sui territori degli Stati membri²⁶ si aggiungono nuove minoranze, costituite da cittadini di Stati terzi (migranti) come anche da cittadini dell'Unione che si siano avvalsi della libertà di circolazione e, appartenessero o meno ad una minoranza già nello Stato membro di provenienza, si trovano in siffatta situazione nello Stato di arrivo.²⁷ In ogni caso, l'Art. 21 della Carta pone un divieto generalizzato di «discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualunque altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale». La previsione ripete quella, già ricordata, di cui all'Art. 19 TFUE: l'ampiezza del divieto da entrambe espresso, unito alla possibile adozione da parte del Consiglio (ancora *ex* Art. 19 TFUE), sulla base della procedura speciale e dietro approvazione del PE, di misure per combattere tali discriminazioni, sembra a parte della dottrina destinata inevitabilmente ad aprire la via alla tutela delle identità delle minoranze come gruppi (Ahmed 2013, p. 46).²⁸

Dalle due storiche Direttive volte a dare applicazione all'obbligo di tutela dalle discriminazioni, la c.d. *Race Directive*²⁹ e la Direttiva gemella relativa

26 La definizione di minoranza nazionale offerta dal diritto internazionale è quella data da Capotorti 1979, 1992 p. 107 ss.: «A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non - dominant position, whose members - being national of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language». V. anche Ronzitti 2009. Nel caso della UE, vanno considerati anche i cittadini UE che abbiano esercitato la libertà di circolazione, parte di una minoranza presente nello Stato di nuova residenza.

27 La nozione fornita dall'Art. 2 TUE inerisce ai soli diritti individuali, lasciando fuori i diritti collettivi, delle minoranze e dei gruppi in quanto tali. Si applica al riguardo, come la Corte non ha mancato recentemente di statuire - CGUE (Grande Camera) 16 aprile 2013, C-202/11, *Anton Las v. Psa Antwerp NV* - la previsione di cui all'Art. 3 par. 3 u.c. TUE (oltre, par. 5). Cloots 2014, là dove afferma (p. 631) che la pronuncia «raised the issue of the relationship between the obligations incumbent on the EU to respect the national identities of its member States and its national, cultural and linguistic diversity». V. anche Pinton 2009 e, *funditus*, Salerno 2009.

28 La disposizione va peraltro letta in connessione all'Art. 13 TFUE, che obbliga SM e UE a tener conto delle «esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative ed amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda [...] i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Donde la facile previsione di contrasti tra sensibilità animalista e tradizioni religioso-culturale di specifiche minoranze.

29 Direttiva del Consiglio 200/43/Ce del 29 giugno 2000 che dà applicazione al principio di eguaglianza di trattamento tra persone indipendentemente dalla origine razziale o etnica, in GU L 180 del 19 luglio 2000.

ad altre forme di discriminazione nel contesto delle politiche di impiego,³⁰ emerge peraltro come la prima, a differenza della seconda, sia stata oggetto di un'unica pronuncia da parte della Corte.³¹ All'atto pratico i problemi di applicazione della *Race Directive* si sono posti quasi esclusivamente riguardo alla minoranza rom, non giungendo quasi mai all'attenzione dei giudici di Lussemburgo. Nell'unico caso in cui ciò si è verificato, il caso *Belov*,³² la Corte ha evitato di pronunciarsi sulla base del fatto che a suo giudizio – contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocato generale Kokjott nelle sue Conclusioni – il *Bulgarian Anti-Discriminatory Body*, autore del rinvio pregiudiziale, non costituiva un giudice ai sensi dell'Art. 267 TFUE, e non era quindi abilitato ad operare il ricorso in via precauzionale. La Corte, osserva una dottrina meritevole sul punto di condivisione (Möskel 2013), utilizza tale sotterfugio per neutralizzare il richiamo alla sua recente giurisprudenza operato dall'Avvocato generale: secondo tale giurisprudenza, costituendo il divieto di discriminazione, in particolare sulla base dell'età, oggetto di un principio generale di diritto comunitario,³³ la legislazione nazionale che vada contro il principio in esame risulta di per sé vietata dal diritto comunitario primario, senza bisogno di far leva sulla normativa di diritto derivato che vieta la discriminazione, e di misurarsi con i problemi di applicazione al caso specifico che questa possa eventualmente incontrare.

Una sorta di *geometria variabile* opera quindi anche nell'intensità della lotta alle discriminazioni interne alla UE. La Corte ha dimostrato negli ultimi anni una maggior sensibilità sia in relazione alle discriminazioni basate sull'età,³⁴ che a quelle fondate sull'identità sessuale o aventi ad oggetto i popoli indigeni (Zagato 2014b). Appare peraltro tuttora restia a farsi coinvolgere in questioni più delicate, a partire da quella, la più drammatica oggi in Europa, dei diritti degli appartenenti alla minoranza rom (Cermel 2009).

30 Direttiva del Consiglio 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in GU L 303 del 2 dicembre 2000.

31 CGCE 10 luglio 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racisme-berstrijding v - Firma Feryn*. C-54/07, in *Racc.* I-5187 ss.

32 CGUE 31 gennaio 2013, *Valeri Hariev Belov*, C-194/11.

33 CGCE (g.s.) 27 novembre 2005, *Mangold*, C-144/04, in *Racc.* I-9981. V. anche i casi: CGUE 19 gennaio 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, in *Racc.* I-365 e 13 settembre 2011, *Prigge*, C-447/09, in *Racc.*, I-8034 ss. V. anche oltre, nota 35.

34 Procedendo spesso di conserva con l'altra Corte: v. Corte EDU 7 gennaio 2014, *Cusan e Fazzi c. Italia*, ricorso n. 77/07, che giudica in contrasto con gli Artt. 8 (rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione), il divieto di attribuire ai figli di coppie coniugate il cognome della madre fin dalla nascita, pronuncia di cui il governo italiano ha preso atto avviando le procedure per conformarsi. Esiste una sintonia con la giurisprudenza CGUE in materia, non diversamente da quanto avviene – questa volta nel senso di un'estenuante cautela – per quanto riguarda i casi di discriminazione della popolazione rom.

2.5 Novità dalla revisione della disciplina UE dell'asilo?

Vanno ancora prese in esame situazioni legate alla gestione dei movimenti esodali in atto verso (anche) la UE. Nella pronuncia *N.S.*³⁵ La Corte stabiliva che la sistematica violazione dei diritti umani dei richiedenti protezione ad opera di uno Stato membro impone agli altri Stati membri la disapplicazione di specifici obblighi nei confronti di tale Stato. Si tratta di una pronuncia importante, che ha spinto qualche commentatore a parlare di un «ECJ's audacious journey towards becoming the genuine protector of European fundamental rights» (Canor 2013, p. 387).

La pronuncia in discorso ha ad oggetto il funzionamento del Regolamento del 2003 (c.d. *Dublino 2*) che regola la cooperazione tra Stati membri stabilendo a chi tra essi spetti esaminare le domande di asilo presentate a ciascuno; l'Art. 4 della Carta dei diritti fondamentali della UE impone peraltro agli SM di non trasferire il richiedente presso lo SM competente ai sensi del Reg. 343/2003 quando non possano ignorare

che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione (par. 123).

Il funzionamento della normativa europea sull'asilo era peraltro già da tempo oggetto di crescenti critiche, che portavano alla nascita del nuovo *Common European Asylum System* (sull'argomento Cataldi, Del Guercio, Liguori 2015, *passim*).³⁶ La situazione era divenuta insostenibile alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) in materia di divieto di *réfoulement* verso Paesi in cui il richiedente protezione corre il rischio, se rimandato indietro, di subire tortura o trattamento inumano o degradante (Pedrazzi 2006; Zagato 2010b). La Corte di Giustizia si accoda all'insegnamento dell'altra Corte; in ogni caso, il suo preteso *audacious journey* riguarda una situazione limite, quale il sistematico rifiuto da parte di uno Stato membro di dare applicazione ad un divieto inderogabile ai sensi dell'Art. 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

³⁵ CGUE, 21 dicembre 2011, *N.S./Secretary of State for Home Department e M.E./Refugee Applications Commisisoner*, C-411 & 493/10, in *Racc.* I-13991.

³⁶ In particolare il Regolamento 343/2003 è stato abrogato e sostituito dal Regolamento 604/2013 del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (*Dublino III*), in GU L 180 del 29 giugno 2013.

Neppure uno *standard* tanto minimo è peraltro garantito, ove si rifletta sul senso, e soprattutto sulle conseguenze (Zagato 2015a), delle Conclusioni dell'Avvocato generale Shapston, nella causa *X,Y e Z.*³⁷ là dove costei afferma (par. 41) che ciò che costituisce lesione di diritti fondamentali in ambito europeo non si applica a chi proviene dall'esterno; la Direttiva³⁸ non si propone infatti di esportare gli standard europei di tutela dei diritti umani, perché ciò significherebbe una forma di 'cultural imperialism' (*sic!*).

3 L'Unione europea «as a common cultural resource»?

3.1 Cittadinanza culturale

Le conclusioni fin qui raggiunte risultano contraddittorie. Lo spazio politico, o per meglio dire politico-giuridico, teorizzato dall'Avvocato generale del caso *Rottmann*, esiste, si fonda su un'idea forte di cittadinanza mobile i cui possibili sviluppi in termini di identità culturale cominciano appena a venire esplorati, e intanto cerca - come rilevato altrove (Zagato 2011b) - nella generazione Erasmus una tendenziale base sociale. Tale spazio politico risulta attraversato tuttavia, allo stato, da un reticolo normativo che allo stesso tempo occulta, produce e ri-produce gerarchie sociali ed etno-culturali plurime. Questa cittadinanza UE a geometria variabile non è per sé atta a renderci il senso di una Europa dal volto amico.

La nozione di spazio politico europeo va riempita: facciamo riferimento ad una cittadinanza intesa come cittadinanza culturale, nel senso (Delgado Moreira 1997) di una situazione in cui le diverse minoranze mantengono la propria identità «pur contribuendo tutte al progetto di costruzione di una democrazia partecipativa». L'indagine seguirà la traccia fornita dalla dottrina che, riferendosi alla politica culturale sviluppata dalla UE a partire dal 2006-2007 (ma i cui primi tentativi erano risalenti all'inizio millennio ed al varo dello sfortunato programma Cultura 2000-2007), definiva «the territory

37 CGUE 7 novembre 2013, *X, Y and Z v. Minister voor Immigratie en Asiel ('XYZ')*, C-199/12, C-200/12 e C-201/12.

38 Trattasi della Direttiva del Consiglio 2004/83/CE del 29 aprile 2004 sugli standards minimi per la qualificazione e lo status di cittadini di Paesi terzi o apolidi come rifugiati o persone altrimenti bisognose di protezione internazionale e sul contenuto della protezione garantita, in GUCE L 304 del 30 settembre 2004, ora sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a Paesi di cittadini terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, in GUUE L 337 del 20 dicembre 2011.

delimited by the European Union as a common cultural resource», configurandosi quest'ultima «in ways that look beyond familiar nationally oriented conceptions of culture» (Craufurd Smith 2007, p. 64). Le tappe dello sviluppo di tale politica sono state altra volta analizzate (Zagato 2011b). Richiamando allora qui di seguito il dettato dei Trattati in materia di politica culturale, concentreremo l'attenzione sugli sviluppi più recenti della politica culturale dell'UE tra il 2013 e il 2014 (v. anche Sciacchitano, in questo volume).

3.2 La politica culturale UE

La politica culturale europea è disciplinata dall'Art. 167 TFUE (Titolo XIII del Trattato), da leggere in stretta connessione con l'Art. 3 par. 3 u.c. TUE. Rilevano inoltre l'Art. 107 par. 3 lett. *d*) TFUE (aiuti di Stato alla cultura) e, indirettamente, gli Artt. 165 e 166 (Titolo XII TFUE, dedicato ad Educazione, Gioventù e Sport).

La cultura viene in evidenza nel diritto UE sotto un doppio profilo, *funzionale* e *strutturale*. Per quanto riguarda il profilo *funzionale*, si distingue tra una politica culturale europea in senso proprio, definita dai parr. 1 e 2 (e per i profili procedurali 5) dell'Art. 167, e il rafforzamento delle attività culturali a livello orizzontale, di cui tanto al par. 4,³⁹ quanto all'Art. 22 della Carta dei diritti.

L'Art. 167 par. 1, nel confermare che l'attività UE in materia culturale ha natura di sostegno al pieno sviluppo delle culture degli SM nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, definisce comunque tale contributo come volto ad «evidenziare il retaggio culturale comune» dell'Europa. Il par. 2 mitiga la portata di quest'ultima affermazione, nel senso che l'UE incoraggia la cooperazione tra SM in materia culturale, svolgendo attività di appoggio e integrazione dell'azione da loro condotta nei settori relativi a: miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; scambi culturali non commerciali; creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. L'approccio funzionale alternativo è definito dal par. 4, secondo cui la UE «tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma delle altre disposizioni del Trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture». Trattasi del fenomeno definito *cultural mainstreaming* (Psychogiopoulou 2006, 2008, 2014), ribadito solo in parte dall'Art. 22 della Carta, per il quale «l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica», ma senza fare cenno alcuno ad un suo ruolo promozionale.

³⁹ In termini più neutri, il par. 3 si occupa della cooperazione che Unione e SM debbono assicurare alle organizzazioni internazionali operanti nel settore della cultura.

L'Art. 3 par. 3. u.c. TUE, collocato tra i principi generali del titolo I del Trattato, stabilisce dal canto suo che «l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

Sul piano *strutturale* si distinguono gli interventi in materia culturale fondati su strumenti premiali (Picchio Forlati 1985 e 2004; Cortese 2004), quali - oltre alla politica culturale in senso proprio - gli strumenti della politica di coesione economica e sociale e delle politiche di formazione ed istruzione professionale, dagli strumenti in cui gli aspetti culturali costituiscono storicamente un limite alla disciplina UE: è quanto si dà nel settore della circolazione delle merci e dei servizi, e della concorrenza (Cortese 2011). In tale ambito rientra anche il citato Art. 107 par. 3 lett. *d*), a norma del quale possono essere considerati compatibili con il mercato interno «quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune» gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio (Zagato 2010a).

Il Trattato non fornisce quindi una definizione di cultura; piuttosto, ricorre all'endiadi 'cultura e patrimonio culturale', attribuendo significati diversi al secondo elemento. Nei vigenti Trattati troviamo associate nozioni risalenti a Maastricht, come nel caso dell'Art. 167 par. 2 seconda lineetta TFUE, che fa riferimento all'integrazione dell'attività degli Stati per quanto attiene «conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea», o a momenti precedenti, come l'Art. 107 par. 3 lett. *d*) TFUE, che fa riferimento ad aiuti di stato destinati alla «cultura e conservazione del patrimonio». Troviamo però anche una disposizione che introduce una espressione affatto nuova: l'Art. 3 par. 3 u.c. TUE, inserito a Lisbona, riprende il linguaggio della Convenzione di Faro (Zagato 2014a), affermando con solennità, lo si è visto, che l'Unione «vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

Agli Stati dunque l'intervento per la conservazione del proprio patrimonio culturale (alle condizioni ben s'intende specificate dal Trattato), con la variante, per quanto riguarda quella parte di tale patrimonio che abbia importanza europea, dell'intervento integrativo ad opera della UE stessa. A quest'ultima spetta invece la vigilanza su salvaguardia e sviluppo del patrimonio culturale europeo, *tutto*. Lo scrivente non può che confermare la rilevazione a suo tempo operata per cui ci trovavamo sospinti, quasi in sordina, davanti ad un risultato «la cui portata, anche in proiezione futura, è al momento tutta da valutare» (Zagato 2011b, p. 258). Dopo un inizio *soft*, dedicato per lo più alla rimessa a regime di attività in materia culturale già in corso - il riferimento è ai programmi Cultura 2000-2006 e soprattutto 2007-2013, nonché il programma Città capitali d'Europa (Sassatelli 2005, 2009), che vanta un ininterrotto ed anzi crescente successo nel tempo - siamo arrivati ad un punto di svolta; quasi la crisi avesse imposto alle autorità UE di, quantomeno, tentare un colpo d'ala.

3.3 Recente prassi di Consiglio e Commissione in materia culturale

I risultati del Consiglio Educazione, Cultura, Gioventù e Sport del 16/17 maggio 2013 non presentano spunti di particolare interesse. Il Consiglio discute il nuovo progetto di regolamento sulle capitali d'Europa; si occupa della dimensione esterna della Cultura;⁴⁰ si ripropone di accelerare i preparativi del varo dei programmi *Creative Europe* e *Citizens for Europe*; sviluppa un interessante dibattito sul rapporto tra diversità culturale e progetto di accordo commerciale transatlantico tra Europa e Stati Uniti (il noto TTIP).⁴¹ Sul piano concreto, rileva la proposta di nuovo regolamento sugli aiuti di Stato che esenta gli aiuti di Stato alla cultura e alla conservazione del patrimonio culturale dall'obbligo di notifica.⁴²

Eccezion fatta per quest'ultimo punto, le conclusioni del Consiglio non contengono riferimenti al patrimonio culturale europeo.⁴³ Orbene, 12 mesi dopo l'impostazione è totalmente mutata;⁴⁴ in occasione della riunione del 20 e 21 maggio 2014, il Consiglio Educazione, Gioventù, Cultura e Sport adotta⁴⁵ le «Conclusioni sul patrimonio culturale come risorsa strategica per una Europa sostenibile»,⁴⁶ cui farà seguito di lì a qualche mese la Comunicazione della Commissione *Towards an integrated approach to*

40 Con una significativa accentuazione delle relazioni culturali sino-europee che qui non si può approfondire.

41 Le preoccupazioni per i possibili risvolti delle trattative in atto su beni e servizi culturali prodotti in Europa paiono rafforzare l'impegno europeista di vari tra i governi presenti, che richiamano con forza la necessità di difendere l'identità europea.

42 La discussione in materia è significativa: i rappresentanti di una serie di Paesi chiedono al CE di incaricare la Commissione di proporre una *block exemption* che esenti *in toto* il settore culturale, comprese le c.d. *creative industries*. La maggioranza degli SM ritiene peraltro non essere ancora del tutto chiaro cosa siano le *Creative Industries*, e preferisce procedere per gradi.

43 Colpisce anche l'internazionalista la totale assenza di richiami a strumenti internazionali che non siano la Convenzione del 2005 sulle diversità culturali (Gattini 2008; Mucci 2012), strumento peraltro decisamente debole, ove lo si voglia utilizzare per una battaglia volta a preservare e rilanciare l'identità europea.

44 Council of the European Union, 3331th Brussels, 20 and 21 May 2014, 10023/14. Disponibile all'indirizzo www.consilium.europa.eu (2015-08-31).

45 Nel corso della seduta viene inoltre completata la scelta delle capitali della Cultura 2018: a La Valletta (già decisa) si aggiunge, per l'Olanda, Leewurden, il cui motto sarà (e si tratta di ottimo auspicio) 'open communities'. Il Consiglio, in relazione alla nuova decisione che riorganizza l'azione capitali europee della cultura per gli anni 2020-2033, procede alla scelta dei suoi tre esperti (altri tre a testa sono scelti da PE e Commissione, uno dal Comitato delle Regioni).

46 Council of the EU, Conclusions on cultural heritage as a strategic resource for a sustainable Europe, Brussels, 20 May 2014. Disponibile all'indirizzo www.consilium.europa.eu (2015-08-31).

cultural heritage for Europe. (Sciacchitano, in questo volume).⁴⁷ Interessante risulta anche il *Draft Discussion Paper* di novembre preparato da un *H2020 Expert Group*.⁴⁸

Nelle Conclusioni il patrimonio culturale viene definito come l'insieme delle «risorse ereditate dal passato in tutte le loro forme ed aspetti, tangibili, intangibili e digitali». L'accento è posto sul ruolo della condivisione, dei singoli e delle comunità, a finalità di inclusione sociale, con riguardo al favore che si genera in tal modo per il dialogo interculturale «by contributing to a stronger sense of 'belonging' to a wider community and a better understanding and respect between peoples».⁴⁹ Agli Stati si chiede di: rinforzare il dialogo con gli *stakeholder*, pubblici e privati, «in all relevant domains and on different levels of governance», allargando la collaborazione al livello transnazionale; riflettere sull'inserimento del patrimonio culturale nel prossimo *Working Plan for Culture*; «foster traditional knowledge and skills that are necessary to the safeguarding, sustainable management and development of cultural heritage and that should be handed down to future generations» (punto 24), in modo da assicurare la crescita del capitale sociale e assicurare ad un tempo protezione ed accesso «to Europe's cultural assets». Il Consiglio, per finire, rivolge alla Commissione varie raccomandazioni, tra le quali spicca quella di sostenere «at EU level the networking of, and pooling of resources between, public and private sector cultural heritage experts and practitioners as well as civil society organizations».

La Comunicazione della Commissione, dal canto suo, definisce il patrimonio culturale come «shared resource, and a common good», ad un tempo locale ed europeo: «forged over time, but also across borders and communities. Heritage is made up of local stories that together make the history of Europe». il documento⁵⁰ sottolinea come la stessa conservazione si applichi sempre più spesso ad un paesaggio integrato piuttosto che a singoli siti e monumenti, mentre i musei e gli archivi stanno evolvendo,

47 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*. Sugli sviluppi durante il semestre di presidenza italiana Sciacchitano, in questo volume.

48 Tra queste: studiare l'impatto economico e sociale a livello europeo del patrimonio culturale, prendere in esame il ruolo di questo nel perseguimento degli obiettivi di H2020, promuovere scambi di buone pratiche.

49 Il documento fa inoltre riferimento al contributo al turismo sostenibile, allo sviluppo ed alla rigenerazione urbana e rurale, riferimento che ne sottolinea il tratto, per così dire, interdisciplinare.

50 Questo non manca di lamentare una risalente sottovalutazione da parte delle istituzioni UE dell'importanza economica del patrimonio culturale, e pone l'accento sulla sua importanza come fonte di innovazione sociale «for a smart, sustainable and inclusive growth».

anche attraverso la digitalizzazione, diventando sempre più «community-oriented». L'approccio integrato al patrimonio culturale è il cuore della Comunicazione, che si articola in tre punti: promozione di diversità culturale e dialogo interculturale,⁵¹ promozione della cultura come catalizzatore per la creatività, protezione della cultura come elemento vitale della dimensione internazionale dell'Unione⁵² (*funditus* Sciacchitano, in questo volume).

Il secondo punto, promozione della cultura come catalizzatore per la creatività, sottolinea il ruolo che il patrimonio culturale gioca a livello orizzontale, in relazione allo sviluppo regionale.⁵³ La Comunicazione sottolinea il contributo che il patrimonio culturale ed industriale darebbe allo sviluppo di un nuovo turismo culturale, anche attraverso le nuove strade trans-nazionali (ad es. la *Liberation Route Europe*, che attraversa i luoghi degli eventi del '44-'45).

La Commissione prende finalmente atto della crisi dei saperi e dei lavori tradizionali, e dell'importanza di un loro rilancio; allo stadio non sa ancora dare peraltro indicazioni concrete.

3.4 I lavori del H2020 Expert Group del 2014

Il documento degli esperti *H2020* si apre con un paragrafo dedicato alla nozione di patrimonio culturale europeo: richiamando dunque l'Art. 3 par. 3 u.c. TUE (e indirettamente, per tale via, la Convenzione di Faro del Coe) piuttosto che il 167 TFUE che fa riferimento (*supra*, par. 8) alla nozione ben più limitata di «patrimonio culturale di importanza europea». Il

51 Per quanto riguarda il primo punto, un ruolo fondamentale sarebbe giocato da *H2020*, e, in relazione alla digitalizzazione, dal progetto Europeana e dall'azione capitali europee della cultura. Una enfasi particolare viene poi posta sullo *European Heritage Label* (Sciacchitano, in questo volume). Da segnalare anche l'iniziativa *Europe for Citizens*, che vuole rafforzare la riflessione sullo sviluppo dei regimi totalitari nella storia moderna dell'Europa.

52 Per quanto attiene alle relazioni internazionali, la Comunicazione richiama la cooperazione con Coe e Unesco (la Dichiarazione di Hangzhou), nonché una serie di cooperazioni in atto a livello regionale e sub-regionale. Pone inoltre l'accento sull'importanza del nuovo Regolamento sugli aiuti di Stato - Regolamento della Commissione 651/2014 del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli Artt. 107 e 108 del Trattato, in GUUE L. 187 del 26 giugno 2014 - che concede una esenzione generalizzata per il patrimonio culturale (Art. 53) e a favore dell'audiovisivo (Art. 54).

53 Anche attraverso i diversi tipi di Fondi strutturali: tra questi, oltre al Fondo europeo di sviluppo regionale, si segnalano il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, quello marittimo e per la pesca, va segnalato uno strumento nuovo, il FI-TAP (*Financial Investment + Technical Advisory Platform*), attualmente in preparazione, che dovrebbe occuparsi del patrimonio culturale delle città, prendendo il posto dell'iniziativa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*).

patrimonio culturale europeo costituisce ad un tempo una risorsa vitale per i cittadini ed una parte consistente del vantaggio relativo dell'Europa sugli altri continenti, invidiato in tutto il mondo in termini di «living and working environments and tourism». Si tratta, a detta degli esperti, di individuare le vie per un «uso innovativo» di tale patrimonio, dal turismo sostenibile al valore degli insediamenti residenziali, fino a cucina, films, musica e danze: a tutto ciò che contribuisce insomma ad innalzare la qualità della vita per i cittadini europei.⁵⁴ Merito non secondario del documento sta nell'affrontare la questione del rapporto con i fenomeni migratori: il patrimonio culturale può giocare un ruolo di rilievo nel contrastare la rottura della coesione sociale e delle identità locali e favorire una miglior conoscenza delle culture europee da parte dei migranti, e viceversa delle culture e società non europee per i cittadini, in nome del dialogo interculturale e della comprensione reciproca. Infine, il patrimonio culturale può dare un importante contributo alla strategia europea per lo sviluppo sostenibile, anche alla luce di quanto ha saputo fare per la rigenerazione del tessuto urbano e di quello paesaggistico.

Tra gli obiettivi chiave individuati dall'*Expert Group* (Economia, Società, Ambiente), a loro volta suddivisi per obiettivi specifici, si deve sottolineare (obiettivo 2 del primo obiettivo chiave, Economia)⁵⁵ quello di sviluppare «the new insights on sustainable management of common land and common goods» ai fini dello sviluppo di nuove strategie collettive per il patrimonio culturale.⁵⁶ Quanto all'obiettivo chiave Società,⁵⁷ il Gruppo richiama espressamente – ed è la prima volta che ciò si verifica in un documento UE – il ruolo della Convenzione di Faro e la nozione di comunità patrimoniale, fondata, quest'ultima, sulla nozione di patrimonio culturale inteso non come valore dell'oggetto, ma come realtà di una comunità che «engages in its favour».⁵⁸

54 Qui si inserisce un interessante richiamo agli statuti dei comuni italiani del XIV secolo che attribuivano al patrimonio culturale (p. 2) «foreign visitors' happiness and residents' honour and prosperity, based on beauty, embellishment (decorum), dignity, public pride and public good (publica utilitas)».

55 Gli altri obiettivi specifici sono: sviluppo di nuovi modelli finanziari per il patrimonio culturale (1); contributo delle tecnologie digitali alla formulazione di nuovi modelli di management e di finanziamento per conservazione, gestione e uso del PC, materiale e immateriale (3); approfondimento del contributo possibile dei nuovi modelli di *management* del patrimonio culturale allo sviluppo di nuovi posti di lavoro (4).

56 Il gruppo di lavoro conclude peraltro, forse con eccessiva fretta (v. Sciurba, in questo volume), di non avere esempi di una gestione del patrimonio culturale da parte di comunità innovative, e quindi di non poter sviluppare l'analisi.

57 «Promoting the innovative use of cultural heritage to encourage integration, inclusiveness, cohesion and participation».

58 Gli obiettivi specifici sono: studiare la possibilità che una innovazione fondata sul patrimonio culturale possa contribuire ad una società più forte e più ricca (1); studiare i

L'ultimo obiettivo chiave, Ambiente, affronta il rapporto tra patrimonio culturale e sviluppo sostenibile; gli esperti si chiedono se il paradigma della sostenibilità, diventando l'approccio primario al patrimonio culturale, non possa favorire il predominio dell'etica sull'estetica e contribuire a calarlo dentro la problematica dell'ambiente vivente. In particolare: può un nuovo rapporto con il patrimonio culturale aiutare ad assicurare la sostenibilità ambientale delle città europee, ed insieme salvaguardare una così significativa parte della «Europe's international identity»? E più in generale: come assicurare una effettiva integrazione nella gestione di patrimonio naturale e culturale?⁵⁹ A giudizio degli esperti, è imprescindibile abbandonare un approccio «object-oriented» in direzione di uno «environment-based» in cui gli stessi oggetti storici trovino collocazione come elementi indispensabili delle future pianificazioni urbane e rurali e importanti catalizzatori di crescita economica (Tamma, in questo volume).

3.5 La politica culturale della UE: osservazioni conclusive

Anche gli strumenti e i documenti di lavoro ora esaminati presentano profili contraddittori. Per non dire altro, è lecito chiedersi come si possa da un lato avviare un discorso sulla centralità del patrimonio culturale, dall'altro lato continuare a sostenere che il nuovo Trattato transatlantico non avrà conseguenze sulla cultura perché... non riguarda il cinema e l'audiovisivo in genere. Davvero, ritengono Consiglio e Commissione che muovere «toward an integrated approach to cultural heritage for Europe» non porterà a cozzare ad ogni piè sospinto con un simile Trattato?⁶⁰ E ancora: vi è un riferimento continuo alla sostenibilità, e al contributo che il patrimonio culturale europeo può dare alla sostenibilità, ma non si fa mai riferimento al nodo centrale della sostenibilità culturale (Amari 2012; Da Re, Tamma in questo volume).

Preoccupa poi la soluzione data al problema dell'asserito rischio di progressiva elefantiasi dell'azione *Capitali della cultura*. La centralizzazione, decisa avocando la procedura a Bruxelles ed eliminando ogni ruolo per gli esperti locali, sostituiti da un esperto nominato dal Comitato delle Regioni (*sic!*) non sembra la soluzione migliore, e suscita comprensibili inquietudini circa la effettiva volontà degli organi di Bruxelles di dare seguito alla

modi di coinvolgimento attivo dei cittadini nella valutazione e preservazione del patrimonio culturale, in termini di identità, percezione, valore, etiche coinvolte (2); contributo del patrimonio culturale all'inclusione e alla diminuzione delle disparità sociali (3)?

⁵⁹ Meno convincente è la soluzione proposta, che passerebbe attraverso l'individuazione di un «unifying scientific concept» che farebbe da ponte tra scienze umane e spaziali.

⁶⁰ È ben vero che il testo di quest'ultimo è ancora in fieri, ma quanto è finora è fonte di decisa preoccupazione.

proclamata intenzione di favorire profili partecipativi dal basso in materia di patrimonio culturale.

Malgrado tali perplessità, è giocoforza convenire con chi afferma (Sciaccitano, in questo volume) che «il 2014 sarà ricordato come anno della svolta per le politiche sul patrimonio culturale in Europa», e ciò per tre motivi.

In primo luogo, si palesa una significativa apertura ai soggetti substatali, particolarmente evidente nella Comunicazione della Commissione, al punto in cui si invitano gli *stakeholders* a prendere in mano la situazione «to jointly look into how public policies at all levels, including the EU, could better be marshalled to draw out the long term and sustainability value of Europe's cultural heritage, and develop a more integrated approach to its preservation and valorisation». Non si tratta di un approccio *bottom-up* in senso proprio, restano le perplessità su indicate, ma vibra la promessa quanto meno di una rapporto partecipativo più sensibile tra istituzioni dell'Unione e comunità.

In secondo luogo, il richiamo al patrimonio culturale europeo non appare superficiale o strumentale, opera un collegamento fecondo alla Convenzione di Faro, e in un passaggio decisivo va oltre, quando definisce il patrimonio culturale europeo «a shared resource, and a common good». Il processo di patrimonializzazione della cultura e la sua «commonification» (Sciurba, in questo volume) emergono come momento centrale di un possibile discorso sull'identità europea.

In terzo luogo, viene confermata l'evoluzione della politica culturale europea in senso orizzontale (*cultural mainstreaming*) sulla base dell'Art. 167 par. 4 TFUE. Non si tratta più solo di aggirare per tal via i limiti di bilancio dei programmi culturali emanati alla stregua dell'Art. 167 parr. 1 e 2 (Craufurd Smith 2007). Né colpisce nel segno l'osservazione secondo cui il *cultural mainstreaming* si limiterebbe a rafforzare le identità locali, in direzione contraria a quella della costituzione di una identità europea (sul punto, criticamente, Zagato 2011b, pp. 263-264).⁶¹ Piuttosto, nel mentre risulta confermata la relazione con le politiche di coesione e con le libertà di circolazione di merci e servizi (Cortese 2011), a queste si aggiungono la politica educativa per un verso, l'emersione di un modo di vivere europeo, di una *European lifestyle policy* se vogliamo, per l'altro verso.

61 Nel senso qui criticato Last 2006 (riferendosi peraltro alla nozione di *European Landscape* nella ELC (oltre, par. 14).

3.6 La politica educativa UE e i suoi limiti

Soffermandoci brevemente sulla prima, l'Art. 165 del Trattato prevede al par. 1 che l'Unione contribuisca «allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche». L'azione della UE nel campo in oggetto è (par. 2) intesa, *inter alia*, «a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione» e a «favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei titoli di studio». Proprio alla finalità di sviluppare la dimensione europea dell'istruzione rispondono i programmi sviluppati nel corso del tempo, sulla base del par. 4 dell'Art. 165; tra essi *Socrates*,⁶² *Lifelong Learning Decision*,⁶³ ed altri ora confluiti nel Regolamento *Erasmus+*.⁶⁴ Si può convenire, a grandi linee, con il giudizio che vuole il par. 2 dell'Art. 165 costituire una disposizione più aperta a successivi possibili sviluppi di quanto una prima lettura potrebbe far ritenere. La dimensione europea dell'istruzione verrebbe a rappresentare una sorta di *lex specialis* a fronte della *lex generalis* (istruzione di qualità) rappresentata dal par. 1 (Grimonprez 2014, p. 13).⁶⁵ E comunque, la stessa libertà degli Stati in materia educativa di cui all'Art. 165 par. 1 deve essere esercitata nel rispetto del diritto UE, come la Corte aveva già messo in evidenza nella pronuncia *Morgan*.⁶⁶ La soddisfazione di tale requisito richiede l'inserimento nei programmi scolastici nazionali di nozioni minime di educazione alla UE.

I risultati conseguiti dal Consiglio Educazione, Cultura, Gioventù e Sport

62 Decisione del Consiglio 819/95 del 14 marzo 1995 che stabilisce il Programma d'azione Socrates, in GU L 87 del 20 aprile 1995, e Decisione 253/2000 del PE e del Consiglio del 24 gennaio 2000 che stabilisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria Socrates (2000-2006), in GU L 28 del 3 febbraio 2000.

63 Decisione del Consiglio 1720/2006 del PE e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento per tutta la vita, in GU L 327 del 24 novembre 2006.

64 Regolamento 1288/2013 del PE e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce *Erasmus+*: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni 1719/2006/Ce, 1720/2006/Ce e 1298/2008/Ce, in GU L 347 del 20 dicembre 2013.

65 Un ruolo di primo piano, in questo quadro, assume il programma Jean Monnet (introdotto dalla *Lifelong Learning Decision*): questo sviluppa precisi profili pedagogici (anche in relazione alla preparazione dei docenti) circa lo studio dell'integrazione europea.

66 CGCE 23 ottobre 2007, *Morgan, Bucher*, C-11/06, C - 12/06, in Racc., I-9195 ss.

nel periodo in esame non appaiono di particolare significato.⁶⁷ Le conclusioni del 2013 anticipano il varo del programma *Erasmus+*, e introducono il tema della maturità liceale europea, affrontando il problema del *Loan Guarantee Scheme* per gli studenti all'estero.⁶⁸

Quanto al Programma *Erasmus+*,⁶⁹ l'Art. 4 di questo, dedicato agli obiettivi generali, contiene un chiaro richiamo alla dimensione europea della formazione, ma solo... in materia di sport (Art. 4 lett. e); all'articolo successivo - Art. 5 lett. d) - troviamo invece l'obiettivo di «favorire la dimensione internazionale dell'istruzione e della formazione». Desta sconcerto l'annegamento del richiamo alla dimensione europea della formazione in un banale omaggio al pensiero unico della globalizzazione.

Il richiamo al programma *Erasmus+* impone poi alcune brevi osservazioni sulla mobilità studentesca in Europa ad esso legata. Non più del 7% degli studenti (percentuale peraltro notevole) europei, si calcola, potrà utilizzare entro il 2020 il programma *Erasmus+*. Un numero ben più alto di studenti si avvarrà nello stesso periodo dei diritti conferiti dalla cittadinanza europea per recarsi a studiare in un altro Stato membro, incontrando tuttavia crescenti difficoltà nell'avvalersi di forme di rimborso delle spese di studio sostenute all'estero da parte del proprio Stato.⁷⁰ Orbene,

67 Accanto ai soliti buoni propositi (aprire l'educazione superiore ai socialmente svantaggiati; fare ricorso ad «open educational resources», nel senso di materiale educativo liberamente rintracciabile e utilizzabile in rete; individuare il modo di attrarre all'educazione personale brillante e di mantenerlo legato alla professione), va apprezzata peraltro una inedita critica aperta degli effetti rovinosi per l'UE dell'essersi appiattiti sul modello educativo statunitense (concorrenza esasperata tra i protagonisti, tutti e a tutti i livelli; standardizzazione; esasperazione della valutazione; fiducia eccessiva nel ruolo dei privati e nelle scelte dei familiari).

68 Ad un anno di distanza il Consiglio sarà ancora alle prese con: preparazione dei docenti, carenze linguistiche dell'educazione in Europa, necessità di incrementare in genere la qualità dell'istruzione, salvo poi soffermarsi in particolare sul tema dell'educazione transfrontaliera; ciò anche alla luce delle «Council Conclusions on the global dimension of European higher education», raggiunte nel corso del Meeting del 25-26 novembre 2013 del Consiglio Educazione, Gioventù, Cultura e Sport, in GUUE C 28 del 31 gennaio 2014. Stretto tra il pericolo di dar vita ad una fabbrica transnazionale dei diplomi da un lato, e quello di dotare la Commissione di ulteriori poteri nel settore educativo dall'altro lato, il Consiglio opta per una soluzione transitoria, quale il varo di una piattaforma europea per lo scambio di informazioni sui temi legati all'educazione transnazionale.

69 L'Art. 3 par. 2 del Programma *Erasmus+* individua dal canto suo, ai fini del rispetto dell'obbligo di sussidiarietà, il valore aggiunto delle azioni ed attività previste dal programma per un verso nella transnazionalità (lett. a), soprattutto ai fini del garantire la mobilità; per l'altro verso nella «complementarietà e sinergia con altri programmi e politiche» a livello nazionale, dell'Unione e internazionale (lett. b) e nel «contributo ad un uso efficace degli strumenti dell'Unione per la trasparenza e il riconoscimento».

70 La cittadinanza europea garantisce invero il diritto alla piena parità con i residenti nazionali, e quindi con le misure statuali volte a facilitare le loro condizioni, solo dopo cinque anni di residenza, con l'automatico conferimento della Carta di soggiorno. In precedenza il

nella pronuncia *Prinz e Seeberger*⁷¹ la Corte di Giustizia ha avuto modo di precisare che, se pure gli Stati possono legittimamente subordinare la concessione di finanziamenti per studiare altrove all'esistenza di un adeguato «rapporto di integrazione con la società» dello Stato concedente, tale rapporto non può fondarsi esclusivamente sulla durata della residenza prima dell'inizio degli studi all'estero (punto 34). Nei casi in esame si trattava comunque di cittadini nazionali tedeschi.⁷² *Quid* nel caso di figli di lavoratori stranieri? La legge olandese richiede, per la concessione di borse agli studenti delle superiori che intendano studiare all'estero, il requisito della residenza di 3 anni continuativi in Olanda negli ultimi sei. La Corte, pur tra molte cautele, ribadisce come il ricorso esclusivo al criterio temporale per stabilire il grado di inserimento dello studente nella società olandese sfavorisca i figli dei cittadini di altri Stati membri residenti in Olanda per motivi di lavoro, e quindi si imponga una modifica.⁷³

Resta che, ad uno sguardo d'insieme della giurisprudenza recente della Corte, «the result is unlikely to contribute to the aspirations to promote student mobility in the European Union» (Skovgaard-Petersen 2014, p. 791). Il Programma *Erasmus+*, piuttosto, muove i primi passi concreti nella direzione di garantire *Erasmus+ Master Loans*, cioè la possibilità di prestiti bancari garantiti dalla UE per conseguire la laurea di secondo livello in un Paese membro diverso da quello di residenza, nonché da quello di conseguimento della laurea di primo livello.⁷⁴ L'iniziativa è interessante, anche se resta da valutarne la possibile incidenza.

3.7 Emergere della nozione di «european lifestyle»

L'Art. 168 TFUE, dedicato alla salute, esprime al par. 1 quella esigenza di *mainstreaming* («nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute

cittadino di uno Stato membro ha diritto a recarsi e soggiornare in un altro Stato membro, ma a proprie spese, oppure godendo di supporto da parte dello Stato di origine.

71 CGUE 18 luglio 2013, *Prinz e Seeberger* C-523/11 e C-585/11.

72 Per l'esattezza di studenti tedeschi, figli di cittadini tedeschi, che avevano vissuto parte della loro gioventù all'estero, rientrando qualche tempo prima del conseguimento della maturità, per poi recarsi a studiare in un altro Paese membro, mentre la legge dello Stato imporrebbe un periodo di residenza ininterrotto di 3 anni in Germania prima di potersi avvalere dell'aiuto per lo studio all'estero.

73 CGUE 14 giugno 2012, *Commission v. Netherlands*, C-542/09.

74 L'Art. 20 del Regolamento *Erasmus+* disciplina appunto lo strumento di garanzia per i prestiti destinati agli studenti, che fornisce «garanzie parziali agli intermediari» nei limiti indicati nel testo.

umana»)»⁷⁵ già presa in esame in relazione all'Art. 167 par. 4. Il par. 2 fonde la previsione di una attività di completamento dell'attività degli Stati in materia di lotta agli stupefacenti, con l'incoraggiamento e l'appoggio al coordinamento dell'attività degli Stati membri nelle altre attività oggetto della disposizione: tra queste, oltre a prevenzione delle malattie, eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale, miglioramento della salute pubblica, è ricompresa «la lotta contro i flagelli» sanitari. Ancora, in base al par. 4, Consiglio e PE possono prendere, per motivi di sicurezza, misure vincolanti - avvalendosi del procedimento legislativo ordinario - volte a garantire parametri elevati di qualità e sicurezza per il materiale biologico di origine umana come pure in campo veterinario.⁷⁶ Poggiando su tale base giuridica l'Unione ha intrapreso strategie per combattere fumo, alcol, obesità, utilizzando una serie di strumenti prevalentemente di *soft* ma qualche volta anche di *hard law*.⁷⁷

Anche se la cosa può sorprendere taluno, le misure prese per la protezione della salute sono state spesso impugnate in sede giudiziaria in base alle disposizioni che tutelano i diritti umani (Alemanno, Garde 2013, p. 1775 ss.). In particolare le imprese produttrici hanno sostenuto essere volta a volta lesive della libertà di espressione (Art. 11 Carta), di proprietà (Art. 17), di condotta dei propri affari (Art. 16), le misure relative a contenuto, presentazione, indicazioni, pubblicità dei prodotti pericolosi. La Corte di Giustizia non ha peraltro mai dato seguito a tali impugnazioni,⁷⁸ rilevando trattarsi di diritti che possono subire riduzioni in base a determinate necessità in particolare necessità di salute pubblica, confermando tale indirizzo

75 Tra queste politiche rientrano: agricoltura (Art. 38), trasporti (Art. 91), mercato interno (Artt. 114 e 59), protezione dei lavoratori (Art. 153) e dei consumatori (Art. 169), politica commerciale comune (Art. 207).

76 Possono del pari (par. 5) prendere «misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli... misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce alla salute a carattere transfrontaliero, e misure il cui obiettivo diretto sia la protezione della sanità pubblica in relazione al tabacco ed all'abuso di alcol, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

77 Una differenza netta sarebbe riscontrabile (Alemanno, Garde 2013) tra la lotta al fumo, portata avanti con durezza (e quindi facendo ricorso prevalentemente a strumenti di *hard law*), e la lotta contro l'abuso dell'alcol, in cui sono stati utilizzati prevalentemente scambio di buone pratiche e standard di autoregolazione. Fa comunque eccezione la Direttiva 2010/13 el PE e del Consiglio (*Audiovisual Media Services Directive*, AVMSD), del 10 marzo 2010, in GUUE L. 95 del 15 aprile 2010, che contiene norme precise sulla pubblicità agli alcolici nei servizi audiovisivi.

78 La casistica ricorrente è fondata sui ricorsi dei produttori di tabacco, cfr. CGCE: 5 ottobre 2000, *Germany v. Council and EP (Tabacco Advertising I)*, C-376/98, *Racc.* I-8419; 10 dicembre 2002, *Germany v. Council and EP (Tabacco Advertising II)*, C-380/03, *Racc.* I-11573; 12 settembre 2006, *Reynolds Tabacco and Others v. Commissione*, C-131/03, *Racc.* I-7795; 10 febbraio 2009, *Ireland v. EP and Council*, C-301/06, *Racc.* I-593.

nella pronuncia *Sky Österreich* del 2013.⁷⁹ La giurisprudenza della Corte evolve insomma nel senso di lasciare crescente spazio alle restrizioni imposte dalla necessità, per le istituzioni UE, di garantire la prevalenza di un *European lifestyle* su altri diritti.

Orbene, nella primavera del 2014 tematica dello stile di vita europeo e approccio al patrimonio culturale si sono incrociati, con la Risoluzione del PE del 12 sul patrimonio gastronomico europeo ed il suo impatto culturale ed educativo.⁸⁰ L'atto richiama la politica sanitaria,⁸¹ come pure le competenze UE in materia di educazione, di politica culturale e patrimoniale, rifacendosi anche puntualmente a strumenti UNESCO, quali le Convenzioni del 2003 e del 2005.⁸² La gastronomia, intesa come «insieme di conoscenze, esperienze, arte e artigianalità» fa parte della nostra identità, costituendo un elemento essenziale del «patrimonio culturale europeo e di quello degli Stati membri». È quindi sulla gastronomia locale e regionale, di cui vanno conservati riti e usanze, che si concentra l'attenzione del PE, oltre che sulle pratiche agricole delle singole regioni d'Europa. Del lungo preambolo,⁸³ risalta il considerando conclusivo (AI) alla stregua del quale «il patrimonio culturale europeo è costituito da un insieme di strumenti materiali ed immateriali... nel caso della gastronomia e dell'alimentazione, è anche rappresentativo del territorio e del paesaggio» da dove provengono i prodotti che lo qualificano.

La Risoluzione plaude ad ogni iniziativa volta a promuovere il patrimonio gastronomico europeo (in particolare quelle del movimento *Slow Food*), e i diversi regimi di indicazioni geografiche e specialità tradizionali, e si sofferma sul collegamento tra gastronomia e turismo rurale, in stretto

79 CGUE 22 gennaio 2013, *Sky Österreich GmbH v Österreichischer Rundfunk (ORF)*, C-283/11.

80 Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 sul patrimonio gastronomico europeo: aspetti culturali ed educativi (2013/2181(NI)). Disponibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/> (2015-08-31).

81 In particolare il Libro bianco della Commissione del 30 maggio 2007, *Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità*, COM(2007) 279.

82 Trattasi rispettivamente della Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale intangibile, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 ed entrata in vigore a livello internazionale il 20 aprile 2006, e della Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata a Parigi il 20 ottobre 2005 ed entrata in vigore a livello internazionale il 18 marzo 2007. Per prime informazioni: Zagato 2008, 2012a, 2012b.

83 Distinto in due parti, l'una delle quali dedicata agli aspetti educativi: sostanzialmente il PE condivide la proposta dello *European Nutrition Foundations Network* di integrare «l'alimentazione, nel suo duplice aspetto di nutrizione e gastronomia, nel curriculum scolastico» degli SM. Il preambolo, giova notare, richiama espressamente la proclamazione della dieta mediterranea come patrimonio culturale immateriale nella Lista della Convenzione UNESCO del 2003.

rapporto con il rafforzamento della consapevolezza del patrimonio rurale e paesaggistico europeo. Fa riferimento inoltre (punto 33) all'importanza dell'artigianato locale, regionale e nazionale, onde opporsi alla «omogeneizzazione che, alla lunga, porterebbe all'impoverimento del patrimonio gastronomico europeo». Assai significativi sono i punti conclusivi, in particolare là dove (punti 38 e 39) il PE invita Stati membri e regioni a sviluppare iniziative atte a «promuovere e tutelare tutti i territori, i paesaggi e i prodotti che costituiscono il patrimonio gastronomico locale», nonché ad adottare misure per «tutelare il patrimonio europeo collegato alla gastronomia, come ad esempio la tutela del patrimonio architettonico dei mercati tradizionali di alimenti, delle aziende vitivinicole o di altre strutture, nonché dei macchinari e degli alimenti destinati alla gastronomia».

Si tratta di una vera e propria svolta, che induce gli interlocutori del mondo dell'artigianato rurale a chiedersi se davvero quelle istituzioni (PE compreso) che in questi anni hanno puntualmente legiferato a favore della grande impresa agro-industriale ponendo fardelli sempre più gravi a danno dei piccoli produttori, operino «sullo stesso pianeta del Parlamento che ha approvato la risoluzione sul valore educativo e culturale della gastronomia» (Corti 2014). Lo scetticismo, alla luce della prassi consolidata UE in materia di politica agricola, suonerebbe giustificato. La svolta da parte del PE acquista invece ben diversa plausibilità se inserita nel quadro più ampio del processo di patrimonializzazione qui ricostruito.

4 Cittadini d'Europa

4.1 Verso una più ampia nozione di spazio culturale-politico europeo

Traiamo le conseguenze di questa ultima *tranche* dell'indagine. Rileviamo contraddizioni non indifferenti sulla via della costruzione di una identità fondata sull'Unione europea quale «common cultural resource», che si aggiungono a quanto già osservato a proposito della cittadinanza UE. Lo si è visto: pochi mesi prima di lanciare la centralità strategica del patrimonio culturale europeo, l'UE ha varato un programma *Erasmus+* sostanzialmente scevro di richiami anche indiretti all'identità europea. Doveva essere la consacrazione della generazione Erasmus, ci siamo trovati di fronte un atto intriso di richiami ad un neo - liberismo d'accatto.

Resta comunque acquisita la centralità del processo di patrimonializzazione, così come quella del *cultural mainstreaming*. Nello spazio politico-giuridico europeo, la patrimonializzazione della cultura assume valenze affatto particolari, che contribuiscono a ridisegnare in profondità i confini della cittadinanza, allentando quanto meno le rigidità cui si faceva riferimento. Per quanto di per sé foriero anche di possibili derive preoccupanti

(Sciurba, Tamma in questo volume), il processo in esame si rivela tendenzialmente costitutivo di identità attraverso percorsi di partecipazione ed auto-riconoscimento in cui gioca un ruolo decisivo l'inventariazione/catalogo delle espressioni patrimoniali, giusta la dottrina (Mariotti 2012, p. 204) che sottolinea come «nell'ambito del fenomeno patrimoniale l'inventariazione diventa strumento per la creazione degli elementi costitutivi del patrimonio immateriale, non di mera registrazione di quanto è già perfettamente noto e conosciuto».

È giunto il momento di integrare la nozione di spazio politico-giuridico UE in una più ampia nozione di spazio culturale-politico europeo, in grado di avvalersi della linfa introdotta dai recenti strumenti varati dal Consiglio d'Europa, la *European Landscape Convention* (ELC: Herrero de la Fuente 2001; Sassatelli 2006, 2009; Da Re, Lapicciarella Zingari, in questo volume) e, soprattutto, la Convenzione di Faro (D'Alessandro, Giampieretti, Sciurba in questa volume). Quest'ultima costituisce il primo strumento giuridico che definisce (preambolo, considerando 4) il patrimonio culturale come oggetto di un diritto culturale, ad un tempo individuale e collettivo (Zagato 2012, 2014a, 2015b). Siamo sfidati a misurarci con una dimensione più ampia (certo non solo geograficamente, ma *anche* geograficamente) di Europa, scandita da una nozione di cittadinanza che si colloca oltre quel «reticolo normativo che allo stesso tempo occulta, produce e ri-produce gerarchie sociali ed etno-culturali plurime», e che tiene in ostaggio, se così si può dire, la cittadinanza dell'Unione. È il momento di cominciare a riferirci a noi stessi come cittadini dell'Europa (Goisis, in questo volume), oltre le strettoie della *cittadinanza dell'UE*. Resta da approfondire entro quali limiti lo spazio culturale-politico cui ci riferiamo sia anche spazio giuridico. In parte ciò dipenderà dagli effetti a lungo termine degli strumenti giuridici or ora richiamati. Resta che alcuni elementi d'insieme sembrano emergere già ora con sufficiente chiarezza.

4.2 Un proficuo esempio di contaminazione tra strumenti giuridici

È stata altrove analizzata, a proposito della nozione di contaminazione tra strumenti giuridici (Zagato 2014a), la relazione testuale tra Convenzione di Faro e Trattato di Lisbona,⁸⁴ con particolare riguardo all'Art. 3 par. 3 u.c. TUE (Zagato 2011; Zagato 2014a e b; diffusamente, Zagato 2015b).⁸⁵ Ciò all'interno di un rapporto particolarmente stretto creatosi negli ultimi

⁸⁴ L'espressione patrimonio culturale europeo, estranea ai Trattati fino a Lisbona, non era mai stata utilizzata in precedenza, negli strumenti di diritto derivato come nei Trattati UE.

⁸⁵ Sulla contaminazione tra la nozione di comunità patrimoniale di cui alla Convenzione di Faro e la Convenzione UNESCO del 2003 v. diffusamente Zagato 2014a.

due decenni tra UE e Consiglio d'Europa, che ha portato quest'ultimo a divenire, in virtù del suo «much more fully cultural approach to Europeanization», una vera e propria avanguardia, che rappresenta «this other path to Europeanization» (Sassatelli 2009, p. 13).

Attraverso quella che si presenta allora nello stesso tempo come contaminazione tra strumenti giuridici (Convenzione di Faro e TUE) e funzionalizzazione del rapporto tra Enti apparato (UE e CoE), la nozione di spazio culturale-politico europeo si allarga a coprire tutti gli Stati che partecipano del patrimonio culturale europeo, siano o meno membri della UE. Tale nozione finisce cioè per coprire non solo ampia parte delle attività di cooperazione internazionale condotte (anche disgiuntamente) dalle due organizzazioni con i Paesi del lato sud del Mediterraneo e della cerniera euro-asiatica ma, più in generale, quella dimensione di sviluppo delle comunità locali, nazionali e transnazionali operanti in campo patrimoniale in tale territorio.

Insieme, la Convenzione di Faro e la ELC scandiscono l'oggetto (il patrimonio), il *continuum* spaziale (il paesaggio culturale europeo), i profili soggettivi della identità europea (la rete delle comunità patrimoniali).⁸⁶ Il primo è costituito da (Art. 2a)

un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa (*l'eredità culturale, si intende*) comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato del l'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi.

Quanto al *common heritage of Europe*, le Parti alla Convenzione convengono che l'eredità comune del continente (Art. 3) consiste in:

- a. tutte le forme di eredità culturale in Europa che costituiscono, nel loro insieme, una fonte condivisa di ricordo, comprensione, identità, coesione e creatività; e,
- b. gli ideali, i principi e i valori, derivati dall'esperienza ottenuta grazie al progresso e facendo tesoro dei conflitti passati, che promuovono lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fondata sul rispetto per i diritti dell'uomo, la democrazia e lo Stato di diritto.

In termini confluenti, già nel preambolo alla ELC le Alte Parti Contraenti affermano (considerando 3):

⁸⁶ Comunità di eredità, nella traduzione italiana. Sui motivi che hanno reso indispensabile ricorrere a questa, peraltro non del tutto soddisfacente, espressione sostitutiva, v. Zagato 2015b; D'Alessandro, in questo volume.

Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea.

La lettura congiunta dell'Art. 3 della Convenzione di Faro e del considerando 3 della ELC ci porta dunque a intendere il patrimonio culturale europeo come fonte condivisa, che aiuta a fare tesoro del passato e delle lacrime e sangue provate dai suoi anche recenti orrori. Ciò richiede di considerare il «common heritage of Europe» come capacità, insieme della Europa apparato in senso ampio (UE e CoE) e degli Stati membri, di divenire una volta per tutte e malgrado i segnali contrari «garanti della libertà» dei cittadini europei» (Ferracuti 2011, pp. 217-218).

4.3 L'identità europea possibile

Infine, la comunità di eredità (Art. 2b) «è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future».

È, quest'ultima, una nozione priva di parametri spaziali e temporali, come pure di ogni riferimento a scale di valori locali, subnazionali, nazionali, regionali, universali (Dolff-Bonekamper 2009, p. 71), una nozione che porta con sé il concetto di identità plurale, il quale consente ad ogni individuo di identificarsi ad un tempo con varie comunità e gruppi, sfuggendo alla desolazione della mono-identificazione identitaria.⁸⁷ Le comunità, e gli individui che le compongono, possono quindi muoversi trasversalmente attraverso i territori, statuali o meno, i gruppi sociali, il tempo (Zagato 2013). Di conseguenza, le stesse persone possono appartenere, contemporaneamente o in sequenza, a più comunità patrimoniali.⁸⁸

⁸⁷ V. *Vision Paper - A Policy for Intangible Cultural Heritage in Flanders*, inserito nella pubblicazione trilingue *The Government of Flanders Policy on Safeguarding Intangible Cultural Heritage*, Vlaamse Hovereid, 2010.

⁸⁸ In termini incisivi, il sito del dipartimento di Archeologia della Università di York afferma che la Convenzione sta già cambiando il modo in cui tutti gli interessati guardano al patrimonio culturale, e ciò indipendentemente dal fatto che i singoli Stati europei di appartenenza ratifichino o meno la Convenzione stessa. D'ora in poi gli operatori dovranno riconoscere «that heritage should be inclusive not exclusive, and that the everyday and the ordinary has merit alongside the special and the iconic». Due progetti di ricerca condotti dal suddetto dipartimento in relazione a Comunità che vengono considerate, e si considerano esse stesse, marginali per la società di appartenenza - quella di Due - balli a La Valletta, con particolare attenzione a *Strait Street (The Gut)* e quella dei senza casa di Bristol nel RU - risponderebbero già, secondo il Dipartimento stesso, ai criteri voluti dalla Convenzione

Il diritto al patrimonio culturale si qualifica dunque come il diritto delle diverse comunità alla selezione, alla tutela ed alla promozione delle espressioni di riferimento del patrimonio culturale, indipendentemente dalle origini «etniche» o «geografiche». L'identità europea possibile emerge dalla coscienza dell'intreccio di tali espressioni così come definite dalle diverse *heritage communities* che popolano lo spazio culturale politico europeo e scelgono di partecipare, all'interno di tale spazio, al processo politico democratico. Una rete di comunità ad un tempo locali, nazionali e transnazionali.⁸⁹

Lungo tale via, è possibile superare le più volte segnalate difficoltà relative ai limiti della nozione di cittadinanza UE : in direzione cioè di una consapevolezza in corso di acquisizione relativa all'essere cittadini dell'Europa, e alle conseguenze che ne derivano.⁹⁰ Lungi dall'essere soggetto internazionale privo della sua ragion d'essere, l'Europa ci appare così laboratorio di apprendimento, «grande officina a cielo aperto» (Goisis, in questo volume) che porta anche a recuperare il tratto qualificante della nozione di cittadinanza dell'Unione:

A convergence emerges between the notion of heritage community, made by people who can move cross-culturally and through territories, social groups, time (as a consequence the same individuals may belong, contemporarily or in a sequence, to more than one heritage community) and the fluid, to some extent neo-nomadic, profiles of European citizenship: at least inside the «European (cultural and) political space» (Zagato 2015b).

di Faro. Disponibile all'indirizzo <http://www.york.ac.uk/archaeology/research/current-projects/faro/> (2015-08-31).

89 Tali comunità possono in realtà presentarsi anche direttamente come transnazionali: ciò tutte le volte che un profilo identitario preciso individui gli appartenenti ad una comunità patrimoniale in modo univoco quanto parziale (nel senso che quelle stesse persone parteciperanno poi di esperienze patrimoniali più legate ai rispettivi territori, distinti quindi tra loro): v. Zoni, Achille, *L'arte di strada come patrimonio culturale?* (tesi di Laurea magistrale Egart, non pubblicata), a proposito delle comunità itineranti di artisti di strada in Europa.

90 In termini sostanzialmente convergenti, Rinoldi 2014, pp. 121-122, evoca il necessario superamento dei limiti dell'istituto della cittadinanza UE «per ancorare lo *status personae* a criteri meno formali e più sostanziali», e una «nozione ampia» di popolazione dell'Unione. L'Autore conclude del resto sulla necessità di ragionare «in termini di unità o, meglio, di integrazione giuridica e operativa paneuropea».

Bibliografia

- Ahmed, Tawhida (2013). «The Treaty of Lisbon and behind. The Evolution of EU Minority Protection?». *European Law Journal*, 20 (1), pp. 30-51.
- Alemanno, Alberto; Garde, Armandine (2013). «The emergence of an EU lifestyle policy: the case of alcohol, tobacco and unhealthy diets». *Common Market Law Review*, 50 (6), pp. 1745-1786.
- Amari, Monica (2012). *Manifesto per la sostenibilità culturale. E se un giorno, un ministro dell'economia venisse incriminato per violazione dei diritti culturali?* Milano: Franco Angeli.
- Besson, Samantha; Utzinger, André. (2008). «Towards European Citizenship». *The Journal of Social Philosophy*, 39 (2), p. 185 ss.
- Braudel, Fernand (1987). *Il Mediterraneo. Lo spazio e la storia, gli uomini e la tradizione*. Milano: Bompiani.
- Canor, Iris (2013). «My Brother's Keeper? Horizontal Solange: 'An ever Closer Distrust among the Peoples of Europe'». *Common Market Law Review*, 50 (2), pp. 383-422.
- Capotorti, Francesco (1979). *Study on the Rights of Persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. Un.Doc E/CN.4/Sub2/384, Add., 5,8.
- Capotorti, Francesco (1992). «Il regime delle minoranze nel Sistema delle Nazioni Unite e secondo l'Art. 27 del Patto sui diritti civili e politici». *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, V, pp. 102-112.
- Cataldi, Giuseppe; Del Guercio, Adele; Liguori, Anna (a cura di) (2015). *Il diritto di asilo in Europa*. Napoli: Photocity Edizioni.
- Cloots, Elke (2014). «Respecting Linguistic Identity within the EU's Internal Market». *Common Market Law Review*, 51 (2), pp. 623-646.
- Cortese, Bernardo (2004). «International Economic Sanctions as a Component of Public Policy for Conflict-of-Laws Purposes». In: Picchio Forlati, Laura; Sicilianos, Linus-Alexander (eds), *Economic Sanctions in International Law*. Leiden;Boston: M. Nijoff Publisher, pp. 717-759.
- Cortese, Bernardo (2011). «Principi del mercato interno ed Europa della cultura. Alcune suggestioni». In: Zagato, Lauso; Vecco, Marilena, *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*. Milano: Franco Angeli, pp. 109-132.
- Corti, Michele (2014). «Parlamento europeo sembra quasi Slow Food (Dr. Jekyll and Mr. Hyde?)». [online] *Ruralpini*, materiali/EuroParlamento. Disponibile all'indirizzo <http://www.ruralpini.it/Materiali25.03.14-Parlamento-europeo-gastronomia.html> (2015-08-31).
- Council of Europe (ed.) (2009). *Heritage and Beyond*. Strasbourg: CoE Publishing.

- Craufurd Smith, Rachel (2007). «From Heritage conservation to European identity: article 151 and the multi-faceted nature of Community cultural policy», *European Law Review*, 13, pp. 48-69.
- Delgado Moreira, Juan (1997). «Cultural Citizenship and the Creation of European Identity». [online] *Electronic Journal of Sociology*, pp. 1-23. Disponibile all'indirizzo <http://www.sociology.org/content/vol,002-003/delgado.html> (2015-08-31).
- Del Re, Alisa (2014). «Per una cittadinanza europea delle donne». In: Costantini, Dino; Perocco, Fabio; Zagato, Lauso (a cura di), *Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari, pp. 153-166.
- Di Cesare, Donatella (2014). *Heidegger e gli ebrei*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Dolff-Bonekämper, Gabi (2009). «The Social and Spatial Frameworks of Heritage - What is new in the Faro Convention?». In: Council of Europe (ed.), *Heritage and beyond*. Strasborg: Coe Publishing, pp. 69-74.
- Enzensberger, Hans Magnus (1993). *La grande migrazione*. Torino: Einaudi.
- Ferracuti, Alessandra (2011). «L'etnografo del patrimonio in Europa: esercizi di ricerca, teoria e cittadinanza». In: Zagato, Lauso; Vecco, Mari- lena (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*. Milano: Franco Angeli, pp. 206-228.
- Gattini, Andrea (2008). «La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole WTO». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO*. Padova: Cedam, pp. 191-208.
- Goisis, Giuseppe (2011). «L'identità culturale europea. Un punto di vista filosofico». In: Zagato, Lauso; Vecco, Mari- lena (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*. Milano: Franco Angeli, pp. 272-298.
- Grimonprez, Kris (2014). «The European Dimension in Citizenship Education: Unused Potential of Article 165 TFEU». *European Law Review*, 39 (1), pp. 3-26.
- Herrero de la Fuente, Alberto (2001). «La Convenzione europea del paesaggio (20 ottobre 2000)» *Rivista giuridica dell'ambiente*, pp. 893-907.
- Husson, Edouard (2010). *Heydrich e la soluzione finale*. Torino: Einaudi.
- Last, Kathryn (2006). «Heritage and Identity: The Challenge of Landscapes to the Nature/Culture Dichotomy». In: Sassatelli, Monica (ed.), *Landscape as heritage: Negotiating European Cultural Identity*. EUI Working Papers RSCAS 2006/05. Florence: European University Institute, pp. 9-16.

- Manigrassi, Luca (2011). «Vers une citoyenneté européenne fédérale? Quelques réflexions sur l'arrêt Zanbrano». *Revue du droit de l'Union européenne*, (3), pp. 411-425.
- Mariotti, Luciana (2012). «Valutazione d'insieme del patrimonio culturale intangibile italiano». In: Scovazzi, Tullio; Ubertazzi, Benedetta; Zagato, Lauso (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*. Milano: Giuffrè, pp.203-210.
- Morin, Edgar (1987). *Penser l'Europe*. Paris: Folio.
- Möskel, Mathias (2013). «Race Discrimination and Access to the European Court of Justice: Belov». *Common Market Law Review*, 50 (5), pp. 1433-1450.
- Mucci, Federica (2012). *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Nascimbene, Bruno (2012). *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*. Padova: Cedam.
- Nicolin, Stefano (2015). «La cittadinanza europea». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, IV ed. Venezia: Cafoscarina, pp. 11-126.
- Pedrazzi, Marco (2006). «Il diritto di asilo nel diritto internazionale agli albori del terzo millennio». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto di asilo*. Padova: Cedam, pp. 13-37.
- Picchio Forlati, Laura (1985). *Incentivi C.E.E. per la riforma delle strutture economiche*. Padova: Cedam.
- Picchio Forlati, Laura (2004). «The Legal Core of International Economic Sanctions». In: Picchio Forlati, Laura; Sicilianos, Linus-Alexander (eds), *Economic Sanctions in International Law*. Leiden; Boston: M. Nijoff Publisher, pp. 130-250.
- Pinton, Simona (2009). «Il controllo sul trattamento delle minoranze in Europa attraverso la prassi degli organi internazionali». In: Cermel, Maurizio (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa*, Padova: Cedam, pp. 255-310.
- Piris, Jean-Claude (2010). *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynolds, Stephanie (2013). «Exploring the 'Intrinsic Connection' between Free Movement and the Genuine Enjoyment Test; Reflections on EU Citizenship after *Ida*». *European Law Review*, 38 (3), pp. 376 - 392.
- Rigo, Enrica (2015). «Cittadinanza. Trasformazioni e crisi di un concetto». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, 4 ed. Venezia: Cafoscarina, pp. 11-37.
- Rigo, Enrica; Zagato, Lauso (2012). «Territori». In: Pomarici, Ulderico (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, vol. II. Torino: Giappichelli, pp. 259-287.
- Rinoldi, Dino (2014). «Cittadinanze: dalle merci alle persone. Collegamenti con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'in-

- tegrazione europea al tempo delle mistificazioni». In: Costantini, Dino; Perocco, Fabio; Zagato, Lauso (a cura di), *Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale*. Venezia: Cafoscarina, pp. 117-150.
- Ronzitti, Natalino (2009). «Le minoranze nel diritto internazionale: considerazioni generali». In: Cermel, Maurizio (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa*, Cedam, Padova, pp. 197-206.
- Roseman, Mark (2002). *Ordre du jour génocide. Le 20 janvier 1942*. Paris: Audibert.
- Russo, Anna Margherita (2014). «La cittadinanza 'sostanziale' dell'UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una 'Reverse Solange'?».[online] *federalismi.it*. Disponibile all'indirizzo <http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23938> pp. 1-19 (2015-08-31).
- Salerno, Francesco (2009). «La dimensione collettiva e le forme di auto-governo nella tutela internazionale delle minoranze». In: Cermel, Maurizio (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa*. Padova: Cedam, pp. 229-254.
- Sassatelli, Monica (2005). *Identità, cultura, Europa. Le città europee della cultura*. Milano: Franco Angeli.
- Sassatelli, Monica (ed.) (2006). *Landscape as Heritage. Negotiating European Cultural Identity*. EUI Working Papers RSCAS 2006/05. Florence: European University Institute.
- Sassatelli, Monica (2009). *Becoming Europeans*. Basigstke: Palgrave Macmillan.
- Sciurba, Alessandra (2015). *La cura servile, la cura che serve*. Pisa: Pacini Editore.
- Scovazzi, Tullio; Ubertazzi, Benedetta; Zagato, Lauso (a cura di) (2012), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*. Milano: Giuffré.
- Shuibhne, Niamh Nic (2012). «(Some of) the Kids Are All Right». *Common Market Law Review*, 49 (1), pp. 349-379.
- Skovgaard-Petersen, Henrik (2013). «There and Back Again: Portability of Students Loan, Grants and Fee Support in a Free Movement Perspective». *European Law Review*, 38 (6), pp. 783-804.
- Stasinopoulos, Panos (2011). «European Citizenship as a Battle of Concepts». *European Journal of Legal Studies*, 4 (2), pp. 74-103.
- Swedberg, Richard (1994). «The idea of Europe and the Origin of the European Union. A Sociological approach». *Zeitschrift für Soziologie*, 23 (5), pp. 378-387.
- Tizzano, Antonio (2012). *Diritto dell'Unione europea*, VII edizione. Padova: CEDAM.
- Von Bogdandy, Armin et al (2012). «Reverse Solange: Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States». *Common Market Law Review*, 49 (2), pp. 489-519.

- Weiler, Joseph (1996). «Les droits des citoyens européens». *Revue du Marché Unique Européen*, 3 (1), pp. 35-64.
- Zagato, Lauso (a cura di) (2008), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO*. Padova: Cedam, pp. 27-70.
- Zagato L. (2010a). «Aiuti di Stato alla cultura: recenti sviluppi?». In: Rossi, Lucia Serena; Baroncini, Elisa (a cura di), *Rapporti fra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi in onore di Paolo Mengozzi*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 219-244.
- Zagato, Lauso (2010b). «Ancora sul rapporto tra stato di eccezione e divieto di tortura». In: Zagato, Lauso; Pinton, Simona (a cura di), *La tortura nel nuovo millennio*. Padova: Cedam, pp. 215-242.
- Zagato, Lauso (2011). «La problematica costruzione di un'identità culturale europea. Un quadro più favorevole dopo Lisbona?». In: Zagato, Lauso; Vecco, Marilena (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*. Milano: F. Angeli, pp. 250-270.
- Zagato, Lauso (2012a). «Intangible Cultural Heritage and Human Rights». In: Scovazzi, Tullio; Ubertazzi, Benedetta; Zagato, Lauso (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*. Milano: Giuffré, pp. 29-50.
- Zagato, Lauso (2012b). «La salvaguardia del patrimonio culturale intangibile: la Convenzione UNESCO del 2003 ed i problemi di applicazione». In: Barciela, Carlos; López, M. Immaculada; Melgarejo, Joaquim (eds.), *Los bienes culturales y su aportación al desarrollo sostenible*. Alicante: Universidad de Alicante, pp. 149-182.
- Zagato, Lauso (2013). «Heritage Communities: un contributo al tema della verità in una società globale?». In: Ruggenini, Mario; Dreon, Roberta; Paltrinieri Giancarlo (a cura di), *Verità in una società plurale*. Roma: Mimesis, pp. 103-124.
- Zagato, Lauso (2014a). «Diversità culturale e protezione/salvaguardia del patrimonio culturale: dialogo e contaminazione tra strumenti giuridici». In: Cataldi, Giuseppe; Grado, Valentina (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 369-388.
- Zagato, Lauso (2014b). «Il contributo dei *Treaty Bodies* all'interpretazione dei Trattati». In: Cortese, Bernardo (a cura di), *Scritti in onore di Laura Picchio Forlati*. Torino: Giappichelli, pp. 145-159.
- Zagato, Lauso (2015a). «Le nuove forme della persecuzione. Gli effetti sul regime della protezione, con particolare attenzione all'Europa». In: Cataldi, Giuseppe; Del Guercio, Adele; Liguori, Anna (a cura di) (2015), *Il diritto di asilo in Europa*. Napoli: Photocity Edizioni, pp. 111-138.
- Zagato, Lauso (2015b). «The Notion of 'Heritage Community' in the Faro CoE Convention. Its Impact on the European Legal Framework». In: Adel, Nicolas; Bendix, Regina; Bortolotto, Chiara; Tauschek, Marcus (eds), *Between Imagined Communities and Communities of Practice*:

Participation, Territory, and the Making of Heritage. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, pp. 141-160.

Zagato, Lauso (2015c). «Cittadini a geometria variabile». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, 4 ed. Venezia: Cafoscarina, pp. 147-188.