

La diplomazia culturale europea

Diego Marani, già Coordinatore della diplomazia culturale europea nel Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) dell'Unione Europea¹

Sommario: *L'Europa, con la sua ricca cultura, ha influenzato il mondo, dando vita a culture derivate o contrapposte. Oggi, promuove democrazia e diversità. Il Trattato di Lisbona definisce il ruolo dell'Unione europea nella cultura come un supporto alle politiche nazionali. Tuttavia, questa non ha una propria iniziativa culturale e spende solo una piccola parte del bilancio totale sull'arte e la cultura. Nonostante le limitazioni politiche e finanziarie, l'UE ha sviluppato una politica culturale informale, influenzando la società europea e creando un senso di identità culturale europea. Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, l'UE ha ottenuto competenze più estese nella cultura. Nel 2007, con l'Agenda europea per la cultura, l'UE ha rivendicato un ruolo di influenza culturale, promuovendo la diversità culturale, la creatività e le relazioni internazionali. Nonostante le sfide, la cultura rimane un'opportunità sia internamente che esternamente, per l'UE. Dopo sette anni dall'adozione della Comunicazione sulla strategia culturale dell'UE (2016), i progressi sono stati scarsi, sollevando preoccupazioni sul futuro. Manca una vera strategia e una struttura operativa nel SEAE per la diplomazia culturale. Mancano fondi e coordinamento tra le direzioni generali della Commissione. Il Comitato economico e sociale ha evidenziato queste carenze e ha sottolineato la necessità di una struttura dedicata nel SEAE e una figura di "inviato speciale UE per le relazioni culturali". Tuttavia, finora non sono stati intrapresi passi significativi per migliorare la situazione. Nonostante alcune attenzioni, la cultura resta marginale nelle*

¹ Diego Marani ha lavorato per l'Unione Europea dal 1985 al 2020 con vari incarichi al Consiglio dei Ministri, alla Commissione europea presso la direzione generale "Cultura" dove si è occupato di multilinguismo e sostegno alla traduzione letteraria e da ultimo al "Servizio Europeo di Azione Esterna" (SEAE) come coordinatore della diplomazia culturale europea. È stato direttore dell'Istituto italiano di cultura di Parigi, ed è autore di romanzi tradotti in diverse lingue con i quali ha vinto importanti premi letterari fra cui il Campiello e il Grinzane-Cavour.

politiche dell'UE. Questa mancanza di focus culturale compromette la credibilità internazionale e l'identità europea. La cultura è un'industria, motore di crescita, e un mezzo di aggregazione e innovazione. L'UE dovrebbe abbracciare una strategia culturale per recuperare fiducia internazionale e rafforzare l'identità europea.

Parole chiave: *Influenza culturale dell'Ue, strategie, politiche e finanziamenti, credibilità internazionale, identità europea.*

Abstract: *European culture has been a considerable influence in the world, living rise to other cultures, some derived from it, others antagonistic to it. In today's world it promotes democracy and diversity. The Treaty of Lisbon defines the European Union's role in culture as a support for National policies. It takes no cultural initiatives of its own, however, and devotes only a small portion of its total budget to art and culture. Despite such political and financial limitations, the EU has developed an informal political culture, influencing European society and nurturing a sense of European cultural identity. With the Treaty of Maastricht, in 1992 the EU acquired greater cultural responsibilities. And with the European Agenda for Culture, in 2007 the EU asserted a role of cultural influence, promoting cultural diversity, creativity and international relations. Despite various challenges, culture remains an opportunity of the EU externally as well as internally. In the seven years since the adoption of the EU's Communication on cultural strategy (2016) progress has been scant, giving rise to concerns for the future. The EEAS lacks a proper strategy and an operational structure for cultural diplomacy. There is no funding or coordination between the Commission's directorates-general. The Economic and Social Committee has highlighted these shortcomings, underlining the need for a dedicated structure in the EEAS and a role of special envoy for cultural relations. Thus far, however, no significant steps have been taken to improve matters. Despite some attention devoted to it, culture remains on the margins of EU policy. This lack of cultural focus compromises European international credibility and identity. Culture is an industry, a driver of growth, a promoter of commonality and innovation. The EU should adopt a cultural strategy to retrieve international trust and strengthen European identity.*

Key words: *EU cultural influence, strategies, policies and funding, international credibility, European identity.*

Preambolo

Con i suoi 500 milioni di abitanti, la sua costellazione di stati antichissimi, le sue città millenarie, l'UE è depositaria di una cultura che si è diffusa in tutto il mondo. Interi continenti hanno sviluppato la propria cultura per emanazione da quella europea, come le due Americhe e buona parte dell'Oceania. O in opposizione ad essa, come l'Africa, la Cina e il vicino Oriente. Ma nel bene e nel male nessuna parte del mondo ha potuto sfuggire ad un confronto con la nostra cultura. Il pensatore spagnolo Ortega y Gasset scrisse: "L'Europa è l'unico continente che ha un contenuto" (Caracciolo e Riccardi 2017: 2).

Il mondo ci imita o ci sfida in una visione della realtà, in un modello economico e politico che abbiamo inventato noi e che abbiamo esportato nel mondo intero, pur con tutti i limiti e i difetti che esso comporta. La concezione europea del mondo, per quanto intrisa di contraddizioni, dallo stato nazione al capitalismo, è quella che ha avuto il sopravvento e che finora si è dimostrata più duratura delle sue alternative. Il duello fra Oriente e Occidente individuato da René Guénon nel suo famoso saggio² ha sancito la supremazia del secondo e della sua visione lineare della storia come percorso di progresso. Di questa spinta ideale la cultura europea è l'espressione. Le altre grandi culture mondiali hanno sempre intrattenuto con noi un dialogo e uno scambio che hanno finito per condizionare loro più di noi. Tutto questo non significa certo che la cultura europea sia superiore alle altre. Ogni cultura ha un valore unico, non misurabile, in quanto diverso modo di vedere la realtà e l'esistenza umana.

La diffusione della cultura europea è dovuta anche a ragioni storiche, è anche una conseguenza del colonialismo di cui non possiamo certo essere fieri e nei confronti del quale non abbiamo ancora finito di assumere tutte le nostre responsabilità. Ma è un dato di fatto. E oggi che l'Unione europea ha riunito sotto le sue dodici stelle quasi tutti i paesi del continente, facendosi il campione mondiale dei diritti e delle libertà, la sua cultura suscita ancora più interesse. Non siamo più imperialisti e dominatori, non abbiamo più velleità di potenza, ma esportiamo principi universali di libertà e di uguaglianza cercando di convincere con l'esempio i nostri partner a seguirci in questo cammino. Esportiamo soprattutto la democrazia, altro modello europeo che il mondo

2 René Guénon "Oriente e Occidente" Adelphi, Milano 2016

imita, malgrado la sua grande debolezza e fragilità. Scrive Roberto Calasso³: “La meraviglia della democrazia sta nel suo essere vuota, senza contenuto. È una dottrina per la quale essenziale è la regola, prima ancora di ciò che la regola prescrive”. Questa regola arida, che non suscita passione, che non pretende fede, ma che richiede ascolto, negoziato e continuo confronto, unica alternativa all’arbitrio del potere, l’Europa la esprime anche nella sua cultura.

Un altro degli elementi che rende unica la cultura europea, è la sua diversità, la sua grande varietà d’espressione. Questa diversità, che è anche linguistica, è vista da molti come un ostacolo ad una vera unificazione europea e preclusione alla costruzione in un’identità europea. È invece il carattere specifico dell’Europa, la sua natura, il sostrato che ha nutrito nei millenni la sua formidabile forza di inventiva e che in una certa misura contribuisce alla definizione di una sua forma identitaria.

La cultura oggi non è più solo appannaggio di Stati e istituzioni, né strumento di affermazione di poteri precostituiti. Non è neppure una pratica riservata a specialisti che richieda una formazione specifica o titoli di studio particolari. La cultura non ha neppure una definizione unica ma molteplici e tutte legittime. Con l’avvento della globalizzazione, il bisogno di cultura è aumentato non solo come bene di consumo ma anche e soprattutto come elemento di distinzione identitaria. Nella grande omologazione portata dall’economia globale, l’individuo ha sentito il bisogno di smarcarsi, di distinguersi e lo ha fatto ritrovando un senso nell’identità culturale. Anche per questo la cultura oggi è diventata un fenomeno in cui anche singoli individui possono svolgere un ruolo e esercitare influenza. Questo nuovo peso specifico della cultura ha influito anche sul modo attraverso il quale gli Stati la usano nelle loro relazioni e nella loro politica estera.

Anche l’Unione europea, senza essere uno Stato, fin dalla sua nascita ha dovuto porsi la domanda della sua natura culturale. Non per niente il primo regolamento attuativo dei Trattati di un’organizzazione internazionale allora strettamente economica, firmati a Roma nel 1957, riguardava non l’economia ma la cultura e definiva le lingue ufficiali dell’allora Comunità economica europea.⁴

³ Roberto Calasso “L’innominabile attuale”, Adelphi, Milano, 2017

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1257&from=IT>

La cultura nelle politiche UE5

L'azione dell'Unione europea in campo culturale è disciplinata oggi dall'articolo 167 del Trattato di Lisbona, che stipula:

1. *L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.*
2. *L'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:*
 - *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.*
3. *L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa.*
4. *L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.*
5. *Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo:*
 - *il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;*
 - *il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni.*

Molto chiaramente il Trattato di Lisbona definisce dunque il campo di attività dell'Unione europea per quanto attiene alla cultura esclusivamente in termini di supporto delle politiche degli Stati membri, sia all'interno che all'esterno dell'Unione e non contempla minimamente un'iniziativa propria delle

⁵ Il significato di questo e degli acronimi ricorrenti nell'articolo è riportato nelle apposite NOTE alla fine dell'articolo stesso.

istituzioni comunitarie in materia culturale. Anche il bilancio rispecchia questa marginalità. L'UE spende per la cultura neanche 2 milioni all'anno su un bilancio totale di 145 miliardi di euro. Cultura e istruzione sono dunque due piccolissime voci nel bilancio dell'Unione europea.

In questo articolo si analizzerà in quali modi, tuttavia, malgrado le limitazioni politiche e finanziarie, l'Unione europea di fatto eserciti una propria politica culturale e come abbia recentemente sviluppato anche una strategia culturale nelle sue relazioni esterne.

La diplomazia di influenza esercitata attraverso l'attrattiva che suscita la cultura è un'antica pratica degli Stati nazionali che ha avuto forse il suo apice e le sue più originali formulazioni durante la Guerra fredda. Oltre a una ricchezza culturale da utilizzare come strumento di propaganda, la diplomazia culturale presuppone anche una narrazione, un racconto di civiltà che caratterizzi una data nazione e la sua storia, in altri termini una visione di sé e una sua proiezione nel futuro.

L'Unione europea, organizzazione internazionale di Stati sovrani, non ha un'univoca visione di sé come attore politico sulla scena internazionale, non ha un'identità specifica fondata su una narrazione storica condivisa né ha fra i suoi scopi, quali definiti dai suoi trattati istitutivi, l'esercizio di un'influenza, fatta eccezione per la promozione dei suoi valori fondamentali e del suo modello di coesistenza, che comunque scaturisce idealmente dai suoi Stati membri.

L'Unione europea, prima Comunità europea, nata come organizzazione economica, fin dalla sua fondazione ha tenuto cautamente alla larga dal suo campo di attività la cultura. Cultura e istruzione sono a lungo stati considerati settori di esclusiva competenza degli Stati membri. Autorizzare un'organizzazione internazionale a intervenire sui meccanismi fondanti delle delicate costruzioni nazionali era visto con grande sospetto.⁶

Questa originaria opposizione si è addirittura rafforzata nel tempo, con l'adesione dei paesi nordici per i quali ogni forma di istituzionalizzazione della cultura non faceva parte delle competenze della CEE e anzi si allontanava dai suoi obiettivi. Alcuni paesi, come la Danimarca, consideravano addirittura necessaria una modifica dei trattati semmai la CEE avesse voluto occuparsi di cultura e istruzione mentre altri vi si opponevano per ragioni di sovranità

6 «La culture au sein de l'Union Européenne: objet politique non identifié» Aude Jehan, Université de Genève

nazionale o regionale come la Germania che temeva interferenze con le specifiche competenze culturali dei suoi *Länder*. Completava il quadro la reticenza con cui Francia, Germania e Regno Unito, i principali contributori del bilancio comunitario, vedevano una sua estensione al finanziamento di azioni culturali. Questa assenza della CEE in campo culturale veniva anche giustificata dall'idea che fosse piuttosto il Consiglio d'Europa l'istituzione più competente in materia. Solo nel 1977, cioè vent'anni dopo la creazione della CEE, la Commissione adotta una Comunicazione al Consiglio riguardante la cultura⁷.

La politica culturale e educativa europea è quindi a lungo rimasta un insieme composito di interventi non strutturati ma che nondimeno ha sviluppato nelle istituzioni europee la consapevolezza del potenziale che cultura e istruzione rappresentano per la costruzione europea e nella società europea nel suo insieme, l'immagine di un'Europa che si completava aggiungendo alla sua connotazione esclusivamente economica una dimensione culturale. Con Erasmus, il suo più popolare programma, l'UE crea addirittura un marchio europeo divenuto famoso nel mondo. Possiamo quindi affermare che senza volerlo, senza che fosse nelle intenzioni delle istituzioni europee e ancor meno in quelle dei governi, senza una strategia culturale specifica da perseguire, con il semplice sostegno alle attività culturali dei propri Stati membri, l'UE ha prodotto negli anni un senso di appartenenza culturale europeo, una sorta di identità culturale diffusa e meglio ancora una sfera pubblica europea incentrata sulla cultura che veniva parzialmente a correggere le ricorrenti accuse di "deficit democratico" e di mancanza di legittimità di una costruzione politica venuta dall'alto.

Ma è solo nel 1992, con il Trattato di Maastricht, che all'Unione europea vengono attribuite competenze più estese in materia culturale e infine una base giuridica più precisa per lo sviluppo di una politica culturale⁸, anche se rigorosamente inquadrata nel principio della sussidiarietà. Pur limitata al sostegno delle politiche culturali nazionali, con i programmi della Direzione generale "Istruzione, cultura e audiovisivo" (DG - EAC), l'Unione europea inizia a finanziare attività culturali in maniera più strutturata e per il semplice

7 "L'azione comunitaria nel settore culturale" Comunicazione della Commissione al Consiglio del 22 novembre 1977.

8 Articolo 128 del Trattato di Maastricht: "La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune" (...)

fatto di essere un attore culturale, suscita sempre più nella società europea la percezione che la cultura sia una sua competenza, al tempo stesso creando anche aspettative su un suo crescente ruolo.

La nuova dimensione culturale dell'UE si concretizza nel 2007 con la Comunicazione "Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione" con cui per la prima volta l'UE si pone fortemente come attore culturale e rivendica chiaramente un ruolo di influenza per la propria politica culturale:

"L'Unione europea non è un mero processo economico o una semplice potenza commerciale: è già ampiamente e giustamente percepita come un progetto sociale e culturale di successo, che non ha precedenti. L'UE è ed aspira a diventare ancora di più un modello di "potere morbido" (soft power), fondato su norme e valori, quali la dignità umana, la solidarietà, la tolleranza, la libertà di espressione, il rispetto della diversità e il dialogo interculturale, i quali possono rappresentare un modello di riferimento per il mondo di domani, purché sostenuti e promossi.

La ricchezza culturale dell'Europa, fondata sulla sua diversità, costituisce anche – e in misura crescente – una risorsa importante in un mondo basato sulla conoscenza. Già ora il settore culturale europeo imprime un impulso molto dinamico all'attività economica e all'occupazione in tutta l'UE. Le attività culturali possono anche contribuire a promuovere una società inclusiva, nonché a prevenire e ridurre la povertà e l'esclusione sociale. Come riconosciuto nelle conclusioni del Consiglio europeo di primavera del 2007, gli imprenditori creativi e un'industria culturale vivace costituiscono una straordinaria fonte di innovazione per il futuro."

La Comunicazione del 2007 individua tre principi guida:

- Diversità culturale e dialogo interculturale;
- Dinamizzare la creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione;
- La cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali.

I tre principi articolano per la prima volta una politica culturale strutturata. Il primo è volto a incoraggiare gli scambi culturali, il secondo è incentrato sullo sviluppo e intende promuovere l'accesso al mercato per i beni e i servizi culturali dei paesi in via di sviluppo attraverso azioni specifiche e accordi preferenziali con particolare attenzione alle industrie culturali e creative dentro e fuori dall'UE mentre il terzo riguarda più genericamente le organizzazioni internazionali quali l'UNESCO e la sua Convenzione del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali cui l'UE ha aderito.

Fino a questo punto lo sviluppo di una politica culturale dell'UE era però principalmente incentrato sull'istruzione, campo meno controverso della

cultura, dove il sostegno alle politiche nazionali poteva essere più concreto e anche ben delimitato. I successivi programmi Leonardo, il Programma di formazione per tutto l'arco della vita e le sue componenti come Comenius rispondevano meglio alla vocazione principalmente economica dell'UE, assieme ad altri strumenti incentrati sullo sviluppo tecnologico, visto come un'opportunità di crescita per il settore delle industrie creative. Lo stesso vale per la politica europea del multilinguismo, sancita dalle conclusioni del Consiglio di Barcellona del 2000 che invocava a termine per i cittadini europei una competenza trilingue. Si rimaneva in un ambito ben ristretto, utilitaristico, e soprattutto non ideologico dove la preminenza nazionale rimaneva intatta. La politica più strettamente culturale si limitava di fatto all'attuale programma Europa creativa e ai suoi predecessori, che attraverso bandi di gara, fornivano parziali finanziamenti a programmi culturali.

Con l'entrata in vigore nel dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, la creazione, il primo dicembre 2010 del Servizio europeo di azione esterna e l'avvio di un embrione di politica estera comunitaria, la cultura si presenta immediatamente come un'opportunità. Ma verso l'esterno ancora di più che al suo interno, resta uno strumento ingombrante, dagli usi non ben definiti, che suscita diffidenza.

Diplomazia culturale e azione esterna

L'attività di diplomazia pubblica condotta dalle 140 Delegazioni dell'Unione europea nel mondo, seppur si concentri prevalentemente sulla promozione dei valori europei, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, travalica spontaneamente nella diplomazia culturale, che offre un terreno proficuo per attività condotte in cooperazione con le ambasciate degli Stati membri e i loro istituti culturali nazionali. Nel primo periodo della sua esistenza, il SEAE non ha una vera e propria strategia culturale ma sposa per così dire le diplomazie culturali nazionali offrendo agli Stati Membri l'opportunità di moltiplicare la propria diplomazia attraverso le Delegazioni che oltre a promuovere gli ancora pochi strumenti di natura prettamente culturale che l'UE può dispiegare all'estero, divengono vetrine culturali degli istituti nazionali.

La prospettiva cambia con l'adozione nel 2011 dell'Agenda europea per la cultura che fra i suoi obiettivi principali pone *“la promozione della cultura*

quale elemento essenziale delle relazioni internazionali dell'UE"⁹. Il successivo Piano di lavoro del Consiglio per il periodo 2011-2014 individua la cultura nelle relazioni esterne quale tematica prioritaria. La cultura comincia infine ad essere vista come un vero e proprio fattore strategico di sviluppo sociale, economico e politico che può contribuire agli obiettivi della politica esterna dell'Unione e non più unicamente come un'opportunità di moltiplicazione delle diplomazie culturali nazionali, strumento di vago prestigio senza finalità specifiche. Una serie di successivi sviluppi politici rafforza questa nuova impostazione.

Nel 2011 il Parlamento europeo adotta una Risoluzione sulla dimensione culturale dell'azione esterna dell'UE¹⁰ che "rileva l'importanza della diplomazia culturale e della cooperazione culturale nel promuovere e divulgare in tutto il mondo gli interessi dell'Unione europea e dei suoi Stati membri e dei valori che costituiscono la cultura europea". Il passo successivo è, nel 2012, la pubblicazione di un bando di gara della Commissione per la compilazione di un'analisi delle risorse, strategie e posizioni esistenti in vista dello sviluppo di una politica culturale nell'azione esterna. Il documento che ne risulta è uno studio di fattibilità denominato Azione preparatoria che costituirà l'insieme dei principi guida nella redazione della Comunicazione "Verso una strategia dell'UE nelle relazioni culturali internazionali".

Sulla spinta dell'Azione preparatoria del Parlamento europeo, nel 2014 la Presidenza italiana dell'UE compie un ulteriore e decisivo passo avanti ponendo la cultura nelle relazioni esterne dell'UE fra le priorità da perseguire nel Piano di lavoro del Consiglio per il periodo 2015-2018.

L'Alto rappresentante e vice presidente Federica Mogherini pone la cultura fra le priorità del suo mandato e dà l'avvio al processo di elaborazione di una Comunicazione congiunta DG EAC – SEAE che definisca le linee di una strategia culturale europea nelle relazioni esterne. Inizia la consultazione delle parti interessate fra cui fondazioni culturali, istituti culturali nazionali e Ministeri della cultura mentre all'interno delle istituzioni europee si crea

9 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007G1129\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007G1129(01)&from=EN)

10 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0239+0+DOC+XML+V0//IT>

un coordinamento di lavoro inter-servizi per raccogliere elementi da tutte le Direzioni generali della Commissione interessate da programmi culturali.

Per le ragioni illustrate nel preambolo, la strategia culturale europea non poteva ricalcare le tradizionali strategie di influenza esercitate dalle diplomazie culturali nazionali ma doveva inventare un nuovo tipo di relazione culturale. Altri fattori venivano inoltre a condizionarla. Grande parte delle risorse dell'UE nelle sue relazioni esterne è destinata all'aiuto allo sviluppo e quindi a paesi che spesso hanno subito il colonialismo europeo. Una riformulazione di politiche culturali volte unicamente a promuovere le culture e i sistemi culturali europei poteva essere vista con sospetto e considerata una nuova forma di condizionamento di spirito colonialista. Al tempo stesso però il SEAE non poteva perdere di vista il suo ruolo di promotore della cultura europea e della sua industria culturale, in particolare nelle relazioni con i paesi dove le sue produzioni culturali trovano importanti mercati. Inoltre la cultura offriva per la prima volta l'opportunità di avvicinare paesi spesso riluttanti a tessere rapporti con l'UE per le critiche da essa mosse ai loro comportamenti in materie come i diritti fondamentali e le libertà individuali o per ragioni ideologiche. Serviva trovare una sintesi fra queste diverse esigenze e connotazioni della politica culturale europea che si stava definendo.

Rivolgendosi al Forum Cultura di Bruxelles nell'aprile del 2016, Federica Mogherini afferma:

*Probabilmente nessun'altra parte del mondo ha la stessa 'densità' culturale dell'Europa, un concentrato di tanta storia, tante storie, tante culture. Pur conservando tradizioni millenarie, siamo uno dei motori dell'innovazione globale. Non dovremmo esitare a definirci una superpotenza culturale. È la nostra apertura che ci ha fatti grandi, la nostra libertà che ha fatto della cultura un'eccellenza Europea. (...). La nostra cultura ha ispirato il mondo perché era essa stessa ispirata dal mondo. Questa è la via per il futuro. Orgogliosi del nostro patrimonio e aperti al mondo.*¹¹

¹¹ La versione originale in inglese è la seguente: "Probably no other place in the world has the same cultural "density" as Europe. So much history, so many stories and cultures. We preserve millennial traditions, and we are among the engines of global innovation. We should not be afraid to say we are a cultural super-power. And it is our openness that made us great, our freedom that made culture a European excellence. (...). Our culture inspired the world because it was itself inspired by the world. The way to the future is this. Proud of our heritage, open to the world."

Queste parole definiscono già la linea che doveva assumere la strategia. L'affermazione di un primato europeo incontestabile e al tempo stesso il riconoscimento che esso proviene dallo scambio e dal dialogo. La dichiarata intenzione di andare incontro alle altre culture in uno spirito aperto, di collaborazione, di interazione e arricchimento reciproco, senza nessuna pregiudiziale.

Verso una strategia

La Comunicazione “Verso una strategia dell’UE nelle relazioni culturali internazionali”¹² adottata l’8 giugno 2016 individua quindi un nuovo paradigma delle relazioni culturali internazionali innanzitutto evitando la definizione di diplomazia culturale. La più generica definizione di “cultura nelle relazioni esterne” ha forse un’apparenza rinunciataria ma esprime invece la formulazione di un concetto innovativo di relazione culturale dove quel che conta è il processo del lavorare a un comune progetto, i legami che si creano fra i singoli operatori e le istituzioni culturali, gli scambi fra i protagonisti della cultura, cioè gli artisti. L’UE offre ai suoi partner la cultura come terreno d’incontro e dialogo dove non pretende di avere nulla da insegnare, non intende esportare un modello, non mira a sostituirsi ai suoi Stati membri nella loro promozione culturale ma vuole avviare co-produzioni, scambi di operatori culturali, attività di formazione e ricerca, imprese miste e ogni altra forma di cooperazione a livello di società civile.

La Comunicazione definisce innanzitutto i principi che guideranno l’azione dell’UE nella sua attuazione e cioè la promozione della diversità culturale e il rispetto dei diritti umani, il dialogo interculturale, la complementarità e sussidiarietà dell’azione comunitaria, un approccio trasversale alla cultura e il pieno utilizzo dei quadri di cooperazione già esistenti. Una delle considerazioni fondamentali all’origine dell’elaborazione della Comunicazione fu in effetti la constatazione della grande ricchezza di strumenti e fondi di cui l’UE dispone per finanziare progetti a contenuto culturale senza però che vi fosse una visione d’insieme, con inevitabili sovrapposizioni e incoerenze.

12 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2016%3A29%3AFIN>

In questa prospettiva la Comunicazione intende anche valorizzare gli esistenti programmi tematici, quali lo “Strumento di partenariato” (PI), lo “Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani” (EIDHR), il programma su beni pubblici e sfide globali nell’ambito dello “Strumento di cooperazione allo sviluppo” (DCI), lo “Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace” (IcSP), Horizon 2020 e il programma Europa creativa.

La Comunicazione fonda in seguito la sua azione su tre pilastri:

- Cultura e sviluppo
- Dialogo interculturale
- Patrimonio culturale

Il primo pilastro intende sviluppare tutti quegli aspetti della cultura che hanno un risvolto economico e offrono opportunità di crescita. Un dato per tutti basta a rivelare quanto la cultura sia un motore di crescita: le industrie culturali nel mondo creano un numero maggiore di posti di lavoro rispetto all’industria della telefonia¹³. In Italia le industrie creative rappresentano il 2,9% del nostro PIL, nell’UE danno lavoro a 6,5 milioni di persone e rappresentano il 2,7% del mercato del lavoro.¹⁴ Le industrie culturali e creative comprendono attività quali la moda, il design, l’audiovisivo e le nuove tecnologie, settori in cui l’UE ha finanziato importanti progetti. Uno dei più importanti è l’Ethical Fashion Programme,¹⁵ finanziato in parte dall’UE e in parte dall’OMC con cui più di 10.000 artigiani nell’Africa occidentale sono stati formati e dotati delle attrezzature necessarie per produrre manufatti per i grandi marchi della moda mondiale. Un altro esempio di sostegno all’industria culturale è il festival del cinema africano FESPACO¹⁶ che finanzia la produzione, la traduzione e la distribuzione di cinema africano nel mondo.

13 http://www.worldcreative.org/wp-content/uploads/2015/12/CulturalTimes_ExecutiveSummary.pdf

14 Direzione generale della Comunicazione “Le politiche dell’Unione europea -Cultura e settore audiovisivo”, Bruxelles 2014

15 <http://ethicalfashioninitiative.org/>

16 <https://www.fespaco.bf/fr/>

Il secondo pilastro mira allo sviluppo del dialogo interculturale quale strumento per la prevenzione dei conflitti e la promozione della riconciliazione e della comprensione reciproca nelle società in situazioni post-conflitto. Nel vicinato orientale e meridionale, l'UE sostiene la cooperazione pragmatica e il dialogo interculturale tra culture e società diverse, i processi di riconciliazione tra i popoli e le minoranze e i diritti culturali delle popolazioni indigene. Uno degli strumenti più importanti del dialogo è lo scambio. In quest'ottica l'UE intende incoraggiare gli scambi fra artisti e operatori culturali, insegnanti universitari, ricercatori e studenti favorendo altresì la circolazione di opere d'arte. Gli strumenti per la realizzazione di questi obiettivi possono essere individuati nell'ambito degli esistenti programmi europei quali Europa creativa, ora accessibile anche a paesi non membri, il Programma del partenariato orientale e lo "Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace" (IcSP)¹⁷.

Il terzo pilastro riguarda più specificamente il patrimonio culturale, la sua protezione e valorizzazione. Il patrimonio culturale riveste una grande importanza in quanto espressione di diversità culturale e di identità, depositario dell'eredità di un popolo. In questi ultimi tempi ha inoltre assunto una nuova rilevanza diventando bersaglio del terrorismo islamico che nella sua strategia di annientamento culturale delle popolazioni che assoggetta si pone l'obiettivo di disperdere la memoria e il senso di appartenenza di intere comunità. Proteggere il patrimonio culturale non significa soltanto salvare dalla distruzione monumenti del passato e i simboli di civiltà antiche ma conservare la testimonianza del carattere multiculturale di ogni tradizione. La tematica del patrimonio culturale si lega anche agli altri due pilastri, in quanto opportunità di sviluppo economico, ad esempio tramite il turismo e testimonianza di dialogo interculturale.

Nell'attuazione della Comunicazione, un importante passo avanti è stato realizzato, su iniziativa italo-tedesca, con l'estensione della competenza delle missioni di pace dell'UE alla tutela del patrimonio culturale. Un ulteriore sviluppo delle politiche comunitarie rivolte al patrimonio è la normativa in corso di adozione relativa alla lotta contro le importazioni illegali di opere d'arte, uno strumento usato spesso da gruppi terroristici per il loro finanziamento.

17 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.077.01.0001.01.ITA

L'Alto Rappresentante Federica Mogherini ha personalmente presentato queste due iniziative europee all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2017.¹⁸ L'Anno europeo del patrimonio culturale che si celebrerà nel 2018 sarà l'occasione per dare seguito a queste iniziative e radicare la protezione del patrimonio nelle politiche dell'UE.

Nella messa in atto della strategia culturale la Comunicazione prevede la cooperazione fra una serie di attori. Innanzitutto i servizi della Commissione che sviluppano programmi a contenuto culturale. Si tratta essenzialmente delle Direzioni generali EAC, INTPA (ex DEVCO) e NEAR, con il SEAE nel ruolo di facilitatore, grazie alla sua rete di Delegazioni in 140 paesi del mondo. Un gruppo inter-servizi è stato appositamente creato a questo fine per garantire scambi di informazioni e una maggiore coerenza dei programmi che le varie Direzioni generali sviluppano. La composizione del gruppo non è esclusiva. Anche altre Direzioni generali possono parteciparvi per aspetti specifici delle loro politiche che abbiano rilevanza culturale.

In secondo luogo, l'azione culturale europea conta fortemente sulla cooperazione delle Delegazioni UE con gli istituti culturali nazionali europei e la loro organizzazione EUNIC. Quale espressione degli Stati membri, gli istituti culturali nazionali devono infatti occupare una posizione centrale nella strategia, garantendole così l'appoggio dei governi e facilitando sinergie fra Stati membri che permettano maggiori risultati con meno dispendio di risorse. In questa prospettiva, SEAE e EAC hanno recentemente firmato un accordo amministrativo¹⁹ con EUNIC che facilita ulteriormente la cooperazione fra istituti e Delegazioni UE, fornendo un quadro giuridico più uniforme e consolidato.

A questo proposito va sottolineato il processo virtuoso che si è innescato con la fondazione di EUNIC nel 2006 e che ha portato gli istituti culturali nazionali europei a considerare la dimensione della cooperazione nella promozione delle loro rispettive culture. Sono sempre più comuni in Europa esempi di istituti di paesi diversi riuniti in sedi comuni e le attività dei nuclei EUNIC nelle sedi estere che riuniscono gruppi di istituti nazionali, creando

18 https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32590/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-event-protecting-cultural_en

19 https://ec.europa.eu/culture/news/20170517-administrative-arrangement-eunic_en

così sinergie nello sviluppo di comuni interessi. A questo processo l'UE vuole partecipare fornendo attraverso le sue Delegazioni un valore aggiunto europeo alle attività di EUNIC.

Un bilancio

Sette anni dopo l'adozione della Comunicazione "Verso una strategia dell'UE nelle relazioni culturali internazionali" il bilancio dei progressi realizzati è purtroppo scarso e non lascia ben sperare per il futuro di questa innovativa politica dell'Unione europea.

La Comunicazione esprimeva nel suo stesso titolo l'idea di un processo in via di elaborazione. Ad essa avrebbe dovuto far seguito una nuova Comunicazione che definisse le linee di una vera e propria strategia, consolidando nel contempo una struttura operativa all'interno del SEAE che si facesse carico della sua attuazione. Purtroppo nulla di tutto questo ha visto la luce dopo la fine del mandato di Federica Mogherini a capo del SEAE.

Contrariamente ad ogni aspettativa, la già provvisoria struttura che aveva comunque portato all'adozione della Comunicazione del 2016 è stata frammentata ed assorbita dal servizio della comunicazione strategica, annacquando così irrimediabilmente le sue capacità di sviluppare un discorso culturale. Pur posti sotto le dirette dipendenze del Segretario generale del SEAE, senza una struttura che li inquadri, gli agenti incaricati della diplomazia culturale non hanno gli strumenti per operare in modo duraturo e credibile. Nessun bilancio continua ad essere attribuito alle Delegazioni per attività in campo culturale e nessun coordinamento è stato sviluppato fra i programmi delle direzioni generali della Commissione in campo culturale e le priorità politiche del SEAE. Ogni direzione generale va per conto proprio, sviluppano i suoi progetti a contenuto culturale senza nessun coordinamento con le altre e senza avere una visione d'insieme di quel che viene fatto, meno che mai una strategia. Manca inoltre in seno al gabinetto dell'Alto Rappresentante un referente della diplomazia culturale.

Il Comitato economico e sociale, nel suo Parere d'iniziativa 2023/C 75/17 sul tema "La diplomazia culturale come vettore delle relazioni esterne dell'UE" ha rilevato queste debolezze e mancanze:

“Una simile impresa non può prendere il largo senza la creazione di una significativa struttura dedicata in seno al SEAE, in rete con le altre DG rilevanti della CE. Una struttura che faccia perno intorno ad una figura di «inviato speciale UE per le relazioni culturali», che curi lo sviluppo di una direzione politica complessiva, riconosciuta e di peso, così come la creazione di reti e la regia complessiva del summenzionato piano di azione. Il bilancio di cui dotare questa struttura deve soprattutto garantire questa funzione. A questo va affiancata una rete di punti focali «cultura» nelle diverse delegazioni dell’UE, in base alle diverse priorità politiche, ma sempre con un pilastro fondamentale riconoscibile per un’Europa che fa la pace. Alle delegazioni dell’UE vanno poi attribuiti fondi specifici da dedicare ad azioni culturali, in loco.”

Il Comitato osserva altresì che l’agire del SEAE “risulta quanto mai frammentato, non visibile nel suo insieme e non dotato di una percepita visione strategica, dunque scarsamente in grado di realizzare il suo vero potenziale di «vettore» sempre più consistente della politica estera dell’UE e di strumento traente di partenariato in molte aeree del mondo. Un vero tesoro nascosto, che deve veder catalizzato in una vera massa critica l’enorme capitale di iniziative in atto e attivabili, a livello di Stati membri, ma anche di una vastissima lista di attori e istituzioni locali, come anche di organizzazioni della società civile”.

Neppure il parere del Comitato sembra aver smosso le acque e ispirato una più lungimirante e coerente politica al SEAE, dove addirittura quel che resta della diplomazia culturale è ora affidato a funzionari nazionali distaccati che non possono quindi dare continuità e coerenza all’azione del SEAE.

Conclusioni

Malgrado la rinnovata attenzione di cui è oggetto da parte di alcuni attori europei, in particolare il Parlamento europeo, la cultura continua ancora a non occupare la posizione che merita nelle politiche dell’Unione europea e sembra addirittura aver perso posizioni negli ultimi anni. A questo contribuisce anche il fatto che si continua a considerarla materia troppo fortemente legata alle costruzioni nazionali e al senso storico delle nostre comunità per lasciarne la competenza anche parziale a un’entità sovranazionale. Questa rinuncia delle istituzioni europee ad avvalersi di uno strumento così innovativo,

che riveste tutte le caratteristiche del *soft power* resta incomprensibile e mette in luce le contraddizioni della politica estera dell'Unione che continua ad essere incapace di sviluppare un racconto coerente e credibile. Tanto più che è proprio sul terreno culturale che i nostri partner sono più interessati ad interagire con noi, per la nostra esperienza e tradizione di valorizzazione del patrimonio culturale, per la nostra legislazione che lo tutela e lo considera elemento fondante di ogni società.

La battuta d'arresto che lo sviluppo di una strategia di diplomazia culturale ha subito nell'ambito del SEAE compromette fortemente la credibilità di una politica culturale dell'UE all'esterno come all'interno dell'Unione. La mancanza in seno al SEAE di una struttura amministrativa solida e visibile che sia in grado di dialogare con i ministeri nazionali e di interfacciarsi con le direzioni generali della Commissione nel necessario coordinamento dei progetti e nell'elaborazione del programma a matrice culturale, rende lettera morta tutto il quadro legislativo costruito in ambito culturale dal 2007 ad oggi e dissipa il patrimonio di esperienze accumulato negli anni.

Sorge il dubbio che l'Unione europea in fin dei conti continui ad aver paura della cultura e ad essere incapace di considerarla uno strumento di politica estera. Molta di questa reticenza va forse ricercata nell'insorgere di nuovi nazionalismi che rivendicano il monopolio degli Stati in campo culturale e l'irrilevanza di una cultura europea intesa come continentale e portatrice di identità.

Nondimeno, la ricerca di un'identità che sia anche culturale si ripresenta continuamente nelle vicissitudini che attraversa il progetto europeo. Spesso viene rimproverato all'Unione europea di non avere un'anima e questa sua reiterata rinuncia ad occupare lo spazio culturale che le spetta continuerà ad impedirle di essere percepita come una forza aggregante, all'esterno come all'interno. All'esterno, l'Europa continuerà ad essere identificata all'insieme dei suoi Stati, individuati singolarmente nella loro storia nazionale e nella loro azione nel mondo, con le responsabilità che ne conseguono; e all'interno come una cieca macchina burocratica, guidata da meccanismi e non da una visione di sé e del mondo.

Ancora di più oggi, in un momento in cui importanti Stati membri vedono la loro politica estera compromessa e messa in discussione dalla presenza di nuovi attori destabilizzanti, come Wagner in Africa, una strategia di diplomazia culturale connotata come la Comunicazione la descrive e lontana dalle

vecchie politiche di ingerenza, sarebbe benvenuta e salutare per recuperare fiducia presso i paesi emergenti.

In fin dei conti, sono le nostre stesse società che, nella loro disordinata ricerca di punti di riferimento davanti alle gesticolazioni sovraniste di tanti Stati nazionali, sullo sfondo delle nuove guerre che lambiscono il continente, oggi chiedono all'UE una maggiore rilevanza nella fondazione di un'identità europea ed è proprio questa attesa che le istituzioni europee disattendono rinunciando al ruolo che spetta loro.

La cultura oggi è un'industria e un motore di crescita, crea posti di lavoro e risponde a nuovi bisogni delle nostre società trasformate dalla globalizzazione. La cultura è attrattiva turistica e stimolo allo sviluppo di strutture ricettive, la cultura è tecnologia e audiovisivo con i loro giganteschi mercati. Come si è detto più sopra, la cultura non è più un lusso per pochi ma è oggi largamente accessibile, nella fruizione come nella produzione, da grandi masse di popolazione. La cultura si apre a nuove forme espressive, a nuovi strumenti e a nuovi campi d'azione come la cucina o il territorio, per citarne solo alcuni, che hanno forti ripercussioni anche in altri settori come l'ambiente e l'economia.

La cultura è soprattutto uno strumento di aggregazione capace di definire contorni identitari attorno all'apprezzamento del suo valore e alla diffusione dei suoi messaggi di diversità e varietà, di innovazione e ricerca, in processi di creazione non più esclusivi.

Anche l'uso della cultura nell'azione esterna dell'UE va visto in questa chiave, come terreno di incontro e di reciproca contaminazione in un processo attivo di relazione fra individui e non solo fra istituzioni. La forza della cultura europea è sempre stata la sua capacità di sintesi, di apertura agli apporti esterni e di loro elaborazione. Oggi l'Unione europea può dare a questo processo anche una valenza politica. Così come, senza perseguire direttamente questo fine, le istituzioni europee si sono trovate a fare cultura sostenendo gli Stati membri nella promozione della propria, allo stesso modo una politica culturale europea rivolta verso l'esterno può dare maggiore consapevolezza alle nostre società dell'esistenza di un'identità culturale europea intesa nella sua varietà, non come rigido involucro ma come processo di continuo cambiamento e adeguamento alla cangiante realtà. Una consapevolezza che si tradurrebbe in forza ideale, in traino e spirito di lealtà nelle società europee e in prestigio, influenza e credibilità all'esterno.

Note sui significati degli acronimi

CEE	Comunità Economica Europea
CE	Commissione Europea
DG	Directorate General
DG-EAC	DG Education and Culture
DG-INTPA	DG International Partnerships (ha sostituito nel 2021 la DEVCO)
DCI	Development Cooperation Instruments
DEVCO	DG Development and Cooperation
EIDHR	European Instruments for Democracy and Human Rights
EUNIC	European Union National Institutes for Culture
FESPACO	FESTival PAnafricain de Cinema et de la télévision de Ouagadougou
IcSP	Instrument contributing to Stability and Peace
OMC	Open Method Coordination
PI	Partnerships Instruments
SEAE	Servizio Europeo per l’Azione Esterna
UE	Unione Europea
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Bibliografia

R. Calasso, *L'innominabile attuale*, Milano, Adelphi, 2017

L. Caracciolo e A. Riccardi, *Sognare l'Europa*, in Papa Francesco e A. Riccardi (cur.), *Sognare l'Europa*, Bologna, Dehoniane, 2017.

CEE, *L'azione comunitaria nel settore culturale*, in *Comunicazione al Consiglio riguardante la cultura*, Bruxelles, Cee, 1977.

R. Guénon, *Oriente e Occidente*, Milano, Adelphi, 2016.

A. Jehan, *La culture et l'Union européenne: objet non identifié*, Genève: Université de Genève, 1977.

Siti internet

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1257&from=IT>

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007G1129\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007G1129(01)&from=EN)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0239+0+DOC+XML+V0//IT>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2016%3A29%3AFIN>

http://www.worldcreative.org/wp-content/uploads/2015/12/CulturalTimes_ExecutiveSummary.pdf

<http://ethicalfashioninitiative.org/>

<https://www.fespaco.bf/fr/>

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.077.01.0001.01.ITA

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32590/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-event-protecting-cultural_en

https://ec.europa.eu/culture/news/20170517-administrative-arrangement-eu-nic_en