

CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA SUL DIRITTO EUROPEO DELL'UNIVERSITA
DI BOLOGNA

Studi di Diritto dell'Unione Europea
Diretta da Lucia Serena Rossi

RAPPORTI TRA ORDINAMENTI
E DIRITTI DEI SINGOLI

Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi

a cura di

Lucia Serena Rossi e Elisa Baroncini

Editoriale Scientifica

LAUSO ZAGATO

AIUTI DI STATO ALLA CULTURA: RECENTI SVILUPPI

SOMMARIO: 1. La politica culturale europea: profili funzionali e strutturali. – 2. Disciplina degli aiuti di Stato (in generale). – 3. Art. 107 par. 3 lett. d): problemi di interpretazione. – 4. Applicazione della disciplina comunitaria nei diversi settori: il cinema. – 5. *Segue*: settore radiotelevisivo. – 6. *Segue*: editoria. – 7. *Segue*: patrimonio. – 8. Limiti della prassi esaminata. – 9. Recente manifestarsi di una rinnovata vitalità della disciplina degli aiuti di Stato alla cultura. – 10. Considerazioni conclusive.

1. *La politica culturale europea: profili funzionali e strutturali*

Ignorata dal testo originario del Trattato che istituisce la Comunità europea¹, la cultura è stata formalmente inserita tra le politiche comunitarie con il Trattato di Maastricht; ciò per il tramite del Titolo XII, art. 151 (ora titolo XIII, art. 167 TFUE), cui fa da *pendant* l'art. 3 lett. g), il quale individuava tra gli obiettivi della Comunità "il pieno sviluppo delle culture degli Stati membri". A tali disposizioni si aggiunge l'art. 87 par. 3 lett. d) – ora art. 107 par. 3 lett. d) TFUE – che costituisce lo specifico oggetto di questo studio. Già in precedenza peraltro la materia aveva trovato collocazione nel sistema comunitario, grazie all'attività delle istituzioni, e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. È opportuno anzi rilevare il doppio profilo, funzionale e strutturale, sotto il quale la cultura viene in evidenza nel diritto comunitario.

Sotto il profilo funzionale, si distingue tra una politica culturale europea in senso proprio, come valore aggiunto autonomo rispetto alle culture nazionali e sub-nazionali per un verso, e il rafforzamento delle politiche culturali nazionali e locali, per l'altro verso. La prima ha la sua base giuridica nell'art. 167 parr. 1 e 2² nonché, per quanto attiene al profilo procedu-

¹ Solo l'art. 182 del Trattato CE (Parte IV – Associazione dei paesi e territori d'oltre mare) fa menzione, in chiusura, dello "sviluppo economico, sociale e culturale" degli abitanti di detti territori e paesi.

² Il par. 1 assume che la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, ma "evidenziando il retaggio culturale comune". Il successivo par. 2 interviene a limitare la portata della disposizione precedente: la

rale, 5³. La cautela con cui le istituzioni comunitarie si sono mosse al riguardo nel periodo immediatamente successivo al Trattato di Maastricht ha lasciato gradualmente posto ad un utilizzo più deciso delle possibilità offerte dalla disposizione in esame che, con il programma *Cultura 2007-2013*⁴, emerge da ultimo con chiarezza⁵. Il secondo profilo funzionale, quello cioè costituito dal rafforzamento delle politiche culturali nazionali e regionali, è garantito dall'art. 167 par. 4 del Trattato, alla stregua del quale l'Unione

Comunitaria europea incoraggia la cooperazione fra Stati membri, svolgendo attività di appoggio e integrazione dell'azione da questi ultimi condotta. Il par 3 si occupa, dal canto suo, della cooperazione che Comunità e Stati membri debbono fornire alle organizzazioni internazionali che si occupano di cultura, con particolare riferimento agli interventi del Consiglio d'Europa.

³ In materia procedurale il Trattato di Lisbona innova la precedente versione che richiedeva il voto all'unanimità da parte del Consiglio: il par. 5 del nuovo art. 167 TFUE stabilisce infatti che le decisioni verranno prese secondo la "procedura legislativa ordinaria".

⁴ V. Decisione 1855/2006/CE del PE e del Consiglio del 15 dicembre 2006 che istituisce il programma Cultura (2007-2013), in GU L 372 del 27 dicembre 2006, modificata dalla Decisione 1352/2008/CE del PE e del Consiglio del 16 dicembre 2008, in GU L 348 del 24 dicembre 2008. Sugli sviluppi della politica culturale europea dopo Maastricht v.: Léonce BEKEMANS, *Le Traité de Maastricht et l'éducation, la formation professionnelle et la culture*, in *RMUE*, 1993, pp. 99-143; Rachel CRAUFURD SMITH, *Community Intervention in the Cultural Field: Continuity or Change?*, in ID. (ed.) *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 19-78; ID., *From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and the Multi-Faceted Nature of Community Cultural Policy*, in *ELR*, 2007, pp. 48-69; L.M.E. LOMAN, K.J.M. MORTELMANS, H.H.G. POST E J.S. WATSON, *Culture and Community Law Before and After Maastricht*, Kluwer, The Hague, 2002; Isolde QUADRANTI, *La politica culturale nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in M. Caterina BARUFFI (a cura di), *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?*, Milano, 2006, pp. 227-246; Isolde QUADRANTI, *La politica culturale europea nel periodo di riflessione sul Trattato dell'Unione*, in *Aedon*, 2006, pp. 1-7; F.A. SCHOCKWEILER, *La dimension humaine et sociale de la Communauté européenne*, in *RMUE*, 1993, pp. 31 ss.

⁵ Ciò porta una qualificata dottrina ad affermare (con entusiasmo forse eccessivo...) che ormai la politica culturale della Comunità ci autorizza a considerare "the territory delimited by the European Union as a common cultural resource ... and to reconfigure that resource in ways that look beyond familiar nationally oriented conceptions of culture": Rachel CRAUFURD SMITH, *From Heritage...* cit., p. 64. Costante è stata d'altra parte la rivendicazione in particolare ad opera della Commissione di un nesso diretto tra cittadinanza europea e cultura: v. sull'argomento Rachel CRAUFURD SMITH, *Article 151 and European Identity*, in ID., *Culture and European Union Law...*, cit., pp. 277-297 e Juan DELGADO MOREIRA, *Cohesion and Citizenship in EU Cultural Policy*, in *JCMS*, 2000, pp. 449-470. Il dibattito teorico si è alimentato delle tesi su cittadinanza e multiculturalismo esposte in particolare in Will KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1999 (ed. or. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995). Per osservazioni critiche sulle posizioni di questo autore cfr. Enrica RIGO, *Cittadinanza, trasformazione e crisi di un concetto*, in Lauso ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, II ed., Cafoscarina, Venezia, 2009, pp. 11-34.

"tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma delle altre disposizioni del presente Trattato"⁶.

Sotto il profilo strutturale viene in evidenza una seconda contrapposizione. Da un lato abbiamo gli interventi comunitari in materia culturale fondati su strumenti premiali⁷: è il caso di quella che si è definita politica culturale europea in senso proprio, ma anche quello delle attività culturali rientranti nel campo della coesione economica e sociale e, *in limine*, delle politiche di formazione e istruzione professionale⁸. Sono ambiti, questi, che sotto il profilo funzionale rientrerebbero nel rafforzamento delle politiche culturali nazionali e sub-nazionali⁹. Dall'altro lato, rileva la vasta area in cui le considerazioni di ordine culturale fanno, per così dire, da limite alla piena applicazione di altri settori del diritto comunitario¹⁰: è questo il caso delle li-

⁶ In particolare - testo aggiunto dal Trattato di Nizza - "ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture".

⁷ Sulla funzione promozionale del diritto sono fondamentali gli studi di Bobbio; cfr. Norberto BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto rivisitata*, in Laura PICCHIO FORLATI (a cura di), *Incentivi C.E.E. per la riforma delle strutture economiche*, CEDAM, Padova, 1985, pp. 1-24. Pure ivi, per un primo inquadramento relativo all'utilizzo degli strumenti premiali da parte comunitaria, Laura PICCHIO FORLATI, *Introduzione*, pp. IX-LV. Per successivi approfondimenti dal punto di vista del diritto internazionale e internazionale privato: Bernardo CORTESE, *International Economic Sanctions as a Component of Public Policy for Conflict-of-Laws Purposes*, in Laura PICCHIO FORLATI e Linos-Alexandre SICILIANOS (Eds.), *Economic Sanctions in International Law*, Hague Academy of International Law, Leiden-Boston, 2004, pp. 717-759 (in particolare pp. 751 ss.) e Laura PICCHIO FORLATI, *The Legal Core of International Economic Sanctions* ivi, pp. 99-207, *passim*. Ancora, per un'indagine sull'utilizzo di tali misure da parte dei comitati intergovernativi che amministrano le Convenzioni UNESCO, in particolare la Convenzione del 2003 sulla protezione del patrimonio culturale intangibile, v. Lauso ZAGATO, *La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile*, in ID. (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 68-70.

⁸ Titolo XI, Capo 3 (Istruzione, formazione professionale e gioventù), artt. 149-150, ora Titolo XIII, artt. 165-166.

⁹ Ci si riferisce per un verso ai profili culturali rilevanti in materia di fondi strutturali, per l'altro verso a una serie di programmi specifici taluni dei quali - in particolare LINGUA e MEDIA - iniziati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Di entrambi i profili non è possibile un approfondimento in questa sede.

¹⁰ La trasversalità del profilo culturale nel quadro della politica comunitaria è stata ribadita dal PE nella Comunicazione del 20 gennaio 1994 sulla politica comunitaria nel settore culturale, in GU C 44 del 14 febbraio 1994, per essere ripresa dalle altre istituzioni, in particolare dal Consiglio nella comunicazione del 20 gennaio 1997 concernente l'integrazione degli aspetti culturali nelle azioni della Comunità, in GU C 36 del 5 febbraio 1997 e nella Risoluzione del 21 gennaio 2002 relativa al ruolo della cultura nella costruzione dell'Unione europea, in GU C 32 del 5 febbraio 2002, e dalla Commissione nella prima relazione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell'azione della Comunità europea, COM(2002) 778 def., del 6 gennaio 2003.

bertà di circolazione, in particolare delle merci e dei servizi¹¹, e della politica di concorrenza, sotto i diversi profili della politica di concorrenza applicabile alle imprese (artt. 81-82, ora 101-102)¹², del regime valido per le imprese

¹¹ Nella pronuncia 20 febbraio 1979, *Rewe Zentrale (Cassis de Dijon)*, 120/78, in *Racc.* 649 ss., la Corte di Giustizia riconosceva (punto 8) che, indipendentemente dalle eccezioni al divieto di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente di cui all'art. 30 del trattato, esistevano ostacoli alla libertà di circolazione intracomunitaria delle merci derivanti da prescrizioni necessarie in quanto tese a rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori". La lista in discorso non era peraltro esaustiva: già con la sentenza 11 luglio 1985, *Cinémathèque/Fédération nationale des cinémas français*, 60/84, in *Racc.* 2605, la Corte conveniva che il sostegno nazionale alle opere cinematografiche può costituire una esigenza imperativa tale da giustificare la non applicazione dell'art. 28, purché esso venga erogato su base non discriminatoria e in virtù di una regolamentazione indistintamente applicabile e risponda al principio di proporzionalità (nel caso specifico, la Corte aggiunge l'obbligo del periodo limitato e della diffusione esclusivamente in sale cinematografiche). La Corte - che comunque aveva già nettamente escluso in precedenza, nella pronuncia 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, 7/1968, in *Racc.*, 561 ss., la pretesa del governo italiano di estrapolare dall'art. 30 una sorta di clausola di eccezione culturale generale alla libera circolazione delle merci - è stata in seguito attenta nell'applicazione della giurisprudenza *Cassis de Dijon* alla cultura (ivi compresi la tutela dei prodotti tipici anche alimentari e profili di tutela della proprietà intellettuale su cui non si può in questa sede soffermarsi (v. Niamb NIE SHWIBHNE, *Labels, Locals, and the Free Movement of Goods*, in Rachel CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law...*, cit., pp. 81-112, e Lauso ZAGATO, *L'antinomia beni materiali/beni immateriali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CCEE*, in Laura FORLATI e Lauso ZAGATO (a cura di), *Cultura e innovazione nel rapporto tra ordinamenti*, Quaderni di AIDA n. 2, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 101-167). Un percorso a grandi linee corrispondente è stato compiuto dalla giurisprudenza comunitaria per quanto riguarda la libera circolazione dei servizi: in particolare con la sentenza 25 aprile 1991, *Gouda*, 288/89, I-4007 (punti 12 e 13). La Corte è stata peraltro anche in questo caso assai attenta al rispetto del principio di proporzionalità, come risulta in particolare dai casi c.d. delle guide turistiche: 26 febbraio 1991, *Commissione c. Italia*, 180/89, in *Racc.* I-709 (punto 20) e *Commissione c. Grecia*, 198/89, in *Racc.* I-735 (punto 21). La Corte, dopo aver negato la necessità di una qualificazione professionale per svolgere il lavoro di guida turistica, ha giudicato giustificabili tali qualificazioni solo in relazione alle regolamentazioni specifiche che si applicano a visite guidate a musei o monumenti nazionali di particolare valore per l'identità culturale del Paese (23 marzo 1994, *Commissione c. Spagna*, 375/92, punto 12). Una maggiore apertura è presente nella sentenza 25 luglio 1991, *Commissione c. Paesi Bassi*, 359/89, in *Racc.* I-4069 (punti 16 e 30); la Corte, pur giudicando discriminatorie le restrizioni ai messaggi pubblicitari disposte dall'art. 61 della legge olandese (*Mediawet*), prende in considerazione l'ipotesi che tali misure siano tuttavia necessarie al conseguimento degli obiettivi culturali perseguiti. Per considerazioni d'insieme v. Georges KARYDIS, *Le juge communautaire et la préservation de l'identité culturelle nationale*, in *RTDE*, 1994, pp. 560 ss.; v. anche Rachel CRAUFURD SMITH, *Community Intervention...*, cit., pp. 28 ss.

¹² Sull'argomento Evangelia PSYCHOGIPOULOU, *EC Competition Law and Cultural Diversity: The Case of the Cinema, Music and Book Publishing Industries*, in *ELR*, 2005, pp. 838-861.

operanti in condizioni di monopolio (art. 86, ora 106)¹³, e degli aiuti di Stato (artt. 87-89, ora 107-109).

2. Disciplina degli aiuti di Stato (in generale)

In base all'art. 107 par. 1 TFUE sono aiuti di Stato, e quindi incompatibili con il mercato comune, gli aiuti concessi dagli Stati, o comunque mediante risorse pubbliche, che in qualsiasi forma "favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". Secondo la giurisprudenza della Corte¹⁴, le condizioni che devono sussistere perché si possa parlare di aiuto di Stato sono quattro: intervento dello Stato (o tramite risorse statuali); possibilità che tale intervento incida sul commercio tra Stati membri; attitudine dell'intervento a favorire determinate imprese o produzioni; attitudine dell'aiuto a falsare il mercato comune¹⁵.

Il divieto posto dal par. 1 non è peraltro assoluto; è mitigato infatti dal disposto dei successivi parr. 2 e 3. Mentre gli aiuti di cui al par. 2 vanno considerati senz'altro compatibili con il mercato comune, quelli di cui al par. 3 "possono essere considerati compatibili" da parte della Commissione, cui i progetti destinati a istituire l'aiuto vanno preventivamente notificati¹⁶. Tra questi ultimi, oltre agli aiuti volti a favorire regioni dal tenore di vita particolarmente basso - lett. a) - e quelli volti a promuovere progetti di partico-

¹³ Ai sensi dell'art. 106 par. 2, in particolare, le imprese incaricate di servizi di interesse generale sono esentate dall'applicazione delle regole (in particolare) di concorrenza quando ciò osti alla "specifica missione" loro assegnata, e nei limiti beninteso in cui non comprometta lo sviluppo degli scambi "in misura contraria agli interessi dell'Unione".

¹⁴ Ribadita dal tribunale di prima istanza nella pronuncia TPI 8 gennaio 2005, *Confédération nationale du Crédit mutual c. Commissione*, T-93/02, in *Racc.*, II-143 ss.

¹⁵ Per una approfondita disamina della recente giurisprudenza sull'art. 87, Jens-Daniel BRAUN e Jürgen KÜHLING, *Article 87 and the Community Courts: from Revolution to Evolution*, in *CMLR*, 2008, pp. 465-498. Per un quadro d'insieme della disciplina degli aiuti di Stato in diritto comunitario, v.: AA.VV., *Les aides d'Etat en droit communautaire et en droit national*, Bruylant, Bruxelles, 1999; Stefania BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1998; Andrew EVANS, *European Community Law of State Aids*, Clarendon Press, Oxford, 1997; Maurizio Orlandi, *La disciplina degli aiuti di Stato*, in Antonio TIZZANO (a cura di), *Diritto privato dell'Unione europea*, t. II, UTET, Torino, 2006, pp. 1668 ss.; Ornella PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese: tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Ed. Scientifiche, Napoli, 2001; Conor QUIGLEY e Anthony COLLINS, *EC State Aid Law and Policy*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2003; Paolo MENGOLZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, II ed., CEDAM, Padova, 2006, pp. 381 ss.; Giuseppe TESAURO, *Diritto comunitario*, V ed., CEDAM, Padova, 2008, pp. 795 ss.

¹⁶ Ex art. 108 par. 3. Qualora la Commissione ritenga l'aiuto incompatibile con il mer-

lare interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro – lett. b) – vengono in evidenza gli aiuti di cui al par. 3 lett. c) e d). I primi riguardano lo sviluppo di specifiche attività o regioni economiche, mentre i secondi sono “destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio”. In entrambi i casi gli aiuti non devono alterare le condizioni degli scambi – e, per quanto riguarda gli aiuti di cui alla lett. d), anche della concorrenza – nel mercato comune “in misura contraria all'interesse comune”¹⁷.

3. Art. 107 par. 3 lett. d): problemi di interpretazione

L'art 87 par. 3 lett. d) è stato inserito nel Trattato CE a Maastricht, su richiesta dei Paesi Bassi, appoggiati da Danimarca, Francia e Belgio. Fino a quel momento la liceità degli aiuti di Stato alla cultura era stata, se del caso, verificata dalla Commissione, sulla base della lett. c).

L'espressione “aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio” desta perplessità. Non ci si può infatti accodare all'interpretazione dominante che vi legge una coerente manifestazione di neutralità, di rinuncia della Comunità a fornire una autonoma definizione di cultura: tale definizione sarebbe rimasta nella esclusiva disponibilità dei singoli SM, prima¹⁸ e dopo¹⁹ il trattato di Maastricht, in ragione rispettivamente dell' assenza e del carattere sussidiario delle competenze comunitarie in tale ambito. Vero è, invece, che il testo dell'art. 107 par. 3 lett. d) non è affatto neutrale. Cultura e patrimonio sono presentati come due elementi distinti, tra loro co-

cato comune alla stregua dell'art. 107, avvierà senza indugio la procedura prevista dall'art. 108 par. 2, procedura che potrà portare alla decisione che lo Stato deve sopprimere o modificare l'aiuto. L'applicazione di tale disposizione è disciplinata dal Regolamento del Consiglio 659/99 del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'art. 8 del Trattato, in GU L 83 del 27 marzo 1999, più volte modificato, da ultimo con Regolamento del Consiglio 1935/06 del 20 dicembre 2006, in GU L 407 del 30 dicembre 2006. Sull'argomento v. Adinda SINNAEVE e Piet Jan SLOT, *The New Regulation on State Aid Procedures*, in *CMLR*, 1999, pp. 1153-1194 e Adinda SINNAEVE, *State Aid Procedure: Development since the Entry into Force of the Procedural Regulation*, in *CMLR*, 2007, pp. 955-1033.

¹⁷ A mo' di chiusura del sistema, la successiva lett. e) stabilisce che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può determinare che “altre categorie” di aiuti sono compatibili con il mercato comune.

¹⁸ Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio del 12 ottobre 1982 sul rafforzamento dell'azione comunitaria nel settore culturale, in Boll. CE 6/82, punto 13, si specifica che l'azione comunitaria nel settore culturale non si ripropone di influire sul dibattito accademico sulla definizione, finalità e contenuto della cultura.

¹⁹ Che spetta ai singoli Stati membri definire la nozione di cultura e di prodotto culturale è affermazione ricorrente della Commissione. V. oltre, par. 8.

ordinati: scelta discutibile, che diventa decisamente allarmante considerando che il secondo termine è speso solo in collegamento con la “conservazione” del patrimonio: *quid* della sua valorizzazione, allora, per non dire altro? Ciò conferma l'impressione che gli autori del Trattato di Maastricht, coscientemente o meno, abbiano avallato una nozione estetizzante di cultura e privilegiato una interpretazione meramente conservazionista della nozione di patrimonio culturale²⁰; lungi dal mantenersi neutrali, essi hanno sposato le tesi più tradizionali presenti nel dibattito interno agli Stati membri, tesi datate già nel momento in cui il Trattato di Maastricht entrava in vigore. Una forma critica merita dunque l'acritica riproposizione della formula nel nuovo testo di Lisbona.

Nel tentativo di dare un significato utile alla disposizione²¹, una dottrina ha a suo tempo operato una distinzione tra “high works” a carattere artistico, musicale, scientifico, ecc., caratterizzate dalla creatività individuale e dal profilo non localistico, e oggetti (e costruzioni) dotati di valore storico-culturale, o antropologico, molto spesso legati ad un valore locale. Priva di spessore teorico, tale lettura dell'endiadi “cultura e conservazione del patrimonio” aiuta tuttavia a distinguere, nell'analisi della prassi che precede la svolta degli ultimi anni, il controllo sugli aiuti di Stato alla produzione cinematografica e audiovisiva, ai programmi radiotelevisivi e all'industria editoriale, dagli aiuti al patrimonio culturale a carattere – sia ben chiaro: secondo la tesi richiamata – *latu sensu* residuale. Dai primi è dunque il caso di prendere le mosse.

4. Applicazione della disciplina comunitaria nei diversi settori: gli aiuti al cinema

Cominciamo dagli aiuti al cinema²²: al riguardo la prassi decisionale della

²⁰ Per un approfondimento della nozione di patrimonio culturale, vieppiù interessante in quanto elaborato dall'interno dell'economia dell'arte, v. Marilena VECCO, *L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale*, Franco Angeli, Milano, 2007, e ID., *Sguardi incrociati sul patrimonio culturale: Francia-Italia*, Franco Angeli, Milano, 2009. Per quanto riguarda il diritto internazionale, segnato da una lunga contrapposizione tra le nozioni di *cultural property* e di *cultural heritage*, v. Janet BLAKE, *On Defining Cultural Heritage*, in *ICLQ*, 2000, pp. 61-85; Lyndel PROTT e Patrick O'KEEFE, ‘Cultural Heritage’ or ‘Cultural Property’? in *IJCP*, 1992, pp. 207-220; Lauso ZAGATO, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 15-34; ID., *Beni culturali e/o patrimonio culturale*, in Daniele GOLDONI, Maurizio RISPOLI e Renato TRONCON, *Estetica e management nei beni e nelle produzioni culturali*, Il Brennero, Bolzano-Trento-Vienna, 2006, pp. 121-134.

²¹ V. LORNA WOODS, *The Application of Competition Rules to State Aids for Culture*, in Acts of the ERA Congress, Trier, 2004, pp. 37-45.

²² V. Lucia BELLUCCI, *Cinema e aiuti di Stato nell'integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 269 ss; Laurence MAYER-ROBITAILLE, *Le statut ambivalent au regard de la politi-*

Commissione ha avuto diverse fasi, che testimoniano il duro dibattito tra Stati membri e organi comunitari sul rapporto tra cultura e aiuti di Stato o, più in generale, tra cultura e politica di concorrenza.

I. La più importante decisione nel periodo precedente il Trattato di Maastricht è quella presa dalla Commissione nel c.d. *caso greco*, alla fine degli anni '80. Il governo greco informava (con molte reticenze) la Direzione generale Concorrenza dell'esistenza di un piano di aiuti alla cinematografia nazionale, consistente in una partecipazione alle spese di produzione dei film per non oltre il 50%, e che si manifestava in una varietà di forme: dazione di somme dirette, misure premiali, prestiti e condizioni favorevoli di finanziamento. La Commissione, pur convenendo in via generale sul fatto che gli aiuti alla cinematografia rientravano nella deroga di cui all'art. 87 par. 3 lett. c), trattandosi di attività "nel contempo economica e culturale", osservava come la legge greca fosse discriminatoria nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri: prevedeva infatti che potessero beneficiare degli aiuti solo cittadini greci, o società con sede in tale Paese, che la versione originale del film fosse in lingua greca, che dialogo e sceneggiatura fossero scritti da greci o "discendenti" di greci. Orbene, se è vero che in un Paese come la Grecia la sopravvivenza stessa del cinema è a rischio senza sovvenzioni statali, non è meno vero che le norme sulla libera circolazione delle persone e dei servizi (e dei capitali), oltre a quelle sulla concorrenza, si applicano ad ogni attività remunerata quale che ne sia il carattere. La Commissione accettava le considerazioni addotte dal governo greco, secondo cui la crisi in cui versava l'industria cinematografica di quel Paese giustificava l'aiuto, ma subordinava l'approvazione alla tempestiva abrogazione di talune previsioni in contrasto con le norme sulla libera circolazione delle persone²³.

Positivo era invece il giudizio su un aiuto britannico, che applicava il cri-

que communautaire de concurrence des accords de nature culturelle et des aides d'Etat relatives à la culture, in *RTDE*, 2005, pp. 477-503.

²³ V. Decisione della Commissione del 21 dicembre 1988 relativa agli aiuti accordati dal governo greco all'industria cinematografica per la produzione di film greci, in GU L 208 del 20 luglio 1989. Interessante è la risposta alla questione della discriminazione linguistica: è legittima la volontà della Grecia di produrre film con versione originale nella lingua nazionale. Esistendo peraltro tecniche (in particolare la postsincronizzazione) che superano gli ostacoli, la possibilità di partecipazione al film di qualsiasi cittadino europeo anche ignaro della lingua greca deve essere garantita, pena la non compatibilità con il Trattato della misura di aiuto. Una posizione convergente veniva assunta nei confronti di un progetto presentato dalla Germania tendente a sostenere, in campo cinematografico, l'identità culturale tedesca: per godere degli aiuti, il film doveva essere prodotto nella lingua nazionale tedesca, e diretto da tedeschi o "membri dell'area culturale tedesca". La Commissione - BT-Drs, 12/2021, decisione del 30 gennaio 1992 - autorizza gli aiuti subordinatamente alla presentazione di un nuovo progetto, emendato degli aspetti dichiaratamente discriminatori.

terio della nazionalità in maniera elastica: non veniva proposta, in particolare, la condizione della realizzazione del film nel Regno Unito²⁴.

Gli aiuti di Stato alla cinematografia sono quindi ricondotti, prima di Maastricht, agli aiuti settoriali di cui all'art. 87 par. 3 lett. c)²⁵; la specificità culturale costituisce elemento da tenere in conto, ma entro i limiti stabiliti per gli aiuti settoriali.

II. Dopo Maastricht vengono in rilievo alcune decisioni in cui la Commissione comincia a definire nello specifico il contenuto culturale della produzione cinematografica: tra queste, la più importante, anche per i successivi sviluppi, è la c.d. *decisione francese*²⁶.

La Commissione - cui erano giunte nel frattempo denunce da parte di produttori di altri Stati membri per violazione del diritto comunitario della concorrenza ad opera della Francia, in particolare per quanto riguarda il vincolo a svolgere attività di post-produzione nel territorio di quello Stato - riceveva nel dicembre 1997 la notifica di un piano di aiuti automatici alla produzione cinematografica nazionale da parte della Francia, gestito dal *Centre National de la Cinématographie* (CNC), piano che si proponeva in particolare di rafforzare il ruolo del produttore indipendente.

I passaggi essenziali del ragionamento sviluppato dalla Commissione vanno ripercorsi, trattandosi di un *leading case*. L'organo comunitario verifica dapprima se il regime notificato preveda o meno un vantaggio lesivo del divieto stabilito dall'art. 87 par. 1; raggiuntane la certezza, valuta poi se l'aiuto rientri o meno nella deroga di cui al par. 3 lett. d): l'aiuto infatti è *in primis* rivolto alla creazione di prodotti audiovisivi, e solo in via subordinata allo sviluppo di un'attività culturale. In particolare, non costituiscono attività culturale le produzioni audiovisive a carattere esclusivamente o prevalentemente commerciale/pubblicitario, così come non possono godere di un regime di aiuti automatici le produzioni pornografiche. Più in generale, se è legittimo pretendere che il godimento degli aiuti sia subordinato alla spesa di produzione nel Paese che produce il film, il regime nazionale deve comunque permettere che almeno il 20% del bilancio sia speso in un altro Stato membro. Ciò perché, sostiene la Commissione, vi sono spese - quelle tecniche: studi, auditorium, laboratori, etc. - che non richiedono necessariamente

²⁴ State Aid N. 154/91-United Kingdom, decisione dell'8 maggio 1991.

²⁵ Già nel 1962 peraltro la Commissione aveva espresso l'opinione che gli aiuti alla cultura, in determinate circostanze, potessero essere giustificati sulla base del par. 3 lett. b) dell'articolo 87. V. Reply to Written Question 72 by Mr. Carboni, in GU 154 del 1962.

²⁶ Decisione N. 3/98 della Commissione del 29 luglio 1998 di non sollevare obiezioni al regime francese di aiuti alla produzione cinematografica, in GU C 279 del 8 settembre 1998. Nello stesso periodo vengono in rilievo anche altre decisioni della Commissione: 486/1997 del 25 novembre 1998 relativa al regime olandese, in GU C 120 del 1° maggio 1999; 237/2000 del 28 giugno 2000, per l'Irlanda, in GU C 149 del 19 maggio 2001.

di aver luogo nell'ambiente culturale nazionale²⁷. Ancora, l'intensità dell'aiuto non deve superare il 50% del bilancio, per evitare sproporzioni tra Stati membri e stimolare gli incentivi commerciali²⁸.

Nel caso di specie, tutti i criteri per gli aiuti da parte del governo francese erano in linea con i parametri comunitari, ad eccezione di quello del 20% del bilancio da spendere in altri Stati membri (l'obbligo di spesa sul territorio nazionale era dell'85%, non dell'80). La Commissione concedeva una autorizzazione provvisoria, onde verificare la situazione degli aiuti alla cinematografia negli altri Stati membri. Al termine dell'indagine condotta nel triennio successivo, i criteri espressi nella decisione 3/98 furono del resto ripresi in modo organico in una Comunicazione del luglio 2001²⁹.

Dall'analisi della prassi successiva risulta come due soprattutto dei criteri presenti nelle decisioni del '97-'98 e nella Comunicazione del 2001 siano oggetto di vigile e costante controllo della Commissione: il criterio dell'effetto di incentivazione neutro e quello della territorialità. La Commissione non esita ad indicare agli altri Stati membri l'Eire come esempio di comportamento virtuoso per avere abolito il criterio dello "establishment and residency", consentendo che all'aiuto possa accedere anche la sede permanente o l'agenzia di una società registrata in altro Stato membro³⁰. Ancora, in relazione agli aiuti al cinema di Länder tedeschi³¹, spicca la decisione della Commissione di aprire la procedura ex art. 88 nei confronti degli aiuti di Stato

²⁷ La Commissione è ferma nel giudicare incompatibili con il mercato comune i supplementi di aiuto, in particolare alla recitazione o alle attività tecniche. L'aiuto deve avere (punto 2) un "effetto di incentivazione neutro", il più proporzionato possibile alle spese, e incidere con la stessa intensità su ogni attività.

²⁸ La Commissione non esclude la possibilità di fare eccezioni per film particolarmente complessi, o che godono di risorse finanziarie modeste.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al PE, al CES e al Comitato delle Regioni su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive, COM(2001) 534 def., del 26 settembre 2001, in GU C 43 del 16 febbraio 2002, e successiva Comunicazione della Commissione al Consiglio, al PE, al CES e al Comitato delle Regioni sul seguito alla Comunicazione della Commissione su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive, COM(2004) 171 def., in GU C 123 del 30 aprile 2004. Nella recente Comunicazione della Commissione relativa ai criteri di valutazione degli aiuti di stato di cui alla Comunicazione del 26 settembre 2001, in GU C 31 del 7 febbraio 2009, la Commissione ribadisce la validità dei criteri stabiliti nel 2001, ma annuncia la necessità di un approfondito riesame della materia.

³⁰ Decisione del 18 agosto 1999, relativa agli aiuti NN 49/97 e NN 357/99-Ireland.

³¹ Si tratta di una serie di decisioni emanate tra il 2001 e il 2003, in cui ad una fase di confronto tra Commissione e governo federale fa seguito un confronto diretto con i singoli Länder erogatori degli aiuti, al termine del quale questi procedono alla modifica del regime degli aiuti notificato.

concessi dalla Baviera alla Bavaria Film GmbH³²; trattasi di aiuti all'investimento, che non possono quindi godere della deroga di cui alla lett. d). A giudizio della Commissione, nella forma notificata essi non rientrano neppure nella tutela concessa dalla lett. c). In altre decisioni prese in questa fase, la Commissione valuta positivamente i piani olandese e, soprattutto, danese, di attirare capitale di rischio, nei limiti in cui lo schema non sia legato ad ipotesi di territorializzazione³³.

Come si può notare dagli esempi portati, quasi mai la Commissione ha proceduto all'apertura della vera e propria indagine, avvalendosi della procedura di cui all'art. 88 par. 2; si è limitata piuttosto all'indagine preliminare, seguita da una lettera agli Stati in cui comunica di non avere obiezioni³⁴. Ciò ha dato adito a perplessità: la Commissione si avvale di una procedura che dovrebbe essere limitata ai soli casi di palese compatibilità degli aiuti, e risolversi in tempi assai più brevi di quanto avvenuto nei casi analizzati. La dottrina ha osservato come la Commissione usi in realtà l'esame preliminare per condurre un vero e proprio negoziato con lo Stato membro, trasferendo "surrettiziamente alla fase preliminare il contenuto tipico della fase rituale"³⁵, con lo scopo evidente di poter procedere ad un confronto serrato con gli Stati parte senza la trasparenza imposta dall'apertura del procedimento formale ex art. 88 par. 2.

III. La corrispondenza della prassi della Commissione al Regolamento sulle procedure nel frattempo varato³⁶ viene messa in discussione anche sotto altro profilo. In un duro documento comune del maggio 2003³⁷ - ripreso nel 2004³⁸ e poi ancora nel maggio 2005 da una Dichiarazione comune alle agenzie nazionali cinematografiche dell'Europa a 25³⁹ - gli organismi pubblici nazionali degli Stati membri che operano nel campo cinematografico attac-

³² Il procedimento è aperto nel luglio 2003 e si chiude solo nel 2007, dopo che sono state accettate le correzioni imposte dalla Commissione. Questa dichiara che il sostegno, nella nuova forma, non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 par. 1. V. Decisione della Commissione C 51/2003 (ex NN57(2003)) del 21 marzo 2007 sulle misure poste in essere da Bavaria Film GmbH, C (2007) 1170 fin.

³³ Decisione N 486/01-Denmark del 13 novembre 2001. V. anche Decisioni N 486/97-Nederland del 25 novembre 1998 e N 746/01-Nederland del 19 giugno 2002.

³⁴ [Http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids).

³⁵ Giuseppe TESAURO, *op. cit.*, p. 833. L'ipotesi è condivisa da Lucia Bellucci, *op. cit.*, pp. 296-297.

³⁶ V. *supra*, par. 2 (e nota 16).

³⁷ *Déclaration commune des 15 organismes publics européens en charge du cinéma sur la nécessité des aides nationales*, resa pubblica il 10 marzo 2003.

³⁸ *Déclaration commune des agences européens en charge du cinéma sur les règles relatives aux aides d'Etat au cinéma et à l'audiovisuel*. http://www.bellefaye.com/Fr/actualite/liste_flash.asp?ID_actualite=1024.

³⁹ http://www.cnc.fr/b_actual/25/sarub1/EFAD-Declaration-2005-fr.rtf.

cano quella politica della Commissione in materia di aiuti di Stato alla cultura che era stata già esplicitata nella Comunicazione del 2001. A detta degli organismi in questione, la Commissione non si attiene al prescritto criterio economico-quantitativo nella valutazione degli aiuti⁴⁰. Le agenzie nazionali del cinema sembrano insomma diffidare, ancora in questa fase, dell'offerta di un maggior riconoscimento alle motivazioni culturali nella concessione degli aiuti di Stato, sostenendo l'impossibilità di distinguere profili culturali e industriali; donde la richiesta di abolizione senz'altro del tetto del 50%, e di un generale allentamento delle regole, a partire dall'obbligo di impiego del 20% del bilancio in un altro Stato membro. Nella successiva Comunicazione del 2004⁴¹ la Commissione manifesta un atteggiamento possibilista su alcune di tali richieste, fermo restando il contrasto a regimi di aiuti fondati sulla territorializzazione, e la diffidenza verso un generale allentamento delle regole.

5. Segue: settore radiotelevisivo

Il rapporto tra cinema e settore radiotelevisivo per quanto attiene agli aiuti di Stato è particolarmente stretto; molti dei progetti nazionali di aiuto alla produzione cinematografica notificati dagli Stati membri prevedono infatti la partecipazione obbligatoria delle emittenti al finanziamento della produzione cinematografica. La Commissione, anche alla luce della discussa giurisprudenza *Preussen-Elektra*⁴², ha affermato, nella Comunicazione del 2001, che le misure di sostegno decise dagli Stati ma erogate da privati non rilevano alla stregua degli artt. 87 ss., nei limiti peraltro in cui "tali investimenti comportino un compenso ragionevole per le emittenti". Numerosi studi degli ultimi anni dimostrerebbero peraltro la calante convenienza per le TV generaliste di investimenti nel settore cinematografico⁴³. La Comunicazione risultava così, sul punto, tutt'altro che tranquillizzante circa le future intenzioni della Commissione; ciò avrebbe allora influito, si può ipotizzare, sulla durezza dell'attacco alla Comunicazione del 2001 di cui si è dato

⁴⁰ Sul "more economic approach" richiesto alla Commissione in materia di utilizzo dell'art. 87 par. 3, anche alla luce dell'insegnamento della Corte - invito raccolto dalla Commissione con il *State Aid Action Plan. Less and better Targeted State Aid, A Roadmap for State Aid Reform*, 2005-2009, COM (2005) 107 fin. - v. Jens-Daniel BRAUN e Jürgen KUHLING, *op. cit.*, pp. 491 ss.

⁴¹ V. *supra*, nota 29.

⁴² CGCE 13 marzo 2001, *Preussen-Elektra*, C-379/98, in Racc. I-2099. Per un approfondimento critico su tale pronuncia cfr. Luca RUBINI, *Brevi note al margine del caso Preussen-Elektra, ovvero "come prendere seriamente" le norme sugli aiuti di Stato e la tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*, in *DCSI*, 2001, pp. 473-501.

⁴³ L'argomento è approfondito da Lucia BELLUCCI, *op. cit.*, pp. 302-304.

conto, soprattutto da parte degli enti pubblici cinematografici di quegli Stati che, come la Francia, hanno imposto pesanti investimenti alle emittenti televisive nel cinema.

Entrando ora nel merito dell'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato al sostegno all'attività radio-televisiva, spicca dapprima il caso della Società francese di produzione audiovisiva (SFP). La Commissione decide che l'aiuto concesso dal governo francese a tale società costituisce un aiuto di Stato ex art. 87 par. 1, e che la natura delle attività svolte dalla società non permettono "d'invoquer une obligation de service public liée à la promotion de la culture et de la conservation du patrimoine": non è quindi applicabile la deroga ex par. 3 lett. d)⁴⁴. Di lì a poco la Commissione veniva chiamata a pronunciarsi su un nuovo progetto di aiuto di Stato a SFP, giudicando questa volta l'aiuto compatibile ex lett. c) del par. 3⁴⁵. La scelta di valutare l'aiuto ex lett. c) invece che sulla base della lett. d) era in pratica imposta dal governo francese; questo non forniva alcun elemento idoneo a giustificare l'aiuto sulla base di considerazioni culturali. La Commissione si trovava costretta di conseguenza a analizzare l'aiuto dal punto di vista degli "aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche". La dottrina ha attribuito alla situazione catastrofica sotto il profilo economico di SFP la decisione del governo francese di non avventurarsi sul terreno dei contenuti culturali confidando piuttosto nella tradizionale via di salvezza offerta dalla lett. c)⁴⁶. L'argomento non è privo di pregio; non esime però dal constatare il moltiplicarsi di indizi convergenti circa l'insofferenza degli Stati membri verso ogni forma di controllo relativo al contenuto culturale degli aiuti concessi.

Il problema degli aiuti di Stato alle attività radiotelevisive è per il resto esploso negli anni '90, a seguito di una serie di ricorsi di imprenditori privati nei confronti dei vantaggi concessi alle radio e televisioni pubbliche⁴⁷ di al-

⁴⁴ Decisione 97/238/CE della Commissione del 2 ottobre 1996 concernente l'aiuto elargito dal governo francese alla società francese di produzione audiovisiva, in GU L 95 del 10 aprile 1997.

⁴⁵ Decisione 98/466/CE della Commissione del 21 gennaio 1998, recante approvazione condizionata dell'aiuto che la Francia intende accordare alla Società francese di produzione (SFP), in GU L 205 del 22 luglio 1998.

⁴⁶ V. Laurence MAYER-ROBITAILLE, *op. cit.*, p. 494.

⁴⁷ L'estrema delicatezza della materia ha del resto spinto alcuni Stati membri, guidati dalla Francia, ad esigere l'inserimento tra i Protocolli al Trattato di Amsterdam del Protocollo n. 32, sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri. Secondo il Protocollo, le disposizioni del Trattato non pregiudicano "la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione", come definito da ciascuno Stato, purché non ne risultino perturbati gli scambi e la concorrenza nel mercato interno "in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico".

cuni Stati membri (Francia, Italia, Portogallo e Spagna)⁴⁸, seguito da un vittorioso ricorso in carenza davanti al Tribunale di primo grado⁴⁹ per la lentezza della Commissione nel decidere al riguardo. In relazione ad uno dei ricorsi, quello relativo al regime portoghese, la Commissione era per la verità giunta nel frattempo ad una conclusione, stabilendo non trattarsi di aiuto di Stato; tale decisione era a sua volta impugnata con successo davanti al Tribunale⁵⁰. A seguito delle pronunce in esame, la Commissione ha dato il via ad un approfondito studio dei sistemi francese, italiano, portoghese e spagnolo di sostegno alla TV pubblica, al termine del quale ha stabilito che alcuni aiuti *ad hoc* sono compatibili con il Trattato – peraltro sulla base dell'art. 86 par. 2 del Trattato – ma che in generale i sistemi di sostegno dei quattro Paesi devono essere modificati a causa della mancanza di trasparenza.

Per il resto la Commissione ha giudicato compatibili con il Trattato i vari progetti specifici che le sono stati presentati nella prima parte del decennio in corso⁵¹, salvo nel caso del sostegno alle TV locali della comunità belga di lingua francese⁵². In tale occasione, richiamando la precedente Comunicazione sull'applicazione ai servizi di radiodiffusione delle regole sugli aiuti di Stato⁵³, la Comunicazione ribadisce la necessità di applicazione restrittiva delle esenzioni al divieto di aiuti di Stato. Ai fini applicativi dell'art. 87 par. 3 lett. d), ciò significa che la nozione di cultura non comprende al proprio interno né quella di educazione permanente, né quella di informazione pluralista in una società democratica. In assenza di una definizione e di un finanziamento distinto in materia di aiuti di Stato alla cultura, l'aiuto non può avvalersi della deroga di cui alla disposizione in esame. Piuttosto, dal momento che le televisioni in lingua francese svolgono in Belgio un ruolo di servizio pubblico, l'esenzione veniva comunque assicurata *ex art. 86 par. 2*⁵⁴.

⁴⁸ TFI (Francia) ha depositato il ricorso nel 1993; RTI (Italia) nel 1996; SIC (Portogallo) ha depositato tre ricorsi, nel 1993, 1996 e 1997; Telecinco e Antenna 3, spagnole, hanno depositato un ricorso nel 1992.

⁴⁹ TPG 15 settembre 1998, *Gestelevision Telecinco SA*, T-95/96, in *Racc. II-3407* e 3 giugno 1999, *Télévision française 1 SA (TFI) c. Commissione*, T-17/96, in *Racc. II-1757*.

⁵⁰ TPG 10 maggio 2000, *Sociedade Independente de Comunicação, SA c. Commissione*, T-46/97, in *Racc. II-2125*.

⁵¹ Nella maggior parte dei casi si tratta di schemi di aiuto misto a produzioni cinematografiche e televisive. Un aiuto di Stato specifico alla televisione è il sostegno alla produzione televisiva austriaca (regime generale), esentato con decisione 16 dicembre 2003, N 513/2003, in *GU C 65* del 13 marzo 2004.

⁵² N 548/2001 - Belgique, decisione del 13 febbraio 2002, C(2002) 446 fin.

⁵³ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione, in *GU C 320* del 15 novembre 2001.

⁵⁴ Analoga decisione era del resto stata presa nel 1999, nel caso degli aiuti di Stato a favore delle catene pubbliche di radiodiffusione: *Kinderkanal e Phoenix*, N 70/98, in *GU C 238* del 21 agosto 1999.

Anche in materia di radiodiffusione cogliamo insomma una notevole difficoltà da parte dei vari attori coinvolti a misurarsi con la questione culturale, difficoltà aggravata dalla contemporanea spinta all'omogeneizzazione culturale operante su scala internazionale, in questo campo più che in ogni altro. Emerge con chiarezza quel problema di tutela della diversità culturale⁵⁵ cui la normativa di armonizzazione nel frattempo emanata dalla UE⁵⁶ non ha certo costituito una risposta⁵⁷.

6. Segue: editoria

Passando agli aiuti in campo editoriale, viene in rilievo la vicenda della Cooperativa d'esportazione del libro francese (CELF), che riunisce una serie di editori stabiliti in Francia: la Commissione esaminava, su ricorso di un concorrente, il regime di aiuti concessi dalla Francia all'esportazione di libri scritti in francese, e concedeva l'esenzione *ex par. 3 lett. c)*. Ciò sulla base, per un verso, della situazione particolare di concorrenza esistente nel settore librario, per l'altro verso delle finalità culturali delle misure⁵⁸. Raggiunto da un ricorso della concorrente SIDE, il Tribunale di primo grado annullava la decisione⁵⁹ per un vizio di procedura, confermando tuttavia nel merito il

⁵⁵ Pienamente attuale rimane al riguardo l'insegnamento secondo il quale il pluralismo è garantito non tanto dal numero, dal momento che una pluralità di voci può dar luogo ad un coro omogeneo (culturalmente uniforme), quanto dalla presenza di una *diversità* di voci: Lorenza CARLASSARE, *Pluralismo o omologazione?*, in ID. (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, CEDAM, Padova, 2007, pp. 1-4.

⁵⁶ Direttiva del Consiglio 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (c.d. Direttiva televisione senza frontiere, o TSF) in *GU L 298* del 17 ottobre 1989, modificata dalla Direttiva 97/36/CE, in *GU L 202* del 30 luglio 1997 e da ultimo dalla Direttiva 2007/65/CE del PE e del Consiglio dell'11 dicembre 2007 che modifica la Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, in *GU L 332* del 18 dicembre 2007. Sull'argomento, Roberto MASTROIANNI, *La proposta della Commissione europea per la seconda revisione della direttiva "televisioni senza frontiere"*, in Lorenza Carlassare (a cura di), *op. cit.*, pp. 53-70. Cfr anche Stefano NICOLIN, *Verso una nuova disciplina comunitaria delle comunicazioni commerciali televisive tra prospettive di deregulation e garanzie di pluralismo*, *ivi*, pp. 102-109.

⁵⁷ V. Mira BURRI NENOVA, *The Reform of the European Community Audiovisual Media Regulation: Television without Cultural Diversity*, in *IJCP*, 2007, pp. 169-204. V. anche Joshua HOLMES, *European Community Law and the Cultural Aspects of Television*, in Rachel CRAUFURD SMITH, *Culture and European Law...*, *cit.*, pp. 169-203.

⁵⁸ Decisione della Commissione del 18 maggio 1993, in *GU C 174* del 25 giugno 1993.

⁵⁹ TPG 18 settembre 1995, *SIDE c. Commissione*, T-49/93, in *Racc. II-2501*. Comunque l'annullamento è solo parziale, perché una parte degli aiuti non risultano nuocere agli scambi fra Stati membri, e quindi non rilevano *ex art. 87 par. 1*.

giudizio della Commissione. I giudici privilegiavano peraltro l'aspetto delle finalità culturali all'origine dell'aiuto: l'esenzione era dunque accordata ex art. 87 par. 3 lett. d).

La Commissione si conformava di buon grado alle indicazioni del Tribunale e in una successiva decisione, relativa ad un altro aiuto francese a CELF, consistente questa volta in una compensazione per il sovrapprezzo degli ordinativi su piccola scala da parte di librai stabiliti in altri Stati membri, dichiarava illecito l'aiuto per vizio di mancata notifica, stabilendo comunque che esso, non risultando con ogni probabilità né sproporzionato né tale da incidere in maniera significativa sul commercio intracomunitario, rientrava in ogni caso nella deroga assicurata dal par. 3 lett. d)⁶⁰. Il successivo ricorso della concorrente SIDE al Tribunale di primo grado veniva bloccato fino alla pronuncia della Corte di Giustizia su un ricorso per annullamento contemporaneamente introdotto dalla Francia, pronuncia che vedeva lo Stato soccombente⁶¹. Il Tribunale di primo grado annullava l'art. 1 della decisione della Commissione, ma solo per mancata determinazione del mercato rilevante⁶². In seguito la Commissione non ha fatto obiezioni ad un aiuto di Stato da parte dell'Italia a favore degli editori siciliani⁶³, ma ha poi lanciato una inchiesta sul regime di aiuti di Stato all'editoria da parte dell'Italia⁶⁴.

7. Segue: *patrimonio*

Venendo all'altro versante dell'endiadi "cultura e conservazione del patrimonio", si segnalano intanto due casi inglesi del 2002. Nel primo, relativo alle misure di sostegno prese dal RU per la ricostruzione del Molo ovest di Brighton⁶⁵, la Commissione stabilisce che probabilmente non si versa nep-

⁶⁰ Decisione 99/133/CE della Commissione del 10 giugno 1998, relativa agli aiuti di Stato in favore della CELF, in GU L 44 del 18 febbraio 1999.

⁶¹ CGCE 20 giugno 2000, *Repubblica francese c. Commissione*, C-332/98, in *Racc.*, I-4833.

⁶² TPG 28 febbraio 2002, *SIDE c. Commissione*, T-155/98, in *Racc.* II-1179.

⁶³ Aiuto di Stato N 268/2002 - Italia, decisione del 5 febbraio 2003.

⁶⁴ In GU C 285 del 28 novembre 2003. Gli aiuti di Stato italiani al settore cartaceo erano del resto stati oggetto di una decisione - favorevole, ex par. 3 lett. c) - risalente agli anni '70. V. Decisione della Commissione 76/574/CE del 16 luglio 1976 relativa al regime italiano di aiuti alla stampa e al settore cartario tramite l'Ente nazionale per la cellulosa e per la Carta (ENCC), in GU L 185 del 9 luglio 1976. In particolare il governo italiano doveva rendere pubblico il fatto, non risultante dal testo legislativo nazionale, che l'erogazione dell'aiuto agli editori non dipendeva dall'acquisto della carta dall'ENCC, potendo gli interessati rivolgersi anche a fornitori stabiliti in altri Stati membri.

⁶⁵ State Aids N 560/01 e NN 17/02 - *United Kingdom. Brighton West Pier*, Brussels, 09/04/2002, C (2002) 942 fin.

pure in una ipotesi di aiuto di Stato ex art. 87 par. 1 ma che, nei limiti in cui ciò avvenga, il Regno Unito si può senz'altro avvalere della deroga ex par. 3 lett. d) dell'articolo. Deroga si ha anche in relazione allo schema di aiuti basati sul *National Heritage Memorial Fund*⁶⁶. Alla luce della genericità dello schema presentato dal Regno Unito, la Commissione provvede anzi essa stessa ad individuare due tipologie di aiuti interessate dall'art. 87 par. 3 lett. d). La prima consiste negli aiuti al rinnovo di palazzi e di altri "physically built heritage objects" (punto 17). La seconda categoria mira invece alla protezione e alla conservazione di "intangible heritage assets" accompagnati o meno dalla presenza di oggetti materiali. In tal caso la Commissione individua la presenza di uno "strong beneficial aspect for various areas of life", beneficio che non può essere misurato in termini finanziari; ciò tanto più che la "conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale" è individuata dall'art. 151 par. 2 come area di interesse comunitario⁶⁷.

Si apre in tal modo la strada per una riconsiderazione profonda della nozione di "promozione della cultura e conservazione del patrimonio" ai fini dell'applicazione dell'art. 87 par. 3 lett. d). Si fa avanti un'esigenza di protezione e salvaguardia dell'intero patrimonio culturale, mobile e immobile, tangibile e intangibile, ivi compresa la valorizzazione delle attività ad esso connesse.

A considerazioni analoghe induce la decisione resa dalla Commissione circa l'aiuto all'Ecomuseo d'Alsazia da parte della Francia⁶⁸. Si tratta di un museo dedicato alle raccolte delle documentazioni sui principali mestieri tradizionali della Francia (fabbro ferraio, vasaio, carradore...), sito al centro di un tipico villaggio alsaziano ricostruito. La struttura è completata da un albergo, due ristoranti e alcuni negozi. Fatta eccezione per questo versante commerciale (gestito da un'impresa privata e che ha in precedenza ricevuto un aiuto da parte del governo francese, aiuto ricompreso negli aiuti di Stato al turismo), le altre attività sono poste sotto il controllo della Direzione nazionale dei musei e presentano un preciso profilo scientifico: la Commissione conclude che probabilmente non si tratta nemmeno di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 par. 1. Nei limiti comunque in cui il sostegno sia suscetti-

⁶⁶ State Aid NN 11/2002 - *United Kingdom. Individual Cases of Application Based on the National Heritage Memorial Fund*, Bruxelles, 27/05/2003, C (2003) 661 fin.

⁶⁷ Indicativo dell'atteggiamento positivo assunto dalla Commissione è il fatto che, nelle ipotesi per cui è previsto l'accesso libero per il pubblico, l'aiuto possa coprire anche il 100% dei costi, mentre anche nelle ipotesi per le quali non si prevede la gratuità dell'ingresso (o della partecipazione) il finanziamento non ha un limite massimo ma può essere erogato "in order to cover those projects cost that it is not reasonable to expect to be covered by other incoming finances for the projects in question" (punto 20).

⁶⁸ State Aid NN 136/A/02 - *France. Mesures concernant l'Ecomusée d'Alsace*, decisione del 21 gennaio 2003.

bile di influire sugli scambi e sulla concorrenza (ad esempio facendo sorgere dei vantaggi commerciali all'hotel ed ai ristoranti ivi ubicati rispetto ad attività concorrenti della regione), esso si può avvalere senz'altro della deroga di cui al par. 3 lett. d).

8. Limiti della prassi esaminata

Prima di passare ad analizzare più nello specifico il filone di aiuti che ha rivitalizzato nel periodo recente l'utilizzo dell'art. 87 par. 3 lett. d), si impongono alcune considerazioni su quanto fin qui emerso.

L'utilizzo di tale disposizione è risultato a lungo incerto e incoerente, a prescindere dalla diversità dei settori interessati. Certo, ciò in parte conferma quanto sempre sostenuto dalla Commissione: la rilevanza cioè del contenuto della misura di aiuto, e non del medium o canale distributivo *per sé*, per la nozione di "cultura"⁶⁹. Resta che il *self-restraint* della Commissione, pur motivato dall'intento di favorire l'emergere di una nozione nazionale di cultura ai fini della disciplina degli aiuti di Stato, serviva a poco di fronte ad una pervicace volontà degli Stati membri di mantenere mano libera sugli aiuti: andando incontro ai desideri dell'impresa privata nel caso del cinema; scontrandosi con l'attacco alle emittenti pubbliche da parte degli operatori privati nel caso della televisione, attacco condotto in nome delle generiche ragioni della libertà di concorrenza contro il protezionismo. Nell'uno e nell'altro caso la compatibilità degli aiuti con il Trattato ha dovuto essere valutata prevalentemente alla stregua di disposizioni diverse da quella che riguarda gli aiuti alla cultura perché gli Stati, scientemente, non hanno inteso fornire elementi in quest'ultimo senso. D'altro canto, il sostanziale fallimento, per quanto attiene alla diversità culturale, dell'armonizzazione del regime televisivo in Europa costituisce un dato di fatto che prescinde dal gioco delle contrapposizioni tra organi pubblici e imprese private. La direttiva *Televisione senza frontiere* si è affatto disinteressata vuoi di abbozzare contenuti culturali europei, vuoi di garantire le esistenti diversità culturali intra-europee, preoccupandosi solo di imporre un certo monte-ore di trasmissione per opere prodotte con denaro europeo. Devesi allora concordare con quella

⁶⁹ In caso contrario l'aiuto può essere giustificato dallo Stato e eventualmente approvato dalla Commissione proprio come misura tendente, alla stregua della lett. c), ad assicurare lo sviluppo di determinate attività economiche. V. da ultimo, Commission Staff Working Document, *Inventory of Community Actions in the Field of Culture*, Accompanying Document to the Communication from the Commission to the EP, the Council, the ECSC, the Committee of the Regions, *Communication on a European Agenda for Culture in a Globalized World*, Brussels, SEC(2007) 570, punto 2.18. Nel caso del sostegno al servizio pubblico televisivo, si è visto che la Commissione tende a concedere l'esenzione *ex art.* 86 par. 2.

dottrina a giudizio della quale, dopo tanto dibattere sulla doppia natura, industriale e culturale dell'opera audiovisiva, "it has been the EC competition rules (in the sense of economic regulation), applying both in the fields of media and telecommunications, that by fighting the concentration in media markets, safeguarded a certain level of content diversity"⁷⁰.

9. Recente manifestarsi di una rinnovata vitalità della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alla cultura

Nel volgere di pochi anni la situazione denunciata si è profondamente modificata: la presentazione da parte degli Stati membri di schemi di aiuto fondati sull'art. 87 par. 3 lett. d) si è radicata ed estesa, non solo in senso quantitativo quanto, soprattutto, di varietà nelle tipologie di richieste di avvalersi della deroga. Gli esempi da ultimo portati⁷¹ ben segnalano infatti l'abbandono degli schemi rigidi seguiti in precedenza. Nella gran parte dei casi sono presenti, da soli o insieme ad altri elementi, profili di salvaguardia del patrimonio culturale intangibile. Si incrociano però anche vecchie conoscenze quali cinema e editoria. In qualche caso si tratta, anzi, di aiuti rivolti specificamente alla produzione cinematografica e audiovisiva, ciò che rende più stridente il contrasto con la prassi risalente.

I. Si analizzano di seguito, a titolo esemplificativo, due decisioni relative ad aiuti di Stato ad attività culturali nel Paese basco⁷², e una relativa all'Ungheria⁷³. Lo schema procedurale seguito dalla Commissione è identico, e consiste di una lettera dettagliata indirizzata allo Stato proponente a compimento della fase dell'analisi sommaria preliminare. È così confermata, e per così dire istituzionalizzata, la pratica della Commissione di richiedere informazioni supplementari e negoziare con gli Stati membri nella prima fase,

⁷⁰ Mira BURRI NENOVA, *op. cit.*, p. 174. Considerazioni interessanti anche in Bernardo CORTESE, *Il testo unico della radiotelevisione e la disciplina comunitaria in materia di aiuti e libera concorrenza: alla ricerca di un equilibrio fra tutela del mercato e garanzie del pluralismo*, in Lorenza CARLASSARE (a cura di), *op. cit.*, pp. 73-84.

⁷¹ V. *supra*, par. 7, i casi dell'*Heritage National Memorial Fund* inglese e quello dell'Ecomuseo d'Alsazia.

⁷² State Aid N. 340/2007 - Spain. *Aid for Theatre, Dance, Music and Audiovisual Activities in the Basque Country*, Decisione del 18 luglio 2007, C(2007) 3375 fin., e State Aid N. 778/2007 - Spain *Aid to "Supramunicipal" Cultural Activities: Basque Country*, Decisione del 22 febbraio 2008, C(2008) 779. Ve ne sono svariati altri dello stesso tipo, in particolare relativi ad aiuti rivolti ad altre regioni della Spagna, dal Paese basco alla Catalogna alla regione di Madrid: v. Decisione 448/2005 - *España, Aiuti alla produzione teatrale, musicale e coreografica* del 25 gennaio 2006, C (2006) 52 fin.

⁷³ State Aid n. 357/2007 - Hungary, *Appropriations of the Ministry of Education and Culture and the National Cultural Fund*, decisione del 30 gennaio 2008, C(2008) 300 def.

conducendo se del caso – ed è quanto avvenuto per la misura di sostegno ungherese – un articolato negoziato durato svariati mesi. Le lettere si articolano in: descrizione della misura di aiuto, valutazione, conclusioni (la decisione sulla misura ungherese prevede anche un Allegato più analitico).

I due regimi di aiuti concessi dalle autorità regionali basche si distinguono essenzialmente per il diverso spessore: il primo riguarda teatro, danza, musica, attività audiovisiva legate all'identità culturale basca (compresa anche l'organizzazione di festival), mentre il secondo finanzia l'organizzazione di un vasto e non puntualmente determinato⁷⁴ programma di attività con un livello di disseminazione articolato. Sono escluse le attività editoriali, fonografica, il supporto all'industria audiovisiva e multimediale. I beneficiari dell'aiuto possono essere persone giuridiche sia pubbliche che private in numeri che vanno, a seconda delle stime, tra 50 e 100: estrema attenzione viene posta sull'assenza di discriminazioni verso qualsiasi soggetto avente sede nella UE (anzi, nell'Area economica europea).

I progetti presentati devono avere ad oggetto la disseminazione della cultura basca, non presentare un carattere troppo generale ma neppure avere finalità esclusivamente municipali (esistendo per progetti di tal genere differenti possibilità di esenzione); l'aiuto può andare oltre il 50% del *budget*. I criteri di selezione prevedono alcune voci comuni: interesse culturale e qualità (45 o 50% del punteggio di valutazione), ambito geografico (10%), uso della lingua basca (15%), livello di autofinanziamento (30% per il progetto più specifico, 15 % per l'altro), tipologie e ambito di spettatori raggiungibili (solo per il secondo progetto). Le cifre garantite dalla direzione dei servizi del Dipartimento culturale del governo basco sono piuttosto limitate (al massimo un milione di euro).

La Commissione, pur ritenendo che difficilmente gli schemi di aiuto presentati alla sua attenzione potrebbero avere effetti distorsivi sulla concorrenza nel mercato interno, ritiene non si possa escludere che le misure in discorso, anche per il loro carattere parzialmente indeterminato, producano tali effetti, e possano costituire aiuto di Stato nel senso di cui all'art. 87 par. 1. In tal caso, l'art. 87 par. 3 lett. *d*), da leggere alla luce degli artt. 3 lett. *q*) e 151 par. 4 TCE, assicura la compatibilità delle misure di aiuto con il Trattato. Di estremo interesse è poi la motivazione, fornita incidentalmente dalla Commissione, del perché le autorità basche non si siano avvalse del cd. Regolamento *de minimis*⁷⁵, dal momento che il primo quantomeno dei due

⁷⁴ Si tratta di: teatro, musica corale, letture, incontri letterari, folklore e danze basche tradizionali, conferenze sull'archeologia regionale, *workshops* di scrittura, festival, fonografia, attività di inventariamento e catalogazione del patrimonio tangibile tradizionale, ecc. In altre parole, rientrano nel secondo programma la continuazione delle attività già finanziate con il primo programma, ma anche altre, di natura profondamente diversa.

⁷⁵ Regolamento della Commissione 1998/2006 del 15 dicembre 2006 sull'applicazione degli artt. 87 e 88 del trattato agli aiuti *de minimis*, in GU L 379 del 28 dicembre 2006.

aiuti vi sarebbe rientrato: sarebbero stati da evitare, cioè, possibili problemi di cumulo "with aids for other purposes" (punto 37). Le autorità iberiche – centrali e regionali – si destreggiano insomma nel meccanismo degli aiuti "minori": quelli che possono godere dell'esenzione *ex par. 3 lett. d*) vengono comunque presentati in modo da potersi avvalere di tale disposizione, lasciando che del vantaggio conferito dal criterio *de minimis* si avvalgano aiuti non qualificabili come possibile oggetto di deroghe specifiche.

Un discorso più complesso va fatto in relazione al regime ungherese di aiuto, anche per le dimensioni incomparabilmente più ampie (si tratta di un aiuto di quasi un miliardo di euro diviso in 5 anni). L'aiuto, garantito insieme dal Ministero dell'educazione e della cultura e dal *National Cultural Fund* ungherese, può avere la forma sia di sovvenzione diretta che di prestito a tasso agevolato e riguarda uno spettro di attività estremamente variegato, mirante a favorire lo sviluppo e il mantenimento della cultura ungherese⁷⁶. L'ampiezza dello spettro risalta sotto un profilo per così dire orizzontale (numero e tipologie di aiuti) ma anche verticale, nel senso che comprende profili tra loro difficilmente comparabili come, a fianco di attività corrispondenti a quelle viste per i paesi baschi, la ricostruzione di immobili dedicati alla cultura, e una voce dedicata a "reward for the recognition of outstanding professional performance, contribution to awards established by professional organizations". In parallelo, anche numero e natura dei possibili beneficiari crescono, nel numero (oltre 100) ma, soprattutto, nelle possibili tipologie: dai privati e dalle organizzazioni *no-profit* alle cooperative alle imprese registrate agli enti pubblici nazionali, regionali ma anche centrali, fino alla *Budapest Festival Orchestra Foundation*, al *Palace of Arts* e al *National Theatre*. L'aiuto previsto può andare al 100% dei costi sostenibili.

In questo caso, stabilisce la Commissione, l'aiuto è tanto variegato che, mentre per una parte delle voci incluse si può dubitare sulla idoneità ad aver effetti sul commercio dei Paesi membri, per altre voci tale conseguenza è evidente. In ogni caso, anche per quelle attività in relazione alle quali la Commissione è dubbiosa, non si può escludere che si tratti di aiuti di Stato vietati *ex art. 87 par. 1*. Ciò premesso, la Commissione approva ogni singolo punto

⁷⁶ Sono previste anche misure a vantaggio della cultura delle minoranze nazionali ed etniche, cosa che la Commissione mostra di apprezzare. Gli esempi fatti riguardano però l'aiuto ad una rivista interetnica, a studi sulle minoranze ed alla conferenza inter-etnica della Società etnografica ungherese: sostanzialmente i soldi per questa attività vanno al settore culturale ungherese che studia le minoranze interne. Da un Paese che conta minoranze culturali rilevanti, appartenenti a comunità sia statalizzate (rumeni) che non statalizzate (rom), ci si sarebbe aspettato di più. Per culture non statalizzate si intendono le "comunità etniche incapsulate negli Stati nazionali" (quali, in Europa, i rom o le popolazioni lapponi); sul punto v. Maria Luisa CIMINELLI, *La negoziazione delle appartenenze: mercato globale, valori locali, identità e diritti*, in ID. (a cura di), *La negoziazione delle appartenenze*, F. Angeli, Milano, 2006, p. 11.

delle giustificazioni adottate dal governo ungherese, in qualche punto facendo sfoggio di inconsueta magnanimità. Il motivo decisivo è quello della selettività: l'organo comunitario apprezza proprio il fatto di trovarsi davanti a un progetto assai oneroso, ma che riguarda esclusivamente il settore culturale. Di conseguenza il regime di aiuti è giudicato senz'altro compatibile e proporzionato; i problemi relativi *al budget*, così come altri profili forse meritevoli di approfondimento, vengono superati di slancio. L'unica raccomandazione, insistita, è che nel prosieguo l'aiuto mantenga il carattere dedicato: ogni singolo costo deve riguardare direttamente finalità culturali, ogni attività rientrare nella disciplina di cui all'art. 87 par. 3 lett. d).

II. Come già accennato, molte delle recenti decisioni riguardano aiuti al cinema e all'audiovisivo, nonché ai periodici. Si tratta di sostegno, così, al cortometraggio o al cinema d'animazione⁷⁷, al documentario⁷⁸, al cinema di qualità⁷⁹ da parte di autorità regionali (Paesi baschi, Catalogna, Regione di Madrid). Altri casi vedono Paesi di recente ingresso nella UE sostenere società cinematografiche costituite per realizzare una determinata opera cinematografica, in relazione alla quale la deroga viene richiesta⁸⁰. Spiccano peraltro alcuni casi in cui lo schema d'aiuto riguarda l'intera produzione cinematografica nazionale: due esempi, relativi rispettivamente all'Estonia⁸¹ e alla Germania⁸², consentono di toccare con mano l'evoluzione nell'atteggiamento degli SM verso la deroga culturale.

Entrambi gli schemi nazionali di aiuto esprimono una volontà precisa di conformarsi alle condizioni stabilite dalla Commissione nella Comunicazione sul Cinema del 2001⁸³; questa finisce così per ottenere, nel tempo, un successo insperato alla luce delle violente polemiche a suo tempo innesta-

⁷⁷ State Aid N 564/2007 – *Espana. Aiuto alla produzione di cortometraggi*, - Madrid, Decisione del 30 ottobre 2007, C (2007) 5412.

⁷⁸ State Aid N 269/06 – *Spain. State Aid for Producing Documentary Films* - Catalonia, Decisione del 20 settembre 2006, C (2006) 4270.

⁷⁹ State Aid N 267/06 – *Spain. State Aid for Producing "Author's Cinema"* - Catalonia, decisione del 20 settembre 2006, C (2006) 4265.

⁸⁰ È il caso di 6 decisioni relative a società cinematografiche slovacche, che si susseguono nella seconda metà del 2006 a partire dal 19 luglio (N 393/06). Analoga prassi la Slovacchia segue per quanto riguarda l'esenzione per gli aiuti all'attività editoriale. Scorrono cioè gli aiuti ai periodici in tanti progetti quante sono le attività che quello Stato intende sostenere. È il caso delle Decisioni 11 dicembre 2006 (State Aid N 660/06 e State Aid N 664/06 – Slovak Republik), C (2006) 6702 e C (2006) 6700, della Decisione 18 dicembre 2006 (State Aid N 687/06 – Slovak Republik), C (2006) 7043, e della Decisione 21 dicembre 2006 (State Aid N 712/06 – Slovak Republik) C (2006) 7178.

⁸¹ State Aid N 742/07 – *Estonia. Estonian Film Support Scheme*, Decisione del 13 febbraio 2008, C (2008) 461.

⁸² State Aid N 695/06 – *Germany. Germany Film Fund*, Decisione del 20 dicembre 2006, C (2006) 6682 fin.

⁸³ V. *supra*, nota 29.

tesi⁸⁴. Risalta lo sforzo di riempire di significato la nozione di cultura applicata al cinema. Così lo schema estone esclude, oltre ai film pornografici, quelli che propagano la violenza o generano comunque odio interrazziale e interetnico; i film commerciali e pubblicitari; i film amatoriali; gli spettacoli e giochi televisivi. L'aiuto riguarda il 50% del budget, che cresce nel caso di documentari, film d'animazione, film "difficili" o a basso costo. C'è grande attenzione anche a rispettare il criterio di territorialità. La Commissione, nel giudicare il regime nazionale di aiuti compatibile con il Trattato ex par. 3 lett. d), osserva ancora come un gruppo di voci (c.d. miscellanea) preveda misure di sostegno che una per una, ma anche tutte insieme, rientrerebbero nella deroga c.d. *de minimis*; è tuttavia lo Stato estone ad avere preferito richiedere, per motivi evidentemente analoghi a quelli indicati in precedenza per la Spagna, l'esenzione ex par. 3 lett. d).

Per quanto riguarda l'aiuto tedesco, questo presenta una rosa estremamente articolata di criteri per il godimento del sostegno nazionale, fondato sulla divisione in tre generi (cinema d'intrattenimento, documentari, film d'animazione) e attribuzione di punteggi per contenuto culturale e creatività (valutati separatamente, con prevalenza del primo criterio, nella parte I) e produzione (il profilo economico: criteri per le spese, l'intensità dell'aiuto, etc..) costituenti ai fini del punteggio la parte II. La Commissione prende atto che le autorità tedesche hanno seguito l'indicazione della Comunicazione del 2001 indicando parametri oggettivamente verificabili per la valutazione del contenuto culturale delle opere aiutate, e concede l'esenzione ex par. 3 lett. d).

Ancora in materia di cinema, va segnalata la decisione sugli aiuti alla produzione (e distribuzione) cinematografica concessi dalla Regione Sardegna⁸⁵. La Commissione distingue tra profili dell'aiuto che rientrano in quanto stabilito nella Comunicazione sul cinema, quali il sostegno alla produzione di cortometraggi e, per analogia, alla sceneggiatura di lungometraggi di interesse regionale, e profili che attengono a distribuzione e diffusione delle opere, così come alla promozione di rassegne, festival, premi e seminari. Questi vanno valutati direttamente alla stregua dell'art. 87 par. 3 lett. d). Operata tale distinzione, la Commissione opta comunque per l'esentabilità dell'aiuto ex par. 3 lett. d), essendo stati rispettati i criteri indicati dalla Comunicazione, e preso atto del carattere selettivo/qualitativo e dell'esclusione del ricorso al circuito commerciale.

III. Interessante risultati fornisce l'analisi *a contrariis*: centrata cioè su

⁸⁴ V. *supra*, par. 4.

⁸⁵ Aiuto di Stato N 60/2008 – *Italia. Sostegno al cinema nella regione Sardegna*, Decisione del 16 luglio 2008, C (2008) 3501 def. Lo schema presentato ricalca a grandi linee, secondo la Commissione, quello maltese per l'audiovisivo: State Aid N. 60572007, Decisione del 28 novembre 2007, C (2007), 5639 def.

quei casi in cui non è stata concessa l'esenzione ex par. 3 lett. *d*). Gli esempi non sono molti, anche perché vi sono esenzioni sulla base congiunta delle lettere *c*) e *d*). È quanto avviene in particolare, per il sussidio ceco⁸⁶ ad un programma audiovisivo che comprende cultura, conservazione del patrimonio culturale nazionale, e produzione di informazione educativa sul turismo nel Paese. Secondo la Commissione, il terzo profilo del programma – a differenza degli altri due – non può rilevare della lett. *d*), ma può in ogni caso godere della deroga ex lett. *c*).

Venendo a casi in cui la riconducibilità dell'esenzione al par. 3 lett. *d*) è stata senz'altro negata, perplessità desta il giudizio sul programma di aiuti slovacchi all'editoria: si tratta di un periodico in lingua ungherese, rivolto alle donne di tale minoranza. Secondo la Commissione, non può escludersi (*sic!*) che il programma abbia effetti a vantaggio della diversità culturale; resta che comunque l'informazione di genere non rientrerebbe nella tutela assicurata dalla lett. *d*), ma può avvalersi della deroga ex lett. *c*). Condivisibile, per contro, è la decisione di esentare ex lett. *c*) invece che *d*) un programma di sussidi del Paese basco alla proiezione e commercializzazione di DVD e film in lingua basca⁸⁷: le attività finanziate si collocano infatti a valle della produzione culturale, non rientrando dunque, alla stregua della Comunicazione sul cinema, nella nozione di "promozione della cultura e conservazione del patrimonio". Del pari condivisibile è il rifiuto della Commissione di esentare ex art. 87 par. 3 lett. *d*) il sostegno ad un programma di creazione di giochi elettronici da parte della Francia⁸⁸. Vengono ancora in rilievo alcune decisioni relative alla tutela della lingua basca attraverso sistemi di tecnologia di informazione e comunicazione⁸⁹, media⁹⁰, e attività editoriale⁹¹. La Commissione è rigida nel ricordare che la deroga ex lett. *d*) si applica al contenuto e non al medium o alla distribuzione di per sé: senza negare che i singoli piani

⁸⁶ State Aid N. 40/2007 – *Czech Republik. Aid to Eurovize – Audiovisual Production*, Decisione del 29 giugno 2007, C (2007) 3280.

⁸⁷ State Aid N 481/2007 – *Spain. Promotion of Movies and DVDs in Basque*, decisione del 13 novembre 2007, C (2007) 5385 fin.

⁸⁸ Aide d'Etat N C47/2006 (ex N 648/2005) – *France. Credit d'impôt pour la creation de jeux vidéo*, Decisione del 22 novembre 2006, C (2006) 5493 fin. In questo caso la Commissione, osservato che nessuna delle deroghe ex art. 87 par. 3 è applicabile, nota tuttavia che l'aiuto potrebbe godere dell'esenzione per gli aiuti di stato alla R. e S. – in GU C 45 del 17 febbraio 1996. invita di conseguenza la Francia a riformulare la sua domanda.

⁸⁹ State Aid N 48/2007 – *Spain. Promotion of Basque Language through Information and Communication Technology*, Decisione del 10 giugno 2007, C (2007) 1960 fin.

⁹⁰ State Aid N 132/2007 – *Spain. Promotion of the Basque Language in the Media*, Decisione del 13 giugno 2007, C (2007) 2383 fin.

⁹¹ State Aid N. 82/2007 – *Spain. Book Promotion in the Basque Country*, Decisione del 10 maggio 2007, C (2007) 1967 fin.

presentino anche profili esentabili ex lett. *d*), a ciascuno dei progetti indicati si applica la deroga ex lett. *c*).

Per quanto riguarda la televisione, il nuovo piano di aiuti francese viene, più tradizionalmente, esentato ex art. 86 par. 2 del Trattato⁹².

10. Considerazioni conclusive

Il fenomeno descritto, quello cioè della nuova vitalità dimostrata dell'art. 87 par. 3 lett. *d*), merita di essere seguito con particolare interesse. Alcune considerazioni si impongono fin d'ora. Il rilancio della deroga culturale è avvenuto in gran parte ad opera di Paesi di nuovo ingresso nella UE e, tra i rimanenti, di quelli che presentano una forte articolazione di competenze tra Stato centrale e autonomie territoriali, Spagna in testa. Riguarda prevalentemente tipologie di aiuti non troppo onerose, oppure consistenti di un mix di misure diverse, solo alcune delle quali davvero impegnative sotto il profilo finanziario; i piani di sostegno accostano funzionalmente iniziative diverse, delle quali si intende privilegiare la specificità culturale. In tal modo anche aiuti che di per sé potrebbero rientrare nel criterio *de minimis* vengono confezionati in modo da potersi avvalere del par. 3 lett. *d*). Fatte salve le rigidità del servizio televisivo – non a caso l'unico esempio recente analizzato rimane ancorato alla procedura di esenzione ex art. 86 par. 2 – compaiono nei nuovi schemi le materie tradizionali (cinema, audiovisivo, libri e riviste, interventi di conservazione del patrimonio immobile) ma anche materie completamente diverse, legate alla promozione di attività culturali, parte a carattere creativo, parte di salvaguardia del patrimonio culturale in particolare intangibile. Nuova è poi l'attenzione degli Stati nel presentare schemi di aiuto in regola con la prassi della Commissione.

Fa d'uopo insomma concludere che, dopo aver per lungo tempo costituito terreno d'elezione per la tutela giuridica degli aiuti di Stato all'audiovisivo, al prezzo dei libri, e poco altro, la disposizione di cui all'art. 87 par. 3 lett. *d*) del Trattato CE appare destinata ad acquistare sempre maggior spazio e rilievo tra le cause che escludono violazioni del par. 1 dello stesso articolo. I diversi profili sono tenuti insieme dal filo unificante della protezione della identità/diversità culturale.

Alla rinnovata sensibilità dimostrata dagli Stati membri corrisponde del resto una politica aggressiva della Comunità-apparato su scala internazionale, che ha visto la vittoriosa sostituzione della c.d. eccezione culturale, dal tratto inequivocabilmente limitato e difensivo, con la nozione di diversità

⁹² Aide d'Etat N 279/2008 – *France. Dotation en capital pour France télévisions*, Decisione del 16 luglio 2008, C (2008) 3506 fin.

culturale, impostasi a livello internazionale con la Convenzione UNESCO sulla diversità culturale del 2005⁹³. Peraltro, alcune delle caratteristiche presenti nel nuovo quadro, soprattutto quelle più legate alla salvaguardia delle identità culturali sub-statali (o non-statali) richiamano, piuttosto che la Convenzione del 2005, la Convenzione UNESCO del 2003 sulla salvaguardia del patrimonio culturale intangibile⁹⁴.

Le novità di cui si è data contezza travalicano, questo è certo, la limitata nozione di "promozione della cultura e conservazione del patrimonio" di cui all'art. 87 par. 3 lett. d), purtroppo ripreso dal nuovo art. 107 par. 3 lett. d) TFUE; si inseriscono invece agevolmente nel quadro di novità sotto altro profilo offerto dal Trattato di Lisbona. Il nuovo art. 3 par. 3 u.c. TUE stabilisce infatti che la UE "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo". Già nella fase precedente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, vari Stati membri sembrano aver provveduto a riqualificare i loro schemi di sostegno alla luce, oltre che degli artt. 87 par. 3 lett. d) e 151 par. 4 TCE, della disposizione in esame. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona aiuterà la Commissione a superare quelle residue incertezze che qua e là ancora emergono nella sua prassi.

⁹³ *Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Expressions*, Parigi, 20 ottobre 2005, consultabile al sito www.portal.unesco.org. V. Andrea GATTINI, *La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole WTO*, in Lauso ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali...*, cit., pp. 191-218, e Laura PINESCHI, *Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani*, ivi, pp. 159-190. Al momento dell'adesione, il 18 dicembre 2006, la Comunità europea ha depositato una lunga Dichiarazione relativa alla spartizione delle competenze con gli SM in relazione all'adempimento degli obblighi posti dalla Convenzione. Sulla fase di dibattito immediatamente precedente cfr. Sergio FOA e Walter SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale: il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, Working Paper n. 3/04, EBLA, Univ. Torino.

⁹⁴ Definita non a caso da autorevole dottrina come la vera Convenzione sulla protezione della diversità culturale: così Robin KURIN, *Safeguarding Cultural Intangible Heritage: Key Factors in Implementing the 2003 Convention*, in *IJIH*, 2007, pp. 9-20. Per prime considerazioni sulla *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, Paris, 17 ottobre 2003, - al sito <http://www.portal.unesco.org> - v. Lauso ZAGATO, *La Convenzione...*, cit., in ID. (a cura di), *Le identità culturali...*, cit. Ivi i contributi critici di Daniele GOLDONI, *Gli indigeni, noi, la pace. Una critica dei concetti di cultura nelle Convenzioni UNESCO*, pp. 71-98 e di Maria Luisa CIMINELLI, *Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e possibili effetti collaterali: etnomimesi e etnogenesi*, pp. 99-122. Sulla fase immediatamente precedente il varo della Convenzione, Louis LANKARANI, *L'avant-projet de Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. Evolution et interrogations*, in *AFDI*, 2002, pp. 624-656.