



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.3.2010
SEC(2010) 198

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Documento di accompagnamento alla

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo

{COM(2010) 76 definitivo}
{SEC(2010) 197}

SINTESI

La presente valutazione dell'impatto accompagnerà la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L'idea originale di un marchio del patrimonio europeo (MPE), chiamato inizialmente "Etichetta del patrimonio europeo", è nata per colmare la distanza fra la realtà dell'UE e la percezione dei suoi cittadini. Tale distanza è dovuta in gran parte alla mancanza di conoscenza della storia dell'Europa, del ruolo dell'Unione europea e del funzionamento delle sue istituzioni.

Il progetto è stato quindi lanciato nell'aprile del 2006 come iniziativa intergovernativa. Fino ad oggi il marchio è stato assegnato a 64 siti in 17 Stati membri dell'Unione europea e in Svizzera. Lo scopo del MPE era sfruttare il potenziale del patrimonio culturale per rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini europei all'Europa e promuovere l'identità europea. È importante notare che fin dall'inizio è stato chiaro che l'iniziativa del MPE da sola non avrebbe potuto colmare la distanza fra i cittadini europei e l'UE. Vi era invece l'ambizione più modesta di contribuire insieme ad altre iniziative aventi lo stesso scopo portate avanti nei settori della comunicazione, dell'istruzione, della cultura o della cittadinanza.

Questo porta a considerare un secondo aspetto del problema che vede il patrimonio culturale in Europa, compresi i siti più simbolici del nostro patrimonio comune, ancora molto spesso considerati attraverso una lettura o un'interpretazione nazionale. La dimensione europea del nostro patrimonio comune non viene messa in luce a sufficienza e il suo potenziale non è completamente sfruttato per stimolare il dialogo interculturale. Questa situazione è stata riconosciuta chiaramente dai ministri della cultura che hanno lanciato il progetto intergovernativo proprio per far fronte al problema identificando e designando siti che hanno rivestito un ruolo fondamentale nella costruzione e nell'unificazione dell'Europa, promuovendo un'interpretazione europea di essi, sviluppandone il potenziale didattico e incoraggiando la condivisione di esperienze e pratiche ottimali.

Fino ad oggi, tuttavia, il progetto intergovernativo non ha ottenuto risultati concreti. Ciò è dovuto in parte al fatto che il progetto è ancora recente e che il problema che cerca di risolvere è complesso e ben radicato. È anche dovuto al fatto che il MPE è ancora lontano dall'aver raggiunto il suo completo potenziale e la sua attuazione rivela ancora numerose carenze che è necessario correggere. Ne ha dato conferma la valutazione dell'iniziativa svolta dal consulente esterno ECOTEC nel quadro dei suoi servizi di supporto per questa valutazione dell'impatto, da cui è emerso per esempio che come conseguenza delle procedure di selezione attuali la natura dei siti selezionati, la loro pertinenza e le loro attività sono piuttosto disparate e in alcuni casi di difficile comprensione; la valutazione ha dimostrato inoltre che il MPE manca di visibilità anche presso i principali soggetti interessati del settore del patrimonio e, non da ultimo, che finora i progressi per quanto riguarda la dimensione didattica e il networking fra i siti che hanno ricevuto il marchio sono stati scarsi. Perché il MPE

ottenga risultati concreti e abbia un qualche impatto è necessario adottare un approccio più proattivo e compiere un salto di qualità.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Il 20 novembre 2008 il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha adottato le conclusioni in cui invitata la Commissione europea a presentare "una proposta adeguata relativa alla creazione da parte dell'Unione europea di un'"Etichetta del patrimonio europeo" che precisi le modalità pratiche di attuazione di tale progetto."

La base giuridica del MPE è l'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Detto articolo conferisce all'Unione europea il mandato di contribuire "al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune". L'Unione europea deve inoltre incoraggiare "la cooperazione tra Stati membri" nel settore della cultura "e, se necessario, [...] appoggiare e [...] integrare l'azione di questi ultimi". In conformità delle conclusioni del Consiglio, la partecipazione degli Stati membri avverrebbe su base volontaria. Il coinvolgimento dell'Unione europea nel MPE dovrebbe rafforzare il coordinamento fra gli Stati membri contribuendo così allo sviluppo e alla corretta applicazione di criteri di selezione comuni, chiari e trasparenti, nonché all'introduzione di nuove procedure di selezione e controllo del marchio atte a garantire la pertinenza dei siti rispetto agli obiettivi. Dalla valutazione dell'iniziativa attuale citata sopra è emerso che non si è riusciti ad ottenere questi obiettivi con gli accordi intergovernativi. Fra gli effetti positivi di un'azione dell'Unione europea sono previsti inoltre l'aumento del numero di Stati membri che parteciperanno all'iniziativa e una soluzione ai problemi legati all'attuale segretariato a turno. Ciò dovrebbe contribuire ad accrescere il valore dell'iniziativa e a garantirne la qualità, la credibilità e il successo a lungo termine.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

Come si è detto, la distanza fra l'UE e i suoi cittadini rappresenta un problema ampio e complesso che non può essere completamente risolto con il MPE. Si cerca di far fronte al problema con varie iniziative fra loro complementari ed è importante sottolineare che l'impatto del marchio non sarà di sicuro allo stesso livello di altre iniziative quali gli scambi di studenti o l'apprendimento linguistico. Si è quindi deciso di proporre quattro livelli di obiettivi per il nuovo MPE, con obiettivi generali che riflettono nell'insieme le ambizioni del MPE e richiamano i temi più ampi dell'agenda politica dell'UE e obiettivi intermedi che rappresentano il livello più alto di impatto raggiungibile dal MPE singolarmente. Ad un livello più concreto vi sono inoltre una serie di obiettivi specifici ed operativi.

3.1. Obiettivi generali

Rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione europea sulla base degli elementi comuni di storia e patrimonio culturale e della consapevolezza della diversità;

Intensificare il dialogo interculturale.

3.2. *Obiettivi intermedi*

Valorizzare i siti che hanno rivestito un ruolo fondamentale nella storia e nella costruzione dell'Unione europea;

Sensibilizzare i cittadini europei alla costruzione dell'Europa nonché al patrimonio culturale comune, seppure diverso, soprattutto per quanto riguarda i valori democratici e i diritti umani alla base del processo di integrazione europea.

3.3. *Obiettivi specifici*

Sviluppare la rilevanza europea dei siti;

Sensibilizzare i giovani al patrimonio culturale comune;

Favorire la condivisione di esperienze e pratiche ottimali attraverso l'Europa;

Migliorare l'accesso ai siti del patrimonio per tutte le categorie di pubblico, soprattutto i giovani;

Promuovere il dialogo interculturale, soprattutto fra i giovani, attraverso l'educazione artistica, culturale e storica;

Favorire le sinergie fra il patrimonio culturale e il settore della creazione e della creatività contemporanee;

Contribuire all'attrattività e allo sviluppo sostenibile delle regioni.

3.4. *Obiettivi operativi*

a) Modalità pratiche per il MPE

Garantire l'applicazione di criteri comuni, chiari e trasparenti nella selezione dei siti;

Incoraggiare una distribuzione equa del marchio nell'Unione europea;

Introdurre una procedura di controllo per far sì che i siti che hanno ricevuto il marchio rispettino gli impegni assunti;

Migliorare la complementarità con altre iniziative nel campo del patrimonio culturale, particolarmente attraverso la comunicazione efficace con gli organismi internazionali pertinenti;

Mantenere le modalità pratiche semplici e flessibili per l'UE e per gli Stati membri;

Migliorare la visibilità a livello europeo, sviluppando un sito dedicato;

Sviluppare reti transnazionali di siti allo scopo di potenziarne il profilo europeo e agevolare gli scambi.

b) Attività dei siti che ricevono il marchio

Sviluppare la dimensione europea dei siti attraverso adeguate attività didattiche e segnaletica multilingue;

Sviluppare programmi di attività didattiche;

Promuovere i siti come destinazioni turistiche a livello locale, nazionale ed europeo;

Migliorare l'accesso ai siti con adeguamenti, strumenti per i visitatori, formazione del personale e condizioni di accesso privilegiato per il pubblico giovane;

Sviluppare programmi di attività culturali: eventi, festival, progetti di residenze d'artisti, ecc.

4. OPZIONI RELATIVE AI POSSIBILI ORIENTAMENTI LEGISLATIVI

Nelle conclusioni del Consiglio si afferma che il nuovo MPE dovrebbe mantenere "modalità di gestione flessibili e duttili, che rispettino il principio di sussidiarietà". Questa stessa preoccupazione relativa al contenimento dei costi sia a livello nazionale che europeo è stata espressa in numerose occasioni nel corso del processo di consultazione ed è stata ulteriormente confermata dal contesto attuale di crisi economica e finanziaria che rende altamente improbabile la disponibilità di fondi consistenti per il MPE nei prossimi anni sia a livello nazionale che europeo. Alla luce di tali fattori abbiamo escluso sia l'opzione che avrebbe previsto la continuazione del MPE come iniziativa intergovernativa con un ingente sostegno finanziario da parte dell'UE per lo sviluppo dei siti e delle reti fra essi, sia quella che avrebbe comportato la trasformazione del MPE in un'iniziativa dell'UE con un ingente sostegno finanziario elargito ai siti.

Come risultato di questo iniziale processo di analisi sono state sviluppate tre opzioni principali che sembravano realistiche e fattibili nonché le sotto-opzioni di una di queste. Tutte le opzioni prevedono un impatto molto contenuto per il bilancio dell'UE e sono conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

4.1. *Opzione 1: status quo (scenario di base)*

Il MPE continua ad essere un'iniziativa intergovernativa che non prevede azioni dell'UE e con un segretariato, non finanziato dall'UE, ospitato a turno dai paesi che partecipano.

4.2. *Opzione 2: status quo con sostegno finanziario limitato dell'Unione europea*

Il MPE continua ad essere un'iniziativa intergovernativa con un sostegno limitato preso dal bilancio dell'UE per finanziare parte dei costi operativi del segretariato, della comunicazione, delle riunioni di esperti e del networking. Il finanziamento dovrebbe venire dal programma Cultura attuale o da quello futuro.

4.3. *Opzione 3: trasformazione del MPE in un'iniziativa dell'UE tramite una decisione del Consiglio e del Parlamento*

Tale decisione definirebbe gli obiettivi e le regole del nuovo marchio, i criteri di selezione comuni, le procedure di selezione e controllo e conterrebbe inoltre una

chiara distribuzione dei compiti e delle responsabilità degli Stati membri e della Commissione. Il servizio di segretariato sarebbe assicurato dalla Commissione. Sarebbe previsto un contributo finanziario limitato, assegnato tramite inviti a presentare proposte o riunioni di esperti organizzati dalla Commissione, per sostenere le attività di networking transnazionale dei siti. La Commissione sarebbe inoltre responsabile della comunicazione e della visibilità del MPE a livello europeo.

Sono possibili tre sotto-opzioni che dipendono dalle diverse procedure di selezione e controllo emerse durante la fase di consultazione:

3(a) La selezione dei siti è effettuata dagli Stati membri secondo criteri e procedure comuni, chiari e trasparenti. Ogni anno gli Stati membri propongono dei siti fino ad un numero massimo e in base alle quote loro assegnate. I siti vengono quindi validati dall'UE. Il controllo è sotto la responsabilità degli Stati membri. La Commissione ha il ruolo di garantire un buon coordinamento fra gli Stati membri e il buon funzionamento delle procedure e della modalità pratiche.

3(b) I siti sono selezionati tramite una procedura aperta effettuata da un comitato di esperti a livello europeo che non tiene conto dell'origine nazionale dei siti candidati. Si potrebbe assegnare un numero limitato di marchi ogni anno. Anche le funzioni di controllo sarebbero gestite a livello dell'UE.

3(c) I siti sono preselezionati dagli Stati membri e poi sottoposti ad una selezione finale effettuata da un panel indipendente a livello dell'UE. Il controllo è principalmente sotto la responsabilità degli Stati membri ma sono previste la supervisione e la revisione del panel indipendente e la possibilità di ritirare la designazione.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Per lo svolgimento della valutazione dell'impatto sono stati identificati una serie di impatti potenziali in collaborazione con il consulente esterno. Le fonti erano varie: l'analisi della letteratura relativa all'impatto della cultura e del patrimonio nonché degli obiettivi del MPE e i commenti e le prospettive di singoli, organizzazioni e Stati membri che hanno partecipato al processo di consultazione.

Sono stati analizzati gli impatti seguenti:

5.1. *Impatti sociali / sulla collettività:*

Miglioramento dell'accesso alle risorse del patrimonio culturale

Miglioramento dell'accesso al patrimonio per i giovani

Maggiore interesse per il patrimonio comune europeo e maggiore conoscenza al riguardo

Maggiore consapevolezza della diversità culturale europea

Rafforzamento del dialogo interculturale

Rafforzamento del senso di appartenenza all'Unione europea

Maggiore partecipazione al processo democratico

5.2. *Impatti economici:*

Effetti positivi sull'industria del turismo locale e quindi anche su quanti sono impiegati in questo settore

Sviluppo di collegamenti con le industrie del settore culturale e della creatività

Sviluppo dell'innovazione e della creatività

5.3. *Impatti ambientali:*

Effetti negativi legati allo sviluppo eccessivo del turismo

Tutela del patrimonio culturale

L'analisi dei vari impatti possibili ha dimostrato che i principali effetti diretti del MPE sarebbero di tipo sociale. In una prima fase i vantaggi economici vanno considerati piuttosto come effetti secondari o indiretti anche se ciò non impedisce agli Stati membri e ai siti di perseguirli più attivamente. La capacità del MPE di avere un impatto significativo sul numero dei visitatori di un sito può aumentare nel tempo, ma ciò dipenderà in gran parte dalla qualità, dalla credibilità e dal prestigio che il marchio svilupperà. In generale è improbabile che gli impatti ambientali siano sostanziali.

L'analisi ha dimostrato inoltre che la trasformazione del MPE in un'iniziativa dell'UE con una decisione del Consiglio e del Parlamento (opzione 3) rappresenterebbe un chiaro valore aggiunto, portando vantaggi che gli Stati membri da soli non sarebbero in grado di ottenere, neppure con un sostegno finanziario da parte dell'Unione europea. Fra le tre sotto-opzioni dell'opzione 3, quella che prevederebbe la selezione effettuata dagli Stati membri con un segretariato dell'UE (3a) porterebbe probabilmente i miglioramenti meno evidenti nella gamma degli impatti possibili.

Fra le sotto-opzioni 3b (selezione unicamente a livello dell'UE) e 3c (selezione combinata a livello degli Stati membri e dell'UE), la sotto-opzione 3b prospetta un livello superiore di miglioramenti relativi solo all'aumento della consapevolezza della diversità culturale, mentre la sotto-opzione 3c porterebbe probabilmente miglioramenti più consistenti su vari fronti, fra cui un migliore accesso alle risorse del patrimonio culturale e un migliore accesso dei giovani al patrimonio e, nel lungo periodo, effetti positivi sull'industria del turismo e quindi anche su quanti sono impiegati in questo settore.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Dopo aver esaminato gli impatti probabili delle diverse opzioni si è passati ad una valutazione secondo tre criteri principali: efficacia, efficienza e coerenza. Nell'ambito di questi criteri è stato tuttavia necessario prendere in considerazione una serie di sotto-criteri. Tali sotto-criteri derivano dalle caratteristiche principali dell'attuale

MPE, dalle conclusioni del Consiglio, dal processo di consultazione e dagli insegnamenti tratti da altri progetti di marchi e riconoscimenti. I criteri selezionati rispecchiano da vicino tutti gli obiettivi proposti per il nuovo MPE.

Relativamente all'efficacia delle opzioni si è considerata la distribuzione equa dei marchi negli Stati membri, la promozione della dimensione europea dei siti, il networking fra i siti, la visibilità e il profilo del MPE, la realizzazione delle attività didattiche e di quelle culturali.

In merito all'efficienza delle opzioni, sono state analizzate le procedure di selezione, l'applicazione e il rispetto delle disposizioni nonché le modalità amministrative necessarie, gli impatti finanziari e la comunicazione con altri organismi internazionali.

Per quanto riguarda infine la coerenza delle opzioni, sono stati esaminati i limiti degli equilibri fra il dominio sociale, quello economico e quello ambientale, le sinergie e le complementarità con altre iniziative e la possibilità di partecipazione di paesi esterni all'UE, anche se tale partecipazione avverrà probabilmente solo quando il MPE sarà ben avviato.

Il confronto delle opzioni ha dimostrato chiaramente che ancora una volta le sotto-opzioni 3b e 3c porterebbero i miglioramenti più significativi. Fra queste due sotto-opzioni, la 3c (selezione combinata a livello degli Stati membri e dell'UE) è preferibile poiché garantirebbe una distribuzione più equa dei siti in Europa e quindi il coinvolgimento e l'impegno di tutti gli Stati membri. Inoltre essa sarebbe probabilmente più efficiente per quanto riguarda la visibilità e il profilo del MPE, poiché entrambi i livelli possono essere impegnati nel marketing e nella pubblicità e potrebbe quindi attirare risorse sia dagli Stati membri che dall'UE per la selezione e il controllo, garantendo allo stesso tempo l'applicazione coerente dei criteri. Infine, l'opzione 3c si è dimostrata la soluzione più efficiente dal punto di vista dei costi.

6.1. *Opzione prescelta:*

In base alla valutazione di cui sopra e al processo di consultazione, l'opzione prescelta per il MPE è la 3c.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Il quadro di controllo e valutazione del MPE comprenderà due elementi che vanno distinti:

Controllo dei siti che ricevono il marchio

Lo scopo è verificare che i siti che hanno ricevuto il marchio abbiano rispettato gli impegni assunti al momento della candidatura e della selezione. Tale controllo spetterà agli Stati membri che riferiranno al panel europeo. Nel caso in cui un particolare sito non rispetti più gli impegni assunti, è previsto un periodo di dialogo dopo il quale il marchio potrebbe essere ritirato.

Valutazione del programma del MPE nell'insieme

Questa valutazione dovrà esaminare sia i processi coinvolti nella parte operativa del programma, sia l'impatto cumulativo effettivo del MPE come programma. Lo scopo è identificare gli ambiti in cui il programma funziona bene, se è possibile migliorarlo e, soprattutto, in che modo. Il controllo dei siti che hanno ricevuto il marchio sarà naturalmente parte di questa valutazione. La valutazione sarà sotto la responsabilità della Commissione e avverrà sotto forma di valutazione esterna effettuata ogni 6 anni.