

INTRODUZIONE

Il presente elaborato nasce dalla volontà di approfondire i ruoli dell'artista, dell'arte e la circolazione degli stessi all'interno dell'Unione Europea. Si è ritenuto opportuno, però, allargare la visione e non soffermarsi solo su di essi, reputando importante trattare un *excursus* di vari documenti considerati fondamentali per raggiungere gli obiettivi di libera circolazione che a ora sono stati acquisiti.

Nel 1957, con il Trattato di Roma, venne istituita la Comunità Economica Europea (CEE), un primo grande passo verso l'unificazione politica dell'Europa. Lo scopo era quello di collaborare insieme per la nascita di un mercato unico. In questo documento, all'articolo 48, si inizia a parlare di libera circolazione dei lavoratori. Si voleva abolire qualsiasi forma di discriminazione fra i lavoratori dei vari Stati firmatari. Addirittura, all'articolo 45 del TFUE, la libera circolazione dei lavoratori viene considerato uno dei diritti fondamentali posti alla base dell'Unione Europea. Ancora non si parlava, però, di libera circolazione dei cittadini, per la quale si dovette aspettare il 1985, anno della firma dell'Accordo di Schengen, con il quale si volevano progressivamente eliminare i controlli alle frontiere interne, in modo tale da assicurare la libera circolazione di merci e persone. Cinque anni dopo, altri paesi si unirono al progetto e il risultato fu la Convenzione di Schengen. All'articolo 2, comma 1, si può leggere: "Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone".¹ Ovviamente per motivi di sicurezza o sanità pubblica una delle Parti

¹ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 1990.

può decidere di chiudere temporaneamente le proprie frontiere. Il caso di chiusura più duraturo nel tempo e anche il più recente è stato durante la pandemia di Covid-19, dal 17 marzo al 15 giugno 2020. Inizialmente la chiusura doveva durare solamente un mese, invece è stata prorogata per evitare più possibile il propagarsi del virus. Si è trattato di un momento storico molto particolare perché in Italia addirittura non ci si poteva spostare dal proprio comune di residenza se non per motivi lavorativi o di salute. È sempre stata possibile, però, la circolazione delle merci, anche attraverso le cosiddette *green lanes*. L'obiettivo era quello di mantenere operativo il flusso di beni all'interno degli Stati membri. Naturalmente nel tempo non è stata l'unica occasione di chiusura dello Spazio Schengen quello durante l'emergenza sanitaria mondiale, ci sono state motivazioni sportive (ad esempio per gli Europei), dopo attacchi terroristici o in occasione di eventi dove era prevista un'elevata affluenza di persone e il rischio degli attacchi poteva essere notevole. Ad ogni modo, dal 2006, i confini sono stati chiusi per novantotto volte.

Un ulteriore passo avanti per quanto riguarda la libera circolazione si ebbe con il Trattato di Maastricht del 1992: innanzitutto la Comunità Economica Europea (CEE) venne sostituita dalla Comunità Europea (CE), ma la novità più importante fu l'introduzione della cittadinanza dell'unione, una cittadinanza in aggiunta a quella del proprio Stato di appartenenza e che viene acquisita in modo automatico da tutti i cittadini dell'Unione.

Nella Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio viene trattato il diritto dei cittadini dell'Unione e dei propri familiari di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri diversi dal proprio. Si possono quindi notare i grandi passi fatti dalla normativa in questo senso: nel corso di cinquant'anni si è passati dalla sola possibilità di circolazione dei lavoratori, al poter addirittura soggiornare liberamente fino a tre mesi (oltre deve trattarsi di un lavoratore) in un altro Paese dell'Unione.

Un intero capitolo è stato dedicato al ruolo e alla tutela dell'artista. Non è un mestiere facile da classificare in una specifica categoria, perciò è stata presa in considerazione la definizione presente nella Raccomandazione UNESCO riguardante lo status dell'artista del 27 ottobre 1980 (“qualsiasi persona che crea o dà espressione creativa a, o ricrea le opere d'arte, che considera la sua creazione artistica come una parte essenziale della sua vita, che contribuisce in tal modo allo sviluppo di arte e cultura e chi è o chiede di essere riconosciuto come artista, indipendentemente dal fatto che sia vincolato da qualsiasi rapporto di lavoro o associazione”). È inoltre difficile trovare una giurisprudenza omogenea per quanto riguarda i diritti di questa professione: si può considerare la Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche del 9 settembre 1886, riveduta l'ultima volta a Parigi nel 1971, il primo documento che si occupò di diritto d'autore e la Convenzione Universale del diritto d'autore firmata a Ginevra nel 1952, nella quale si chiede agli Stati di adoperare tutti gli strumenti necessari per assicurare una protezione efficace dei diritti degli autori o di altri titolari delle opere.

È stato necessario considerare la legislazione per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, disciplinata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e che ha aiutato la realizzazione del mercato interno (Atto Unico Europeo del 1985, da realizzare dal primo gennaio 1993), per passare poi alla circolazione dei beni culturali. Quest'ultima venne per la prima volta disciplinata dal Regolamento 3911/92 del Consiglio delle Comunità europee, nato per garantire che le esportazioni di beni culturali fossero sottoposti a controlli uniformi alle frontiere esterne. Da quel momento si rendeva necessaria una 'Licenza di esportazione', suddivisa poi in tre diverse tipologie nel successivo Regolamento 752/93 della Commissione delle Comunità europee, in base al bene e alle esigenze.

Viene considerato l'ordinamento italiano per quanto riguarda la circolazione dei beni culturali, materia presente nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, dove vengono

considerate sia la circolazione in ambito nazionale che in ambito internazionale. Nel secondo caso per alcuni beni culturali è vietata l'uscita definitiva, mentre per altri vige l'obbligo di autorizzazione del Ministero.

A proposito di beni culturali, è stata dedicata una parte dell'elaborato alla circolazione illecita di questi attraverso dati e documenti.

Nella parte finale sono state prese in considerazione una serie di iniziative, italiane ed europee, dedicate al mondo dell'arte e della cultura.

CAPITOLO 1: LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE E DEI LAVORATORI IN UNIONE EUROPEA

1.1: TRATTATO DI ROMA (1957), ACCORDO DI SCHENGEN (1985) E CONVENZIONE DI SCHENGEN (1990)

Il 25 marzo 1957 venne firmato da sei Paesi (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) il Trattato di Roma, con il quale venne istituita la Comunità Economica Europea (CEE). Lo scopo era quello di collaborare insieme alla crescita economica e all'integrazione² per dar vita a un mercato comune che si basasse sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Si trattava di un primo passo verso l'unificazione politica dell'Europa.

Nel Trattato CEE, all'articolo 48, si parla di libera circolazione dei lavoratori abolendo qualsiasi forma di discriminazione basata sulla nazionalità fra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni lavorative. Al comma 3 dell'articolo citato si conferisce il diritto di rispondere a offerte di lavoro, di spostarsi liberamente per tale scopo e di prendere dimora in uno Stato membro per svolgere un'attività lavorativa, il tutto fatte salve le limitazioni giustificate da ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.³

Il suddetto Trattato, però, non prendeva in considerazione la libera circolazione dei cittadini, limitandosi a quanti abbiano trovato un impiego in uno Stato Membro.⁴

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>

³ Trattato che istituisce la Comunità economica europea, 1957.

⁴ Villani Ugo, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2013.

Il 14 giugno 1985, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi decisero di firmare un altro documento, il cosiddetto Accordo di Schengen. Con quest'ultimo i Paesi firmatari intendevano eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne, assicurando la libera circolazione di merci e persone. Con *frontiere interne* si intendono le frontiere terrestri comuni dei Paesi dello *Spazio Schengen*, cioè coloro che hanno firmato, i loro aeroporti adibiti al traffico interno e i porti marittimi.⁵

All'articolo 2 si legge “A decorrere dal 15 giugno 1985, le autorità di polizia e di dogana effettuano di norma, nell'ambito della circolazione delle persone, una semplice sorveglianza visiva dei veicoli da turismo che attraversino la frontiera comune a velocità ridotta senza determinare l'arresto di detti veicoli. Tuttavia, dette autorità possono procedere per sondaggio a controlli più approfonditi che dovranno, se possibile, essere effettuati in apposite piazzole, per non interrompere la circolazione degli altri veicoli all'attraversamento della frontiera.”⁶ Per agevolare il passaggio alle frontiere era richiesto che venisse appoggiato un disco verde di almeno otto centimetri sul parabrezza dell'automobile, che stava a indicare la regolarità del passaggio (articolo 3).

A completare l'Accordo, il 19 giugno 1990, venne firmata la Convenzione di Schengen, poi entrata in vigore nel 1995. Oltre ai Paesi firmatari dell'Accordo, si aggiunsero Italia (1990), Spagna, Portogallo e Grecia (1992), Austria (1995), Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia e Islanda (1996), Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Malta (2003), Svizzera (2008) e Lichtenstein (2011).⁷ La Convenzione non vincola tutti i Paesi dell'Unione ma semplicemente quelli che a essa hanno aderito.

⁵ <https://www.internazionale.it/notizie/2019/05/14/come-funziona-spazio-schengen>

⁶ L'Accordo di Schengen, Accordo fra i Governi degli Stati dell'Unione economica Benelux della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 1985. https://web.camera.it/_bicamerale/schengen/fonti/ACCSCHEN/infdx.htm

⁷ http://www.trevisolavora.it/guidastranieri/sezioni.asp?id_categoria=84

L'AREA SCHENGEN

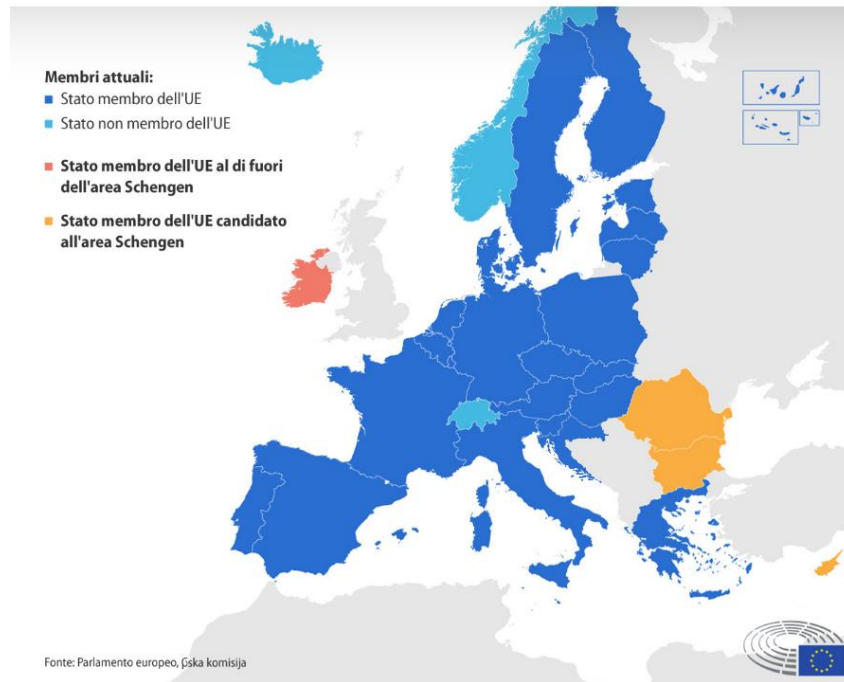


Figura 1 Area Schengen.

Al Titolo II, riguardante la soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone, il Capitolo 1 tratta il passaggio delle frontiere interne. All'articolo 2 si può leggere:

“1. Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone.

2. Tuttavia, per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una Parte contraente può, previa consultazione delle altre Parti contraenti, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione. Se per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale s'impone un'azione immediata, la Parte

contraente interessata adotta le misure necessarie e ne informa il più rapidamente possibile le altre Parti contraenti. [...]”⁸

Il 17 marzo 2020, per far fronte dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19, la Convenzione di Schengen è stata sospesa per quanto riguarda la libera circolazione delle persone, lasciando solamente attiva la circolazione delle merci.⁹¹⁰

Il passaggio delle frontiere esterne, invece, è affrontato al Capitolo 2 del medesimo Titolo. Secondo l'articolo 3 possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera durante le ore stabilite; nel caso di passaggio non autorizzato sono previste sanzioni. All'articolo successivo sono descritte le condizioni con le quali uno straniero può soggiornare in uno dei paesi contraenti fino a tre mesi:

“a) essere in possesso di un documento o di documenti validi che consentano di attraversare la frontiera, quali determinati dal comitato esecutivo;

b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto;

c) esibire, se necessario, i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;

d) non essere segnalato ai fini della non ammissione;

e) non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti.”¹¹

⁸ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 1990.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>

⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20200506STO78514/covid-19-cosa-puo-fare-l-ue-per-riaprire-le-frontiere-nell-area-schengen>

¹⁰ L'argomento del passaggio alle frontiere durante la pandemia verrà affrontato nei paragrafi 1.5: Le sospensioni della convenzione di Schengen e 3.5: La circolazione delle merci durante la pandemia da Covid-19.

¹¹ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985.