



Bruxelles, 25.4.2018
COM(2018) 235 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Valutazione ex post delle Capitali europee della cultura 2016 (Donostia-San Sebastián e
Breslavia)**

{SWD(2018) 140 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Valutazione ex post delle Capitali europee della cultura 2016 (Donostia-San Sebastián e Breslavia)

1. INTRODUZIONE

La presente relazione è trasmessa a norma dell'articolo 12 della decisione n. 1622/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un'azione comunitaria a favore della manifestazione «Capitale europea della cultura» per gli anni dal 2007 al 2019¹. A norma di tale articolo, la Commissione è tenuta ad effettuare ogni anno una valutazione esterna ed indipendente dei risultati della manifestazione «Capitale europea della cultura» dell'anno precedente e a presentare una relazione su tale valutazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni².

I risultati e la metodologia della valutazione ex post sono esposti in maniera più esaustiva nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione.

2. CONTESTO DELL'AZIONE

2.1. Azione dell'UE a favore della «Capitale europea della cultura» (ECOC)

Dal varo a livello intergovernativo della manifestazione «Città europea della cultura» nel 1985³, lo schema dell'iniziativa è stato aggiornato fino a diventare un'azione dell'UE a pieno titolo nel 1999⁴. L'azione è attualmente disciplinata dalla decisione n. 445/2014/UE⁵, ma le città designate come Capitali europee della cultura fino al 2019 erano disciplinate dalla decisione n. 1622/2006/CE.

L'azione «Capitale europea della cultura» ha lo scopo di valorizzare la ricchezza e la diversità delle culture in Europa e le loro caratteristiche comuni, contribuendo così a migliorare la comprensione reciproca tra i cittadini europei. Mira altresì a stimolare uno sviluppo a lungo termine delle città in senso lato, trainato dalla cultura e che produca effetti sul piano socio-economico e promuova il rafforzamento della cooperazione tra operatori culturali, artisti e città in Europa, nonché il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, anche stranieri, alla vita culturale.

¹ GU L 304 del 3.11.2006, pag. 1.

² Versione integrale all'indirizzo: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf.

³ Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio del 13 giugno 1985 relativa all'organizzazione annuale della manifestazione «Città europea della cultura» (85/C 153/02).

⁴ Decisione 1419/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, riguardante un'azione comunitaria a favore della manifestazione «La capitale europea della cultura» per gli anni dal 2005 al 2019 (GU L 166 dell'1.7.1999, pag. 1). La decisione è stata modificata dalla decisione n. 649/2005/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 117 del 4.5.2005, pag. 20).

⁵ Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce un'azione dell'Unione «Capitali europee della cultura» per gli anni dal 2020 al 2033 e che abroga la decisione n. 1622/2006/CE (GU L 132 del 3.5.2014, pag. 1).

2.2. Selezione e monitoraggio delle Capitali europee della cultura 2016

A norma della decisione n. 1622/2006/CE, nel 2016 spettava a Spagna e Polonia ospitare la manifestazione.

Le autorità competenti dei due Stati membri (vale a dire i rispettivi ministeri della Cultura) hanno condotto parallelamente un processo di selezione in due fasi: preselezione e raccomandazione finale. Una giuria composta da tredici membri, sei dei quali sono nominati dallo Stato membro interessato e sette dalle istituzioni e dagli organismi dell'Unione europea, ha valutato le candidature delle città interessate sulla base degli obiettivi e dei criteri stabiliti nella decisione n. 1622/2006/CE. Nel 2010 hanno partecipato alla selezione quindici città spagnole e undici città polacche e nel 2011 la giuria ha raccomandato Donostia-San Sebastián e Breslavia per il titolo di Capitale europea della cultura 2016⁶. Il Consiglio dell'Unione europea ha formalmente nominato le due città capitali europee della cultura nel maggio 2012⁷.

Successivamente, le due città sono state sottoposte a monitoraggio: i progressi compiuti nei preparativi delle città sono stati monitorati e guidati da un gruppo composto da sette esperti indipendenti nominati dalle istituzioni e dagli organismi dell'UE, con il compito supplementare di garantire la conformità al programma e agli impegni in base ai quali le città erano state selezionate. I rappresentanti di Donostia-San Sebastián e di Breslavia hanno partecipato a due riunioni formali di monitoraggio convocate dalla Commissione nell'autunno del 2013 e nella primavera del 2015. Al termine del processo di monitoraggio, il gruppo ha formulato una raccomandazione favorevole alla Commissione in merito al conferimento a ciascuna delle due città di un premio di 1,5 milioni di EUR in onore di Melina Mercouri. Il premio pecuniario, finanziato a titolo del programma Europa creativa⁸, è stato versato alle due Capitali europee della cultura nell'autunno del 2015.

2.3. Temi e priorità delle Capitali europee della cultura 2016

La candidatura di Donostia-San Sebastián, che era incentrata sul tema «Cultura para la convivencia» (La cultura per la convivenza), aveva una connotazione fortemente orientata al contesto locale, nel senso che era stata elaborata a partire dal passato recente della città, sfregiata per decenni dalle attività terroristiche.

Poiché all'epoca della candidatura l'offerta culturale della città e la capacità del suo settore culturale erano già particolarmente sviluppate, l'attenzione è stata posta sulla promozione di progetti diversi dal punto di vista qualitativo, che affrontassero temi delicati quali la violenza o il terrorismo, per aiutare i cittadini a riconciliarsi con il loro passato.

A fondamento del programma sono stati posti i due concetti di «Co-existence» (Coesistenza) e «The City» (Città). Il primo concetto è stato articolato attorno alle tre componenti di «Lighthouse of Peace» (Faro di pace), «Lighthouse of Life» (Faro di vita) e «Lighthouse of Voices» (Faro di voci), dedicate rispettivamente all'integrazione e alla coesistenza, alla salute, al lavoro e all'ambiente, e alla comunicazione. Il secondo concetto è stato sviluppato in maniera trasversale mettendo a disposizione metodologie (nel campo della sostenibilità della diversità linguistica, del pensiero critico attraverso l'arte contemporanea, della partecipazione dei cittadini, del rapporto tra cultura e tecnologia, e dello sviluppo di situazioni interattive in spazi culturali) che potessero aiutare tutti i progetti individuali a raggiungere i propri obiettivi.

⁶ Tutte le relazioni di preselezione, selezione e monitoraggio della giuria sono disponibili sulla seguente pagina web: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_it.

⁷ Decisione n. 2012/309/UE del Consiglio, del 10 maggio 2012.

⁸ Regolamento (UE) n. 1295/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e che abroga le decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 221).

La candidatura di Breslavia è scaturita dalla strategia globale della Città di Breslavia, che evidenziava la possibilità di sfruttare il potenziale di sviluppo urbano della città dando la priorità agli investimenti in manifestazioni e infrastrutture culturali e sportive.

È stato adottato il concetto generale di «Metamorphoses of Culture» per alludere, attraverso la metafora delle metamorfosi, tanto alla trasformazione storica della città quanto ai processi contemporanei di cambiamento culturale e sociale (globalizzazione, immigrazione, allargamento dell'UE e ruolo preminente delle comunicazioni digitali). Il motto scelto per il programma della manifestazione («Spaces for Beauty») dava centralità all'idea di bellezza con l'intenzione di «creare spazi in cui ripristinare la presenza della bellezza nella vita pubblica e nelle abitudini quotidiane».

Breslavia ha dimostrato di avere un progetto estremamente chiaro, soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi di lungo termine: dalla necessità di accrescere la consapevolezza e il riconoscimento dell'identità culturale di Breslavia e della Bassa Slesia, alla creazione di spazi pubblici per le attività sociali e la formazione di una coscienza civica, fino all'incremento del numero dei turisti. Gli eventi culturali sono stati organizzati in sottoprogrammi suddivisi per discipline (per esempio, architettura, cinematografia, opera ecc.) e articolati in quattro «fasi» a seconda dei destinatari, in un continuum compreso tra il dialogo con i residenti fino alla presentazione del ruolo della città nel contesto della cultura europea e mondiale.

3. STUDIO ESTERNO

3.1. Termini della valutazione

La valutazione esamina lo svolgimento e la presentazione dei due programmi delle Capitali europee della cultura 2016 per la loro intera durata, dai primi sviluppi fino alle considerazioni in materia di sostenibilità ed effetti a lungo termine.

In particolare valuta la pertinenza, l'efficienza, l'efficacia e la sostenibilità delle due manifestazioni 2016 e analizza il valore aggiunto dell'UE nonché la coerenza e la complementarità dell'azione rispetto ad altre iniziative dell'Unione. Infine, trae conclusioni generali e specifiche che emergono dalle due esperienze e prende in considerazione le implicazioni per le prossime città designate Capitali europee della cultura, per i candidati e per le istituzioni dell'UE.

3.2. Metodologia e limiti dell'approccio scelto

La valutazione e la relativa metodologia sono state concepite per ottemperare alle prescrizioni della decisione n. 1622/2006/CE nonché per contribuire a promuovere una comprensione più specifica dei risultati e degli esiti dell'azione. Essa rappresenta, in particolare, una preziosa opportunità per riflettere in chiave critica sull'anno precedente in modo da evidenziare insegnamenti e raccomandazioni utili per rivedere le convinzioni e gli elementi attualmente disponibili sulla base delle esperienze delle due città assegnatarie del titolo di Capitale europea della cultura.

Come per le precedenti valutazioni delle Capitali europee della cultura 2007-2015, la logica d'intervento della valutazione si basa su una gerarchia di obiettivi corrispondenti alla decisione n. 1622/2006/CE.

Al fine di assicurare la comparabilità dei risultati, la metodologia adottata per questa valutazione ha seguito l'approccio della rilevazione e dell'analisi degli elementi necessari già utilizzato nelle precedenti valutazioni dell'azione⁹.

⁹ Cfr. le precedenti relazioni di valutazione all'indirizzo: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_en.

La valutazione si è avvalsa di due tipi di dati e delle rispettive fonti:

- le fonti di dati primari comprendevano i dati raccolti sul campo o quelli forniti da ciascuna Capitale europea della cultura tra cui interviste, questionari online e indagini; mediante le interviste, in particolare, si mirava a raccogliere vari punti di vista per ciascuna Capitale europea della cultura, comprese le opinioni dei gruppi di gestione, dei responsabili delle decisioni a livello locale e nazionale, dei principali operatori culturali, di una serie di partner coinvolti nella realizzazione del programma e di un campione di organizzazioni che guidano i progetti o vi prendono parte.
- Le fonti di dati secondari comprendevano documenti dell'UE, offerte e candidature originarie, relazioni interne collegate al processo di candidatura, relazioni di monitoraggio e valutazione, studi e relazioni prodotti o commissionati dalle Capitali europee della cultura, programmi degli eventi, materiale promozionale e siti web, dati statistici sulla cultura e sul turismo e dati quantitativi forniti dalle città in questione in merito agli aspetti finanziari, alle attività e ai risultati.
- La valutazione non prevede una consultazione pubblica. Come illustrato nella tabella di marcia¹⁰, l'azione è considerata locale. La partecipazione internazionale non è uniforme all'interno e all'esterno dell'Europa ed è difficile da realizzare. D'altro canto i pareri espressi scaturirebbero dalla partecipazione a manifestazioni specifiche e non fornirebbero elementi utili per la valutazione dell'azione nel suo complesso.

Come in tutte le precedenti valutazioni ex post dell'azione «Capitale europea della cultura», la Commissione ritiene tale metodologia adeguata per l'elaborazione di una relazione che offra una base ragionevolmente solida da cui trarre valide conclusioni sui risultati delle manifestazioni.

Va tuttavia segnalato il limite rappresentato dall'assenza di dati sulla situazione di base da integrare in uno studio comparativo della città nella fase precedente al conferimento del titolo di Capitale europea della cultura, all'inizio dell'anno del conferimento del titolo e successivamente allo stesso. Questi dati sono considerati di estrema importanza per ottenere una prospettiva equilibrata, sostenuta da una base di dati cogente e ampia, dell'effetto dell'azione su una città. Tuttavia, il bilancio stanziato per l'attività di valutazione (circa 70 000 EUR all'anno) è proporzionato al basso livello di finanziamento dell'UE direttamente accordato alla manifestazione (il premio Melina Mercouri di 1,5 milioni di EUR) e non permette di disporre di uno studio che confronti il «prima» («situazione di base») e il «dopo» («situazione a posteriori»). Un'altra conseguenza di questo modesto bilancio è che i dati primari raccolti tendono a essere dati di natura prevalentemente qualitativa che quantitativa. Nonostante l'enorme importanza che i dati qualitativi continuano a rivestire per la valutazione, l'assenza di dati quantitativi determina una minore affidabilità, per esempio quando si tratta di dimostrare i risultati e gli effetti obiettivi dell'azione sull'accresciuta partecipazione alla vita culturale delle città interessate.

Le conclusioni della relazione poggiano pertanto su un'ampia base di dati qualitativi e di dati non controllati (per esempio, le opinioni e i pareri di vari tipi di soggetti interessati) più che su un insieme esaustivo di dati quantitativi.

La Commissione conosce (e accetta) tali limitazioni, tra l'altro già individuate e messe in evidenza nel documento di lavoro che accompagna la proposta di decisione che istituisce un'azione dell'Unione «Capitali europee della cultura» per gli anni dal 2020 al 2033¹¹. In merito a tale difficoltà, una successiva proposta della Commissione e la decisione infine

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eac_015_evaluation_ecoc_2016.pdf.

¹¹ Cfr. SWD(2012) 226 final, punto 2.4.4.

adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio¹² prevedono che le città designate stesse (che sono nella posizione migliore per accedere alle informazioni sulla situazione di base e raccogliere dati primari sull'impatto del titolo) siano i soggetti principali nel processo di valutazione.

A tale riguardo è opportuno sottolineare che Donostia-San Sebastián e Breslavia hanno commissionato attività di ricerca a livello locale¹³ – rispettivamente attraverso la Fondazione San Sebastián e la Facoltà di Sociologia dell'Università di Breslavia – per approfondire la comprensione dell'impatto dell'azione su attori chiave come le istituzioni culturali, il settore culturale e creativo, e i cittadini, nonché su indicatori come le dimensioni internazionali e l'economia.

In conclusione, nonostante la mancanza di dati quantitativi e di altre informazioni provenienti da fonti indipendenti, la Commissione è del parere che gli elementi raccolti a sostegno della valutazione offrano una base sufficientemente valida per permetterle di condividerne le considerazioni e le conclusioni generali, che si ritiene forniscano un quadro generalmente veritiero ed esauriente dell'azione «Capitali europee della cultura» 2016.

4. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLA RELAZIONE DI VALUTAZIONE

4.1. Pertinenza dell'azione «Capitale europea della cultura» e delle Capitali europee della cultura 2016

Secondo i risultati della valutazione, le due città ospitanti hanno elaborato e realizzato programmi culturali coerenti e pertinenti in relazione all'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per quanto riguarda il contributo dell'Unione al «pieno sviluppo delle culture degli Stati membri». La designazione a Capitale europea della cultura ha contribuito anche allo sviluppo economico e sociale delle due città, in particolare all'interno del contesto urbano, un obiettivo che appare coerente anche con le finalità della decisione n. 1622/2006/CE.

La valutazione conclude che il programma di Donostia-San Sebastián rifletteva le preoccupazioni e il contesto locale, con un'attenzione specifica alle tematiche sociali e politiche. Alla luce di una preesistente offerta culturale della città già alquanto sostanziosa, con un elevato numero di visitatori internazionali e una serie di partecipati festival di respiro europeo, le autorità competenti hanno deciso di sfruttare la manifestazione per coltivare relazioni più strette con nuovi soggetti culturali a livello europeo, in primis per favorire le organizzazioni culturali di più piccole dimensioni, e soprattutto di trasmettere con dedizione un nuovo tipo di contenuto sensibile che rispecchiasse la complessa identità della città e il benessere sociale e individuale dei suoi abitanti, obiettivi che hanno anch'essi una chiara dimensione europea.

Breslavia ha elaborato un programma caratterizzato da chiari obiettivi di lungo termine e una forte dimensione europea, intessuti in maniera coerente nella più ampia strategia di sviluppo cittadina. La città ha puntato a rafforzare ulteriormente il carattere europeo della città, ad attirare visitatori nazionali e internazionali, a migliorare la propria infrastruttura culturale, ad aumentare il pubblico e a intensificare la partecipazione attiva dei cittadini agli eventi culturali. Il programma ha anche preso in esame alcuni degli elementi più dolorosi della storia

¹² Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, nota a piè di pagina.

¹³ Alcuni dei risultati di questa ricerca non erano ancora definitivi quando è stata ultimata la valutazione europea dell'azione «Capitale europea della cultura». La valutazione europea ha utilizzato il più possibile tali informazioni secondarie, ma non ha potuto attingere ai risultati definitivi.

recente della città, segnatamente la migrazione forzata della popolazione verso l'Unione Sovietica, la Polonia e la Germania al termine della seconda guerra mondiale.

4.2. Efficienza

Nel complesso gli elementi disponibili (di natura prevalentemente qualitativa) suggeriscono che l'azione «Capitale europea della cultura» rimane un'azione dell'UE efficiente, capace di fornire buoni livelli di rendimento nell'UE rispetto a un investimento dell'Unione relativamente modesto: la stessa assegnazione del titolo ha un notevole effetto moltiplicatore sul volume di finanziamenti che le città interessate accordano alla progettazione e alla realizzazione del programma culturale dell'azione, e rappresenta una fonte importante di interesse e di risorse finanziarie provenienti da un'ampia gamma di soggetti, tra cui le autorità regionali e nazionali e gli investitori privati. Oltretutto, il valore assoluto del premio Melina Mercouri, che costituisce l'unico contributo monetario che le Capitali europee della cultura ricevono dall'Unione europea, è minimo (1,5 milioni di EUR per città interessata) rispetto ai costi complessivi di una manifestazione di questo genere: le spese operative delle Capitali europee della cultura 2016 sono state di circa 86,4 milioni di EUR per Breslavia e di 49,6 milioni di EUR per Donostia-San Sebastián.

A livello cittadino, sia Donostia-San Sebastián che Breslavia hanno istituito meccanismi di erogazione e dispositivi di governance estremamente solidi ed efficaci, utilizzando entrambe fondi nazionali e dell'UE (per esempio, il Fondo europeo di sviluppo regionale) per attuare programmi culturali di elevata qualità artistica e di dimensioni considerevolmente maggiori rispetto al solito.

Dalla valutazione è anche emerso, tuttavia, che la designazione a Capitale europea della cultura rimane una scelta ad alta intensità di risorse che può rivelarsi particolarmente onerosa: per esempio, Donostia-San Sebastián ha visto ridursi notevolmente (di oltre il 40%) il suo bilancio reale rispetto alla fase di candidatura iniziale, sia per l'eccessiva ambizione della proposta originaria, sia anche in ragione di fattori quali le pressioni estremamente elevate sui settori del bilancio pubblico a tutti i livelli territoriali, le pressioni politiche a investire risorse in via prioritaria in altri ambiti della vita cittadina e la scarsa capacità di intercettare i finanziamenti del settore privato, unitamente a condizioni economiche svantaggiate.

4.3. Efficacia

Entrambe le città cui è stato attribuito il titolo hanno centrato gli obiettivi a breve termine fissati nelle rispettive candidature, in particolare l'attuazione di programmi culturali innovativi e di ampio respiro, con una dimensione europea e con un importante coinvolgimento dei cittadini. Pur avendo visioni, programmi e modalità di attuazione diametralmente opposti, le due città hanno sfruttato efficacemente l'azione «Capitale europea della cultura» per esplorare e articolare tematiche di interesse locale con una risonanza europea.

Donostia-San Sebastián ha sostenuto attività chiaramente diverse rispetto alla sua precedente offerta culturale; l'azione è stata utilizzata per scandagliare un tema complesso e delicato, vale a dire la violenza del passato e le differenze ancora esistenti tra le comunità cittadine, quindi non come semplice occasione per realizzare un programma culturale volto a intrattenere un pubblico locale e internazionale o a promuovere la città. Pur riconoscendo in questo programma una «scelta coraggiosa», la valutazione ha rilevato che è difficile misurare quantitativamente e comprendere i futuri impatti di questa scelta a livello sociale. Sebbene Donostia-San Sebastián non fosse interessata a migliorare il suo già importante profilo internazionale tramite azioni di comunicazione e richiamo turistico, i dati disponibili mostrano che i partecipanti agli eventi della Capitale europea della cultura sono stati complessivamente 1,08 milioni, dei quali il 5-10% provenienti dall'estero.

Al tempo stesso, gli operatori culturali locali hanno registrato una straordinaria espansione a livello di rete: quasi l'80% delle organizzazioni coinvolte nelle attività hanno collaborato con altre organizzazioni, nella maggior parte dei casi per stabilire nuove relazioni professionali che, senza questa iniziativa, probabilmente non sarebbero state intrecciate.

Breslavia ha realizzato un ampio programma culturale come parte integrante della sua strategia globale di sviluppo della città, ma si è anche dimostrata particolarmente efficace nell'attrarre visitatori internazionali: stando alla ricerca condotta per conto della Città di Breslavia, circa 5 milioni di turisti hanno visitato la città nel 2016, di cui 1,6 milioni provenienti dall'estero. I dati divulgati dall'Ufficio statistico centrale della Polonia mostrano altresì che nel 2016 hanno soggiornato in strutture alberghiere di Breslavia 50 000 turisti stranieri in più rispetto al 2015. La manifestazione Capitale europea della cultura ha inoltre contribuito a rafforzare la collaborazione e la formazione di reti in ambito culturale sia all'interno della città che con gli operatori internazionali: due terzi dei progetti realizzati avevano collegamenti a livello internazionale e sono state riferite collaborazioni di vario genere con organizzazioni o artisti di altri 42 paesi, perlopiù europei, ma anche extraeuropei come Brasile, Giappone e USA. Anche la strategia di comunicazione in generale è stata efficace, con la pubblicazione di circa 5 500 articoli sulla Capitale europea della cultura in Polonia e in altri 38 paesi nel 2016.

In assenza della designazione di Capitale europea della cultura sarebbe stato improbabile ottenere benefici di questa portata; in tal senso, l'azione ha generato un evidente valore aggiunto europeo.

4.4. Sostenibilità

La valutazione conclude che le due Capitali europee della cultura 2016 offrono potenzialità molto diverse in termini di sostenibilità delle loro attività e di miglioramento della governance culturale.

Per quanto riguarda Donostia-San Sebastián, la pianificazione degli effetti a lungo termine dell'azione è stata generalmente limitata, sin dall'inizio priva di una chiara strategia formale e sprovvista di una comprensione comune da parte dei soggetti politici di quali dovrebbero essere tali effetti a lungo termine.

Benché gli operatori culturali siano ancora in servizio e impegnati a diffondere validi contenuti culturali in continuità con l'azione 2016, questa situazione è dovuta più al vigore dell'impronta culturale precedente della città che non a una specifica eredità della manifestazione Capitale europea della cultura.

Al contrario, la pianificazione degli effetti a lungo termine è stata molto curata e coordinata a Breslavia, offrendo maggiori potenzialità in termini di sostenibilità nel lungo termine degli impatti dell'azione, anche grazie a una direzione politica energica e lineare. Questa strategia si avvale anche delle informazioni messe a disposizione delle varie attività di ricerca e valutazione intraprese dall'Università di Breslavia nel corso dell'anno della manifestazione. La struttura responsabile dell'attuazione dell'azione e il Dipartimento degli affari sociali e della cultura della città hanno elaborato una proposta di strategia per il periodo 2017-2020 e oltre dal titolo «Cultura – L'attualità!» (Kultura – Obecna!). Sarà inoltre data continuità al progetto «mikroGRANTY», un'iniziativa di sostegno sotto forma di sovvenzioni finalizzata a rafforzare le capacità locali in campo culturale.

4.5. Coerenza

L'azione «Capitale europea della cultura» è pertinente e complementare a una serie di politiche e programmi dell'UE, e produce effetti non soltanto per le parti interessate del settore culturale ma anche per l'occupazione (per esempio, grazie a un rafforzamento delle

capacità), le imprese (a titolo d'esempio, a Breslavia è stato coinvolto nella manifestazione il 14% delle imprese del settore culturale e creativo, vale a dire circa 450 su +3 000 imprese; di queste, il 52% ritiene di aver tratto vantaggi commerciali dall'azione e il 40,7% ha riferito un aumento del fatturato nel corso del 2016) o il turismo (nel 2016 hanno pernottato negli alberghi di Breslavia 50 000 turisti internazionali in più rispetto al 2015). Può dare inoltre uno slancio agli investimenti nell'infrastruttura culturale cofinanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale, come dimostra il notevole successo ottenuto dalla sala concerti «Music Forum», aperta di recente a Breslavia e cofinanziata dal FESR (con oltre 500 000 visitatori nel 2016).

4.6. Valore aggiunto dell'UE

Come si è detto, l'azione «Capitale europea della cultura» ha avuto effetti che non si sarebbero potuti ottenere attraverso gli interventi dei singoli Stati membri.

La stessa «etichetta» è un aspetto fondamentale del valore aggiunto dell'UE di questa manifestazione, poiché agisce come un importante generatore di interesse per vari soggetti, non soltanto all'interno della città ma provenienti anche da molto lontano, e offre straordinarie opportunità di collaborazione a livello europeo tramite partenariati e trasferimento di buone pratiche, per esempio allo scopo di rafforzare una solida governance per l'attuazione dei progetti dell'azione «Capitale europea della cultura», incrementare le capacità delle organizzazioni culturali locali o attirare idee di progetti dai residenti locali.

5. PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI DELLA VALUTAZIONE E CONCLUSIONI E AZIONI DELLA COMMISSIONE

Dalla presente relazione di valutazione, la Commissione trae la conclusione che l'azione «Capitale europea della cultura» rimane pertinente a livello UE nonché molto apprezzata dalle città che la ospitano e permette di realizzare programmi culturali di vasta portata con risultati ed effetti positivi che però non possono ancora essere pienamente valutati, essendo la manifestazione conclusa da poco. Si è detto poc'anzi che solo le valutazioni effettuate dalle città ospitanti stesse potrebbero fornire un quadro più chiaro a tale riguardo.

La Commissione ritiene inoltre che i programmi realizzati dalle due Capitali europee della cultura 2016:

- siano stati innovativi e coerenti con gli obiettivi dell'azione;
- ne abbiano rispecchiato la dimensione europea (in particolare Breslavia, in misura minore Donostia-San Sebastián, dove l'azione era molto più centrata sugli abitanti locali);
- abbiano coinvolto molti residenti e parti interessate locali (a Donostia-San Sebastián il 60% dei progetti ha visto il coinvolgimento dei residenti in qualche forma di attività e sono state registrate 10 493 ore di volontariato, mentre Breslavia ha progettato attività mirate a gruppi specifici);
- abbiano avvicinato nuovi tipi di pubblico alla cultura mediante strategie specifiche (come le «Onde dell'Energia» a Donostia-San Sebastián e «MikroGRANTY» a Breslavia);
- e possano generare effetti a lungo termine sia materiali (sotto forma di infrastrutture culturali e logistiche nuove o ristrutturate, come nel caso di Breslavia) che immateriali (creando uno spazio e uno strumento per aiutare le comunità a parlare, comprendere e fare i conti con le differenze del passato, nonché favorendo la futura convivenza della città e dei suoi residenti, come è accaduto a Donostia-San Sebastián), nonostante non vi sia stata a Donostia-San Sebastián una pianificazione adeguata in proposito.

Tali conclusioni principali confermano quanto era emerso dalle valutazioni dell'azione «Capitale europea della cultura» del 2015 e degli anni precedenti, ossia che le città che hanno ottenuto il titolo di Capitale europea della cultura realizzano, rispetto alla loro consueta offerta culturale annuale, programmi culturali più innovativi e di più ampia portata, provvisti di una forte dimensione europea e capaci di coinvolgere tanto gli abitanti locali quanto i visitatori internazionali, in linea con gli obiettivi del Trattato e dell'azione stessa.

Un'altra questione emersa dallo studio esterno, in parte in linea con le conclusioni delle precedenti valutazioni dell'azione, è rappresentata dall'assenza di dati di riferimento sulla situazione iniziale. Un metodo procedurale ideale di valutazione dell'azione «Capitale europea della cultura» implicherebbe la realizzazione di uno studio di valutazione ex ante ed uno ex post. Tuttavia, a causa dei vincoli di bilancio¹⁴ e di tempo¹⁵, è possibile condurre soltanto uno studio ex post, il che comporta una carenza di prove oggettive sui benefici e sugli effetti dell'azione.

I colegislatori hanno riconosciuto tale difficoltà. Adottando la decisione n. 445/2014/UE, che si applicherà ai titoli di Capitale europea della cultura dal 2020 al 2033, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno deciso di trasferire l'onere della valutazione dalla Commissione alle città che hanno ottenuto il titolo, in quanto sono le principali finanziatrici e beneficiarie dell'azione e sono nella posizione migliore per raccogliere tutti i dati necessari. Tale obbligo promuoverà le attività di rilevazione da parte delle città candidate e delle future città assegnatarie del titolo sin dalle fasi iniziali del programma, contribuendo così anche ad aiutare le Capitali europee della cultura a migliorare la realizzazione dei progetti rispetto agli obiettivi fissati per l'anno di nomina. Per assistere le città in quest'impresa, la Commissione ha pubblicato sul proprio sito un documento orientativo¹⁶.

Dopo otto esercizi di valutazione annuale analoghi, ciascuno relativo a due diverse Capitali europee della cultura, lo studio esterno prevede soltanto una serie limitata di raccomandazioni, la maggior parte delle quali estremamente specifiche e riguardanti dimensioni aneddotiche dell'azione «Capitale europea della cultura» nel suo complesso. Esse si integrano efficacemente con le numerose raccomandazioni formulate negli anni scorsi e approvate dalla Commissione, in particolare in merito alla necessità di definire accordi istituzionali con debito anticipo, costituire una squadra stabile ed efficace preposta alla realizzazione del progetto, cui fornire un forte sostegno politico, garantire un'adesione e un coinvolgimento a livello nazionale, prevedere il giusto equilibrio tra controllo e autonomia artistica, mantenere vivo l'impegno dei soggetti interessati, introdurre la cooperazione europea nel programma culturale e, al tempo stesso, promuovere attivamente una maggiore partecipazione nelle attività culturali, e pianificare gli effetti a lungo termine in una fase iniziale¹⁷. La Commissione concorda con la raccomandazione generale della valutazione che l'azione «Capitale europea della cultura» deve essere proseguita e la decisione n. 445/2014/UE stabilisce già che l'azione prosegua fino al 2033. A livello più specifico, il valutatore raccomanda alle città di raccogliere e analizzare megadati e di rivedere il modulo di

¹⁴ Il bilancio stanziato per la valutazione è proporzionato al livello di finanziamenti dell'UE forniti direttamente alla Capitale europea della cultura (1,5 milioni di EUR per il premio Melina Mercouri).

¹⁵ La decisione n. 1622/2006/CE impone alla Commissione di effettuare la valutazione immediatamente dopo l'anno di nomina.

¹⁶ Disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf.

¹⁷ Cfr. il compendio delle precedenti raccomandazioni al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.

candidatura affinché includa informazioni su come le città candidate intendano svolgere tali attività. Pur riconoscendo l'interesse di un migliore uso dei megadati da parte delle città interessate, la Commissione non può inserire nel modulo di candidatura criteri che non siano esplicitamente menzionati nella decisione che disciplina l'azione «Capitale europea della cultura», ma cercherà tuttavia di capire in che modo trattare il tema dei megadati nei suoi orientamenti per la valutazione, come anche raccomandato dal valutatore.

La Commissione condivide inoltre la raccomandazione dei contraenti secondo la quale il sostegno formale e informale fornito dal gruppo di controllo nella fase di sviluppo di un'azione «Capitale europea della cultura» è di cruciale importanza e non deve essere interrotto. Lo stesso vale per le visite alle città designate.

Infine, per quanto riguarda le raccomandazioni specificamente rivolte alle istituzioni dell'UE, la Commissione sottolinea che, come raccomandato dalla valutazione, le relazioni di avanzamento dei lavori e di monitoraggio tengono già in debita considerazione le questioni previste dai criteri di selezione definiti dalla decisione n. 445/2014/UE e che le proposte di monitoraggio e valutazione delle città vengono esaminate in più riprese durante le procedure di selezione e monitoraggio.