



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA IN
BENI CULTURALI E AMBIENTALI

Ciclo 37

Settore Concorsuale: 12/E4 - DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/14 - DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

LA TUTELA DELLA CULTURA NEGLI ACCORDI COMMERCIALI
PREFERENZIALI DI NUOVA GENERAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Presentata da: *Alessandra Quarta*

Coordinatore Dottorato

Donatella Restani

Supervisore

Pieralberto Mengozzi

Co-supervisore

Elisa Baroncini

Esame finale anno 2025

Abstract

Se, in un primo momento, la tematica culturale è stata presa in considerazione principalmente in relazione agli aspetti economici, nel corso degli anni, con l'avanzare del processo d'integrazione, l'approccio della Comunità prima, e dell'Unione poi, al *cultural heritage* ha conosciuto una significativa evoluzione.

Oggi il tema risulta centrale, in quanto l'Unione europea sta compiendo notevoli sforzi per affermare una propria identità preservando chiaramente quelle dei propri Stati membri, e promuovendo analogo rispetto per cultura, diversità culturale più in generale del *cultural heritage* nelle sue relazioni esterne.

La ricerca intende indagare l'evoluzione dell'approccio dell'Unione europea ai temi di tutela e promozione del *cultural heritage* con specifico riferimento alla disciplina presente nei nuovi accordi commerciali dell'UE. Prendendo avvio da una disamina della politica commerciale dell'Unione – una delle principali e più articolate competenze dell'UE – la nostra ricerca va, quindi, ad incentrarsi sugli accordi preferenziali di ultima generazione, strumenti notevolmente innovativi, che intervengono anche sulla tutela e promozione dei beni culturali, della diversità culturale, più in generale del *cultural heritage* nel dare spessore alla sostenibilità su cui intendono fondare l'ampia integrazione economica fra le parti contraenti. Un *focus* particolare verterà sugli Accordi con i Paesi caraibici, con la Corea del Sud e l'America Centrale in quanto, per il momento, unici esempi in cui i negoziati sono stati in grado di produrre uno specifico strumento dedicato alla cultura: il protocollo di cooperazione culturale. Più in generale, in riferimento a tutti i nuovi *Free Trade Agreements* (FTAs) dell'UE, verranno analizzate le diverse disposizioni dedicate al *cultural heritage* dedicate agli obblighi di libero scambio e alla tutela degli investimenti. Nelle conclusioni si valuterà l'adeguatezza dell'approccio dell'Unione a preservare le questioni di *cultural heritage* negli accordi di libero scambio.

A mio Zio Emanuele,

che più di chiunque altro, con il suo esempio, mi ha insegnato che
con spirito di sacrificio e con le giuste motivazioni si può fare
qualsiasi cosa e arrivare ovunque.

INDICE

Sigle e abbreviazioni.....	4
----------------------------	---

INTRODUZIONE

1. Contesto generale	6
1.1. L'assenza della cultura nei Trattati di Roma.....	11
1.2. L'articolo 128 del Trattato di Maastricht: la cultura come competenza comunitaria.....	15
1.3. Il nuovo assetto a seguito del Trattato di Lisbona.....	24
1.4. Le iniziative delle istituzioni europee per la gestione della cultura nelle relazioni esterne.....	26
2. Struttura e quesiti della ricerca	38

CAPITOLO I

LA TRADE POLICY DELL'UNIONE EUROPEA E GLI ACCORDI PREFERENZIALI DI NUOVA GENERAZIONE

1. Introduzione.....	43
2. La disciplina delle competenze tra Unione europea e Stati membri.....	47
3. L'integrazione europea tra mercato e valori: tappe e trasformazioni dei Trattati fondativi.....	58
4. La politica commerciale comune: fondamenti, evoluzione, prospettive.....	64
4.1 Il ruolo del Parlamento europeo: sviluppi storici.....	70
4.2 L'introduzione del settore degli investimenti esteri diretti tra le competenze esclusive dell'Unione europea.....	78
5. Gli accordi di nuova generazione dell'Unione europea.....	84
5.1 I capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile (<i>Trade and Sustainable Chapters, TSD Chapters</i>).....	89
6. Conclusioni.....	96

CAPITOLO II

LE CLAUSOLE RELATIVE ALLA CULTURA NEGLI ACCORDI DI NUOVA GENERAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

1. Introduzione.....	99
2. L'introduzione della cultura all'interno degli accordi internazionali dell'Unione europea.....	104
2.1. Gli accordi del sistema multilaterale degli scambi (OMC) che rilevano in materia culturale.....	104
2.1.1. La disciplina prevista all'interno del GATT.....	109
2.1.2. La normativa contenuta nel GATS.....	111
2.2. Le iniziative che hanno condotto all'adozione della Convenzione UNESCO del 2005.....	115
2.2.1. <i>L'International Network on Cultural Policy</i>	116
2.2.2. <i>L'International Network for Cultural Diversity</i>	120
2.2.3. <i>Il Cultural Industries Sectoral Advisory Group on International Trade</i>	125
2.2.4. La Dichiarazione UNESCO sulla diversità culturale.....	128
2.3. La Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali.....	130
3. Tipologie di clausole culturali previste negli accordi preferenziali di ultima generazione dell'Unione europea.....	147
3.1. Clausole di cooperazione.....	152
3.2. Le clausole che prevedono un'eccezione per i prodotti culturali.....	165
3.3. Clausole espressamente dedicate alla gestione degli investimenti.....	184
3.3.1. Esempi di lodi arbitrali relativi alle questioni culturali.....	189
4. Conclusioni.....	205

CAPITOLO III

L'INTRODUZIONE DEI PROTOCOLLI DI COOPERAZIONE CULTURALE NEGLI ACCORDI PREFERENZIALI DELL'UNIONE EUROPEA: SUCCESSO O FUMO NEGLI OCCHI?

1. Introduzione.....	209
2. Il primo esempio di protocollo culturale: il protocollo con i Paesi del CARIFORUM.....	211
2.1. Analisi della struttura del protocollo.....	217
3. Il protocollo con la Repubblica di Corea.....	225
3.1. La struttura del protocollo: l'importante attenzione al settore audiovisivo.....	228
3.2. La proposta francese per i futuri negoziati.....	237
4. Il protocollo con l'America Centrale.....	241
4.1. Struttura e contenuto del protocollo con l'America Centrale.....	242
5. Conclusioni.....	246

CONCLUSIONI

1. I risultati della ricerca.....	249
2. Possibili sviluppi futuri.....	254
Bibliografia.....	260

Sigle ed abbreviazioni

ACP	Paesi associati dell’Africa, Caraibi e Pacifico
ACTA	<i>Anti-Counterfeiting Trade Agreement</i>
ALS	Accordo di libero scambio
BIT	<i>Bilateral Investment Treaty</i>
CARIFORUM	Forum dei Caraibi
CE	Commissione europea/Comunità europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell’acciaio
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali
CEE	Comunità economica europea
CETA	<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
CGUE	Corte di giustizia dell’Unione europea
CPC	<i>Central Product Classification</i>
DAG	<i>Domestic Advisory Group</i>
ECU	<i>European Currency Unit</i>
EPA	Accordo di partenariato economico
FES	Fondo europeo di sviluppo
FTA	<i>Free Trade Agreement</i>
GAI	Giustizia e affari esteri
GATS	Accordo generale sul commercio di servizi
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio
GU	Gazzetta ufficiale
ICS	<i>Investment Court System</i>
INCD	<i>International Network on Cultural Diversity</i>
INCP	<i>International Network on Cultural Policy</i>
ISDS	<i>Investor-State Dispute Settlement</i>
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OMC/WTO	Organizzazione mondiale del commercio

ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PIL	Prodotto interno lordo
PTA	<i>Preferential Trade Agreement</i>
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
SAGIT	<i>Cultural Industries Sectoral Advisory Group on International Trade</i>
SDG	Obiettivo di sviluppo sostenibile
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TCEE	Trattato che istituisce la Comunità economica europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TRIPS	Accordo relative alla proprietà intellettuale
TSD	<i>Trade and Sustainable Development</i>
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la cultura
USA	Stati Uniti d'America

INTRODUZIONE

1. Contesto generale

Nel panorama dell'integrazione europea, la cultura ha a lungo occupato una posizione che è stata definita marginale, restando ai lati del processo normativo e essendo percepita soprattutto come un'espressione dell'identità nazionale piuttosto che come materia in cui predisporre una regolazione sovranazionale¹.

Nonostante ciò, il legame tra la creazione di ciò che oggi è conosciuta come Unione europea e cultura si è progressivamente rafforzato, come dimostra anche il passaggio da una concezione strettamente legata all'eccezione culturale a quella di diversità culturale. Quest'ultimo concetto, infatti, diviene testimonianza del progresso svolto a livello europeo e della volontà di adottare strumenti e misure non più, appunto, di carattere eccezionale ma, al contrario, sistematici.

Il motto stesso dell'UE "unita nella diversità" è una dimostrazione di come vi sia la consapevolezza di essere sì europei ma, e prima di tutto, cittadini del proprio Stato. Su tale ultimo accento l'Unione ha cercato, sempre più di frequente, di intervenire per sviluppare, per quanto possibile, un sentimento di appartenenza all'UE in quanto forma di aggregazione ulteriore. Ne sono manifestazioni iniziative

¹ Gli Stati sono tuttora titolari della competenza ad agire in tale settore dove, come si vedrà nel corso della ricerca l'UE ha un ruolo di supporto. La cultura, infatti, ha rappresentato tradizionalmente una delle aree più sensibili della sovranità statale, strettamente legata alle identità nazionali, linguistiche e storiche. Non è un caso che le Costituzioni nazionali contengono spesso disposizioni specifiche relative alla promozione e alla tutela del patrimonio culturale, come l'articolo 9 della Costituzione italiana, che sancisce il principio fondamentale della "tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione".

In tale contesto, l'emersione di una dimensione culturale nel diritto dell'Unione ha sollevato interrogativi circa i limiti giuridici dell'azione comunitaria e il bilanciamento tra unità e diversità. Si deve brevemente notare come all'interno del sistema che regola la divisione delle competenze tra UE e Stati membri la cultura rappresenta una "competenza debole", priva di armonizzazione normativa vincolante, ma carica di significato simbolico. Tale apparente paradosso è uno degli aspetti più interessanti dell'evoluzione giuridica in materia: a fronte di una base giuridica limitata, l'Unione ha sviluppato nel tempo una pluralità di strumenti (programmi finanziari, raccomandazioni, partenariati, clausole nei trattati internazionali) che configurano una vera e propria governance culturale multilivello.

come il marchio del patrimonio europeo² e l'anno europeo del patrimonio culturale³.

Con il primo – grazie ad una Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio - un'azione intergovernativa nata sulla spinta dei Ministri della Cultura francese, spagnolo, e ungherese è stata riconosciuta come europea. All'interno del testo della decisione, nei *considerando*, è chiaramente indicato al punto 9 che

“oltre a rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione e a stimolare il dialogo interculturale, l'azione contribuirebbe anche a rafforzare il valore e il profilo del patrimonio culturale [...]”

Quindi, come emerge chiaramente dalle intenzioni delle istituzioni europee uno degli obiettivi è proprio quello di amplificare il senso di comunità dei cittadini per far sì che si sentano anche europei. Si pone sulla stessa scia quanto inserito nel *report* del 2017⁴ in cui si fa un esplicito riferimento al fatto che i siti selezionati dall'iniziativa “rivelano comunità di persone che sono orgogliose di interpretare il proprio passato nel quadro più ampio della cultura e della storia europea”. Tale azione si ispira alla ben più nota Lista del patrimonio dell'umanità elaborata dall'UNESCO sulla base della Convenzione del 1972⁵ con la quale intende porsi in soluzione di complementarità come espressamente richiamato all'art. 5 della Decisione. Con tale iniziativa è possibile far insignire i siti che si ritiene abbiano un particolare valore per la cultura e la storia europea e che per questo meritino di

² Cfr. Decisione n. 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo, GU L 303 del 22.11.2011; A. QUARTA, *Lo sviluppo del marchio del patrimonio europeo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, vol. 2, pp. 571 - 606 e poi ripreso anche in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, 2023, vol. 1, pp. 275-303.

³ Cfr. Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018), GU L 131 del 20.5.2017, pp. 1-9.

⁴ Cfr. Commissione europea, *Marchio del patrimonio europeo: relazione del gruppo di esperti 2017*, Bruxelles: Commissione europea, 2017, reperibile all'indirizzo <https://culture.ec.europa.eu/it/cultural-heritage/mapping-eu-support-for-cultural-heritage-in-europe/european-heritage-label/monitoring-and-evaluation-of-the-european-heritage-label>.

⁵ Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972, UNTS vol. 1037.

essere inseriti tra quelli che sono parte di tale misura. Per quanto riguarda la procedura di selezione questa presenta una prima parte gestita interamente dagli Stati membri – nel rispetto delle tempistiche individuate a livello europeo - e una successiva in cui è previsto l'intervento di un *panel* europeo di esperti per la valutazione delle candidature presentate dagli Stati e la selezione di un solo sito per Paese. Una volta ottenuto il riconoscimento poi i vari siti si dovranno occupare in maniera autonoma della gestione di diverse tipologie di attività che siano in grado di far avvicinare i cittadini al sentimento europeo.

Come si accennava in precedenza, anche l'anno europeo del patrimonio culturale insiste nuovamente sulla dimensione sociale, infatti, il considerando 8 indica che

“Il patrimonio culturale è stato forgiato nel corso dei secoli dall'interazione tra le espressioni culturali delle diverse civiltà che hanno popolato l'Europa. Un Anno europeo del patrimonio culturale contribuirà a favorire e sviluppare la consapevolezza dell'importanza di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali. Tra i modi per raggiungere tale consapevolezza figurano i programmi di educazione e di sensibilizzazione capillare del pubblico, in linea con gli obblighi stabiliti nella Convenzione dell'Unesco del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, di cui l'Unione e gli Stati membri sono parte.”

Lo slogan di questa iniziativa era “Il nostro patrimonio: dove il passato incontra il futuro” a dimostrazione di come anche con tale azione si volesse enfatizzare la storia dell'Unione europea e il senso di appartenenza alla stessa. Gli obiettivi previsti sono stati espressamente indicati all'art. 2 della Decisione e, in linea generale, sono volti a sostenere l'impegno sia dell'UE sia dei suoi Stati membri per proteggere e valorizzare il patrimonio culturale dell'Europa⁶.

⁶ Sempre nello stesso articolo sono specificati nel paragrafo 2 specifici obiettivi dalla lettera a) alla n).

Anche in quest'occasione è stata inserita una specifica disposizione, l'art. 6, in cui si garantisce la piena operatività della cooperazione con l'UNESCO per rimarcare come le misure europee siano da considerare sempre all'interno di un panorama più ampio a livello globale.

Dal punto di vista del diritto primario si è comunque dovuto attendere il Trattato di Maastricht del 1992 per avere un riconoscimento formale della cultura mediante l'inserimento dell'articolo 128 oggi trasfuso nell'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La genesi di questa disposizione e la sua successiva evoluzione hanno posto in evidenza una questione giuridica di rilievo: può l'Unione europea, ente sovranazionale fondato originariamente su basi economiche, sviluppare una politica culturale coerente senza invadere le competenze sovrane degli Stati membri? La risposta a tale interrogativo è insita nel sistema di attribuzione delle competenze secondo cui l'UE, nel settore culturale, ha competenze "per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri"⁷.

Valutando la situazione, ad oggi, si deve ritenere che l'Unione abbia integrato la dimensione culturale anche nelle sue relazioni esterne come dimostra la promozione di protocolli di cooperazione culturale e l'inserimento di clausole specifiche negli accordi di partenariato e associazione con Paesi terzi. Questo sviluppo ha contribuito a consolidare la cultura come elemento dell'identità europea proiettata sul piano internazionale, anche attraverso la cosiddetta "diplomazia culturale". Tuttavia, tale espansione simbolica e politica non è priva di tensioni: l'azione culturale dell'UE si confronta costantemente con i limiti derivanti dalla sussidiarietà, dalla diversità delle politiche interne e dal rischio di "europeizzazione" *top-down* di modelli culturali per cui spesso è oggetto di diverse critiche.

⁷ Cfr. Art. 6 TUE.

Sarà proprio questa particolare estrinsecazione della dimensione culturale ad essere oggetto della ricerca per valutare se e in quale misura ciò abbia permesso di allentare la tensione tra economia e cultura.

In linea generale, l'inquadramento giuridico di quest'ultima nell'Unione europea non può, però, prescindere da una prospettiva costituzionale, che tenga conto dei valori fondativi dell'Unione e del ruolo dei diritti fondamentali.

In questo senso, la tematica si collega a più livelli ai principi sanciti all'articolo 2 TUE⁸ e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁹, il cui articolo 22 impone il "rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica". La disposizione, sebbene formulata in termini generici, rafforza il carattere orizzontale della dimensione culturale, suggerendo che essa debba permeare l'intero ordinamento giuridico dell'Unione, non solo in senso promozionale ma anche come limite e parametro di valutazione.

Di conseguenza, emerge in maniera chiara come l'introduzione della politica culturale nell'Unione europea non possa essere letta come un momento puntuale, bensì meriti di essere considerata come un processo graduale e multidimensionale. Ed è in tale prospettiva che risulta interessante analizzarne lo sviluppo nel corso dei decenni.

Per riuscire a indagare in maniera precisa la disciplina culturale nelle relazioni esterne, in particolare negli accordi commerciali di ultima generazione, è però necessario proseguire per gradi analizzando dapprima lo sviluppo generale della politica culturale nel corso del già richiamato processo d'integrazione.

⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 2 TUE: L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e della parità tra donne e uomini.

⁹ Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 364 del 18.12.2000, pp. 1-22. Cfr. D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, CEDAM, 2008.

1.1 L'assenza della cultura nei Trattati di Roma

Nel disegno originario delle Comunità europee, delineato dai Trattati di Roma del 1957, la cultura era completamente assente come ambito d'intervento esplicito. In un primo momento, infatti, i padri costituenti si concentrarono esclusivamente su finalità economiche, occupandosi di temi come: l'eliminazione delle barriere interne, la libera circolazione dei fattori produttivi – per arrivare alla creazione di un mercato comune – e l'adozione di politiche comuni in settori chiave come l'agricoltura, la concorrenza e i trasporti¹⁰.

Pertanto, in tale contesto, la cultura veniva considerata parte delle competenze residue degli Stati membri, nella convinzione che essa fosse strettamente connessa all'identità nazionale e insuscettibile di armonizzazione sovranazionale.

L'esclusione della cultura dai Trattati fondativi rifletteva una concezione funzionalista dell'integrazione europea, secondo cui la cooperazione avrebbe dovuto estendersi solo agli ambiti considerati essenziali per la crescita economica e per la rimozione degli ostacoli al commercio. Di conseguenza, questa tematica, insieme ad altri settori come l'istruzione e la sanità, venne inizialmente trattata

¹⁰ Cfr. *ex multis* F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, CEDAM, 2014; F. BESTAGNO, U. DRAETTA, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'unione europea*, Giuffrè, 2024; M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*. Roma, GLF editori Laterza, 2007; R. BARATTA, A. TIZZANO, *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i trattati di Roma*. Torino: G. Giappichelli; 2008; M. DANI, AJ: MENÉNDEZ, L. MELLACE, *Costituzionalismo europeo per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2022; R. ADAM E A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024; P. MENGOZZI E C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, 2018; R. BARATTA, *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Luiss University Press, 2017; G. STROZZI E R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, 2023; G. STROZZI E R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Giappichelli, 2021; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, 2024; G. KÜBEK, *EU Trade And Investment Treaty-Making Post-Lisbon: Moving Beyond Mixity*, Bloomsbury Publishing PLC, 2024; M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN, *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, 2019; S. WEATHERILL, *Cases & Materials on EU Law (Blackstone's Statutes)*, Oxford, 2016; D. CHALMERS, G. DAVIES E G. MONTI, *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, 2019; C. BARNARD & S. PEERS, *European Union Law*, Oxford University Press, 2023; A. ARNULL, *European Union Law. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2017; C. BOUTAYEB, *Droit institutionnel de l'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, LGDJ, 2022; J. P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2023.

come un'area "neutrale" rispetto al processo d'integrazione, tanto da meritare di essere lasciata alla discrezionalità degli Stati membri¹¹.

Tuttavia, già nei primi decenni di vita della CEE emersero iniziative informali e strumenti giuridici collaterali che, pur non configurando una vera e propria politica culturale, contribuirono a gettare le basi per un futuro coinvolgimento della Comunità in quel campo.

In particolare, come evidenzia Ferri nel suo studio¹², in un primo momento gli Stati europei hanno preferito far sì che il rafforzamento delle attività europee si svolgesse presso altre sedi, tra cui, naturalmente l'UNESCO¹³.

Pur non essendo ancora stato adottato un atto che racchiuda le modalità della collaborazione questa risale agli anni Sessanta quando sia la Comunità europea sia l'UNESCO decisero di predisporre uno scambio di informazioni. Inoltre, il legame tra le due organizzazioni è stato rafforzato con l'adesione della CEE al Protocollo del 1976 all'Accordo UNESCO per l'importazione di oggetto a carattere educativo, scientifico o culturale del 1950.

A dimostrazione della costante volontà di cooperare è possibile citare il fatto che il Parlamento europeo nel dicembre del 1985 ha adottato una Risoluzione *sul futuro dell'UNESCO*¹⁴. Al suo interno è espressa la convinzione che tale organizzazione – per quanto di sua competenza – possa essere la sede per un dialogo tra nord e sud del mondo così come tra est e ovest evidenziando al tempo stesso come il ritiro degli Stati Uniti e del Regno Unito dall'UNESCO sia allarmante e, pertanto, l'Assemblea richiede di fare quanto possibile per un loro reintegro. Inoltre, al punto 14 è espressamente indicato che il Parlamento

¹¹ Il tema della ripartizione delle competenze sarà oggetto di analisi nel capitolo I al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti.

¹² Cfr. D. FERRI, *op. cit.*, p.57.

¹³ Cfr. L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012 e L. PALADINI, *La cooperazione tra l'UNESCO e l'UE: aspetti istituzionali e materiali*, in *DPCE online*, 2020.

¹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro dell'UNESCO, GU C 352 del 31.12.1985, pag. 308-309.

“invita, a condizione che si verifichi un’evoluzione positiva dell’UNESCO, ad attuare una maggiore e ininterrotta cooperazione tra la Comunità europea e l’UNESCO nei settori di interessi reciproco”.

Emerge quindi un approccio critico da parte della Comunità che se da un lato vuole sicuramente instaurare una cooperazione ben salda con l’UNESCO dall’altro è consapevole della necessità di delinearla in modo che possa adeguarsi alle difficoltà del momento. Pertanto, nel valutare le azioni frutto di tale cooperazione si deve tenere a mente che essa sia frutto di scelte ponderate da entrambe le parti che hanno deciso di dare pieno sfogo all’ottica collaborativa per tentare di predisporre un sistema che sia quanto più ottimale possibile per l’intero settore culturale.

Un altro esempio positivo della collaborazione UE/UNESCO risale a fine anni Ottanta. In quel periodo le due organizzazioni hanno deciso di predisporre una cooperazione per quanto riguarda il settore letterario; nello specifico, per promuovere il libro e la lettura. Per tale motivo è stato previsto un programma per la pubblicazione di statistiche inerenti al settore del libro (1989-1992) da eseguire in maniera graduale sia dalla Commissione sia dall’UNESCO.

La Commissione è intervenuta sul tema nella Comunicazione *il libro e la lettura: due grandi sfide per l’Europa*¹⁵ all’interno della quale ha individuato l’ulteriore necessità di avviare una campagna di sensibilizzazione alla lettura in collaborazione con l’UNESCO per tentare di combattere l’analfabetismo non solo all’interno della Comunità ma anche oltre i propri confini e quindi nel panorama internazionale generale. Nonostante si tratti di un intervento settoriale questo si pone in soluzione di continuità con quanto sostenuto in precedenza: la Comunità europea è pienamente conscia delle potenzialità che un sistema come quello previsto dall’agenzia specializzata delle Nazioni Unite porta con sé. Quanto più è

¹⁵ Comunicazione della Commissione *il libro e la lettura: due grandi sfide culturali per l’Europa*, /*COM/89/258DEF*/, Bruxelles, 3 agosto 1989, reperibile online al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A51989DC0258&qid=1749715213909>.

ampio il numero di parti coinvolte tanto più le azioni in un settore come quello culturale – che è di per sé peculiare – saranno in grado di ottenere risultati proficui.

Una manifestazione meno risalente – e altrettanto essenziale – di questa cooperazione è stata l’adesione europea alla Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005¹⁶, che per via della centralità rispetto le relazioni esterne, verrà analizzata nel proseguo della ricerca. A tal proposito, si deve evidenziare come l’UE, pur non potendo essere tecnicamente membro UNESCO¹⁷, possiede lo status di osservatore avanzato grazie al quale può prendere parte in maniera attiva ai lavori di questa organizzazione come avvenuto per la Convenzione qui citata.

Più di recente, nel 2012, è stato adottato il *Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Secretariat and its subsidiary bodies and the European Union*¹⁸ per rinnovare la volontà di collaborare. Emerge, quindi, come nonostante la situazione globale sia in costante mutamento e sottoposta a numerose sfide l’approccio dell’Unione è ancora quello di preservare il multilateralismo e anche questa rinnovata manifestazione di cooperazione con l’UNESCO evidenzia come si continui a ritenere essenziale tale organizzazione quando si prende in considerazione il settore culturale.

In conclusione, l’assenza della cultura nei Trattati originari non ha impedito lo sviluppo di una dimensione culturale comunitaria, realizzata attraverso una

¹⁶ Cfr. Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, Parigi, 2005, UNTS vol. 2440.

¹⁷ La Costituzione UNESCO, adottata a Londra il 16 Novembre 1945, prevede all’art. 2 la disciplina per la *membership*. Nello specifico il primo paragrafo indica che “Gli Stati Membri dell’Organizzazione delle Nazioni Unite hanno il diritto di far parte dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, le Scienze e la Cultura”. Aver previsto l’utilizzo specifico del termine “Stati” non lascia quindi spazio a interpretazioni ulteriori; l’UE è un’organizzazione internazionale *sui generis* e non una Nazione. Pertanto non può ottenere lo *status* di membro presso l’UNESCO. Cfr. L. PALADINI, *op. cit.*

¹⁸ *Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Secretariat and its subsidiary bodies and the European Union*, Parigi, 8 ottobre 2012 (MoU 2012), reperibile all’indirizzo https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco-eu_mou_8_october_2012_0.pdf.

combinazione di strumenti indiretti, iniziative informali, programmi finanziari e pressioni politiche. Il periodo che va dagli anni Settanta all'inizio degli anni Novanta può essere considerato come una fase "pre-costituzionale" della politica culturale europea, durante la quale vennero poste le premesse per il riconoscimento formale della cultura come competenza dell'Unione.

1.2 L'articolo 128 del Trattato di Maastricht: la cultura come competenza comunitaria

Il Trattato di Maastricht segna una svolta epocale nel processo d'integrazione europea. Con esso nasce formalmente l'Unione europea, fondata su una struttura a tre pilastri che amplia sensibilmente gli ambiti di competenza delle istituzioni europee e introduce un'inedita dimensione politica del progetto comunitario. È in tale contesto che viene per la prima volta formalmente riconosciuta una competenza in materia di cultura, attraverso l'introduzione dell'articolo 128 - oggi art. 167 TFUE - nel Trattato che istituisce la Comunità europea¹⁹.

La decisione di includere la cultura tra le competenze comunitarie rispondeva a una pluralità di esigenze. In primo luogo, vi era la consapevolezza crescente che l'integrazione economica, da sola, non fosse sufficiente a fondare un'identità europea condivisa. In secondo luogo, sul piano geopolitico, la fine della Guerra Fredda e l'apertura a nuovi Paesi dell'Europa centrale e orientale ponevano l'esigenza di rafforzare i legami culturali tra le nazioni europee, anche in vista dell'allargamento futuro. La cultura veniva così riconosciuta non solo come valore in sé, ma anche come strumento strategico di coesione e di diplomazia interna ed esterna.

L'articolo 128 del Trattato CE rappresenta il primo riconoscimento esplicito della cultura nel diritto primario europeo. Esso recita, al paragrafo 1:

¹⁹ Cfr. F. BODO, C. BODO, R. FISHER, E FONDAZIONE CIMI, *Armonia o disordine per la cultura in Europa?: l'impatto del Mercato Unico e del Trattato di Maastricht: atti del seminario, Venezia, 26-28 febbraio 1993, Fondazione Cini, Isola di San Giorgio*. Roma: Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1995.

«La Comunità contribuisce allo sviluppo delle culture degli Stati membri, nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali e nel contempo mettendo in evidenza il retaggio culturale comune».

La formulazione della norma riflette un delicato equilibrio tra due esigenze apparentemente contrapposte: da un lato, il rispetto della sovranità culturale degli Stati membri, dall'altro, la valorizzazione di un patrimonio culturale comune. Il principio di sussidiarietà, qui operante, limita l'intervento dell'Unione europea alla sola funzione di sostegno, coordinamento e complemento delle politiche culturali nazionali.

Il paragrafo 2 dell'articolo 128 specifica gli ambiti in cui l'azione comunitaria può esplicarsi:

«L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, a sostenere e completare la loro azione nei seguenti settori: miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura dei popoli europei, conservazione del patrimonio culturale europeo di importanza comune, scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo».

L'articolo introduce dunque una tipologia di competenza c.d. "di sostegno", espressamente limitata e priva di effetti armonizzanti. La Comunità non può adottare normative vincolanti che impongano un'omogeneizzazione delle politiche culturali, ma può solo promuovere misure che facilitino la cooperazione e valorizzino le diversità culturali.

Dal punto di vista procedurale, l'articolo 128, al paragrafo 5, prevede che:

«Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di codecisione [...] e previa consultazione del Comitato delle Regioni, adotta misure d'incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

Si tratta di una formulazione significativa sotto il profilo giuridico-istituzionale. Essa conferma che la cultura non può costituire oggetto di armonizzazione normativa, ma può tuttavia dar luogo a misure d'incentivazione, adottate secondo la procedura ordinaria di codecisione (oggi "procedura legislativa ordinaria"). La partecipazione del Parlamento europeo rafforza la legittimazione democratica delle politiche culturali europee e, anche dell'evoluzione del ruolo di tale istituzione, si darà conto nel proseguo della ricerca.

L'adozione di misure più incisive, che non rientrino tra quelle d'incentivazione, è invece subordinata al voto unanime del Consiglio, il che costituisce un importante vincolo procedurale e riflette la sensibilità politica della materia.

Oltre alla sua valenza giuridica, l'articolo 128 CE ha un forte valore simbolico. Esso rappresenta un riconoscimento formale dell'identità culturale europea come elemento essenziale dell'integrazione, accanto alla dimensione economica e politica. In questo senso, la cultura assume un ruolo di "collante" dell'Unione, capace di rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini europei e di sostenere la coesione interna.

La valorizzazione del patrimonio culturale comune e la promozione delle diversità sono pertanto da intendersi non solo come obiettivi tecnici, ma come strumenti di costruzione dell'identità europea. La cultura diventa così una componente strutturale della cittadinanza europea, che si traduce anche in diritti concreti, come il diritto alla mobilità culturale, alla partecipazione alla vita artistica e all'accesso al patrimonio culturale.

In questa prospettiva, l'articolo 128 CE deve essere letto in combinato disposto con altre disposizioni del Trattato che evocano la dimensione identitaria dell'Unione, come l'articolo F TEU (oggi art. 3 TUE), che riconosce l'Unione come "un'Unione dei popoli" fondata su valori comuni, tra cui la cultura.

A partire dall'introduzione dell'articolo 128 del Trattato CE, l'azione dell'Unione europea in ambito culturale ha conosciuto uno sviluppo progressivo, nonostante i limiti formali della competenza. Attraverso l'utilizzo di programmi quadro, misure di incentivazione e strumenti finanziari, l'Unione ha

progressivamente costruito una politica culturale “di fatto”, fondata sul sostegno alla cooperazione tra Stati membri, sulla promozione della mobilità artistica e sulla valorizzazione del patrimonio culturale comune.

Negli anni immediatamente successivi al Trattato di Maastricht, l’UE ha avviato una serie di programmi pilota destinati a sostenere progetti culturali transnazionali. Tra i più rilevanti si ricordano:

- Caleidoscopio (1996–1999), destinato a sostenere la creazione artistica contemporanea e gli scambi culturali in settori come la musica, il teatro, la danza e le arti visive²⁰;
- Arianna (1997–1999), mirato alla promozione del libro e della lettura, nonché alla traduzione letteraria tra le lingue europee²¹;
- Raffaello (1997–2000), volto alla protezione, alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio culturale europeo²².

Questi programmi, pur limitati nella durata e nei finanziamenti, hanno costituito il primo tentativo strutturato dell’UE di incidere direttamente sulla dimensione culturale degli Stati membri, contribuendo a delineare le priorità tematiche dell’azione europea in questo ambito.

Il programma Caleidoscopio, istituito nel 1996, è stato predisposto per fornire supporto alle attività artistiche e culturali grazie ad un iniziale budget di 26,5 milioni di ECU. Tale cifra è stata aumentata fino ad un totale di quasi 35 milioni in un secondo momento per prolungare fino a fine 1999 il programma. Il richiamo di questa azione è stato molto importante, infatti, nel 1997 sono stati individuati dalla Commissione quasi 130 progetti – degli oltre 900 presentati – da finanziare con i fondi previsti. Si trattava soprattutto di iniziative con cui era prevista una cooperazione tra almeno tre Stati membri nello sviluppo di progetti per incentivare

²⁰ Decisione 96/719/CE del 29 marzo 1996, in GUCE L 99 del 20.4.1996, pp. 20-26.

²¹ Decisione 97/2085/CE del 6 ottobre 1996, in GUCE L 291 del 24.10.1997, pp. 26-34.

²² Decisione 97/2228/CE del 13 ottobre 1997, in GUCE L 305 del 8.11.1997, p. 31.

la trasmissione della cultura e soprattutto delle arti dello spettacolo. Alla fine del periodo per cui era stato introdotto i progetti finanziati sono stati 518.

Il successivo programma Arianna, sviluppato tra 1997 e 1999, aveva un fondo molto più ridotto - se paragonato con il precedente programma Caleidoscopio – erano stati previsti 7 milioni di ECU poi aumentati a 11,3 milioni di ECU. Erano individuate specifiche azioni a sostegno della traduzione per diffondere le opere letterarie e la storia europea. In pratica il settore di riferimento era quello librario. Tuttavia, è importante evidenziare che nonostante la minore disponibilità economica del programma sono comunque stati finanziati 767 progetti a dimostrazione della sensibilità verso il tema.

Infine il programma Raffaello, relativo agli anni 1997-2000, era stato previsto per garantire tutela ai beni culturali anche grazie al budget di 30 milioni di ECU. Avendo a disposizione - come nel caso del programma Caleidoscopio - una somma considerevole sono stati finanziati 222 progetti con cui si è garantita una migliore conservazione e valorizzazione dei beni culturali, una maggiore sensibilizzazione dei cittadini e una più approfondita collaborazione tra UE e Paesi terzi in generale²³.

All'interno relazione elaborata dalla Commissione per il Parlamento europeo e il Consiglio riguardante l'attuazione di questi tre programmi²⁴ è stata indicata la necessità di ampliare i programmi fino a quel momento individuati e di semplificare, quantomeno a livello burocratico, le procedure previste per far sì che possano decidere di partecipare quanti più operatori culturali possibile senza essere frenati dalla complessità della macchina burocratica.

Risale sempre a fine anni Novanta la Decisione sulla *Capitale europea della cultura*²⁵ che mira a designare, in base ad un sistema di rotazione (assicurando in

²³ Cfr. A FANTIN, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, in *Aedon*, 2005, numero 3, reperibile al sito <https://aedon.mulino.it/archivio/2005/3/fantin.htm#1>.

²⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni inerente l'attuazione dei programmi Caleidoscopio, Arianna e Raffaello, in data 23 gennaio 2004, Com (2004) 33. Disponibile al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0033&qid=1749565447014>.

²⁵ Decisione 1999/1419/CE del 25 maggio 1999, in GUCE L 166 del 1.7.1999 p. 1; in seguito modificata con Decisione 2006/1622/CE del 24 ottobre 2006, in GUCE L 304 del 03.11.2006.

ogni Stato membro la scelta di una città ad intervalli regolari), una città di un Paese membro quale capitale europea della cultura. Quest'ultima organizza un programma di manifestazioni valorizzando il proprio patrimonio culturale e tenendo conto nella preparazione dei vari eventi culturali di un elenco che specifica i criteri di pianificazione e di valutazione dei progetti da realizzare.

Anche lo sviluppo di simili iniziative dimostra l'evoluzione che il tema ha affrontato in Europa. Infatti, tramite il programma Cultura 2000²⁶, avviato nel 2000 e attivo fino al 2006, l'Unione ha fatto un significativo passo avanti verso una maggiore coerenza e sistematicità nella sua azione culturale. Il nuovo programma ha unificato le precedenti iniziative (si tratta dei già citati programmi Caleidoscopio, Arianna e Raffaello), adottando un approccio integrato, a lungo termine e strutturato attorno a tre obiettivi principali:

1. Promuovere la mobilità transnazionale di coloro che operano nel settore culturale;
2. Incoraggiare la circolazione transnazionale delle opere d'arte e dei prodotti culturali;
3. Favorire il dialogo interculturale.

Un simile metodo – condiviso anche dalla Commissione all'interno della sopra menzionata relazione sull'attuazione dei programmi Caleidoscopio, Arianna e Raffaello – ha permesso di ottenere una maggiore visibilità e una minore complessità burocratica così come espressamente richiesto in precedenza.

Per l'attuazione del programma sono state previste tre diverse tipologie di azioni: queste possono essere di tipo specifico/innovativo/sperimentale; o integrate nel quadro di accordi di cooperazione culturale oppure, da ultimo, avere la forma di avvenimenti culturali speciali. La prima tipologia comporta che partecipino operatori del settore di almeno tre Paesi e mirano a migliorare la visibilità e lo sviluppo delle forme di espressione culturale e l'accesso alla cultura. Le seconde

²⁶ Decisione 2000/508/CE, del 14 febbraio 2000, in GUCE L 063 del 10.03.2000, pp. 1-9; Cfr. D. Ferri, *op. cit.* pp. 142-145; S. Perez, *L'Union Européenne e la création artistique*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000, pp. 333-358.

prevedono la creazione di accordi tra operatori culturali di almeno cinque Paesi interessati a sviluppare azioni per raggiungere uno specifico obiettivo culturale tra loro individuato in precedenza. Infine, gli avvenimenti culturali speciali contribuiscono, grazie alla dimensione internazionale, ad una migliore presa di coscienza dell'appartenenza alla comunità europea.

Grazie a questo intervento è stato possibile finanziare azioni sia con durata annuale sia pluriennale per un totale di 236, 4 milioni di euro con i quali è stato promosso uno spazio culturale comune.

Il successivo Programma Cultura (valido per il periodo 2007-2013)²⁷ ha rafforzato ulteriormente l'approccio strategico dell'UE alla tematica, introducendo nuovi strumenti per la cooperazione tra operatori culturali e promuovendo una rete transnazionale più solida di partenariati. Scopo primario era quello di sostenere la mobilità internazionale dei lavoratori del settore, implementare la circolazione di opere d'arte e più in generale la previsione di uno scambio basato sull'apertura a diverse culture.

Il sostegno finanziario predisposto per gli anni 2007-13 è stato di 400 milioni di euro a dimostrazione, ancora una volta, della sempre maggiore rilevanza del settore culturale. Erano previsti tre diversi livelli di intervento: sostegno alle azioni culturali tramite azioni di cooperazione, progetti di cooperazione pluriennale e azioni speciali; sostegno agli organismi del settore; sostegno alle attività di analisi, raccolta e diffusione delle informazioni con cui si ottimizza l'impatto dei progetti nel settore.

Dalla relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio²⁸ emerge come la maggior parte del budget sia stato indirizzato verso i progetti di cooperazione e

²⁷ Decisione 2006/1855/CE del 12 dicembre 2006, in GUCE L 372 del 27.12.2006, pp.1-11. Cfr. R. CRAUFURD SMITH, *From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and the Multifaceted Nature of Community Cultural Policy*, in *European Law Review*, 2007, vol. 1, pp.48-69.

²⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Valutazione intermedia dell'attuazione del programma Cultura*, COM/2010/0810 def. Non pubblicata sulla gazzetta ufficiale ma reperibile al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT?uri=celex%3a52010DC0810>.

una generale distribuzione geograficamente omogenea dello stesso. Un punto critico che è emerso con chiarezza è però quello relativo alla continuità di quanto sviluppato all'interno dei progetti. Molto spesso non è stato possibile proseguire oltre il periodo espressamente previsto per mancanza di fondi e di conseguenza l'azione messa in atto ha avuto un carattere molto circoscritto nel tempo.

Per il periodo successivo è stato introdotto Europa Creativa²⁹, un programma sviluppato tenendo conto anche della globalizzazione e della rivoluzione creata dalla tecnologia. Come espressamente individuato all'art. 6 del Regolamento con cui è stato avviato, questo strumento prevede:

- Un sottoprogramma MEDIA
- Un sottoprogramma CULTURA
- Una sezione trasversoriale

In base a quanto indicato nel capo II dedicato al primo sottoprogramma le priorità individuate per il rafforzamento delle capacità del settore audiovisivo europeo sono: la necessità di incoraggiare scambi tra imprese, il miglioramento delle competenze dei professionisti del settore e della loro capacità di creare opere audiovisive europee da far circolare non nell'Unione ma anche al suo esterno. Si prevedono inoltre anche urgenze proprio nella circolazione appena richiamata. A tal proposito si ritiene opportuno sostenere la distribuzione nelle sale cinematografiche, promuovere le opere audiovisive su piattaforme ulteriori, così come incentivare nuove forme di distribuzione delle stesse.

Per quanto riguarda invece il sottoprogramma cultura, la cui disciplina è inserita nel capo III, le priorità sono inerenti al rafforzamento delle capacità del settore culturale di operare su scala globale e riguardano il sostegno ad azioni con cui gli operatori del settore migliorano le proprie competenze, o ad azioni con cui questi possono cooperare tra loro a livello internazionale e l'appoggio al rafforzamento delle organizzazioni culturali e creative europee. In tema di

²⁹ 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.

promozione della circolazione transazionale invece le urgenze indicate prevedono assistenza per manifestazioni e mostre internazionali, per la circolazione della letteratura europea, per lo sviluppo del pubblico come mezzo per aumentare l'interesse al settore.

Da ultimo vi è il capo IV, dedicato alla sezione trasversale, con cui si prevede uno strumento di garanzia per finanziare piccole e medie imprese per permettere anche a queste ultime di accedere al pieno sviluppo delle proprie potenzialità.

Da regolamento avrebbe già dovuto essere pronta la valutazione della Commissione, prevista per il 30 giugno 2022, ma in realtà non è ancora stata predisposta. Infatti, le consultazioni previste per raccogliere le opinioni e i dati degli operatori europei sono state lanciate da fine maggio a inizio settembre 2024 pertanto siamo ancora in attesa dei risultati.

È importante notare come all'interno dell'atto parlamentare con cui questo programma è stato previsto è stata richiamata più volte l'importanza della Convenzione UNESCO del 2005 riconosciuta a gran voce dall'UE come strumento internazionale fondamentale.

Questo piano è stato non solo rinnovato ma, addirittura, implementato – grazie all'aumento del budget fino a 2,44 miliardi di euro³⁰ - ed è il punto di riferimento per il periodo 2021-2027³¹. I principali scopi a cui mira anche questo rinnovato programma sono la salvaguardia e l'implementazione della diversità culturale e il rafforzamento del settore audiovisivo. Dal punto di vista della struttura, questa ricalca la divisione in tre sezioni prevista già dal precedente e viene rimarcato il doppio valore sia culturale sia economico del settore creativo, richiamando in sostanza quanto affermato dalla Convenzione UNESCO del 2005³². Le principali differenze riguardano un'attenzione più profonda agli aspetti innovativi, la

³⁰ Il programma precedente aveva un budget di 1,47 miliardi di euro.

³¹ Regolamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013, CGUE L 189 del 28.5.2021.

³² Per approfondimenti si rimanda al capitolo II dell'elaborato in cui si analizza tale Convenzione.

previsione di azioni per settori specifici quali quello musicale e dell'architettura previste nell'Allegato I e un programma di mobilità per i professionisti del settore.

Con quest'ultimo intervento, l'UE continua a rispondere alle sfide che si trova a dover affrontare dimostrando di essere in grado di adeguarsi per salvaguardare il settore culturale e il *cultural heritage* nello specifico.

1.3 Il nuovo assetto a seguito del Trattato di Lisbona

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2009, l'articolo 128 CE, poi art. 151, è stato trasposto nell'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con modifiche minime ma significative sul piano sistematico. La disposizione continua a rappresentare la base giuridica primaria dell'azione dell'Unione in materia culturale, affermando che

“l'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”.

Pur mantenendo una formulazione simile a quella del precedente articolo 151 CE, l'articolo 167 TFUE è oggi inserito nella Parte Terza, Titolo XIII del Trattato, intitolato “Cultura”. Tale collocazione segnala la piena autonomia della cultura come settore d'intervento dell'Unione, seppur nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze primarie degli Stati membri di cui si dirà nel proseguo.

In base al paragrafo 3 dell'articolo 167, “l'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti nel settore culturale”, confermando anche l'apertura esterna della politica culturale europea e il suo legame con la diplomazia e le relazioni internazionali³³.

³³ Un approfondimento in merito alla dimensione esterna della politica culturale europea è stato inserito nel prossimo paragrafo. Inoltre, ulteriori dimostrazioni sono individuate anche più avanti

L'articolo 167 individua, nel paragrafo 2, quattro obiettivi principali dell'intervento culturale europeo:

1. Miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei;
2. Conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;
3. Scambi culturali non commerciali
4. Creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

Tali obiettivi si collegano strettamente all'identità culturale europea, che viene intesa non come un'entità monolitica, bensì come una somma dinamica e pluralistica di espressioni culturali differenti. In questo senso, l'articolo 167 si pone come dispositivo di mediazione tra unità e diversità, promuovendo un'identità condivisa attraverso il rispetto della molteplicità culturale.

Uno degli elementi di maggiore rilevanza dell'articolo 167 è rappresentato dal suo paragrafo 4, con cui si prevede che:

“L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione da essa svolta a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare per rispettare e promuovere la diversità delle sue culture”.

Una simile clausola ha introdotto l'obbligo per le istituzioni europee di considerare l'impatto culturale delle proprie decisioni in tutti i settori di intervento: mercato interno, ambiente, coesione territoriale, politica estera, commercio internazionale, ed è anche sulla base di tale assunto che si ritiene importante vagliare lo spazio concesso alle clausole in materia di cultura negli ultimi accordi commerciali dell'UE.

Dal punto di vista giuridico, tale principio comporta un obbligo di portata trasversale: non impone uno specifico contenuto normativo, ma vincola le

nell'elaborato; infatti i capitoli II e III tratteranno l'uno di Accordi commerciali europei contenenti clausole culturali e l'altro di veri e propri protocolli culturali allegati a tali Accordi.

istituzioni a una valutazione ex ante degli effetti culturali delle misure adottate in modo da non inficiare gli aspetti culturali nelle sue varie azioni.

Da questo primo *excursus* emerge con chiarezza come l'articolo 167 TFUE rappresenti l'unico riferimento esplicito alla cultura nei Trattati dell'Unione europea, nonché la base giuridica delle relative politiche. Esso consacra formalmente il valore della cultura come dimensione costitutiva dell'integrazione europea e introduce un principio orizzontale di rispetto e promozione della diversità culturale. Tuttavia, il suo impatto giuridico è condizionato dalla natura di competenza di sostegno, che limita fortemente l'ambito normativo dell'azione europea.

Nonostante ciò, grazie alla crescente attenzione al settore culturale nel suo complesso, l'Unione è riuscita a sviluppare una politica culturale articolata, influente, e riconosciuta a livello internazionale.

1.4 Le iniziative delle istituzioni europee per la gestione della cultura nelle relazioni esterne

L'UE – dando seguito a quanto previsto nei già citati par. 3 e 4 dell'art. 167 TFUE – ha progressivamente sviluppato una dimensione esterna della sua politica culturale, promuovendo la cooperazione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali³⁴.

L'apporto della Commissione – in qualità di attore preminente – alla dimensione esterna della cultura si è manifestato tramite l'adozione di diverse comunicazioni al Parlamento europeo e al Consiglio. A loro volta anche le due istituzioni destinarie degli input della Commissione hanno preso posizione sulle

³⁴ Attraverso strumenti come gli accordi di partenariato e la partecipazione a iniziative globali, l'UE contribuisce attivamente alla promozione della diversità culturale e al dialogo interculturale a livello internazionale. Un esempio significativo dell'impatto che essa ha in scala internazionale è l'adesione alla Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali – di cui si dirà nel capitolo II – con cui si riconosce il diritto sovrano degli Stati a formulare e attuare politiche culturali (*right to regulate*) e si sottolinea l'importanza della cooperazione internazionale in questo ambito.

tematiche trattate attraverso atti di diritto derivato come risoluzioni, decisioni e conclusioni.

Inizialmente, prima ancora delle novità introdotte con il Trattato di Lisbona, con la Comunicazione *Un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*³⁵ vi è stato comunque un tentativo di dare maggior coerenza all'azione culturale sul piano esterno. In particolare, con questo strumento la Commissione ha ribadito come l'UE non sia “un mero processo economico o una semplice potenza commerciale” e come la cultura abbia un ruolo determinante nella promozione della ricchezza e della diversità culturale non solo internamente all'UE ma anche nel mondo.

Nel testo di questa Comunicazione si evidenzia come la rapida entrata in vigore della Convenzione UNESCO del 2005 sia manifestazione della centralità del tema della diversità e che gli Stati membri e la Comunità in generale intendono continuare ad impegnarsi per rafforzare la cooperazione internazionale.

Inoltre, gli obiettivi dell'agenda possono essere riassunti in tre punti da considerare in connessione tra loro:

1. La promozione della diversità culturale
2. La promozione della cultura come catalizzatore della creatività
3. La promozione della cultura come elemento essenziale delle relazioni esterne

Con il primo si evidenzia come lo sviluppo delle diverse culture degli Stati membri resti centrale per l'UE stessa, consapevole della necessità di dover garantire adeguato rispetto a ciascuna di esse senza che vi sia la prevalenza di una sulle altre. In quest'ottica risulta fondamentale riuscire ad assicurare adeguata mobilità agli esperti del settore e alle loro opere anche tramite un migliore coordinamento delle risorse sia pubbliche sia private. Così facendo si riuscirebbe a garantire, almeno in

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, {SEC (2007) 570} /*COM/2007/0242 def. */, reperibile in sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/uri=celex%3D52007DC0242.d>

via potenziale, un sistema che tenga in debita considerazione tutte le parti coinvolte; evitando quindi di rendere la mobilità una questione elitaria della quale solo chi dispone di adeguati mezzi finanziari possa godere.

Il secondo scopo rimarca il ruolo delle industrie culturali nel PIL dell'UE e invita a promuovere la creatività nell'istruzione considerando la cultura uno strumento di apprendimento. Inoltre, si richiede di instaurare partenariati tra il settore della cultura e ali altri così da migliorare l'impatto degli investimenti. Anche questo aspetto è centrale per la ricerca qui condotta. Esso dimostra come il settore culturale abbia una forte componente economica che non deve essere disconosciuta ma, anzi, deve essere implementata in maniera ottimale.

Non meno importante è l'attenzione riservata al terzo fine della comunicazione: la promozione della cultura nelle relazioni esterne. La Commissione, in questo caso, dopo aver ancora una volta richiamato la Convenzione UNESCO evidenzia la necessità di incrementare il dialogo politico nel campo culturale con i vari Paesi terzi, di promuovere l'accesso al mercato europeo di prodotti culturali dei Paesi in via di sviluppo grazie a specifiche azioni, garantire sostegno finanziario e tecnico per tutelare il patrimonio culturale e, infine, continuare a prevedere sulla scia di quanto già in essere un continuo coinvolgimento nei lavori delle organizzazioni internazionali che si occupano di cultura.

Consiglio e Parlamento hanno dato seguito a quanto indicato dalla Commissione. Il primo ha adottato la Risoluzione *Un'agenda europea per la cultura*³⁶ con cui ha accolto favorevolmente la proposta di individuare un'agenda europea per la cultura così come i tre obiettivi sopra descritti e proposti dalla Commissione. In generale, il Consiglio – nel documento soprarichiamato – ha quindi sostenuto la necessità di un'integrazione sistemica della cultura nell'azione esterna dell'UE.

³⁶ Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea per la cultura (2007/C 287/1), GU C 287, del 29.11.2007 pp. 1-4.

Il Parlamento – tramite la Risoluzione *Un’agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*³⁷ – ha deciso di confermare quanto già previsto dalla Commissione prima e dal Consiglio poi. Allo stesso tempo, però, è emersa la preoccupazione dell’Assemblea in merito ai programmi culturali già sviluppati, poiché non sono stati ritenuti del tutto adeguati alla situazione in essere³⁸. Come conseguenza ha proposto quindi di sviluppare nuovi strumenti in grado di tutelare più ampiamente il contatto tra i beni e i valori che integrano il patrimonio culturale dell’Europa.

Tramite la Comunicazione della Commissione *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa*³⁹ è stato enfatizzato come il patrimonio culturale sia da considerare una risorsa strategica e necessari, quindi, di un approccio integrato, partecipativo e intersettoriale, in grado di aumentare l’impatto a livello sociale, economico e territoriale nell’UE. Tuttavia, al suo interno la Commissione ha rilevato che sarebbe auspicabile un migliore coordinamento delle politiche pubbliche su più livelli, incluso quello europeo, per arrivare a sviluppare un approccio più efficace nella gestione del patrimonio culturale. È stato rinnovato quindi, anche in questo testo, l’impegno a collaborare con l’UNESCO come manifestazione della volontà di incrementare tali politiche.

Soltanto un anno dopo il Consiglio ha adottato ulteriori conclusioni in tema di cooperazione allo sviluppo⁴⁰ all’interno delle quali sono stati citati importanti

³⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 aprile 2008 su un’agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione (2007/2211/(INI)). Reperibile al link https://europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-0124_IT.html?redirect.

³⁸ Pur non essendo indicato in maniera esplicita all’interno della risoluzione del Parlamento europeo, si ritiene che il riferimento ai programmi già in essere sia a quanto predisposto nel programma Cultura 2007-2013 di cui si è detto nel paragrafo 1.2 di questo capitolo. In particolare, la preoccupazione era legata a fattori quali un budget ritenuto inadeguato per gli obiettivi previsti e una più generale limitata visibilità a livello internazionale. Risultavano inoltre assenti importanti aspetti che, sempre a detta dell’Assemblea, avrebbero giovato al settore. Nello specifico quest’ultima richiedeva la creazione di “ponti innovativi tra la cultura e la ricerca, la scienza e la tecnologia [...]”.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa*, COM (2014) 477 final, Bruxelles, 22.7.2014.

⁴⁰ Conclusioni del Consiglio sulla cultura nelle relazioni estere dell’UE, in particolare sulla cultura nella cooperazione allo sviluppo, GU C 417 del 15.12.2015.

strumenti internazionali evidenziando l'attenzione Europea agli sviluppi internazionali. Sin dai considerando viene, infatti, citata l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁴¹, che merita di essere tenuta in ampia considerazione per la tematica culturale.

Anche se, da una prima lettura generale dei diciassette obiettivi individuati al suo interno, si evince come non ve ne sia uno esclusivamente dedicato alla cultura è possibile cogliere come, allo stesso tempo, questa riesca ad essere sottesa in diversi dei *goals* previsti⁴². Inoltre, consapevoli della necessità di raggiungere gli SDGs per lo sviluppo sostenibile, i membri del Consiglio hanno evidenziato come sarebbe fondamentale avere una risposta rapida a livello europeo per far sì che la

⁴¹ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è stata introdotta grazie alla Risoluzione 70/1 *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile* adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015. L'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals, SDGs* – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. Per il testo ufficiale si veda il sito <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

⁴² Cfr. *UNESCO Culture|2030 Indicators*, pubblicazione lanciata durante il forum dei Ministri della Cultura del 19 novembre 2019, reperibile al sito <https://whc.unesco.org/en/culture2030indicators/>. Nella piena consapevolezza dell'occasione persa non avendo inserito la cultura come esplicito obiettivo si è tentato di porre rimedio alla cosa con l'introduzione di questi indicatori attraverso i quali misurare l'operato della cultura per l'attuazione degli SDGs. In particolare, il sistema prevede quattro differenti macro-aree: ambiente e resilienza; prosperità e vivacità; conoscenza e competenze; Inclusione e partecipazione. Con la prima dimensione si analizza in che misura la cultura possa contribuire a tematiche legate al patrimonio culturale e naturale, incluso anche ciò che riguarda l'ambiente urbano; vengono quindi in rilievo gli obiettivi dedicati all'acqua pulita e ai servizi igienici (*goal* n. 6), all'industria, innovazione e infrastrutture (*goal* n. 9), alle città e comunità sostenibili (*goal* n. 11), al consumo e produzione responsabile (*goal* n. 12); alla lotta contro il cambiamento climatico (*goal* n. 13); alla vita sott'acqua (*goal* n. 14); alla vita sulla terra (*goal* n. 15) e alla pace, giustizia e istituzioni forti (*goal* n. 16). La seconda macro-area invece permette l'analisi del contributo della cultura alla creazione di economie più inclusive e sostenibili; i *goals* espressamente richiamati sono quelli dedicati al lavoro dignitoso e crescita economica (*goal* n. 8), a ridurre le disuguaglianze (*goal* n. 10) e alle città e comunità sostenibili (*goal* n. 11). Il terzo settore analizza l'apporto in tema di creazione delle conoscenze e competenze, includendo in esse anche le conoscenze locali e la diversità culturale; a questo scopo emergono gli obiettivi che trattano di istruzione di qualità (*goal* n. 4), di lavoro dignitoso e crescita sostenibile (*goal* n. 8), di industria, innovazione e infrastrutture (*goal* n. 9), consumo e produzione responsabile (*goal* n. 12), di lotta contro il cambiamento climatico (*goal* n. 13). Infine, l'ultima dimensione si occupa di inclusione e partecipazione prendendo come riferimento gli SDGs che trattano di innovazione e infrastrutture (*goal* n. 9), ridurre le disuguaglianze (*goal* n. 10), città e comunità sostenibili (*goal* n. 11) e pace, giustizia e istituzioni forti (*goal* n. 16); lo scopo di questa area è quello di fornire un quadro per la valutazione dell'apporto culturale nell'implementazione della coesione sociale, dell'inclusione e partecipazione.

cultura venga adeguatamente considerata e possa contribuire all'Agenda 2030. Per questo motivo la Commissione è stata esplicitamente invitata ad accrescere il ruolo della cultura all'interno della cooperazione allo sviluppo e di conseguenza a elaborare un migliore approccio alla cultura nelle relazioni esterne.

Nel 2016, la stessa istituzione è intervenuta nuovamente con una Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio – *Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali*⁴³ – con la quale ha fatto emergere con chiarezza di aver recepito quanto in precedenza sottolineato dalle altre istituzioni. Come individuato all'interno del testo, la Commissione ha ritenuto centrale rimarcare la necessità che vengano promossi i diritti umani, la diversità culturale e il dialogo tra culture – pur sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà che trova piena applicazione in questa politica – e che si assicurino coerenza con quanto già previsto. Ancora, è stato stimato di dover migliorare la cooperazione culturale già esistente con i Paesi partner ma anche tra Unione e Stati membri. Così facendo la posizione dell'UE sulla scena internazionale dovrebbe risultare più forte e coerente.

Il Consiglio ha reagito a quanto indicato dalla Commissione con l'adozione di specifiche conclusioni legate al tema⁴⁴. Anche in quest'occasione all'interno dei considerando vengono citati sia la Convenzione UNESCO del 2005 sia l'Agenda 2030 a dimostrazione di come continuino ad avere un ruolo preminente anche secondo quanto individuato dal Consiglio; dopo tale richiamo è stato indicato come necessario un approccio dal basso verso l'alto (*bottom-up*) incoraggiando i contatti diretti tra gli operatori del settore e la società civile e tentando di mantenere un'adeguata flessibilità che permetterebbe di gestire i cambiamenti.

Resta ben salda la premessa che per poter sviluppare in modo adeguato una politica sul piano esterno si debba per prima cosa promuovere la diversità culturale

⁴³ Comunicazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali*, JOIN/2016/029 Final, Bruxelles, 8.6.2016.

⁴⁴ Si tratta delle Conclusioni del Consiglio su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali, in GU C 189 del 15.6.2017, pp. 38-39.

all'interno dei confini europei. Più in generale, si richiede ancora una volta coerenza tra le iniziative e la loro complementarietà rispetto quanto predisposto a livello statale.

Anche il Parlamento è intervenuto con la Risoluzione sul tema *Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali* del 2016⁴⁵ attraverso la quale ha accolto la spinta della Commissione e dato un impulso sistematico alle varie iniziative, rimarcando come la cultura sia al centro delle relazioni esterne dell'Unione. Come espressamente indicato al punto 24 l'Assemblea parlamentare

“invita la Commissione a rafforzare l'impatto della dimensione culturale nelle relazioni internazionali includendola sistematicamente nei negoziati e negli accordi di associazione; sottolinea la necessità che l'UE introduca principi di comportamento per i partner nell'ambito della cooperazione nei progetti transnazionali e che si doti di un quadro flessibile per agevolare la cooperazione culturale transnazionale eliminando le barriere esistenti”

e, ancora, al punto 29:

“invita la Commissione a includere la cultura in tutti gli accordi bilaterali e multilaterali attuali e futuri, con adeguate disposizioni di bilancio e il dovuto rispetto per gli impegni assunti nel quadro della convenzione UNESCO sulla diversità culturale, al fine di porre maggiormente in evidenza il potenziale economico del patrimonio culturale e dei settori creativi e culturali per la promozione dello sviluppo sostenibile, in particolare in termini di crescita e occupazione, e il loro impatto sul benessere sociale; ritiene che ciò possa essere fatto, ad esempio, nel prossimo mandato negoziale per il nuovo partenariato con i

⁴⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2017 sul tema “Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali (2016/2240(INI)), GU C 334 del 19.9.2018.

paesi ACP⁴⁶ dopo il 2020; chiede che siano elaborati indicatori dell'UE in questo settore come strumento per contribuire al dibattito politico culturale”.

Un ulteriore passo in avanti è stato fatto nel 2018 con l'adozione della nuova agenda europea per la cultura⁴⁷ grazie alla quale la Commissione ha individuato il piano di lavoro in tale settore. Al suo interno sono stati individuati tre ambiti di intervento: quello sociale, con il quale si punta ad utilizzare la cultura come strumento di coesione e benessere; quello economico, previsto per sostenere il settore culturale come fattore di crescita anche in tale campo; e un'ulteriore dimensione esterna, il cui obiettivo è il rafforzamento delle relazioni internazionali.

Come emerge da una lettura del testo della Comunicazione si ritiene che quest'ultima sia “un elemento essenziale della risposta della Commissione europea” e che offra “un quadro di riferimento per la prossima fase di cooperazione a livello di UE per affrontare le attuali sfide sociali attraverso il potere trasformativo della cultura”.

Pertanto, risulta evidente come il settore culturale venga percepito come strumento utile per rispondere su più livelli a quanto accade sulla scena internazionale.

Collegandosi a quanto previsto da questa nuova agenda il Consiglio ha adottato le Conclusioni sul piano di lavoro per la cultura (2019-2022)⁴⁸. Al loro interno sono previsti sia i principi guida, tra cui merita di essere richiamato il ruolo della cultura allo sviluppo sociale ed economico sostenibile, sia le priorità, tra cui spiccano le relazioni culturali internazionali per le quali si ritiene necessario garantire complementarità con le azioni non solo degli Stati membri ma anche con quelle predisposte a livello internazionale.

⁴⁶ Con questa sigla si indicano i Paesi associati dell'Africa, Caraibi e Pacifico firmatari della prima Convenzione di Lomè del 1975.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Una nuova agenda europea per la cultura*, COM (2018) 267 final, Bruxelles, 22.5.2018; reperibile al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0267>.

⁴⁸ Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022, in GU C 460 del 21.12.2018, pp. 12-25.

Al termine del periodo di riferimento (2019-2022), il piano di lavoro è stato sostituito da quello relativo agli anni 2023-2026⁴⁹. Tale strumento ha individuato le nuove priorità tematiche – anche alla luce delle recenti sfide quali la pandemia di COVID-19 e l’invasione russa in Ucraina – ritenendo sia indispensabile intervenire per rafforzare i settori culturali e creativi in modo da garantire condizioni di lavoro eque e dignitose; aumentare la partecipazione culturale perché con essa incrementa automaticamente il benessere della comunità nel suo insieme così come quello del singolo che ne fruisce; rafforzare l’innovazione anche in tale settore per rispondere alle minacce non solo umane ma anche naturali a cui è sottoposto e, da ultimo, prevedere un ulteriore miglioramento della dimensione culturale delle relazioni esterne dell’UE; in questo specifico caso si ritiene opportuno non solo un ampliamento del numero di azioni e strumenti adottati ma anche della loro visibilità in modo da renderli fruibili da un numero molto più ampio di persone.

A fine 2022, il Parlamento ha deciso di adottare una Risoluzione per trattare dell’attuazione di tale nuova agenda⁵⁰. Ancora una volta è stata esplicitamente citata l’Agenda 2030 dell’ONU così come la successiva dichiarazione finale adottata dalla Conferenza Mondiale UNESCO sulle Politiche Culturali e lo Sviluppo Sostenibile – MONDIALCUT 2022⁵¹ – a dimostrazione di come l’UE sia

⁴⁹ Risoluzione del Consiglio sul piano di lavoro dell’UE per la cultura 2023-2026, in GU C 466 del 7.12.2022, pp. 1 ss.

⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2022 sull’attuazione della nuova agenda europea per la cultura e la strategia dell’Unione europea per le relazioni internazionali, (2022/2047 (INI)), disponibile al link https://europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0444_IT.pdf.

⁵¹ Si tratta della dichiarazione finale adottata dalla Conferenza Mondiale UNESCO sulle Politiche Culturali e lo Sviluppo Sostenibile – MONDIALCUT 2022 – svoltasi in Messico a settembre 2022. All’interno del preambolo vengono *in primis* riaffermati i principi già assodati sulla scena internazionale come quelli individuati dalle Conferenze mondiali tenutesi nel 1982, nel 1998 e viene richiamata anche la Dichiarazione del 2001 sulla diversità culturale di cui si tratterà nel capitolo II dell’elaborato. Contestualmente si è espresso il timore per le conseguenze che potrebbero derivare dalle sfide causate alle attuali crisi e sono quindi state previste possibili azioni a tutela di tematiche centrali come i diritti culturali, la cultura in generale nelle politiche pubbliche, l’economia creativa e le trasformazioni digitali. Ai fini della nostra ricerca ciò che ha una maggiore rilevanza è l’esplicita richiesta di prevedere un’integrazione degli attuali *SDGs* introducendone uno specificatamente dedicato alla cultura, che deve essere quindi considerata un bene pubblico. Il testo della dichiarazione qui richiamata è reperibile online al sito <https://unesco.org/en/articles/unesco-world-conference-cultural-policies-and-sustainable-development-mondialcut-2022>.

consapevole che un tema complesso come quello culturale merita di essere trattato nella maniera più ampia possibile, senza tralasciare nessun aspetto.

Per quanto riguarda la dimensione specifica delle relazioni internazionali, la posizione assunta dall'Assemblea è di netta condanna dell'uso della cultura da parte dei governi autoritari – come indicato al punto 58 – che puntano a ridefinire i valori internazionali e di servirsi dell'influenza politica per ostacolare la libertà artistica. Altrettanto decisa è la posizione in merito agli sforzi necessari per raggiungere una posizione comune a livello europeo che possa mostrare l'UE come unico fronte nelle reti multilaterali e sulla necessità che la stessa continui a prendere parte agli eventi culturali di portata globale.

Sulla scia di quanto individuato negli atti appena richiamati sono state previste diverse iniziative a livello europeo per dare attuazione alle indicazioni fornite da Consiglio e Parlamento. Una manifestazione di questi strumenti è la cooperazione con i Balcani. Quest'ultima si palesa principalmente in due modi; da un lato è prevista la possibilità di godere di assistenza preventiva per i Paesi interessati a divenire parte dell'UE (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*)⁵² e dall'altro l'attenzione è posta alla lotta contro il traffico illecito di beni culturali nei Balcani.

Il primo è uno strumento dedicato alle politiche di allargamento e di vicinato orientale che comprendono, quindi, l'area balcanica. Grazie a tale azione è stato possibile per l'Unione sostenere i futuri Stati membri nell'attuazione delle riforme necessarie per l'adesione all'UE in modo da aiutarli a sviluppare standard in linea con quelli già presenti negli altri Stati membri. Il secondo, invece, ha visto il lancio da parte dell'UNESCO del progetto *Fighting against the illicit trafficking of cultural property in the Western Balkans* finanziato dalla Commissione europea⁵³ per individuare degli esperti in grado di svolgere un'accurata analisi sullo stato attuale della normativa e valutare le misure già esistenti nei siti culturali per poi

⁵² Con il programma Europa creativa (2014-2020) è stato possibile lanciare una call con cui si è richiesto di sviluppare progetti culturali gestiti da consorzi formati prevalentemente da partner provenienti dai Balcani.

⁵³ Si tratta di un intervento previsto nel 2024 e quindi molto recente di cui devono ancora vedersi i risultati.

redigere un report finale con eventuali indicazioni per implementare in concreto la sicurezza dei beni culturali.

Ancora, all'interno della già citata Comunicazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali* è poi stata espressamente richiamata la cooperazione culturale come parte della politica europea di vicinato⁵⁴. Manifestazione di tale collaborazione è l'azione MED Cultura (2014-2018) che ha sostenuto i Paesi partner nello sviluppo di politiche e prassi culturali. Nel sito ufficiale del programma⁵⁵ sono indicate le specifiche iniziative promosse sia a livello di singoli Stati sia in ottica multilaterale. In linea generale, in questo caso emerge l'attenzione e alla valutazione dello stato attuale delle rispettive politiche culturali e la predisposizione di forum regionali in cui scambiarsi eventuali buone prassi.

Anche per i Paesi orientali è stato previsto uno specifico partenariato che si è sostanziato – per il periodo compreso tra il 2021 e il 2024 – nel progetto EU4Culture⁵⁶. Anche quest'ultimo era dedicato a incrementare i legami tra cultura e crescita economica del settore culturale; nello specifico, infatti, sono state finanziate diverse iniziative legate alla riforma della politica culturale per renderla più efficiente.

Più strettamente riferito ad aspetti legati allo sviluppo sostenibile è l'intervento europeo dedicato ai Paesi in via di sviluppo. All'interno del quadro finanziario degli anni 2014-2020 l'UE ha stanziato oltre 300 milioni di euro per attività dedicate alla cultura⁵⁷. Negli ultimi anni i finanziamenti sono derivati dal programma Cultura

⁵⁴ La politica europea di vicinato (PEV) riguarda Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Giordania, Israele, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina. I progetti relativi a tematiche culturali sono finanziati grazie allo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) in cui sono inclusi anche programmi di cooperazione sia bilaterale sia multilaterale.

⁵⁵ Il sito è disponibile a questo link <https://medculture.eu/index/html>.

⁵⁶ Cfr. il sito <https://euneighbourseast.eu/project/eu-project-page/id?=1487>.

⁵⁷ Come espressamente indicato sul sito ufficiale (<https://culture.ec.europa.eu/it/policies/international-cultural-relations>) si tratta soprattutto di

ACP-EU “Verso un’industria culturale sostenibile”⁵⁸, dall’iniziativa CreatiFI per il finanziamento dell’industria creativa⁵⁹ e dal programma TransCultura⁶⁰.

Il primo programma – che vede la cooperazione tra l’Organizzazione degli Stati ACP e l’UE in qualità di finanziatrice – prevede un budget di 40 milioni di euro per il periodo compreso tra il 2019 e il 2026. I principali obiettivi individuati riguardano la necessità di incrementare la partecipazione dei giovani, migliorare le innovazioni in campo culturale, promuovere la qualità dei prodotti culturali sia a livello nazionale sia internazionale così come il generale incremento della qualità dei lavori legati al settore culturale⁶¹.

Con l’azione CreatiFI, invece, si sono voluti semplificare gli investimenti in imprese culturali provenienti dai già considerati Paesi ACP. È stato previsto un budget di 20 milioni di euro per riuscire a incrementare il contributo della cultura al più generale sviluppo sostenibile degli Stati ACP.

Da ultimo, grazie a TransCultura, si è cercato di valorizzare la diversità e creare ponti tra persone e culture diverse per sottolineare, ancora una volta, il ruolo della cultura come collante tra popolazioni. Il programma è stato sviluppato negli anni 2020-2023 con una disponibilità finanziaria di circa 15 milioni di euro e ha avuto come principali obiettivi – anche in linea i *goals* 8, 11, 16 e 17 dell’Agenda 2030 – il rafforzamento delle capacità e delle competenze culturali e la formazione di opportunità ulteriori per le popolazioni della regione.

attività legate allo strumento di cooperazione allo sviluppo, allo strumento europeo di vicinato e al Fondo europeo di sviluppo e *Horizon* 2020.

⁵⁸ Si faccia riferimento al sito ufficiale <https://acp-ue-culture.eu/en/about/#objectif>.

⁵⁹ Cfr. <https://businessacp.com/en/2020/02/10/culture-and-creative-industries-financing-initiative-creatifi>.

⁶⁰ Si veda il sito https://international-partnership.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/transcultura-integrating-cuba-caribbean-and-eu-through-culture-and-creativity_en. In questo caso si tratta di un programma sviluppato anche con il sostegno dell’UNESCO a dimostrazione di come la cooperazione tra quest’ultima e l’UE sia ancora molto attiva.

⁶¹ È importante qui anticipare che l’attenzione dei Paesi ACP al settore culturale emergerà anche nel capitolo III dell’elaborato in cui si esaminerà lo specifico protocollo culturale inserito nell’Accordo commerciale tra UE e CARIFORUM.

Le iniziative sino ad ora richiamate permettono di dimostrare come anche sul piano delle relazioni esterne l'Unione si stia impegnando nel settore culturale. In aggiunta a quanto qui brevemente richiamato un'ulteriore manifestazione di questa sensibilità è l'attenzione che la Commissione riserva alla cultura nei vari negoziati degli accordi commerciali bilaterali e multilaterali di cui si dirà nello specifico nei capitoli II e III di questa ricerca.

In definitiva, dall'analisi di quanto fino ad oggi predisposto a livello europeo la cultura - pur non essendo una competenza esclusiva o concorrente dell'Unione - rappresenta un terreno strategico per la costruzione di un'identità europea condivisa. Negli strumenti qui analizzati emerge la specifica attenzione al settore delle relazioni esterne come chiave per garantire un pieno sviluppo del *cultural heritage* nelle sue varie forme.

La sfida futura sarà quella di mantenere e, dove occorre, ampliare il passaggio dall'iniziale approccio funzionale e settoriale a una concezione costituzionale della cultura, che riconosca nella diversità culturale non solo un valore da tutelare, ma anche un principio strutturale del progetto europeo.

2. Struttura e quesiti della ricerca

La presente ricerca verrà sviluppata in tre capitoli tematici ove saranno, nell'ordine, affrontati i seguenti temi: lo sviluppo generale della politica commerciale europea, dalle origini fino all'introduzione degli accordi preferenziali di ultima generazione come strumenti per rispondere alla crisi del sistema multilaterale; le clausole dedicate al settore culturale negli accordi commerciali europei; e, in conclusione, i differenti esempi di veri e propri protocolli di cooperazione culturale, in modo da valutare se questi possano, o meno essere considerati come modelli per negoziati futuri.

Dal punto di vista metodologico, il presente studio è frutto di più aspetti combinati tra loro, da un lato vi è la ricognizione della letteratura esistente sulle tematiche d'interesse e dall'altro l'analisi di specifici strumenti delle politiche

europee e cioè degli accordi commerciali di ultima generazione. Solo tramite la combinazione di entrambi gli elementi si riuscirà ad avere un quadro completo sulla tematica analizzata e cioè sulla gestione del *cultural heritage* negli FTAs europei.

Il primo capitolo si occuperà di ripercorrere l'origine e lo sviluppo dell'allora Comunità economica europea e quindi di ricostruire i principali passaggi che hanno portato all'individuazione della politica commerciale così come la conosciamo al giorno d'oggi. Questa iniziale analisi è necessaria per comprendere le peculiarità di tale politica europea che non solo si caratterizza per essere una delle prime in cui l'allora Comunità ha deciso di intervenire ma anche per la notevole espansione che, nel corso del processo d'integrazione, ha subito e continua tuttora ad avere. Si partirà dallo studio del principale obiettivo di creazione del mercato comune per giungere – passando attraverso l'incremento del ruolo del Parlamento europeo, la previsione di norme sugli investimenti esteri diretti e di capitoli dedicati allo sviluppo sostenibile – ad analizzare le peculiarità degli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea.

Tali strumenti saranno al centro dell'analisi condotta nel secondo capitolo. Al suo interno verrà, dapprima, valutata la disciplina prevista sulla scena internazionale. Infatti, è bene considerare che - seppur attualmente il panorama globale stia vivendo una forte crisi - subito dopo i conflitti mondiali, al contrario, vi fu un periodo molto proficuo e che fece da sfondo alla nascita di importanti organizzazioni internazionali. Tra le più degne di nota - a maggior ragione per il ruolo che hanno avuto e continuano ad avere per gli argomenti oggetto della ricerca - meritano una menzione l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO).

Nella prima parte del capitolo sarà analizzata la disciplina relativa al sistema multilaterale degli scambi che – dal punto di vista cronologico – è stato il primo ad occuparsi in una qualche misura di cultura. Come emergerà nel corso della trattazione è in questa sede che, negli anni Novanta, avrà luogo lo scontro tra le Nazioni che considerano i prodotti culturali come vettori di valori e identità

nazionale (tra cui spiccano Canada e Francia) e Paesi che li ritengono merci assoggettabili alla tradizionale disciplina commerciale (Stati Uniti d'America). Prendendo avvio da tale contrapposizione verranno valutate ulteriori iniziative internazionali, e specificatamente: l'*International Network on Cultural Policy*, l'*International Network for Cultural Diversity*, il *Cultural Industries Sectoral Advisory Group* e la Dichiarazione UNESCO sulla diversità culturale. Si tratta di interventi centrali che hanno ampiamente contribuito all'adozione della successiva Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali. Tale ultimo Accordo – essendo un testo alquanto rilevante per la nostra ricerca e ampiamente richiamato dall'Unione europea all'interno delle proprie iniziative – verrà analizzato anch'esso nel corso di questo secondo capitolo. L'ultima parte sarà poi dedicata più nello specifico all'analisi della disciplina introdotta dall'UE nei suoi PTAs per la gestione della tematica culturale. Si procederà con una generale ricognizione delle clausole dedicate alla cooperazione culturale, introdotte con alcuni partner tra cui spiccano Singapore e la Nuova Zelanda, per passare poi allo studio di norme che individuano un'eccezione per i prodotti culturali tra cui si citano a titolo esemplificativo quelle introdotte con i Paesi del CARIFORUM, con la Corea del Sud e con il Canada: In chiusura del capitolo si rivolgerà l'attenzione alla disciplina degli investimenti esteri diretti per individuare quali disposizioni sono state introdotte negli accordi europei come quelli siglati con il Giappone, il Vietnam e la già richiamata Nuova Zelanda. In aggiunta verranno prese in considerazione alcune dispute che – per via delle tematiche trattate – hanno dei risvolti sul tema culturale. Ne sono degli esempi i lodi arbitrali in cui è venuto in rilievo il diritto degli Stati ospiti di tutelare i diritti delle popolazioni indigene.

Il terzo e ultimo capitolo prevederà l'analisi del principale elemento innovativo che l'Unione europea ha – almeno per un determinato periodo – introdotto all'interno dei suoi accordi commerciali: i protocolli di cooperazione culturale. Essendo solo tre i casi in cui l'UE ha introdotto questo strumento all'interno dei propri accordi, detti protocolli sono stati analizzati separatamente. La ricerca ha

seguito un ordine cronologico in modo da riuscire a individuare eventuali elementi di continuità tra i tre protocolli. In tutti i casi si tratta di strumenti accumulati dall'essere stati introdotti dopo la Convenzione UNESCO del 2005 ma come emergerà nel corso del terzo capitolo l'influenza della stessa sarà diversa in base agli Stati coinvolti. Ulteriori diversità emergeranno anche in linea generale in merito al livello di approfondimento della cooperazione che tali strumenti prevedono. Anche per via di queste differenze è risultato interessante condurre uno studio specifico per ciascuno di questi protocolli.

In linea generale, si può sostenere che tali strumenti siano in grado di dimostrare come si possa tentare di gestire il *cultural heritage* con un respiro molto ampio, prevedendo una disciplina più articolata e andando oltre l'iniziale approccio europeo che vedeva una prevalente attenzione solo per il settore dell'audiovisivo.

Proprio in virtù delle potenzialità implicite di questi protocolli si è ritenuto di valutarne l'efficacia e la possibilità di utilizzarli come modelli per futuri negoziati che coinvolgano importanti partner culturali.

In linea generale gli obiettivi di questo studio sono: l'analisi dell'approccio dell'Unione europea alla tematica culturale e al suo coordinamento con politiche in cui essa ha un maggiore campo d'azione per via di una più forte competenza, ma anche la valutazione dell'impatto che strumenti nati – in un primo momento – con un'ottica prevalentemente commerciale possono ad oggi avere per diffondere le diverse culture e allo stesso tempo tutelarle attraverso una maggiore condivisione globale.

Prendendo avvio da ciò, sarà, quindi, condotta l'analisi per individuare i punti focali dei vari accordi di ultima generazione che, seppur ciascuno in maniera differente, contribuiscono a creare un sistema di salvaguardia e condivisione.

In definitiva l'interrogativo di massima che ruota attorno alla ricerca è il seguente: è ancora possibile, e soprattutto adeguato, parlare di contrasto tra commercio e cultura? Oppure, anche grazie all'impegno dell'UE, la tematica del rispetto e della promozione del *cultural heritage* si sta innestando nelle fondamenta della *trade policy* dell'Unione?

CAPITOLO I

LA TRADE POLICY DELL'UNIONE EUROPEA E GLI ACCORDI PREFERENZIALI DI NUOVA GENERAZIONE

SOMMARIO: 1 Introduzione. - 2. La disciplina delle competenze tra Unione europea e Stati membri. - 3. L'integrazione europea tra mercato e valori: tappe e trasformazioni dei Trattati fondativi. - 4. La politica commerciale comune: fondamenti, evoluzione. - 4.1. Il ruolo del Parlamento europeo: sviluppi storici. - 4.2 L'introduzione del settore degli investimenti esteri diretti tra le competenze esclusive dell'Unione europea. - 5. Gli accordi di nuova generazione dell'Unione europea. - 5.1. I capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile (*Trade and Sustainable Chapters, TDS Chapters*). - 6. Conclusioni

1. Introduzione

La politica commerciale comune dell'Unione Europea rappresenta uno dei mezzi più potenti attraverso i quali l'UE proietta la propria influenza economica e politica sulla scena mondiale⁶².

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, l'Unione ha consolidato il proprio ruolo come attore globale in materia di commercio, acquisendo la competenza esclusiva sugli investimenti esteri diretti e rafforzando in maniera considerevole il potere del Parlamento europeo nella conclusione di accordi internazionali con paesi terzi⁶³. Questa evoluzione, raggiunta con

⁶² Sin dal primo momento si ritenne infatti di dover creare una collaborazione in materia di commercio per avere una base solida su cui avviare il processo di integrazione europea. Per approfondimenti in merito si veda *ex multis*: M. GILBERT, *op. cit.*; R. BARATTA, A. TIZZANO, *Op. cit.*; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, L. MELLACE, *op. cit.*; R. ADAM E A. TIZZANO, *op. cit.*; P. MENGOZZI E C. MORVIDUCCI, *op. cit.*; R. BARATTA, *op. cit.*; G. STROZZI E R. MASTROIANNI, *op. cit. Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*; G. STROZZI E R. MASTROIANNI, *op. cit. Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*; L. DANIELE, *op. cit.*; G. KÜBEK, *op. cit.*

⁶³ Sul tema *ex multis* F. BESTAGNO, *La politica commerciale comune*, in *L'azione esterna dell'Unione europea*, a cura di M.E. BARTOLONI e S. POLI, 2011, pp.111-141; P. BARATTA, *La politica commerciale comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2012, pp. 403ss.; C. GAMBINO, *Diritto dell'Unione europea e commercio internazionale: le competenze esterne alla prova delle relazioni economiche con i partner asiatici*, 2024, Wolters Kluwer, Milano; M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in *EU After Lisbon*, a cura di A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY, Oxford University Press, 2012, p. 302ss.; A. LANG, *Articoli 205-207 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F.

l'introduzione di diversi trattati, ha reso l'UE una protagonista centrale nelle relazioni economiche internazionali, in grado di definire standard e promuovere valori attraverso la sua rete di accordi preferenziali e di partenariati strategici.

Uno degli sviluppi più significativi nella politica commerciale dell'UE è stata l'introduzione negli accordi di nuova generazione di aspetti innovativi che ne hanno ampliato la portata⁶⁴. Infatti, tali accordi, vanno oltre la semplice riduzione delle barriere tariffarie, integrando nuovi ambiti come la protezione degli investimenti, i servizi, la proprietà intellettuale e il commercio elettronico, includendo al contempo capitoli su sviluppo sostenibile, diritti umani e tutela ambientale. In questo contesto, la politica commerciale non è più vista come uno strumento meramente economico, ma come un veicolo per promuovere principi etici e valori globali.

L'Unione Europea ha perseguito una strategia di negoziazione grazie alla quale è stata in grado di giungere ad accordi commerciali con partner strategici in tutto il mondo.

POCAR e M. BARUFFI, CEDAM, 2014; A. CALIGIURI, *Commento all'art. 207 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, 2014, pp. 1706 ss.; S. GSTÖHL E D. HANF, *The EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context*, in *European Law Journal*, volume 20 issue 6, pp. 733ss; D. KLEIMANN E J. HILLMAN, *Trading Places: The New Dynamics of EU Trade Policy Under the Treaty of Lisbon*, in *Economic Policy Paper Series*, 2010, pp. 1-13 e reperibile sul sito <https://ssrn.com/abstract=1699307>.

⁶⁴ Cfr. C. NOVI, *Il ruolo degli Stati membri negli accordi di libero scambio di nuova generazione dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p.66; P. ACCONCI, *La cooperazione nel campo normativo negli accordi in materia di commercio internazionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto del Commercio internazionale*, 2016;

Gli accordi con paesi come la Corea del Sud⁶⁵, il Giappone⁶⁶, il Canada⁶⁷ dimostrano come l'UE miri a creare una rete di relazioni economiche che siano al contempo vantaggiose per la crescita economica e rispettose degli standard internazionali sui diritti sociali e ambientali.

Ad esempio, l'Accordo di Libero Scambio con la Corea del Sud - firmato nel 2010 - è stato uno dei primi accordi di nuova generazione dell'UE, introducendo un quadro per una cooperazione normativa e impegnando entrambe le parti a mantenere alti standard sociali e ambientali. Questo strumento ha segnato un punto di svolta, dimostrando la capacità dell'Unione di concludere accordi commerciali più ampi, complessi e ambiziosi.

Oltre all'aspetto economico, gli accordi preferenziali di nuova generazione includono clausole vincolanti su sviluppo sostenibile, che riflettono l'impegno dell'UE nella lotta al cambiamento climatico e nella promozione di pratiche commerciali rispettose dell'ambiente. Questi accordi integrano strumenti per monitorare e garantire l'effettiva applicazione degli impegni presi dalle parti in

⁶⁵ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra, firmato il 6 ottobre 2010, GU L 127 del 14 maggio 2011, p. 6. Protocollo sulla cooperazione culturale, GU L 127 del 14 maggio 2011, p. 1418. Questo Accordo è stato firmato e applicato provvisoriamente nel territorio dell'UE a seguito della Decisione del Consiglio n. 2011/265/UE del 16 settembre 2010 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 127/1 del 14 maggio 2011, p. 1. Si veda la relativa Decisione (Ue) n. 2015/2169 del Consiglio del 1° ottobre 2015 relativa alla conclusione dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 307 del 25 novembre 2015, p. 2.

⁶⁶ Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, GU L 330 del 27.12.2018, pp. 3–899 e relativa Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2018 relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (2018/1907/UE), GU L 330, 27.12.2018, pp. 1–2.

⁶⁷ Accordo economico commerciale e globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, GU L 11, 14.1.2017, pp. 23–1079 e relativa Decisione del Consiglio del 28 ottobre 2016 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2017/37/UE) GU L 11, 14.1.2017, p. 1–2 integrata dalla Decisione del Consiglio del 28 ottobre 2016 relativa all'applicazione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2017/38/UE), GU L 11, 14.1.2017, p. 1080–1081.

materia di sostenibilità, come il ricorso a meccanismi di risoluzione delle controversie e l'istituzione di forum dedicati al monitoraggio delle questioni ambientali e lavorative. L'inclusione di queste disposizioni mostra l'ambizione dell'UE di combinare competitività economica e responsabilità sociale, in linea con i suoi valori fondanti e con le aspettative dei cittadini europei.

In questo contesto, la protezione degli investimenti esteri diretti è diventata una priorità centrale nella politica commerciale comune. Gli investimenti sono stati a lungo regolati da accordi bilaterali sugli investimenti (*BITs*) stipulati tra i singoli Stati membri e paesi terzi. Tuttavia, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, questa competenza è stata trasferita all'UE, che ha iniziato a includere nei propri accordi commerciali capitoli specifici dedicati alla protezione degli investimenti.

Ciò ha comportato una ridefinizione del quadro normativo per garantire che gli interessi degli investitori europei siano tutelati senza compromettere il diritto sovrano degli Stati di regolamentare in settori chiave come la salute, l'ambiente e la sicurezza pubblica. Un'importante innovazione è stata l'introduzione del sistema giurisdizionale per gli investimenti (*Investment Court System, ICS*), che ha sostituito i tradizionali meccanismi di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati (*Investor-State Dispute Settlement, ISDS*), offrendo un sistema più trasparente e basato su criteri di responsabilità pubblica.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha svolto un ruolo determinante nel delineare l'ambito di applicazione della politica commerciale comune, chiarendo le competenze dell'Unione e risolvendo questioni giuridiche fondamentali. La giurisprudenza della Corte ha contribuito a chiarire il quadro giuridico entro cui l'UE può negoziare e concludere accordi commerciali, garantendo che tali accordi siano coerenti con i diritti fondamentali e con i valori dell'Unione. Le sentenze della Corte hanno inoltre rafforzato il principio di autonomia del diritto dell'UE, affermando che il diritto comunitario, inclusi i diritti fondamentali, prevale sugli obblighi internazionali se questi ultimi sono in conflitto con i valori dell'Unione.

In sintesi, la politica commerciale dell'Unione Europea è oggi uno strumento essenziale non solo per promuovere la crescita economica e la competitività globale, ma anche per portare avanti i valori posti dal Trattato di Lisbona alla base dell'azione internazionale dell'Unione. Gli accordi preferenziali di nuova generazione testimoniano l'ambizione dell'UE di esercitare una leadership commerciale che integri sviluppo economico, protezione dei diritti umani e sostenibilità ambientale, creando un nuovo paradigma per le relazioni economiche internazionali.

2. La disciplina delle competenze tra Unione europea e Stati membri

Il sistema delle competenze dell'Unione europea, attualmente disciplinato dagli articoli 2, 3, 4 e 6 del TFUE e dagli articoli 4 e 5 TUE⁶⁸, è il risultato di un lungo processo evolutivo influenzato in modo significativo dagli sviluppi storici legati all'integrazione europea. Numerosi trattati, con impatto più o meno diretto, hanno contribuito a definire l'assetto istituzionale che regola l'attribuzione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

A fondamento del sistema europeo delle competenze si collocano tre principi essenziali: il principio di attribuzione, il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità, tutti enunciati all'art. 5 TUE. I paragrafi 1 e 2 di tale articolo stabiliscono che l'Unione può agire solo nei settori ad essa attribuiti dai Trattati, come si evince dal testo “qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri”, riaffermando quanto già previsto all'art. 4, paragrafo 1 TUE. Pertanto, ogni modifica del sistema delle competenze richiede una revisione formale dei Trattati, secondo quanto previsto dall'art. 48 TUE.

Il principio di attribuzione si articola su due livelli: verticale e orizzontale. La dimensione verticale attiene alla ripartizione tra competenze dell'UE e degli Stati

⁶⁸ Si vedano *ex multis*: F. POCAR, M.C. BARUFFI, *op. cit.*; M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN, *op. cit.*; D. CHALMERS, G. DAVIES E G. MONTI, *op. cit.*; C. BARNARD & S. PEERS, *op. cit.*; A. ARNULL, *op. cit.*; C. BOUTAYEB, *op. cit.*; J. P. JACQUÉ, *op. cit.*

membri⁶⁹ mentre quella orizzontale riguarda la ripartizione dei poteri tra le istituzioni europee⁷⁰. In quest'ultimo caso, è l'art. 13, par. 2 TUE a chiarire che ciascuna istituzione agisce nei limiti dei poteri conferiti dai Trattati, in coerenza con il principio dell'equilibrio istituzionale.

Tale principio svolge anche una funzione preventiva dei conflitti di competenza: quando l'UE detiene competenza esclusiva su una materia, agli Stati membri è precluso qualsiasi intervento normativo. Al contrario, in ambito di competenza concorrente, gli Stati possono legiferare fintanto che l'Unione non sia intervenuta.

La Corte di giustizia ha definito il principio di attribuzione come una "caratteristica essenziale" dell'ordinamento dell'Unione, sottolineandone la centralità anche nella compatibilità con il diritto internazionale, come dimostrato dal parere sull'adesione alla CEDU⁷¹. In quell'occasione i giudici hanno rimarcato come per valutare se vi sia conciliabilità si debba controllare che

“le condizioni alle quali i Trattati subordinano l’adesione mirano, in modo particolare, a garantire che quest’ultima non incida sulle caratteristiche specifiche dell’Unione e del diritto dell’Unione” e ancora “a questo proposito occorre ricordare che tra queste caratteristiche figurano quelle relative alla struttura costituzionale dell’Unione, che si riflette nel principio di attribuzione delle

⁶⁹ L'Unione, per poter agire in maniera conforme ai Trattati, deve essere stata autorizzata a farlo da questi ultimi e questo aspetto è valido sia sul piano interno che su quello esterno, e quindi per l'esercizio della sua azione internazionale.

⁷⁰ Il conferimento delle competenze è molto preciso; sono indicati gli organi che hanno la prerogativa di emanare determinati atti, gli obiettivi da raggiungere, il tipo di atto da adottare e le procedure da seguire. Tale caratteristica si ricollega ad un altro principio fondamentale a livello europeo, l'equilibrio istituzionale secondo cui ogni istituzione ha ruoli e compiti ben definiti che deve perseguire in maniera coerente e leale.

⁷¹ Si veda nel dettaglio il parere 2/13, in merito all'adesione alla Convenzione Europea dei diritti umani (ECHR II), EU:C:2014:2454, paragrafi 158 e 164-167; ancora il e il parere 1/91, EEA I, EU:C:1991:49, paragrafo 35; cfr. altresì R. SABATO, *La prospettiva dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la formazione del giudice nazionale*, in M. MAUGERI (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 589 ss.; M. PARODI, *Per un'adesione alla Cedu a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2023; M. PARODI, *Quadro costituzionale dell'Unione e nuovo progetto di adesione alla CEDU: il ricorso individuale alla Corte EDU*, in *Eurojus*, 2024, fascicolo n. 4.

competenze contemplato agli articoli 4, paragrafo 1, e 5, paragrafi 1 e 2, TUE, nonché nel quadro istituzionale definito agli articoli da 13 TUE a 19 TUE”.

Questo parere non si discosta da quanto già in precedenza sostenuto dalla stessa Corte e quindi che

“i Trattati istitutivi dell’Unione hanno instaurato un ordinamento giuridico di nuovo genere, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini”⁷².

Una volta definita la titolarità della competenza, è necessario valutare la legittimità dell'esercizio di tale competenza alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il primo, disciplinato dal par. 3 dell'art. 5 TUE, stabilisce che, nei settori non di competenza esclusiva, l'UE può intervenire solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione non possano essere conseguiti in modo soddisfacente dagli Stati membri⁷³. Introdotto dal Trattato di Maastricht⁷⁴ e rafforzato con Lisbona⁷⁵, tale principio prevede oggi meccanismi di controllo volti a garantire la sua applicazione.

Il rispetto della sussidiarietà va valutato in base all'intero atto giuridico e non solo ad alcune sue disposizioni⁷⁶. Tre sono i requisiti da considerare: la non

⁷² Per approfondire la questione si faccia riferimento al parere 1/09, relativo alla Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, EU:C:2011:123, paragrafo 65. In tale paragrafo i giudici richiamano espressamente importanti pronunce che sono alla base del sistema europeo come oggi conosciuto: le sentenze 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend & Loos, Racc. pag. 1, in particolare pag. 5, e 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa, Racc. pag. 1127, in particolare pag. 1144; parere 14 dicembre 1991, 1/91, Racc. pag. I-6079, punto 21.

⁷³ Per approfondire la questione si veda K. LENAERTS E M. DESOMER, “*Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: Values, Objectives and Means*”, in *European Law Review*, Vol. 27, No. 4, 2002, pp. 377-407.

⁷⁴ Tale Accordo ha provato ad allentare le preoccupazioni degli Stati membri in merito ad un'eventuale eccessiva ingerenza comunitaria.

⁷⁵ Con esso sono stati introdotti meccanismi di controllo per continuare a fornire nuove conferme ai Paesi membri.

⁷⁶ Tale specifica è stata fatta dalla Corte di Giustizia europea in diverse occasioni, si vedano come esempio la Causa C-84/94, *Regno Unito contro Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:431, in cui emerge per la prima volta la prerogativa europea ad intervenire in taluni casi e rispettando i principi di

esclusività della competenza; infatti, in questo caso il principio di sussidiarietà non viene preso in considerazione, la necessità dell'intervento UE – non essendo sufficienti gli sforzi compiuti a livello nazionale, e il valore aggiunto dell'azione a livello unionale, che similmente al punto precedente evidenzia la necessità che, con l'intervento europeo, si abbia un maggior successo.

In settori legati al mercato interno – e quindi all'eliminazione degli ostacoli al commercio - si presume la sussistenza del requisito di necessità e del valore aggiunto. Nonostante ciò, tuttavia, nonostante questi primi requisiti non si può ritenere in maniera automatica che il principio qui in analisi sia rispettato, come sottolineato dall'Avvocato generale Kokott nella *causa Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*⁷⁷.

Il principio di proporzionalità, previsto dal par. 4 dello stesso articolo, richiede che il contenuto e la forma dell'intervento non eccedano quanto necessario per conseguire gli obiettivi dei Trattati. A differenza della sussidiarietà, questo principio si applica anche nelle aree di competenza esclusiva, come la politica commerciale comune⁷⁸. Esso si articola in tre requisiti: a) appropriatezza, b) necessità e c) proporzionalità in senso stretto, pur se nella prassi quest'ultimo è talvolta meno valorizzato. Dal punto di vista pratico, però, spesso questi elementi sono valutati in maniera cumulativa, prestando poca attenzione alla lettera c).

Volendo passare ora all'analisi della ripartizione in senso stretto delle competenze è fondamentale l'articolo 2 TFUE. Al suo interno sono delineate le tre

sussidiarietà e proporzionalità; Causa C-508/13 *Estonia contro Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:403, paragrafo 51.

⁷⁷ Si faccia riferimento alla Causa C-358/14, *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2015:848, paragrafi 162-165.

⁷⁸ Causa T- 87/ 98, *International Potash*, EU:T:2000:221. Nello specifico *International Potash Company (IPC)*, una società attiva nella produzione e commercializzazione di potassio, ha presentato un ricorso contro il Consiglio dell'Unione europea. IPC contestava un regolamento che imponeva dazi antidumping sulle importazioni di potassio originarie della Bielorussia, della Russia e dell'Ucraina. Il Tribunale ha però respinto tale ricorso; dalla valutazione effettuata il principio di proporzionalità è stato rispettato dal Consiglio sia in merito alla necessità delle misure sia in relazione alla loro idoneità a raggiungere lo scopo prefissato.

Si tratta in generale di un criterio alla luce del quale valutare la legalità dell'intervento europeo ed è anche per tale motivo che si applica a tutti i tipi di competenze.

categorie di competenze: esclusive (art. 3 TFUE), concorrenti (art. 4 TFUE) e di supporto o coordinamento (art. 6 TFUE).

Le competenze esclusive riservano all'Unione l'adozione di atti vincolanti, escludendo qualsiasi intervento statale salvo autorizzazione esplicita (art. 2 TFUE).

È poi l'articolo successivo a individuare nello specifico le aree in cui si prevedono tali competenze per l'Unione europea⁷⁹.

La relazione tra UE e Stati membri prevede che questi ultimi non possano intervenire nemmeno nel caso in cui ritengano fallimentare l'operato europeo. In tale senso si è espressa la Corte nella causa *Commissione delle Comunità europee contro il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*⁸⁰ in cui la Commissione contestava al Regno Unito di non aver rispettato le disposizioni del diritto comunitario in materia di politica comune della pesca avendo introdotto alcune misure restrittive unilaterali nei confronti della pesca nelle sue acque territoriali. Nel difendere la propria posizione il Regno Unito ha evidenziato come il suo intervento fosse guidato dal principio di proporzionalità e dalla necessità di adottare misure di conservazione delle risorse. Nella sua pronuncia però la Corte ha ribadito che la gestione delle risorse ittiche rientra nella competenza della Comunità europea, e qualsiasi misura adottata unilateralmente da uno Stato membro che comprometta l'unità della politica comune della pesca sia in violazione del diritto comunitario. In particolare, al paragrafo 20 ha dichiarato che

⁷⁹ L'art. 3 TFUE individua nello specifico le aree di competenza esclusiva dell'UE indicandole al primo paragrafo. Si tratta di materie quali "a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune". Si veda F. POCAR, M.C. BARUFFI, *op. cit.*; M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN, *op. cit.*; S. WEATHERILL, *op. cit.*; D. CHALMERS, G. DAVIES E G. MONTI, *op. cit.*; C. BARNARD & S. PEERS, *op. cit.*; A. ARNULL, *op. cit.*; C. BOUTAYEB, *op. cit.*; J. P. JACQUÉ, *op. cit.*

⁸⁰ Causa C-804/79, *Commissione delle Comunità europee contro il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*, ECLI:EU:C:1981:93, paragrafo 20.

“[...] va radicalmente scartata l’idea che la summenzionata carenza abbia avuto la conseguenza di restituire agli Stati membri la competenza e la libertà d’azione unilaterale in questo settore”.

Emerge quindi che l’eventuale intervento statale deve essere autorizzato dall’Unione stessa. È possibile che ciò accada in situazioni dove l’Unione non sia autorizzata a prendere parte in quanto organizzazione internazionale e, seppur si ricada in una delle competenze esclusive, si vede costretta ad autorizzare gli Stati membri ad agire nel proprio interesse⁸¹.

Una particolare attenzione va riservata alle competenze esterne dell’UE in materia di trattati internazionali⁸². Il parere 2/15⁸³ della Corte ha chiarito che, una volta che un accordo internazionale concluso dall’Unione entra in vigore, ogni autorizzazione concessa agli Stati membri a operare in quel settore viene meno⁸⁴.

Nello specifico la Commissione aveva chiesto di chiarire se l’Unione europea avesse la competenza richiesta per firmare e concludere da sola l’accordo di libero scambio con la Repubblica di Singapore. Nel fornire tale parere i giudici, ai paragrafi 249 e 250, hanno affermato che

“[...] l’Unione è competente ad approvare, da sola, una disposizione di un accordo da essa concluso con uno Stato terzo, la quale stabilisca che gli impegni in materia di investimenti diretti contenuti in accordi bilaterali precedentemente conclusi tra Stati membri dell’Unione e detto Stato terzo devono, a partire

⁸¹ Per queste ipotesi non si tratta di una vera e propria delega di competenza ma gli Stati membri agiscono rappresentando l’UE e i suoi interessi. In merito si evidenzia F. ERLBACHER, *Recent Case Law on External Competences of the European Union: Ways to allow Member States to embrace their Own Treaty* (CLEER Working Paper 2017/2), pag. 21; M. CREMONA, *Member States as Trustees of the Union Interest: Participating in international agreements on behalf of the European Union in A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, A. ARNULL ET AL (a cura di), Oxford University Press, 2011.

⁸² Maggiori dettagli sul tema saranno forniti nel capitolo successivo.

⁸³ Cfr. la domanda di parere ai sensi dell’articolo 218, paragrafo 11, TFUE – Conclusione dell’accordo di libero scambio tra l’Unione europea e la Repubblica di Singapore – Ripartizione delle competenze tra l’Unione europea e gli Stati membri; ECLI:EU:C:2017:376.

⁸⁴ Cfr. Parere 2/15 del 16 maggio 2017, Parere emesso ai sensi dell’articolo 218, paragrafo 11, TFUE – Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e la Repubblica di Singapore, ECLI:EU:C:2017:376.

dall'entrata in vigore di tale accordo concluso dall'Unione, considerarsi sostituiti da quest'ultimo" e, ancora,

“[...] agli Stati membri è vietato, salvo autorizzazione concessa dall'Unione, adottare atti che producano effetti giuridici nei settori rientranti in una competenza esclusiva dell'Unione. [...] Per contro, una volta che un accordo siffatto tra l'Unione e il citato Stato terzo sia entrato in vigore, detta autorizzazione viene meno”.

Tale decisione si fonda sull'art. 3, par. 2 TFUE, che individua tre ipotesi in cui l'Unione acquisisce competenza esclusiva nella conclusione di accordi internazionali: quando un atto interno lo prevede; quando è necessario per esercitare una competenza internamente; o quando l'accordo incide su norme comuni o ne altera la portata (cd. dottrina ERTA).

Nel primo caso si tratta di un'ipotesi che è stata evidenziata dalla Corte di giustizia all'interno del parere 1/94 secondo cui

“la Comunità, allorché ha incluso nei suoi atti legislativi interni clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di paesi terzi o ha conferito espressamente alle proprie istituzioni una competenza a negoziare coi i paesi terzi, acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente a suddetti atti”⁸⁵.

Anche la seconda ipotesi ha origine giurisprudenziale. Deriva, infatti, da quanto indicato all'interno del parere 1/76, dove la Corte di giustizia ha chiarito che

“la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi deriva comunque, implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'Accordo

⁸⁵ Parere 1/94 WTO paragrafo 95. Per approfondimenti sul tema si veda P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, 2011.

internazionale sia, come nel caso in esame, necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità”⁸⁶.

L’ultima casistica individuata è quella che riguarda la possibile influenza che il Trattato internazionale potrebbe avere sulle norme comuni o sulla loro portata. Anche qui sono stati i giudici europei a fornire gli strumenti iniziali per elaborare quest’ipotesi; nello specifico si tratta della sopracitata *ERTA doctrine*⁸⁷. Con tale terminologia si fa riferimento a quanto è emerso nella causa 22/70⁸⁸ in cui è stato espressamente statuito che

⁸⁶ Parere 1/76 paragrafo 4. Vedi anche pronunce più recenti come parere 1/94 WTO, paragrafo 87 e Causa 467/98 *Commissione contro Danimarca (Open Skies)*, EU:C:2002:625, paragrafo 56 e seguenti. In queste pronunce più recenti la Corte ha rimarcato la necessità di un’evidente connessione tra gli obiettivi di politica interna e l’Accordo di investimento. Vedi anche Causa C-114/12, *Broadcasting Organizations*, paragrafo 67.

⁸⁷ Si tratta di quanto espressamente individuato a seguito dell’importante pronuncia *AETS* (Sentenza della Corte del 31 marzo 1971, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, 22-70, ECLI:EU:C:1971:32) in cui i giudici, ai paragrafi 12/15 indica chiaramente che: “In mancanza di disposizioni del trattato che disciplinino esplicitamente la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel campo della politica dei trasporti — categoria alla quale l’AETS sostanzialmente appartiene — si deve aver riguardo al modo in cui il trattato nel suo complesso disciplina i rapporti con gli Stati terzi. L’art. 210 stabilisce che «la Comunità ha personalità giuridica». Questa disposizione, che si trova all’inizio della parte sesta del trattato, dedicata alle «disposizioni generali e finali», implica che, nelle relazioni esterne, la Comunità può stabilire dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per l’intera gamma degli scopi enunziati nella prima parte del trattato, di cui la sesta costituisce la prosecuzione. Onde accertare, in un caso determinato, se la Comunità sia competente a concludere accordi internazionali, si deve prendere in considerazione sia il trattato nel suo complesso, sia le sue singole disposizioni.”.

Nel delineare questa tipologia di competenze è stato considerato anche il diritto che l’UE ha a partecipare, come organizzazione internazionale, all’interno degli Accordi GATS e TRIPS, essenziali nel sistema dell’OMC, e su cui si è a lungo dibattuto. Ciò deriva dal fatto che, come ampiamente sottolineato, l’UE è anche un importante attore sulla scena globale e in quanto tale può essere coinvolta in importanti Trattati internazionali. ultimi”. Cfr. M. CREMONA, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process*, in DASHWOOD e MARESCEAU (a cura di), *Law and Practices of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, 2008, pp. 34-69; M. CREMONA, *External Relations and External Competence of the European Union*, in CRAIG e DE BURCA, *The Evolution of EU Law*, 2011, pp. 217-268; M. CREMONA, *EU External Competence: Rationales for Exclusivity*, in GARBEN e GOVAERE (a cura di), *The Division of Competences between the European Union and its Member States: Reflections on the past, present and future*, 2017, pp. 133-150; P. MENGOZZI, *The EC External Competence: From ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in POIARES e AZOULAI (a cura di), *The Past and the Future of EU Law*, 2010, pp. 213-217.

⁸⁸ Causa C-22/70 *Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1971:32. Nello specifico il testo citato è quello dei paragrafi 16/19 della sentenza.

“[...] tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere — né individualmente, né collettivamente — di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme”.

Tale giurisprudenza, è stata poi notoriamente richiamata anche più di recente nel già citato parere 2/15 inerente all’Accordo tra UE e Singapore; tra i vari passaggi la Corte al paragrafo 171 evidenzia come

“[...] in linea con tale giurisprudenza, l’articolo 216 TFUE attribuisce all’Unione la competenza a concludere, in particolare, qualsiasi accordo internazionale che «possa incidere su norme comuni o alterarne la portata»”.

Di conseguenza, tale Accordo rappresenta un nuovo importante tassello per definire ancora una volta le peculiarità della competenza esclusiva europea in caso di trattati di nuova generazione e, nello specifico, evidenzia come la politica commerciale comune sia da considerare in costante evoluzione e che i risultati di tale sviluppo ricadano comunque al suo interno e permettano, in settori ben specifici, l’intervento esclusivo dell’UE. Un’ulteriore sottolineatura di questo carattere evolutivo è stata fornita, sempre dalla Corte, nella pronuncia *Commissione c. Consiglio* del 2021⁸⁹ all’interno della quale è stata fornita un’interpretazione del concetto di politica commerciale inclusivo delle tematiche introdotte dei nuovi accordi europei.

⁸⁹ Si veda Causa C-180/20 *Commissione C. Consiglio dell’Unione europea*, ECLI:EU:C:2021:658, punto 53: “[...] le componenti principali di tale accordo, vale a dire la politica commerciale comune, il commercio dei servizi di trasporto e la cooperazione allo sviluppo, inglobano gli elementi di dialogo politico riconducibili alla PESC in esso contenuti, cosicché quest’ultima non può essere considerata come una componente distinta di detto accordo, ma ha, al contrario, un carattere accessorio rispetto alle suddette componenti principali”.

Proseguendo con l'analisi delle competenze, nel paragrafo 2 del citato art. 2 TFUE sono indicate quelle concorrenti⁹⁰ come le competenze in cui i Trattati, i cui settori specifici sono previsti all'art. 4, conferiscono all'Unione i poteri di intervenire in una determinata area in condivisione con gli Stati membri. L'intervento di questi ultimi è limitato, però, come indicato nel testo dell'articolo

“gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”.

Si tratta quindi come indicato apertamente nella norma di un tipo di competenza dinamico che si restringe o si amplia in base all'intervento europeo.

L'ultima tipologia di competenze, quelle di supporto o coordinamento, è indicata all'art. 6 TFUE⁹¹. Seppur individuate allo stesso paragrafo le due tipologie di competenze qui citate non sono esattamente identiche.

Le prime riguardano l'azione in campo economico e dell'occupazione, richiamate a loro volta nell'art. 2 par. 3 TFUE, mentre le seconde si riferiscono ad

⁹⁰ I settori che rientrano in questa categoria di competenze sono quelli indicati all'art. 4 TFUE: 1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6. 2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato. 3. Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro. 4. Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.

⁹¹ Art. 6 TFUE: L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa.

una serie di settori indicati all'art. 6 TFUE. Quando si considerano le competenze di supporto si fa riferimento a quelle dirette a “sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri” senza che l'UE però possa sostituirsi ad essi. È proprio in quest'ultima categoria che rientra la tematica culturale.

Nel sistema così delineato, la politica commerciale comune rappresenta una delle competenze esclusive più strutturate, oggi codificata all'art. 207 TFUE. La Corte, attraverso il parere *2/15 relativo all'Accordo di Libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, al paragrafo 35, nella causa C-414/11, *Daiichi Sankyo*⁹², al paragrafo 50, nella causa C-137/12, *Commissione contro Consiglio*⁹³, paragrafo 56, e nel parere *3/15*⁹⁴ del febbraio 2017 al punto 61, ha chiarito che la politica commerciale riguarda esclusivamente i rapporti con i Paesi terzi e richiede che gli atti adottati abbiano effetti diretti e immediati sul commercio.

È quindi all'interno di questo complesso panorama che si sviluppa la politica commerciale dell'Unione europea. Tale settore rientra, come evidenziato in

⁹² Per approfondire si veda la Causa C-414/11, *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520, paragrafi 50 e 51 “50. Come risulta dalla medesima disposizione, in particolare dalla sua seconda frase, secondo cui la politica commerciale comune si iscrive nel quadro dell'«azione esterna dell'Unione», tale politica riguarda gli scambi commerciali con gli Stati terzi e non quelli nel mercato interno. 51. È altresì pacifico che la mera circostanza per cui un atto dell'Unione, come un accordo concluso da quest'ultima, possa avere implicazioni sugli scambi internazionali non è sufficiente per concludere che tale atto debba essere classificato nella categoria di quelli che rientrano nella politica commerciale comune. Di contro, un atto dell'Unione rientra nella politica commerciale comune se verte specificamente sugli scambi internazionali in quanto è sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare tali scambi e sortisce su di loro effetti diretti ed immediati (parere 2/00, del 6 dicembre 2001, Racc. pag. I-9713, punto 40; sentenze del 12 maggio 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA, C-347/03, Racc. pag. I-3785, punto 75, nonché dell'8 settembre 2009, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-411/06, Racc. pag. I-7585, punto 71)”.

⁹³ Si faccia riferimento alla Causa C-137/12, *Commissione contro Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:675 dove al paragrafo 56 è statuito “A tal riguardo, come risulta dall'articolo 207, paragrafo 1, TFUE e, in particolare, dalla seconda frase di tale disposizione, a tenore della quale la politica commerciale comune rientra nell'«azione esterna dell'Unione», una siffatta politica riguarda gli scambi commerciali con gli Stati terzi e non quelli nel mercato interno (sentenza del 18 luglio 2013, *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, punto 50)”.

⁹⁴ Si veda il parere 3/15 sulla competenza a concludere il Trattato di Marrakech che al punto 61 afferma: “[...] Viceversa, un atto dell'Unione rientra in tale politica se esso verte specificamente sugli scambi internazionali in quanto è essenzialmente destinato a promuovere, agevolare o disciplinare detti scambi ed ha effetti diretti e immediati su questi ultimi”.

precedenza, nelle competenze esclusive per via della centralità che riveste all'interno dell'Unione stessa.

Il fatto che altre politiche, come ad esempio quella culturale, non siano inserite nella stessa categoria di competenza non le rende meno importanti ma pone, al contrario, una sfida ulteriore. Si tratta di riuscire a coordinare tra loro due o più politiche che non sono accumulate dall'essere della stessa tipologia ma che, ciascuna per i propri motivi, caratterizzano l'UE in quanto tale e meritano l'adeguata considerazione da parte dell'Unione stessa e dei suoi Stati membri.

3. L'integrazione europea tra mercato e valori: tappe e trasformazioni dei Trattati fondativi

Con la creazione della Comunità economica europea, i suoi fondatori si trovarono dinanzi alla scelta tra l'istituzione di una zona di libero scambio o di un'unione doganale⁹⁵. La decisione ricadde su quest'ultima. Sin da subito, però, fu chiaro che si trattasse del primo passo verso di un processo ben più ampio e in continuo divenire.

Il primo testo normativo fondante dell'attuale Unione europea è il Trattato di Roma del 1957⁹⁶, all'interno del quale, per la prima volta, venne compiuta la scelta di formare un mercato unico.

Attraverso la creazione del suddetto mercato comune, il Trattato di Roma mirava a garantire la libera circolazione di persone, merci, capitalo e servizi. A tal fine, prevedeva un periodo transitorio che si sarebbe concluso a dicembre 1969. Il

⁹⁵ A livello internazionale il GATT 1947 prevede che per riuscire a implementare l'integrazione regionale i vari Stati possano decidere di attuare sia una zona di libero scambio sia un'unione doganale. La prima ricorre quando gli Stati, tramite Accordo internazionale, si impegnano ad eliminare le barriere alla libera circolazione tra loro ma allo stesso tempo per quanto riguarda i rapporti con Paesi terzi hanno una politica commerciale indipendente. Con l'unione doganale invece viene elaborata una politica commerciale comune nei confronti dei Paesi esterni a tale unione. Si tratta quindi di una forma di integrazione più avanzata e più adatta agli obiettivi europei. Il Trattato CEE di Roma prevedeva quindi l'istituzione di un'unione doganale e nel 1970, con il perfezionamento di tale unione, iniziò ad affermarsi la natura esclusiva della politica commerciale comune della CEE.

⁹⁶ Trattato che istituisce la Comunità economica europea, GU delle Comunità europee n.152 del 13 luglio 1967.

Trattato di Roma tramite la creazione del sopracitato mercato comune voleva generare un sistema in cui potessero circolare liberamente persone, merci, capitali e servizi e per fare tutto ciò era stato previsto che vi fosse un periodo transitorio fino a fine dicembre 1969.

Sin dall'inizio si registrò una convergenza politica verso un'integrazione europea sempre più profonda. Tale tendenza, rimasta costante nel tempo, ha consentito l'implementazione progressiva del processo di unificazione, grazie all'adozione di successivi Trattati che si sono rivelati fondamentali per delineare l'UE come la conosciamo oggi.

Un momento di svolta si registrò negli anni '80, in un contesto internazionale segnato da profonde crisi economiche, come quelle che colpirono i settori del petrolio, del carbone e dell'acciaio, nonché da tensioni militari derivanti dal persistente conflitto tra Stati Uniti e Unione Sovietica. In questo quadro, si ritenne opportuno rafforzare l'integrazione europea al fine di elaborare una risposta comune e coesa a tali sfide.

Il primo trattato di revisione strutturale fu l'Atto Unico Europeo⁹⁷ del 1986, volto a rilanciare il processo d'integrazione dopo il fallimento del progetto contenuto nel Trattato Spinelli⁹⁸, mai ratificato dagli Stati membri. Con l'Atto Unico venne introdotta la procedura di codecisione, in base alla quale il Consiglio era tenuto a consultare il Parlamento prima dell'adozione di un atto. Tuttavia, questo ulteriore progresso istituzionale non risolse del tutto il cosiddetto deficit democratico, che continuava a suscitare critiche nei confronti della Comunità.

Il medesimo Trattato fissava inoltre un termine ultimo entro cui adottare le misure necessarie al completamento del mercato unico e alla piena attuazione delle

⁹⁷ Atto unico europeo, GU L 169 del 29.6.1987, pp. 1–28.

⁹⁸ Il Trattato Spinelli, conosciuto anche come Progetto di Trattato sull'Unione Europea, fu proposto nel 1984 dal Parlamento Europeo su iniziativa di Altiero Spinelli, uno dei padri fondatori dell'Europa. Spinelli, all'epoca membro del Parlamento Europeo, fu il principale promotore dell'Accordo e giocò un ruolo centrale nella sua formulazione. Tuttavia, nonostante sia stato approvato dal Parlamento i vari Stati membri, ancora molto gelosi delle proprie prerogative, non lo ratificarono e per tale motivo non entrò in vigore. Rimase però un rilevante punto di riferimento per i successivi sviluppi nel panorama europeo.

quattro libertà fondamentali: la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali.

Un anno prima, Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo avevano firmato l'Accordo di Schengen⁹⁹, volto all'eliminazione dei controlli alle frontiere. Sebbene non direttamente connesso alla politica commerciale, tale accordo – integrato nel quadro giuridico comunitario solo nel 1999 – contribuì a semplificare la logistica e la distribuzione, rafforzando così la competitività del mercato europeo.

Proseguendo con l'analisi storica, è essenziale soffermarsi sull'adozione, nel 1992, del Trattato di Maastricht¹⁰⁰, che sancì formalmente la nascita dell'Unione europea. Essa comprendeva le Comunità esistenti e introdusse due nuovi ambiti di cooperazione: la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e gli affari interni (GAI). Si delineò così una struttura a tre pilastri: le Comunità europee, la PESC e la GAI. Tuttavia, tale impianto determinò una cesura rispetto al metodo comunitario tradizionale¹⁰¹, mantenuto solo nel primo pilastro, mentre per gli altri due si optò per un approccio intergovernativo. Il Trattato di Maastricht introdusse altresì elementi di rilevanza centrale, come la politica economica e monetaria e la cittadinanza europea, oggi divenuti tratti distintivi dell'Unione.

Negli anni successivi, il processo d'integrazione proseguì con il Trattato di Amsterdam¹⁰², che portò ulteriori modifiche, tra cui l'introduzione – all'art. 6 TUE – dei valori fondamentali dell'Unione: libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani

⁹⁹ Acquis 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, GU L 239 del 22.9.2000, pp. 13–18. G. FELBERMAYR; J. GROSCHL; T. STEINWACHS, *The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement*, in *Journal of Common Market Studies* 56, no. 2 (March 2018), pp. 335-351; D. DANE, T. GIFT, *The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade*, in *World Economy*, vol. 37, no. 11, 2014, pp. 1541–57.

¹⁰⁰ Trattato sull'Unione Europea, GU C 191 del 29.7.1992, pp. 1–112.

¹⁰¹ Il metodo comunitario si distingue da quello intergovernativo tipicamente adottato nel panorama internazionale. Infatti, a differenza di quest'ultimo è caratterizzato da maggiore integrazione e sovranazionalità, permettendo decisioni collettive attraverso le istituzioni dell'UE.

¹⁰² Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, GU C 340 del 10.11.1997, pp. 1–144.

e delle libertà fondamentali. Dal punto di vista tecnico, si procedette anche alla nuova numerazione degli articoli, eliminando le disposizioni obsolete.

In tale fase di intensa evoluzione, aumentò anche il numero degli Stati membri: dai sei originari si passò a quindici alla vigilia del nuovo millennio. In seguito alla dissoluzione del blocco sovietico, molti Stati dell'Europa orientale presentarono domanda di adesione, rendendo necessaria una revisione delle procedure di allargamento¹⁰³.

Dato il delicato periodo storico si ritenne necessario considerare nuovamente la procedura d'adesione in quanto proprio a fine anni '90 a seguito della dissoluzione del blocco sovietico numerosi Stati dell'est chiesero di poter aderire al progetto europeo.

Fu in questo contesto che, nei primi anni 2000, venne adottato il Trattato di Nizza¹⁰⁴. Tuttavia, le riforme in esso contenute si rivelarono più limitate del previsto. Ciò portò, nel 2003, alla convocazione della "Convenzione per l'avvenire dell'Europa"¹⁰⁵, che sfociò nella redazione di un Trattato Costituzionale volto a sostituire l'intero impianto normativo esistente. Nonostante la firma unanime da parte degli Stati membri, la mancata ratifica da parte di Francia e Paesi Bassi ne impedì l'entrata in vigore¹⁰⁶.

Le difficoltà derivavano da diversi fattori, tra cui la complessità del testo e il timore, diffuso in molti Stati, di una progressiva perdita di sovranità nazionale, in favore di una struttura federale assimilabile a quella statunitense. Come già accaduto per il Trattato Spinelli, i Paesi membri non si mostrarono pronti a una cessione di sovranità così marcata.

¹⁰³ Nel 1973 hanno aderito Danimarca, Irlanda e Regno Unito, nel 1981 la Grecia, nel 1986 Portogallo e Spagna mentre nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia.

¹⁰⁴ Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, GU C 80 del 10.3.2001, pp. 1-87.

¹⁰⁵ Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Adottato per consenso dalla Convenzione europea a Roma. Trasmesso al Presidente del Consiglio europeo a Roma, 18 luglio 2003, (2003/C 169/01).

¹⁰⁶ Entrambi gli Stati stabilirono di utilizzare il referendum popolare per la scelta della ratifica della Costituzione e il popolo decise di votare contro tale ratifica.

A seguito di questo insuccesso, si optò per un nuovo strumento giuridico: il Trattato di Lisbona¹⁰⁷. Pur non avendo carattere costituzionale, esso recepì molte delle innovazioni contenute nella Costituzione europea, escludendo però gli aspetti più controversi.

Anche il processo di ratifica del Trattato di Lisbona fu complesso. In Irlanda, il primo referendum popolare ebbe esito negativo, rendendo necessarie garanzie specifiche da parte dell'UE su tematiche particolarmente sensibili. Solo dopo tali rassicurazioni, un secondo referendum confermò l'adesione al Trattato. In Germania, la Corte costituzionale sollevò dubbi di compatibilità tra il Trattato e la Legge fondamentale tedesca. Si ritenne necessario rafforzare il ruolo del Bundestag e dei parlamenti nazionali per superare tali perplessità e procedere alla ratifica.

Il Trattato di Lisbona ha mantenuto la distinzione tra il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), pur garantendo unitarietà dal punto di vista giuridico. Ha inoltre sancito la cessazione della Comunità europea, lasciando come unico soggetto giuridico l'Unione europea.

Tuttavia, la coesistenza di due trattati primari ha reso il quadro normativo potenzialmente più complesso, poiché una medesima materia può risultare disciplinata da disposizioni contenute in entrambi i testi.

Le innovazioni introdotte da Lisbona non si sono limitate al profilo istituzionale o alle competenze. L'aspetto più significativo è rappresentato dal superamento della visione esclusivamente economica dell'Unione, grazie alla centralità attribuita ai valori e agli obiettivi intrinseci espressi nell'art. 21 TUE¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, GU C 306 del 17.12.2007, p. 1–271.

¹⁰⁸ Articolo 21 TUE: 1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite. 2. L'Unione

Tale disposizione, modificata dal Trattato di Lisbona, contiene sia i principi ispiratori sia le finalità dell'azione esterna dell'UE. I principi si rifanno all'art. 2 TUE, che elenca i valori fondamentali dell'Unione, confermando che questi devono guidare sia l'azione interna sia quella esterna.

Il paragrafo 2 dell'art. 21 TUE elenca gli obiettivi dell'azione esterna: alcuni di portata generale - quelli previsti alle lettere a), b), e h) - mentre altri si riferiscono più nello specifico a politiche ben determinate.

Attraverso questa norma, l'Unione si impegna a sviluppare una politica estera e commerciale orientata allo sviluppo sostenibile, alla protezione ambientale, al rispetto dei diritti umani e ad altri valori fondamentali citati all'interno della disposizione.

definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale. 3. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine.

Per approfondimenti sul tema si vedano *ex multis* P. LEINO, *The Journey Towards All that is Good and Beautiful: Human Rights and "Common Values" as Guiding Principles of EU Foreign Relations Law*, in *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, (a cura di) M. CREMONA, E. SPAVENTA, B. DE WITTE, C. HERRMANN, PROFESSOR R. A. WESSEL, D. THYM, A. DASHWOOD, P. KOUTRAKOS, P. LEINO-SANDBERG, AND C. HILLION, 2008, pp. 259-289; per uno studio più approfondito di ogni principio si può fare riferimento a S. OETER, *Article 21: The Principles and Objectives of the Union's External Action*, in *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, (a cura di) H. BLANKE E S. MANGIAMELLI, 2013, pp. 842-850.

4. La politica commerciale comune: fondamenti, evoluzione, prospettive

In un primo momento, il cardine della politica commerciale dell'attuale Unione era rappresentato dall'art. 113 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE). Tale disposizione, nel corso degli anni, è stata oggetto di numerose modifiche introdotte dai trattati successivi, nel quadro del progressivo processo di integrazione europea descritto nel paragrafo precedente. Oggi, il suo contenuto è confluito nell'art. 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Un ruolo determinante nella ridefinizione della disciplina in materia commerciale è stato svolto dal Trattato di Lisbona, grazie al quale le competenze dell'Unione in settori quali il commercio, gli investimenti e, in generale, le relazioni economiche esterne sono state sensibilmente ampliate.

Come già accennato, l'art. 3 TFUE include la politica commerciale comune tra le competenze esclusive dell'Unione. La portata di tale competenza è stata tuttavia oggetto di un'evoluzione significativa, anche per effetto di importanti pronunce giurisprudenziali. In origine, essa era ritenuta circoscritta agli aspetti più strettamente legati allo scambio di merci; in seguito, però, l'ambito di applicazione è stato esteso a settori quali i servizi e la proprietà intellettuale, in risposta ai cambiamenti intervenuti nel contesto globale e alle trasformazioni del commercio internazionale.

A tale proposito, il parere 1/94 della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha rappresentato una tappa fondamentale. La Commissione domandava se fosse di competenza esclusiva dell'Unione la conclusione di accordi internazionali in materia di servizi (GATS) e proprietà intellettuale (TRIPS). La Corte ha stabilito che la politica commerciale poteva includere i servizi solo nella misura in cui si trattasse di prestazioni transfrontaliere (*mode 1* del GATS), escludendo le situazioni in cui vi fosse movimento di persone fisiche o giuridiche. In materia di TRIPS, è stata riconosciuta la competenza esclusiva solo per quegli aspetti volti a impedire l'immissione in libera pratica di merci contraffatte.

Per le materie non rientranti in tali casistiche, era necessario ricorrere a uno strumento giuridico di natura mista, comportando dunque la partecipazione congiunta dell'Unione e degli Stati membri. Questa soluzione, seppur rispettosa del principio di attribuzione delle competenze, rendeva la procedura decisamente più articolata e complessa.

Con l'adozione del Trattato di Amsterdam, l'art. 113 TCEE fu riformulato e trasfuso nell'art. 133 TCE, che conferiva al Consiglio dei ministri la possibilità, mediante deliberazione all'unanimità, di estendere le disposizioni ivi contenute anche agli accordi relativi a servizi e proprietà intellettuale. In seguito, il Trattato di Nizza rafforzò ulteriormente tale assetto, estendendo espressamente la disciplina anche agli scambi di servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale con un'ulteriore modifica al paragrafo 5.

I paragrafi 6 e 7 dell'art. 133 TCE introdussero disposizioni rilevanti: il primo qualificava la competenza in settori specifici – come i servizi culturali, audiovisivi, didattici, sociali e sanitari – come competenza “ripartita” tra Stati membri e Comunità, richiedendo quindi accordi misti; il secondo prevedeva che, per includere nella politica commerciale accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale non già coperti dal par. 5 di cui sopra, fosse necessaria una decisione unanime del Consiglio.

La Corte ha ulteriormente chiarito i contorni della competenza esclusiva in materia commerciale nella causa C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA*, affermando che un atto rientra nella politica commerciale comune:

“solo se verte specificamente sugli scambi internazionali in quanto sia sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi commerciali ed abbia effetti diretti ed immediati sul commercio o gli scambi dei prodotti interessati” (paragrafo 75).

Ad oggi, oltre all'art. 207 TFUE, l'intera Parte V del TFUE – dedicata all'azione esterna dell'Unione – risulta centrale per comprendere la politica

commerciale. Tale Parte è composta da sette titoli e si fonda sull'art. 205 TFUE, che funge da raccordo tra i principi generali enunciati nel TUE e le regole sostanziali contenute nel TFUE.

L'art. 21 TUE, in combinato disposto con l'art. 3, par. 5 TUE, enuncia i principi che guidano l'azione dell'UE sulla scena internazionale. I valori richiamati (democrazia, diritti umani, Stato di diritto, rispetto del diritto internazionale) trovano riscontro anche nelle disposizioni della Parte V del TFUE. Il par. 3 dell'art. 21 TUE, inoltre, impone all'Unione di assicurare coerenza tra le varie componenti dell'azione esterna e tra quest'ultima e le politiche interne.

Questi principi si riflettono nei numerosi accordi internazionali conclusi dall'UE, i quali qualificano spesso tali valori come "elementi essenziali".

Le istituzioni europee godono di un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione di tali politiche, come riconosciuto dalla CGUE nelle cause *Germania c. Consiglio*¹⁰⁹ e *Odigitria*¹¹⁰, ove si afferma che "[...] le istituzioni della Comunità godono di un ampio potere discrezionale, nel settore delle relazioni economiche esterne della Comunità [...]".

Tuttavia, l'esercizio di tale discrezionalità deve avvenire nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione. A tal proposito, nella causa *Polisario*¹¹¹, la Corte ha rilevato che il Consiglio non aveva adeguatamente considerato tutti gli elementi rilevanti, in violazione del principio di buona amministrazione.

Nel quadro della strategia "*Trade for all*"¹¹² del 2015, la Commissione ha promosso l'integrazione dei valori dell'UE (diritti umani, sviluppo sostenibile, Stato di diritto) nella politica commerciale e di investimento, con l'obiettivo di sostenere anche la crescita nei Paesi in via di sviluppo.

¹⁰⁹ Con questi termini ci si riferisce alla Causa C-122/95, Repubblica federale di Germania contro Consiglio dell'Unione europea, ECLI:EU:C:1998:94.

¹¹⁰ Causa T-572/93, *Odigitria* AAE contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, ECLI:EU:T:1995:131.

¹¹¹ Causa T-512/12, *Polisario*, ECLI:EU:T:2015:953.

¹¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Trade for All Towards a more responsible trade and investment policy*, Brussels, 14.10.2015 COM(2015) 497 final.

È in questo contesto che la CGUE, nella causa *Kadi*¹¹³, ha affermato che il primato del diritto internazionale non si estende al diritto primario dell'Unione, in particolare per quanto riguarda i diritti fondamentali. Le norme internazionali devono quindi essere compatibili con l'ordinamento dell'UE per poter essere validamente attuate.

L'art. 206 TFUE (ex art. 131 TCE), sebbene di natura programmatica, definisce gli obiettivi dell'Unione nel settore commerciale: promuovere lo sviluppo armonioso del commercio mondiale, ridurre le barriere agli scambi e favorire gli investimenti diretti esteri.

Il successivo 207 TFUE, al par. 1, individua l'ambito di applicazione della politica commerciale comune tramite un elenco – meramente esemplificato come emerge dall'utilizzo dei termini “in particolare” – che fa eccezione per gli accordi in materia di trasporti soggetti invece al Titolo VI. Per rientrare all'interno dell'applicazione di questa disposizione, però, non è sufficiente che vi siano implicazioni di tipo generico in materia di commercio internazionale.

È indispensabile che le misure prese in considerazione siano in maniera ben specifica relative al commercio internazionale e ciò è stato espressamente confermato dalla giurisprudenza della CGUE.

Infatti, quest'ultima all'interno delle già citate sentenze *Daiichi Sankyo*, *Commissione contro Consiglio* del 2012 e *Commissione contro Consiglio* del 2015 ha espressamente dichiarato che:

“la mera circostanza che un atto dell'Unione possa avere talune implicazioni sugli scambi internazionali non è sufficiente per concludere che tale atto debba essere classificato nella categoria di quelli che rientrano nella politica commerciale comune. Per contro, un atto dell'Unione rientra in tale politica se verte specificamente sugli scambi internazionali in quanto è sostanzialmente destinato a

¹¹³ Causa C-402/05 P& C-415/05 *P. Kadi and Al Barakaat*, ECLI:EU:C:2008:461, paragrafo 308.

promuovere, facilitare o disciplinare tali scambi e sortisce su di loro effetti diretti ed immediati”¹¹⁴.

Il par. 2 costituisce la base giuridica per l’adozione di atti autonomi in materia commerciale mentre il successivo prevede che per le negoziazioni di accordi con Paesi terzi o organizzazioni internazionali si debba fare riferimento all’art. 218 TFUE¹¹⁵ per quanto compatibile, secondo il paragrafo 1, con le disposizioni particolari dell’articolo. Così facendo si è delineata la procedura da seguire per giungere ad accordi internazionali. In sostanza, l’art. 218 TFUE stabilisce che il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, autorizzi l’apertura dei negoziati (parr. 2 e 3). Il ruolo di negoziatore è attribuito alla Commissione, e come ribadito dall’art. 207, par. 3. Il Consiglio può impartire direttive (par. 4), ma secondo la giurisprudenza – *Commissione c. Consiglio*¹¹⁶ – queste non hanno carattere vincolante. Nello specifico la Corte al punto 88 della sua sentenza ha dichiarato che “tale carattere vincolante delle posizioni stabilite dal comitato speciale, o, eventualmente, dallo stesso Consiglio, è contrario all’articolo 218, paragrafo 4, TFUE”.

Una volta siglato, l’accordo non produce effetti giuridici fino all’autorizzazione formale da parte del Consiglio tramite decisione (art. 218, parr. 5-6), momento che segna l’impegno giuridico internazionale dell’Unione¹¹⁷.

Quanto al commercio dei servizi, la sua inclusione nella politica commerciale è avvenuta con il Trattato di Nizza e ha trovato conferma nel parere 1/08¹¹⁸ della

¹¹⁴ Causa C-137/12, *Commissione contro Consiglio*, paragrafi 57-8; ancora, Causa C-389/15, *Commissione contro Consiglio (Trattato di Lisbona)*, EU:C2017:798, paragrafo 51.

¹¹⁵ Per un’analisi più approfondita delle varie fasi negoziali si può considerare M. E. BARTOLONI, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in *L’azione esterna dell’Unione europea*, M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), 2021, pp. 53-78.

¹¹⁶ Si consideri la causa C-425/13, *Commissione europea contro Consiglio dell’Unione europea*, ECLI:EU:2015:483.

¹¹⁷ I dettagli del ruolo del Parlamento europeo saranno forniti nel paragrafo successivo.

¹¹⁸ Per approfondimenti si faccia riferimento al parere 1/08, *General Agreement on Trade in Services (GATS)*, ECLI:EU:C:2009:739, paragrafo 119. Per quanto riguarda il settore dei servizi, all’interno del GATS sono previsti quattro diversi modi in cui sono offerti. È stato grazie al parere 1/94 che la

CGUE, che ha riconosciuto la competenza esclusiva dell'Unione anche per i mode 2 e 4 del GATS. Come chiaramente indicato nel paragrafo 119 della pronuncia

“dall’art. 133, n. 5, primo comma, CE, disposizione introdotta dal Trattato di Nizza, deriva che la Comunità si trova ormai investita della competenza a concludere, a titolo della politica commerciale comune, accordi internazionali relativi agli scambi di servizi effettuati nelle modalità 2-4, ai sensi dell’Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) [...]”.

A seguito dell’introduzione del Trattato di Lisbona sono venute meno le distinzioni tra commercio e servizi e, quindi, anche la disciplina specifica dell’art. 133 paragrafi 5 e 6 prevista con il Trattato di Nizza.

Anche gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale sono un tema che, almeno inizialmente, non ha trovato spazio all’interno del diritto primario. Al termine dell’Uruguay Round e la conseguente conclusione dell’Accordo TRIPS questi diritti sono stati oggetto di controversia e su di essi la Corte di giustizia si è pronunciata nel - più volte citato - parere 1/94 grazie al quale tali diritti sono gradualmente stati introdotti all’interno della politica commerciale.

Pertanto, ad oggi il primo paragrafo dell’art. 207, come modificato dal Trattato di Lisbona, prevede che la politica commerciale si basi su principi uniformi anche in tema di proprietà intellettuale.

Subito dopo tali innovazioni i giudici europei hanno avuto la possibilità, con la sopramenzionata pronuncia *Daiichi*, di specificare l’ambito di tale previsione: è stato così dichiarato che l’UE, a seguito delle modifiche avutesi durante il processo d’integrazione, gode di competenza esclusiva in materia commerciale per tutto l’Accordo TRIPS e lo stesso vale per la normativa in altri accordi internazionali o in atti interni dell’UE.

CGUE ha deciso, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, che solo il *mode 1* ricadesse all’epoca all’interno della politica commerciale.

In conclusione, l'evoluzione della politica commerciale comune rappresenta uno degli esempi più emblematici del progressivo rafforzamento dell'integrazione europea e dell'estensione delle competenze dell'Unione in ambito esterno. Da una visione originariamente limitata agli scambi di merci, si è giunti a un concetto ampio e dinamico che include servizi, investimenti e proprietà intellettuale, in linea con le trasformazioni e le sfide del commercio globale.

Il ruolo della Corte di giustizia è stato cruciale nel chiarire i confini di tale competenza esclusiva, contribuendo a rafforzare l'autonomia dell'Unione nella stipula di accordi internazionali. Al tempo stesso, la politica commerciale si è sempre più intrecciata con i valori fondanti dell'Unione, confermandosi non solo come strumento economico, ma anche come veicolo di promozione dei diritti umani, dello sviluppo sostenibile e dello Stato di diritto nel contesto globale.

In un simile contesto è necessario esaminare altresì il ruolo di un ulteriore importante attore, il Parlamento europeo, che ha visto un progressivo aumento dei poteri conferitigli permettendo un conseguente incremento della democraticità all'interno del sistema europeo. Per via della sua centralità questo argomento sarà affrontato nel paragrafo seguente.

4.1. Il ruolo del Parlamento europeo: sviluppi storici

Il Parlamento europeo è probabilmente l'istituzione europea che, nel corso del processo d'integrazione, ha visto i propri poteri maggiormente ampliati. Per questo motivo prima di giungere allo stato attuale delle cose è bene ripercorrere le principali tappe principali¹¹⁹.

Con l'istituzione della CECA, agli albori dell'odierna UE, venne prevista la presenza di un'Assemblea comune avente funzioni di controllo politico su quella che era l'allora Alta Autorità (e che oggi sarebbe la Commissione). Pur essendo

¹¹⁹ Cfr. G. BONVICINI, *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, in Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, 2014; M. PEFFENKÖVER, J. ADRIAENSEN, *Detecting Looming Vetoes: Getting the European Parliament's Consent in Trade Agreements*, in *Politics and Governance*, 2021, Volume 9, Issue 3, pp. 74–84.

stata esplicitamente prevista questa particolare istituzione non era tra quelle citate dalla Dichiarazione di Schuman, ritenuta il documento cardine per la fondazione della Comunità, in quanto la Francia era avversa alla sua introduzione; essa temeva infatti che i lavori sarebbero stati eccessivamente rallentati. In questo primo approccio quindi, il ruolo dell'Assemblea è ben lontano dall'aver l'incisività che ha al giorno d'oggi.

In seguito alla creazione della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, l'Assemblea sopracitata è stata estesa a tutte e tre le comunità¹²⁰.

Sin da questo primo periodo, però, non mancarono aspre critiche al deficit democratico su cui si stava costruendo questa nuova e peculiare organizzazione internazionale. Per tale motivo verso la fine degli Anni Ottanta e i primi del Novanta¹²¹, periodo in cui si riuscirono a stipulare numerosi accordi internazionali, maturò la convinzione della necessità di intervenire sull'assetto istituzionale. In particolare Altiero Spinelli nel suo Discorso alla *Convention* del PCI del novembre 1978, affermò che

“[...] Noi dobbiamo dire che oggi ci sono istituzioni le quali non sono più adeguate per affrontare i problemi che si devono affrontare; ed è per affrontare questi problemi che dobbiamo avere istituzioni democratiche e più efficaci. Dal punto di vista del diritto internazionale, riformare le istituzioni significa fare un trattato fra gli Stati membri della Comunità. [...]”¹²².

¹²⁰ Composta da 142 membri, la nuova assemblea ha tenuto la sua sessione costitutiva il 19 marzo 1958 a Strasburgo con il nome di "Assemblea parlamentare europea", per poi essere denominata "Parlamento europeo" a partire dal 30 marzo 1962. Prima delle elezioni dirette, i suoi membri erano designati dai parlamenti nazionali di ciascuno Stato membro.

¹²¹ Cfr. P. V. DASTOLI, A. PIERUCCI, *Verso una Costituzione democratica per l'Europa*, Alessandria, Marietti, 1984, pp. 57-64; S. CASU, *La democrazia rappresentativa nel Parlamento UE: genesi ed evoluzione*, in *Ius in Itinere*, 2019, reperibile online al link <https://iusinitinere.it/la-democrazia-rappresentativa-nel-parlamento-ue-genesi-ed-evoluzione/>

¹²² *Ibidem*, p. 59.

Da questi presupposti prese avvio il tentativo di Trattato, che prendeva il nome dallo stesso Spinelli, e che però, non vide mai frutti positivi, come già accennato in precedenza. Nonostante ciò però l'interesse sulla tematica rimase notevole e il successivo Atto unico europeo si inserì sulla stessa scia senza riuscire, tuttavia, a risolvere il deficit democratico che necessiterà di ulteriori interventi da parte dei Trattati di Maastricht, di Amsterdam e, da ultimo, Lisbona.

Il primo degli accordi qui citati, come poi anticipato nei paragrafi precedenti, ha previsto il passaggio all'Unione europea organizzata secondo i tre pilastri e risente ancora in maniera importante del fallimento del Trattato Spinelli. Per questo motivo, anche se in materie limitate, l'introduzione del processo di "codecisione" risulta innovativo¹²³. Tale procedimento, previsto all'art. 251 del Trattato istitutivo della Comunità europea (già art. 189B), prevede che il Parlamento e il Consiglio siano su un piano paritario.

Secondo la nuova disciplina, il Parlamento acquisisce anche il diritto ad invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa su questioni che necessitano dell'elaborazione di un atto comunitario. L'intera Commissione, inoltre, è ora soggetta al voto di approvazione del Parlamento; aumenta così anche il ruolo che l'organo assembleare ha nei confronti di quella che viene da sempre considerata come la massima espressione degli interessi europei¹²⁴.

Con la successiva introduzione del Trattato di Amsterdam, non solo è stato incrementato il campo di applicazione della procedura di codecisione ma è stato anche deciso fosse necessaria la preventiva approvazione del Parlamento per finalizzare la nomina del Presidente della Commissione¹²⁵, continuando a insistere sulla necessità di sviluppare anche un ruolo di controllo dell'esecutivo.

¹²³ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'unione europea*, Cacucci, 2020; P. CARAFFINI, M. BELLUATI, G. FINIZIO E F. M. GIORDANO, *Il Parlamento europeo e le sue sfide*, FrancoAngeli, 2020.

¹²⁴ Una simile definizione è senza dubbio influenzata dal fatto che la Commissione un'istituzione composta da membri indipendenti e che non operano per conto degli Stati membri.

¹²⁵ Così come previsto dall'art. 214 TCE.

Il trattato di Nizza, rispetto agli altri citati, non introdurrà modifiche di grande spessore; sarà un'ulteriore opportunità per allargare il campo applicativo della procedura di codecisione.

Con il Trattato di Lisbona è stato definitivamente irrobustito il ruolo del Parlamento europeo¹²⁶: questo ha rafforzato le attribuzioni del Parlamento in qualità di colegislatore a pieno titolo. Il sistema di codecisione diviene ora la procedura legislativa ordinaria¹²⁷ ed è applicabile alla maggioranza delle politiche europee.

Inoltre, con le novità è anche dotato anche di maggiori poteri di bilancio, arrivando, anche in questo settore ad avere lo stesso potere del Consiglio.

È in occasione dell'introduzione di questo Accordo che è stata prevista l'innovazione – che più di tutte quelle già citate – è collegata allo studio che è oggetto di questo elaborato. È finalmente previsto che il Parlamento abbia un ruolo nell'approvazione degli accordi internazionali, secondo la disciplina dell'art. 218 TFUE e può richiedere alla Commissione di proporre atti legislativi ex art 225 TFUE.

Come si accennava poco fa, secondo l'attuale disciplina, il ruolo attribuito al Parlamento europeo nella procedura di conclusione degli accordi internazionale emerge chiaramente dal paragrafo 6 dell'art. 218 TFUE in particolare grazie alle lettere a) e b). In base a tali disposizioni, il Consiglio adotta la decisione di

¹²⁶ C. ECKES, *How the European Parliament's participation in international relations affects the deep tissue of the EU's power structures*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, Volume 12, Issue 4, pp. 904–929; K. HONG, *The Impacts of Lisbon Treaty on EU Trade Policy and EU-China Trade Relation*, in *Proceedings of the 2nd International Conference on Contemporary Education, Social Sciences and Humanities (ICCESSH 2017)*, Advances in Social Science, Education and Humanities Research, 2017, volume 124, pp. 695–698; C. KAUNERT, S. LÉONARD, A. MACKENZIE, *The European Parliament in the External Dimension of EU Counter-Terrorism: More Actorness, Accountability and Oversight 10 Years On?*, in *Intelligence and National Security* 2014, volume 30, issue 2–3; pp. 357–376; P. KOUTRAKOS, *The European Union's common foreign and security policy after Lisbon*, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS, AND I. LIANOS (a cura di) *The European Union after the Treaty of Lisbon*, 2012, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 185–209; R. MAY, *We Need to Talk About Lisbon': The Capacity of the European Union as a Global Trade Actor*, 2012, in *Interstate - Journal of International Affairs*, 2012, Vol. 2011/2012 No. 2 pp. 1-2.

¹²⁷ La procedura è quella descritta nel dettaglio nell'art. 294 TFUE che apre la sezione 2 – procedure di adozione degli atti e altre disposizioni – del capo 2 dedicato agli atti giuridici dell'unione, procedure di adozione e altre disposizioni.

concludere l'accordo previa approvazione del Parlamento (lett. a) o previa sua consultazione (lett. b). Gli accordi commerciali rientrano generalmente nella prima ipotesi, trattandosi di intese suscettibili di avere rilevanti implicazioni finanziarie per l'Unione. Di conseguenza, nella prassi, i *trade agreements* richiedono l'approvazione parlamentare quale presupposto necessario per la loro conclusione.

Nel caso della consultazione (lett. b), pur non vincolante, il parere del Parlamento è obbligatorio. Il Consiglio deve dunque sempre acquisirlo, potendo eventualmente fissare un termine entro cui l'istituzione parlamentare deve esprimersi. Trascorso il quale, se il Parlamento non ha reso il parere richiesto, la procedura potrà comunque proseguire.

Il ruolo di quest'istituzione varia quindi a seconda della base giuridica adottata: può essere chiamato a prestare il proprio consenso, a rendere un parere consultivo o può anche essere del tutto escluso dalla procedura. Tuttavia, l'art. 218, par. 10 TFUE garantisce che il Parlamento europeo sia "immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura", a dimostrazione del crescente rilievo democratico assunto nel processo decisionale europeo.

Su tale principio si è pronunciata anche la Corte di Giustizia nella causa *Mauritius*¹²⁸, avente ad oggetto un accordo in materia di politica estera e sicurezza comune (PESC), relativo a operazioni militari antipirateria. Il Parlamento contestava il fatto di non essere stato coinvolto nella fase conclusiva dell'accordo. La Corte, pur riconoscendo che per gli atti adottati nell'ambito della PESC non è previsto il coinvolgimento obbligatorio di tale istituzione, ha ribadito che

"l'obbligo di informazione imposto dall'articolo 218, paragrafo 10, TFUE è previsto al fine di garantire che il Parlamento sia messo in condizione di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione e, più specificamente, di verificare che le proprie attribuzioni siano rispettate precisamente in conseguenza

¹²⁸ Si tratta della Causa C-658/11, Parlamento contro Consiglio, ECLI:EU:C:2014:2025.

della scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo” (punto 79) e che

“orbene, qualora non venga immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura conformemente all’articolo 218, paragrafo 10, TFUE, ivi compresa quella che precede la conclusione dell’accordo, il Parlamento non è in grado di esercitare il diritto di controllo che i Trattati gli hanno conferito in materia di PESC e, eventualmente, di far valere il proprio punto di vista per quanto riguarda, in particolare, la corretta base giuridica sulla quale l’atto in questione deve fondarsi. La violazione di tale obbligo di informazione pregiudica, in tali circostanze, le condizioni di esercizio, da parte del Parlamento, delle sue funzioni nel settore della PESC e costituisce dunque una violazione di una formalità sostanziale” (punto 86).

Due casi emblematici in cui il Parlamento ha esercitato in modo incisivo il proprio potere di veto sono rappresentati dai trattati SWIFT¹²⁹ e ACTA¹³⁰.

L’Accordo SWIFT, negoziato con gli Stati Uniti in un contesto post-11 settembre, prevedeva il trasferimento di dati finanziari per finalità antiterrorismo. Il Parlamento, nel febbraio 2010, rifiutò di approvare la prima versione *ad interim* dell’accordo, negoziato con gli Stati Uniti in un contesto post-11 settembre, in cui si prevedeva il trasferimento di dati finanziari per finalità antiterrorismo; costringendo a riaprire i negoziati. L’assemblea ha, in questo caso, espressamente evidenziato come

¹²⁹ Accordo tra l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall’Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi; Cfr. K. MEISSNER, *Democratizing EU External Relations: The European Parliament’s Informal Role in SWIFT, ACTA and TTIP* [2016] 21 EFAR 269.

¹³⁰ Trattato anti contraffazione ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement). È stata la prima volta che il Parlamento ha esercitato le sue nuove competenze in materia di trattati commerciali internazionali. 478 deputati hanno votato contro ACTA, 39 a favore e 165 si sono astenuti. Cfr. D. MATTHEWS, P. ŽIKOVSKÁ, *The Rise and Fall of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA): Lessons for the European Union*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2013, volume 44, pp. 626–655.

“Chiedendo il parere conforme del Parlamento in merito alla conclusione dell'accordo in condizioni in cui, per motivi pratici, il Parlamento era impossibilitato a reagire prima che l'applicazione provvisoria entrasse in vigore, il Consiglio ha in effetti imposto una scadenza al Parlamento, in violazione dello spirito dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a) del TFUE e ha parzialmente compromesso l'effetto giuridico e l'impatto pratico della decisione del Parlamento nella procedura, segnatamente per quanto riguarda la sua applicazione provvisoria.”¹³¹

Consapevole del ruolo che, a seguito delle modifiche, è chiamato a ricoprire il Parlamento ha deciso di dare un primo segnale in merito alla serietà con cui avrebbe gestito i suoi nuovi poteri. Nella successiva fase, pur riconoscendo un maggiore coinvolgimento istituzionale rispetto alla precedente, il Parlamento sottolineò che avrebbe potuto nuovamente rigettare l'intesa, inducendo così la Commissione a introdurre modifiche rilevanti, tra cui un maggiore diritto all'informazione e il coinvolgimento del Garante europeo per la protezione dei dati.

Simile sorte toccò all'Accordo ACTA, volto a rafforzare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale a livello globale. Avviato nel 2008, il negoziato si è scontrato

¹³¹ Il testo è stato estrapolato dal Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e sul trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, febbraio 2010, consultabile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0013_IT.html#_section2. In precedenza, con la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2009 sul previsto accordo internazionale sul trasferimento di dati di messaggistica finanziaria al dipartimento del tesoro degli Stati Uniti d'America per prevenire e combattere il terrorismo e il suo finanziamento erano già stati indicati i punti sensibili della questione. Infatti al punto 7 sono stati previsti numerosi requisiti che l'Accordo avrebbe dovuto rispettare – ad esempio che il trattamento dei dati, ossia il trasferimento (solo per mezzo di un sistema "push"), la conservazione e l'utilizzo degli stessi, non sia sproporzionato rispetto alle finalità per cui essi sono stati trasferiti e successivamente trattati; o che che i cittadini e le imprese dell'Unione europea possano godere degli stessi diritti di difesa e garanzie procedurali nonché del medesimo diritto di accesso alla giustizia esistenti nell'Unione europea e che per la legalità e la proporzionalità delle richieste di trasferimento vi sia la possibilità di un riesame giurisdizionale negli Stati Uniti – mentre al punto 13 “invita la Commissione e la Presidenza a fare in modo che il Parlamento europeo e tutti i parlamenti nazionali abbiano pieno accesso ai documenti e alle direttive di negoziato”.

con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che nel frattempo aveva rafforzato i poteri del Parlamento europeo. Coinvolto solo tardivamente, il Parlamento espresse forti riserve, alimentate anche dal vasto dibattito pubblico sulle implicazioni dell'accordo per la libertà di espressione e la privacy online¹³². Nonostante i tentativi della Commissione di rassicurare l'opinione pubblica, tra cui la richiesta di un parere alla CGUE, le perplessità persistettero, conducendo infine alla bocciatura definitiva del trattato da parte dell'Europarlamento nell'estate del 2012.

Il percorso evolutivo dei poteri affidati al Parlamento europeo evidenzia con chiarezza come quest'organo, inizialmente marginale e privo di effettivi poteri decisionali, abbia progressivamente conquistato un ruolo centrale nel sistema istituzionale dell'Unione. Da semplice Assemblea consultiva della CECA, il Parlamento è divenuto a tutti gli effetti un colegislatore a pieno titolo, dotato di ampie competenze sia in ambito normativo che nel controllo democratico sull'operato delle altre istituzioni europee. Un simile sviluppo è stato il frutto di una consapevolezza politica e giuridica crescente circa la necessità di colmare il deficit democratico che ha contraddistinto per lungo tempo l'architettura comunitaria e che per questo l'ha sottoposta a forti critiche.

Ogni trattato costitutivo del sistema europeo — da Maastricht a Lisbona — ha rappresentato una tappa fondamentale in questo percorso di rafforzamento, culminando nella consacrazione del Parlamento quale attore imprescindibile nei procedimenti legislativi e nella conclusione degli accordi internazionali. Quest'ultimo aspetto è particolarmente significativo, perché consente al Parlamento di incidere in maniera diretta su una delle politiche più strategiche dell'Unione:

¹³² Cfr. la Raccomandazione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Repubblica di Corea, gli Stati Uniti messicani, il Regno del Marocco, la Nuova Zelanda, la Repubblica di Singapore, la Confederazione svizzera e gli Stati Uniti d'America, del 4 luglio 2012, reperibile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0204_IT.html. È espressamente dichiarato che “Il relatore raccomanda quindi al Parlamento europeo di rifiutare di dare la sua approvazione all'ACTA. Nel fare ciò è importante rilevare l'estrema importanza di una maggiore tutela dei diritti di PI per i produttori europei che operano sul mercato mondiale. In seguito all'attesa revisione delle pertinenti direttive dell'UE, il relatore si augura che la Commissione europea presenterà nuove proposte per la tutela della proprietà intellettuale.”

quella commerciale ed esterna. I casi dei Trattati SWIFT e ACTA mostrano concretamente come tale istituzione abbia saputo esercitare un controllo effettivo e responsabile.

4.2 L'introduzione del settore degli investimenti esteri diretti tra le competenze esclusive dell'Unione europea

Il settore degli investimenti esteri rappresenta uno degli ambiti in cui il Trattato di Lisbona ha inciso con maggiore rilevanza¹³³. Prima della sua entrata in vigore, la disciplina europea risultava essere frammentata: gli Stati membri regolavano gli investimenti principalmente attraverso accordi bilaterali (i cosiddetti *BITs*), generando un quadro normativo disomogeneo e spesso incoerente¹³⁴. La forte discrezionalità di tali accordi sollevava preoccupazioni circa l'assenza di un trattamento uniforme, con il rischio di compromettere la parità di condizioni tra gli investitori stranieri nell'Unione e tra gli stessi Stati membri. In tale contesto, si avvertiva l'urgenza di un approccio più integrato e coordinato.

Un approccio comune avrebbe non solo garantito maggiore coerenza e certezza giuridica, ma anche rafforzato la posizione negoziale degli investitori europei nei confronti dei Paesi terzi. Per rispondere a queste esigenze, la Commissione europea ha avviato un dialogo volto a costruire una politica europea comune sugli investimenti, inserendo già nell'Accordo di libero scambio con la Corea del Sud¹³⁵ appositi capitoli dedicati a tale ambito.

¹³³ Cfr. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, 2020, Giappichelli, pp. 892-895; M. R. MAURO, *Accordi internazionali sugli investimenti e Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, anno V, Bari, 2010; E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, 2012, pp. 140ss.

¹³⁴ I cosiddetti *BITs*, cioè i *Bilateral Investment Agreements*, si sono diffusi a metà anni '50 e venivano utilizzati per individuare la disciplina di promozione e protezione degli investimenti esteri. La loro diffusione corrisponde al fallimento nell'individuare una disciplina di tipo multilaterale che permettesse di avere una base omogenea.

¹³⁵ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra, firmato il 6 ottobre 2010, GU L 127 del 14 maggio 2011, p. 6. Protocollo sulla cooperazione culturale, GU L 127 del 14 maggio 2011, p. 1418. Questo Accordo è stato firmato e applicato provvisoriamente nel territorio dell'UE a seguito della Decisione del Consiglio n. 2011/265/UE del 16 settembre 2010 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati

Nel 2010, la Commissione ha adottato la Comunicazione “*Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali*”¹³⁶, nella quale ha sottolineato come, nel contesto della globalizzazione, sia nell’interesse dell’UE concludere accordi che forniscano una base comune, pur rispettando le specificità dei Paesi terzi. Essa ha tuttavia chiarito che non è possibile elaborare un modello unico di accordo valido per tutti i contesti.

Anche il Parlamento europeo, forte dell’ampliamento delle proprie competenze, si è espresso sulla questione con una Risoluzione del 2011¹³⁷, manifestando sostegno alla nuova competenza dell’Unione in materia di investimenti esteri diretti. Ha inoltre invitato la Commissione e gli Stati membri a collaborare nella definizione di una politica coerente, promuovendo investimenti di alta qualità e rivendicando un ruolo attivo nella definizione della stessa, a testimonianza dell’intenzione di esercitare pienamente le nuove prerogative conferitegli.

Come anticipato, il Trattato di Lisbona ha incluso per la prima volta gli investimenti esteri diretti tra le competenze dell’Unione, disciplinandoli all’articolo 207 TFUE¹³⁸. Tuttavia, né questa disposizione né il Trattato nel suo complesso forniscono una definizione chiara del concetto. Sebbene il termine “investimenti diretti” compaia anche all’art. 64 paragrafi 1 e 2 TFUE, la nozione resta giuridicamente indeterminata, richiedendo il ricorso a strumenti interpretativi ulteriori.

membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall’altra, in GU L 127/1 del 14 maggio 2011, p. 1. Si veda la relativa Decisione (Ue) n. 2015/2169 del Consiglio del 1° ottobre 2015 relativa alla conclusione dell’Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall’altra, in GU L 307 del 25 novembre 2015, p. 2.

¹³⁶ Per i dettagli di questo strumento si rinvia alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali*, COM (2010) 343 def., del 7 luglio 2010.

¹³⁷ Si tratta della Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 *Sulla futura politica europea in materia di investimenti internazionali*, (2010/2203(INI)).

¹³⁸ Per approfondimenti sul tema degli investimenti esteri diretti si veda VEDANO E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, pp. 135–162.

In tal senso, riveste un ruolo centrale la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha fornito chiarimenti fondamentali per interpretare correttamente l'art. 207 TFUE. In particolare, nel parere 2/15 relativo all'Accordo di libero scambio con Singapore, la Corte ha delineato in modo chiaro il concetto di investimento estero diretto. Al punto 80, si afferma che

“per quanto riguarda gli investimenti diretti, risulta da una consolidata giurisprudenza che questi ultimi consistono in investimenti di qualsiasi tipo effettuati da persone fisiche o giuridiche e aventi lo scopo di creare o di mantenere legami durevoli e diretti fra l'investitore di fondi e l'impresa cui tali fondi sono destinati ai fini dell'esercizio di un'attività economica. Un'assunzione di partecipazioni in un'impresa costituita in forma di società per azioni è un investimento diretto qualora le azioni detenute dall'azionista conferiscano a quest'ultimo la possibilità di partecipare effettivamente alla gestione di tale società o al suo controllo [...]”¹³⁹.

¹³⁹ Come si accennava nell'elaborato, il parere 2/15 si inserisce all'interno di altre pronunce che testimoniano una giurisprudenza consolidata da parte della CGUE. Tra queste meritano un particolare menzione la sentenza del 12 dicembre 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, EU:C:2006:774, punti 181 e 182; in questa pronuncia questione si discuteva per definire se il regime fiscale del Regno Unito, che prevedeva un trattamento differenziato tra i dividendi nazionali e quelli esteri, fosse compatibile con le norme dell'Unione Europea e con il regime che con essa si stava creando. Nei paragrafi 181 e 182 la CGUE tratta della nozione di investimenti esteri diretti. Altrettanto centrale è la sentenza del 26 marzo 2009, *Commissione/Italia*, C-326/07, EU:C:2009:193, punto 35, tale procedimento riguarda un'azione di infrazione promossa dalla Commissione Europea contro la Repubblica Italiana per violazione degli articoli 43 CE (ora articolo 49 TFUE) sulla libertà di stabilimento e 56 CE (ora articolo 63 TFUE) sulla libera circolazione dei capitali; la CGUE nel risolvere la questione ha, ancora una volta dichiarato che gli investimenti esteri diretti sono investimenti di qualsiasi tipo effettuati da persone fisiche o giuridiche e che il loro scopo sia quello di creare o mantenere legami duraturi tra il finanziatore e l'impresa cui sono destinati. Più recente è la pronuncia del 24 novembre 2016, *SECIL*, C-464/14, EU:C:2016:896, punti 75 e 76. La questione riguardava la libera circolazione dei capitali nel contesto di accordi di associazione tra l'Unione Europea e paesi terzi, in questo caso specifico, la Tunisia e il Libano. Più nello specifico si doveva stabilire se la differenza di trattamento fiscale tra i dividendi percepiti da società con sede in Germania e società con sede extra UE fosse compatibile con gli accordi di associazione dell'UE con la Tunisia e con il Libano. In quest'occasione è stato ulteriormente sottolineato che, seppur non vi sia una definizione di investimenti esteri diretti nei trattati tale definizione è stata delineata nella nomenclatura dei movimenti di capitali figurante nell'allegato I della direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988. In quest'occasione è stato nuovamente indicato che “risulta che tale nozione riguarda gli investimenti di qualsiasi tipo effettuati

Da questa presa di posizione emerge poi chiaramente la volontà dei giudici di escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 207 TFUE i cosiddetti "investimenti di portafoglio". Con tale termine si indica l'acquisto da parte degli investitori di partecipazioni societarie che non è volto ad acquisire però partecipazioni di controllo o all'esercizio di un qualsivoglia tipo di influenza sulla gestione¹⁴⁰.

La CGUE ha progressivamente consolidato tale interpretazione attraverso numerose pronunce, chiarendo anche i limiti della competenza esclusiva dell'Unione. Sempre nel parere 2/15, i giudici hanno specificato che le disposizioni relative alla protezione degli investitori – compresi i meccanismi di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati – non rientrano nella competenza esclusiva dell'UE, a differenza delle controversie tra l'Unione e Singapore, che invece vi rientrano.

Le motivazioni di tale distinzione sono plurime. In primo luogo, la protezione degli investimenti può incidere sulla sovranità nazionale, rendendo necessario il rispetto dell'autonomia degli Stati membri. Inoltre, i meccanismi arbitrali internazionali, essendo esterni alla giurisdizione nazionale e della stessa CGUE, pongono rischi per il principio di autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE. Tali sistemi possono prevedere obblighi finanziari a carico degli Stati, rafforzando l'idea che sia opportuno mantenere una competenza concorrente.

La Corte ha quindi ritenuto che le disposizioni sulla risoluzione delle controversie tra investitori e Stati debbano restare sotto la responsabilità congiunta dell'UE e degli Stati membri, rendendo necessari accordi misti. Per evitare queste criticità, l'Unione ha promosso la stipula di accordi di nuova generazione, che includono capitoli dedicati agli investimenti all'interno di un quadro più ampio di

da persone fisiche o giuridiche aventi lo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti fra il finanziatore e l'impresa cui tali fondi sono destinati per l'esercizio di un'attività economica".

¹⁴⁰ Sempre nel parere 2/15 al punto 83 è evidenziato che "L'impiego da parte degli autori del Trattato FUE, dei termini "investimenti esteri diretti" all'articolo 207, paragrafo 1, TFUE esprime senza ambiguità la loro volontà di non includere altri investimenti esteri nella politica commerciale comune".

cooperazione economica; ma di questi si forniranno ulteriori dettagli nel prossimo paragrafo.

Una volta chiarito il significato di investimento estero diretto, va ricordato che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, gli Stati membri avevano stipulato oltre 1.200 accordi bilaterali in materia¹⁴¹. Tale molteplicità ha sollevato il problema della coesistenza tra questi *BITs* e il nuovo approccio comune dell'UE. Il mantenimento della frammentazione avrebbe potuto incentivare il *forum shopping*, cioè la scelta strategica del foro più favorevole, con il rischio di sottrarre l'interpretazione del diritto dell'Unione alla CGUE.

Un primo caso rilevante è il lodo arbitrale del 2007 tra una società olandese e la Repubblica Ceca¹⁴². Quest'ultima, entrata nell'UE nel 2004, sosteneva che il BIT con i Paesi Bassi¹⁴³ fosse divenuto inapplicabile, invocando l'art. 59 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹⁴⁴. Il tribunale arbitrale, invece, ritenne che il diritto comunitario e il *BIT* regolassero materie distinte e non accolse l'argomentazione.

La questione è stata definitivamente affrontata nella celebre sentenza *Achmea*¹⁴⁵ del 2018, in cui la CGUE ha dichiarato l'incompatibilità delle clausole

¹⁴¹ All'interno della Comunicazione della Commissione in considerazione nella nota 30 è presente uno schema dettagliato degli Accordi bilaterali stipulati dagli Stati membri; questi sono per l'appunto oltre 1000 nel momento in cui entra in vigore il Trattato di Lisbona.

¹⁴² Si tratta del lodo *Eastern Sugar B.V. (Netherlands) c. The Czech Republic*, SSC no. 088/2004, partial Award, 27 marzo 2007, reperibile sul sito internet <https://ita.law.uvic.ca>. Per uno studio approfondito della pronuncia si faccia riferimento a M. POTESTÀ, *Il caso Eastern Sugar: Accordi bilaterali sugli investimenti, Unione europea e diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, CEDAM, n. 4, 2008, pp. 1055-1070.

¹⁴³ È l'Accordo per la promozione e la protezione reciproca degli investimenti tra Regno di Olanda e Repubblica federale Cecoslovacca del 1991, UNTS vol. 2242, p. 205 ss.

¹⁴⁴ Tale norma si occupa dell'estinzione di un trattato o della sua sospensione a causa della stipula di un trattato successivo. La parte convenuta sosteneva che dovesse prevalere il diritto europeo sulla base della sua adesione alla Comunità e che, di conseguenza, si dovesse devolvere la questione alla CGUE secondo l'art. 267 TFUE. È necessario però specificare anche che la stessa Corte di Giustizia ha più volte sostenuto che il rinvio pregiudiziale non fosse possibile da arbitri internazionali in quanto figura ben diversa da quella dei giudici.

¹⁴⁵ Si tratta della Causa C-284/16, *Slowakische Republic c. Achmea BV*, del 6 marzo 2018. La causa vede coinvolte l'omonima società olandese, che, tramite una filiale, operava in Slovacchia. A seguito di una controversia tra lo Stato e la società, quest'ultima si rivolse ad un arbitrato internazionale per risolvere la fattispecie. Il tribunale arbitrale decise di condannare la Slovacchia a risarcire la società assicurativa; nella fase di esecuzione del lodo la Slovacchia decise di rivolgersi ai tribunali tedeschi

compromissorie contenute nei *BITs* intra-UE con il diritto dell'Unione, sottolineando il rischio per il primato e l'autonomia del diritto europeo. A seguito di tale pronuncia, la Commissione ha ribadito questa posizione nella Comunicazione "*Tutela degli investimenti intra-UE*"¹⁴⁶, estendendo le considerazioni anche a trattati multilaterali come il Trattato sulla Carta dell'Energia¹⁴⁷. I tribunali nazionali sono pertanto tenuti ad annullare i lodi arbitrali resi in base a tali accordi, in ossequio al principio di leale cooperazione.

Anche il diritto derivato ha affrontato la questione, con l'adozione del regolamento n. 1219/2012¹⁴⁸, che ha previsto la possibilità di mantenere in vigore i *BITs* esistenti fino alla conclusione di un accordo da parte dell'UE con lo stesso Paese terzo. Inoltre, è stata prevista la possibilità per gli Stati membri di negoziare nuovi accordi, previa autorizzazione della Commissione, garantendo così una transizione ordinata verso la nuova architettura giuridica.

In risposta a tale evoluzione, alcuni Stati membri hanno sottoscritto una dichiarazione¹⁴⁹ con cui riconoscono la piena integrazione dei *BITs* nell'ordinamento dell'Unione e la competenza della CGUE in materia, impegnandosi a dare attuazione alla Comunicazione della Commissione. Tuttavia, non tutti i Paesi hanno aderito: Finlandia, Lussemburgo, Malta, Slovenia e Svezia

perché intervenissero con un annullamento per violazione del diritto europeo. La stessa Corte federale tedesca, a sua volta, rinviò la causa alla CGUE chiedendo se la clausola compromissoria dell'accordo bilaterale fosse o meno in contrasto col diritto europeo.

¹⁴⁶ Per approfondimenti si veda la Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Tutela degli investimenti intra UE*, COM (2018), *final*, 19 luglio 2018.

¹⁴⁷ Il Trattato sulla Carta dell'Energia del 1994, come indicato nella sua premessa, è il primo trattato multilaterale di notevole importanza per un settore economico preciso. Al suo interno sono contenute norme per la protezione degli investimenti e sul commercio in questo ambito. Tuttavia, non essendo oggi in linea con l'Accordo di Parigi e, in generale, con la posizione europea sulla transizione energetica si è tentato di avviare un processo di modernizzazione. La stessa UE in qualità di organizzazione internazionale era parte di tale trattato ma ha infine deciso di recedere concedendo però la possibilità agli Stati membri che lo volessero di continuare a rimanere all'interno dell'Accordo.

¹⁴⁸ Si tratta del Regolamento (UE) N. 1219/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti. Cfr. F. BESTAGNO, *op. cit.*, pp. 126-127.

¹⁴⁹ Dichiarazione dei rappresentanti (permanenti) dei governi degli Stati membri (dell'UE) del 15 gennaio 2019 sulle conseguenze giuridiche della sentenza della Corte di giustizia (dell'UE) sul caso Achmea e sulla protezione degli investimenti nell'Unione europea.

hanno manifestato perplessità sulla portata della sentenza *Achmea*, sostenendo che essa non sia definitiva, come testimoniato dalle resistenze dei tribunali arbitrali.

La questione sembra aver trovato un punto di svolta nel 2020, con la firma da parte degli Stati membri di un accordo che sancisce l'estinzione dei *BITs* intra-UE¹⁵⁰, ponendo così fine a una fase di incertezza normativa e rafforzando l'uniformità della politica europea in materia di investimenti esteri.

In conclusione, l'evoluzione della normativa europea in materia di investimenti esteri diretti rappresenta un chiaro esempio del progressivo consolidamento dell'Unione come attore unitario sulla scena economica globale. Il passaggio da una frammentazione della disciplina fondata sui *BITs* nazionali a un sistema integrato, supportato da competenze esclusive dell'UE, ha richiesto uno sforzo interpretativo e normativo notevole, con un ruolo centrale svolto dalla Corte di giustizia.

La giurisprudenza, unitamente all'azione di istituzioni quali Commissione e Parlamento europeo, ha contribuito a delineare un quadro più coerente, tutelando l'autonomia dell'ordinamento unionale e promuovendo una politica degli investimenti più trasparente e bilanciata. Nonostante le resistenze di alcuni Stati membri, la progressiva estinzione dei *BITs* intra-UE e l'adozione di strumenti comuni segnano un importante passo verso una governance più efficace e unitaria degli investimenti internazionali, e più in generale il passaggio ad un differente approccio in materia di accordi internazionali di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

5. Gli accordi di nuova generazione dell'Unione europea

Con l'espressione *accordi di nuova generazione* si fa riferimento a quei trattati che, rispetto alla tradizionale disciplina degli scambi commerciali – fondata

¹⁵⁰ Accordo sull'estinzione dei trattati Bilaterali di Investimento tra Stati Membri dell'Unione Europea, GU L 169 del 29.5.2020, p. 1–41. Cfr. A. LANG, *L'Accordo sull'estinzione dei trattati bilaterali di investimento tra Stati membri dell'Unione europea*, in *Eurojus*, reperibile online al link https://rivista.eurojus.it/laccordo-sullestinzione-dei-trattati-bilaterali-di-investimento-tra-stati-membri-dellunione-europea/?generate_pdf=5041; M. CASTELLANETA, *Stati UE e trattati bilaterali di investimento: entrata in vigore dell'accordo sull'estinzione dei trattati*, 2023, disponibile al link <http://www.marinacastellaneta.it/blog/stati-ue-e-trattati-bilaterali-di-investimento-entrata-in-vigore-dellaccordo-sullestinzione-dei-trattati.html>.

prevalentemente sull'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie – affrontano una gamma più ampia di tematiche, includendo aspetti economici, normativi e di sostenibilità.

È importante evidenziare che, negli ultimi anni, l'Unione europea ha promosso la conclusione di accordi con numerosi Paesi strategici, tenendo conto non solo delle proprie esigenze economiche, ma anche dei bisogni di sviluppo dei partner coinvolti¹⁵¹.

La crescente proliferazione di tali accordi preferenziali si inserisce nel contesto della crisi del sistema multilaterale degli scambi. Sin dalla sua istituzione nel 1995, l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ha incontrato difficoltà nell'evoluzione delle proprie regole, non riuscendo ad adeguarsi pienamente alle trasformazioni dell'economia globale e alle esigenze degli operatori economici. Tale mutamento di approccio è stato chiaramente delineato nella Comunicazione della Commissione *“Europa Globale”*¹⁵² del 2006, che sottolineava la necessità di ricorrere agli accordi preferenziali per rafforzare la competitività delle imprese europee su scala internazionale¹⁵³. Pur riconoscendo le carenze del sistema

¹⁵¹ Ne rappresentano degli esempi le relazioni instaurate con i Paesi ACP, con il CARIFORUM e con la Corea del Sud di cui si tratterà nel capitolo III inerente ai protocolli culturali. In tali occasioni, seppur con le dovute differenze, l'UE ha instaurato una collaborazione di ampia scala con gli Stati coinvolti che si è manifestata in iniziative differenti tra loro ma accomunate dall'intenzione di aiutare questi Paesi a migliorare il proprio sviluppo. Sulla tematica si vedano A. ANTIMIANI, L. SALVIATICI, *Regionalism versus Multilateralism: The Case of European Union Policy*, in *Journal of World Trade*, 2015, pp. 253 ss.; F. BOSSYUT, *The Social Dimension of the New Generation of EU FTAs with Asia and Latin America: Ambitious Continuation for the Sake of Policy Coherence*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, pp. 703 ss.; D. C. Horng, *Reshaping the EU's FTAs Policy in a Globalizing Economy: the Case of EU-Korea FTA*, in *Journal of World Trade*, 2012 pp. 301 ss.; V. ŠMEJKAL, S. ŠAROCH, *EU as a Highly Competitive Social Market Economy - Goal, Options, and Reality Reality*, in *Review of Economic Perspectives*, 2015, pp. 393-410.

¹⁵² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Europa Globale: competere nel mondo*, COM (2006) 567 def., 4 ottobre 2006. Cfr. C. GAMBINO, *op. cit.*, pp.14- 30; F. HOFFMEISTER, *THE Deep and Comprehensive Free Trade Agreements of the European Union – Concept and Challenges*, in *Trade Liberalization and standardization – New Directions in the “Low Politics” of EU Foreign Policy*, M. CREMONA, T. TAKÁCS, 2013, reperibile online al link <https://hdl.handle.net/1814/31378>, p. 15 ss.

¹⁵³ Riprendendo il testo della Comunicazione è espressamente previsto a pagina 10 della stessa che: “In termini di contenuto, i nuovi FTA impostati sulla concorrenza dovrebbero essere ampi ed ambiziosi quanto il loro campo d'applicazione, finalizzati al più ampio grado possibile di liberalizzazione degli scambi, compresa un'estesa liberalizzazione dei servizi e degli investimenti.

multilaterale, la Commissione ha tuttavia riaffermato il valore dell'OMC, ritenendola una struttura da preservare, seppur riformata.

Sulla spinta della volontà di ottenere un migliore accesso alle altre economie globali una successiva Comunicazione del 2010¹⁵⁴ ha nuovamente evidenziato come “il completamento dell'agenda europea globale di una nuova ambiziosa generazione di accordi commerciali bilaterali con importanti partner è un'impresa difficile” ma nonostante ciò “[...] i vantaggi dovrebbero essere sostanziali”.

Ulteriore elemento da considerare come caratterizzante è il fatto che la stessa Commissione abbia dichiarato, sempre nel documento qui in analisi, che le future relazioni dovranno essere basate sulla reciprocità¹⁵⁵.

Anche in epoca più recente, con la Comunicazione “*Commercio per tutti*”¹⁵⁶ del 2015, la Commissione ha ribadito l'importanza delle regole del sistema multilaterale degli scambi, considerate essenziali per garantire un ordinato sviluppo delle relazioni economiche internazionali. In assenza di una cornice multilaterale efficace, vi sarebbe il rischio di una crescente frammentazione normativa e di una marginalizzazione dei Paesi meno sviluppati nei processi negoziali globali. In questo senso, gli accordi bilaterali dell'UE sono visti come possibili modelli per future intese multilaterali in sede OMC¹⁵⁷.

Un nuovo modello ambizioso di accordo UE per gli investimenti dovrebbe essere sviluppato in stretta collaborazione con gli Stati membri [...].

¹⁵⁴ Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Commercio, crescita e affari mondiali – La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE*, Bruxelles, 9 novembre 2010, COM(2010)612 def.

¹⁵⁵ Il chiarimento è importante in quanto tendenzialmente, sulla base delle regole multilaterali fino ad allora sviluppate, durante i negoziati l'UE era incline a derogare a tale principio per agevolare i Paesi meno sviluppati con cui si trovava a negoziare.

¹⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM (2015) 497 def., 14 ottobre 2015. Si veda l'approfondimento di A. BONFANTI, *Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione 'Commercio per tutti', tra regionalismo e multilateralismo economico*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, fascicolo n. 1, pp. 233-239.

¹⁵⁷ Come espressamente indicato a pag. 13 della Comunicazione citata “[...] Il principale strumento concreto di cui disponiamo per raggiungere i nostri obiettivi è ancora il sistema di negoziazione multilaterale. È il motivo per cui l'Europa rimane fortemente fedele al multilateralismo. Il sistema

In aggiunta, tale strumento mette in pratica la necessità di avere una coerenza generale dell'azione europea con i propri valori, includendo anche e soprattutto quelli con una natura non commerciale già ritenuta essenziale e - per tale motivo - prevista anche nei Trattati istitutivi¹⁵⁸. Ancora, come espressamente indicato a pagina 18, “l'UE è da tempo all'avanguardia nell'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nella politica commerciale e nel fare del commercio uno strumento efficace per promuovere lo sviluppo sostenibile a livello mondiale”. Ed è proprio in tale contesto prendono piede gli accordi di nuova generazione di cui si occupa l'elaborato.

Nel 2021, la Commissione ha pubblicato una nuova Comunicazione¹⁵⁹ per rivedere complessivamente la politica commerciale dell'Unione, tenendo conto non solo delle trasformazioni strutturali già in atto, ma anche degli effetti della pandemia di COVID-19 e del mutato ruolo globale degli Stati Uniti¹⁶⁰.

Più nello specifico, con questo atto, la Commissione ha evidenziato il proliferare dell'unilateralismo a discapito di azioni multilaterali e ha individuato quali principali fattori scatenanti: sia la globalizzazione e gli sviluppi tecnologici spesso amplificatori di disuguaglianze già diffuse tra i Paesi sia la notevole ascesa di ulteriori attori internazionali, menzionando espressamente la Cina, come modello di capitalismo statale che condiziona le imprese europee. Inoltre, è nuovamente

commerciale mondiale basato sull'OMC è essenziale per assicurare la prevedibilità, la stabilità e le altre condizioni indispensabili per la crescita mondiale [...]”.

¹⁵⁸ L'art. 3 paragrafo 5 TUE recita: Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

¹⁵⁹ Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesami della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM (2021) 66 final, 18 febbraio 2021.

¹⁶⁰ Tale crisi era stata acuita dall'amministrazione Trump che aveva creato un vero e proprio stallo nel sistema OMC; l'amministrazione successiva, cioè quella di Biden al contrario ha tentato di ricucire almeno in minima parte tale strappo, evidenziando la centralità del sistema multilaterale di cui gli USA sono da sempre stati grandi promotori e di cui a lungo hanno beneficiato.

rimarcata la centralità degli accordi internazionali, come emerge dal testo della Comunicazione secondo cui

[...] “per contribuire a realizzare le sue ambizioni geopolitiche a livello mondiale, l'UE dovrà diversificare le sue relazioni e costruire alleanze con partner che condividono gli stessi principi, anche attraverso l'ampia rete di accordi commerciali. Questa rete è essenziale per ogni accordo attuale e futuro in grado di instaurare relazioni con i partner. Gli accordi di libero scambio (ALS) dell'UE sono piattaforme per una cooperazione rafforzata che persegue i nostri valori e interessi. [...].

Per quanto concerne le caratteristiche giuridiche degli accordi di nuova generazione, qui brevemente individuate, è stata la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea a chiarire che, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tali trattati si distinguono per il fatto di includere, oltre ai tradizionali strumenti di liberalizzazione commerciale, “[...] altri aspetti pertinenti, o addirittura indispensabili, per tali scambi”¹⁶¹. Emerge quindi una piena armonia tra le varie istituzioni europee che hanno dapprima previsto l'introduzione di nuove tematiche all'interno di questi accordi e, in seguito, ne hanno sempre più spesso, ciascuna con i mezzi di cui dispone, confermato l'essenzialità.

In sintesi, gli accordi di nuova generazione rappresentano una delle espressioni più avanzate della politica commerciale dell'UE. Essi rispondono alla necessità di affrontare in modo multilivello le sfide economiche, normative e geopolitiche del ventunesimo secolo, coniugando l'obiettivo della liberalizzazione commerciale con l'affermazione di valori comuni e di regole condivise. In questo quadro, la dimensione bilaterale e quella multilaterale continuano a coesistere in modo complementare, con l'ambizione di rafforzare la posizione dell'Unione nello

¹⁶¹ Per approfondimenti si faccia riferimento al Parere 2/15 del 16 maggio 2017, Parere emesso ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE – Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, ECLI:EU:C:2017:376. Cfr. G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in *Gli Accordi preferenziali dell'Unione europea*, a cura di G. ADINOLFI, 2021, pp. 3-33.

scenario globale e di contribuire attivamente alla riforma del sistema commerciale internazionale. Il prossimo paragrafo si occuperà dell'analisi dello specifico capitolo dedicato alle questioni di sostenibilità che rientrano, per l'appunto, tra le innovazioni di questa ultima generazione di trattati.

5.1 I capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile¹⁶² (*Trade and Sustainable Chapters, TSD Chapters*)

In riferimento alle innovazioni tematiche menzionate nel paragrafo precedente, merita particolare attenzione lo sviluppo sostenibile¹⁶³, poiché riflette le preoccupazioni e gli interrogativi emersi in seno alla comunità internazionale in una prospettiva più ampia. Le questioni legate alla sostenibilità e alla tutela dell'ambiente erano già presenti nel dibattito globale da tempo e non sono emerse esclusivamente con il Trattato di Lisbona, sebbene quest'ultimo le abbia valorizzate in modo significativo.

Una definizione puntuale del concetto di sviluppo sostenibile si trova nel celebre rapporto Brundtland¹⁶⁴ in cui viene qualificato come “quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri bisogni”. Da quel momento ha preso avvio un lungo processo – tuttora in corso – di crescente consapevolezza dell'importanza di questi temi. Il commercio, infatti, non può più essere considerato solo in termini

¹⁶² In inglese la terminologia che viene utilizzata è *Trade and Sustainable Development Chapter, TSD Chapter*.

¹⁶³ Per un'analisi approfondita del tema si veda V. REMONDINO, *New Generation Free Trade Agreements at a Crossroads. Assessing Environmental Enforcement of the E.U.'s Trade and Sustainable Development Chapters from Global Europe to the Power of Trade Partnerships Communication*, in *University of Bologna Law Review*, 2023; C. GAMBINO, *op. cit.*; G. VIDIGAL, K. CLAUSSEN, *The Sustainability Revolution in International Trade Agreements*, Oxford University Press, 2024.

¹⁶⁴ Si veda nel dettaglio World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987. Tra i principi enunciati nella Dichiarazione di Rio, il principio 4 rappresenta un punto cardine dell'evoluzione giuridica del concetto di sviluppo sostenibile, affermando che: «Per conseguire uno sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente deve costituire parte integrante del processo di sviluppo e non può essere considerata isolatamente».

economici: esso incide profondamente anche su aspetti sociali e ambientali fondamentali.

Il culmine di questo processo è rappresentato dall'adozione, nel 2015, dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁶⁵, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Questo documento strategico individua 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) e oltre 100 target specifici, i quali costituiscono una matrice di riferimento universalmente condivisa per lo sviluppo globale¹⁶⁶.

Proprio per sottolineare la centralità dell'argomento, la tematica del "commercio e sviluppo sostenibile" è stata inserita in capitoli autonomi all'interno degli accordi di nuova generazione dell'Unione europea¹⁶⁷.

Tale prassi ha preso avvio dall'Accordo con i Paesi CARIFORUM¹⁶⁸ che viene quindi per tale motivo considerato il primo di questa nuova generazione di Trattati. All'interno di simili strumenti internazionali vengono effettuati espliciti richiami ai più importanti mezzi predisposti a livello internazionale per gestire questa tematica: la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo e l'Agenda sull'ambiente e lo sviluppo¹⁶⁹, il Piano di Attuazione di Johannesburg per lo Sviluppo sostenibile¹⁷⁰,

¹⁶⁵ Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, per maggiori dettagli si veda il sito <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

¹⁶⁶ Nel contesto multilaterale, la questione dello sviluppo sostenibile ha trovato spazio anche nei documenti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Sebbene il diritto dell'OMC non contenga una disciplina espressa sullo sviluppo sostenibile, il Preambolo dell'Accordo istitutivo del 1994 afferma esplicitamente che «i rapporti commerciali e economici devono essere condotti in maniera da aumentare il livello di vita, garantire il pieno impiego, accrescere la produzione e il commercio di beni e servizi, e garantire l'uso ottimale delle risorse mondiali in conformità con l'obiettivo di sviluppo sostenibile»

¹⁶⁷ I riferimenti allo sviluppo sostenibile non si limitano a tali capitoli, ma compaiono anche nei preamboli degli accordi, i quali rivestono un'importanza non trascurabile sotto il profilo interpretativo.

¹⁶⁸ Il CARIFORUM, acronimo che identifica il Forum dei Caraibi, è composto da Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Repubblica Dominicana, Grenada, Guyana, Haiti, Giamaica, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Saint Kitts e Nevis, Suriname e Trinidad e Tobago. Haiti ha firmato l'accordo in analisi nel 2009 mentre Cuba, pur facendo parte del CARIFORUM, non ha preso parte ai negoziati e non è quindi incluso nel Trattato.

¹⁶⁹ La Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, firmata nel 1992, e l'Agenda 21 sono documenti fondamentali per lo sviluppo sostenibile, definiti durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo a Rio de Janeiro.

¹⁷⁰ Il Piano di Attuazione di Johannesburg (JPOI) è un documento non vincolante, adottato nel 2002 durante il Vertice mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD) a Johannesburg, che fornisce un quadro di riferimento per le attività governative volte a realizzare uno sviluppo sostenibile.

la Dichiarazione ministeriale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite sulla piena occupazione ed il lavoro dignitoso del 2006¹⁷¹, l'Accordo di Cotonou¹⁷² e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Altre peculiarità risiedono poi nel fatto che venga ribadito il *right to regulate*¹⁷³ degli Stati in materia di protezione sociale e ambientale evitando, in ogni caso, di ricadere in misure protezionistiche; nella previsione di un impegno attivo a raggiungere livelli di protezione sociale e ambientale così come disciplinati internazionalmente da importanti previsioni di Accordi internazionali¹⁷⁴ e allo stesso tempo a non diminuire gli standard sociali per attrarre investimenti o pratiche commerciali.

Anche dal punto di vista dell'apparato strutturale emergono tre punti focali: il Comitato per il commercio e sviluppo sostenibile, i gruppi consultivi nazionali (*Domestic Advisory Group*, DAG) e il dialogo con la società civile¹⁷⁵. Per quanto riguarda i primi, aver deciso di introdurre questi comitati che si occupano di questioni sullo sviluppo sostenibile non comporta in automatico che questi abbiano

¹⁷¹ La Dichiarazione ministeriale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite del 2006 riguardava la piena occupazione e il lavoro dignitoso, un tema centrale per lo sviluppo sostenibile e il benessere sociale.

¹⁷² Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 317, 15.12.2000, p. 3-353; si veda anche la relativa Decisione del Consiglio del 19 dicembre 2002 riguardante la conclusione dell'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 65, 8.3.2003, p. 27-28.

¹⁷³ Cfr. *ex multis* P. ACCONCI, *L'inclusione del "right to regulate" negli accordi internazionali in materia di investimenti. Considerazioni in margine alla posizione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, numero 1, pp. 89-106; B. STERN, *The Future of International Investment Law: A Balance between the Protection of Investors and the States' Capacity to Regulate*, in J.E. ALVAREZ, K.P. SAUVANT (eds.), *The Evolving International Investment Regime: Expectations, Realities, Options*, Oxford, 2011, p. 174ss.; C. TITI, *The Right to Regulate in International Investment Law*, Baden Baden, 2014.

¹⁷⁴ Il riferimento è soprattutto alle Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro che permettono di avere un sistema basato su principi quali l'eliminazione del lavoro forzato, del lavoro minorile e il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori.

¹⁷⁵ Queste sono caratteristiche largamente diffuse negli accordi di ultima generazione ma non sono obbligatorie; di conseguenza, non è automatico che ogni nuovo Trattato le introduca. Ad oggi, come evidenziato da Drieghe et al. si trovano all'interno dell'Accordo con Canada, Paesi CARIFORUM, America Centrale, Giappone, Perù/Colombia/Ecuador, Corea del Sud; cfr. L. DRIEGHE, J. ORBIE, D. POTJOMKINA, AND J. SHAHIN, *Participation of civil society in EU trade policy-making: how inclusive is inclusion?*, in *New Political Economy*, 2022, volume 27, issue 4, pp. 581, 583.

in ogni accordo dell'UE la stessa ampiezza di poteri. Viene da sé che, dovendosi ogni volta svolgere negoziati con partner diversi, i risultati possono non essere identici in ogni occasione¹⁷⁶.

In parallelo a questo tradizionale meccanismo che vede il confronto tra organi intergovernativi i *TSD chapters* includono anche un apposito coinvolgimento della società civile che si sostanzia sia con un dialogo con la stessa sia nell'introduzione dei già citati *Domestic Advisory Group* caratterizzati dalla presenza, al loro interno, di rappresentanti della società civile. Questi ultimi dovrebbero essere introdotti in conformità alle relative normative nazionali e hanno un ruolo essenziale nella consulenza per le questioni inerenti allo sviluppo sostenibile, di ambiente e lavoro.

Ulteriore elemento è anche la previsione di un meccanismo di risoluzione delle dispute. Viene, generalmente, preclusa la tradizionale disciplina che è prevista in via generale all'interno dell'accordo per le controversie.

Le disposizioni che disciplinano le dispute in tema di sostenibilità prevedono che la parte attrice avvii le consultazioni, alle quali si aggiunge se necessario un'ulteriore riunione di un sottocomitato, all'esito infruttuoso delle quali è possibile poi far pervenire la questione al gruppo di esperti. Il compito di questo gruppo è quello di verificare lo stato della situazione e redigere un'eventuale relazione in merito all'avvenuta o meno violazione degli obblighi previsti nel *TSD chapter*¹⁷⁷.

Un esempio emblematico è rappresentato dal preambolo dell'Accordo di libero scambio UE-Corea del Sud, e dal testo nella sua totalità, in cui le parti riaffermano espressamente il loro impegno a favore dello sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni: economica, sociale e ambientale. Tale impostazione è stata poi ripresa anche nei trattati successivi, che mantengono nei rispettivi preamboli un esplicito richiamo a questi principi.

¹⁷⁶Ad esempio l'Accordo con i Paesi CARIFORUM prevede un margine d'azione abbastanza ampio, potendo considerare qualsiasi questione legata allo sviluppo sostenibile mentre quello inserito nel Trattato con l'America Centrale può solamente considerare le attività connesse all'attuazione del capitolo sullo sviluppo sostenibile.

¹⁷⁷ K. LUKAS ED A. STEINKELNER, *Social Standards in Sustainability Chapters of Bilateral Free Trade Agreements*, in Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights, giugno 2010, <<https://n9.cl/dqe9l>>.

Tornando all'Accordo con la Corea, queste disposizioni sono raccolte nel Capo 13, intitolato "Commercio e sviluppo sostenibile". In particolare, l'articolo 13.3 stabilisce che ciascuna parte, pur conservando il diritto di fissare autonomamente i propri livelli di protezione e di adattare le relative politiche, si impegna a promuovere standard elevati in materia ambientale e lavorativa, in coerenza con le discipline internazionali vigenti. Per quanto riguarda le disposizioni che rinviano a obblighi internazionali, l'articolo 13.4 sottolinea l'importanza degli strumenti internazionali in materia di lavoro¹⁷⁸.

Una volta chiariti gli impegni assunti dalle parti, è fondamentale analizzare le modalità con cui affrontare eventuali inadempienze. Proprio in ragione della loro specificità, i capitoli sullo sviluppo sostenibile non sono sottoposti al consueto meccanismo di risoluzione delle controversie previsto per il resto dell'accordo. Essi si avvalgono, invece, di un meccanismo autonomo¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Il riferimento specifico è alle Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) che svolge un ruolo centrale per garantire i diritti dei lavoratori su scala globale. Si tratta di un aspetto centrale perché all'epoca della predisposizione dell'Accordo in Corea del Sud non erano state ratificate importanti convenzioni internazionali.

¹⁷⁹ Sul tema si vedano B. COOREMAN, G. VAN CALSTER, *Trade and Sustainable Development Post-Lisbon*, in M. HAHN, G. VAN DER LOO (a cura di), *Law and Practice of the Common Commercial Policy - The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, BRILL, 2020, pp. 187-205; S. FACCIO, *Gli accordi commerciali dell'Unione europea e lo sviluppo sostenibile*, in A.M. TANZI, L. CHIUSI CURZI, G.M. FARNELLI, A. MENSÌ, (a cura di), *La transizione ecologica nel commercio internazionale*, 2022, pp. 59-64; G. MARIN DURAN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, CMLR, 2020, pp. 1031-1068; J. HARRISON, M. BARBU, L. CAMPLING, B. RICHARDSON, A. SMITH, *Governing Labour Standards Through Free Trade Agreements: Limits of the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, pp. 260-277; K. HRADILOVA, O. SVOBODA, *Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness*, in *Journal of World Trade*, 2018, pp. 1019-1042; A. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "Commercio e Sviluppo Sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, in G. ADINOLDI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, pp. 235-255; F. ROMANIN JACUR, *The Contribution to Sustainable Development of "Megaregional" Free Trade and Investment Agreements*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, Napoli, 2022, pp. 59-86; S. SCHACHERER, *Sustainable Development in EU Foreign Investment Law*, Leiden-Boston, 2021, p. 225 ss.; D. VAN 'T WOUT, *The Enforceability of the Trade and Sustainable Development Chapters of the European Union's Free Trade Agreements*, in *Asia Europe Journal*, 2021, pp. 81-98; S. VILLANI, *Settling Disputes on TSD Chapters of EU FTAs: Recent Trends and Future Challenges in the Light of CJEU's Opinion 2/15*, in A. BIONDI, G. SANGIUOLO (a cura di), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations - An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Cheltenham, 2021, pp. 107-125; E. BARONCINI, *La strategia*

Anche in questo caso, l'Accordo con la Corea del Sud offre un riferimento utile: l'articolo 13.14 prevede l'apertura di consultazioni tra le parti, con l'obiettivo di giungere a una soluzione condivisa. In caso di esito negativo, la parte che ha avviato la procedura può richiedere l'intervento di un gruppo di esperti, incaricato di formulare raccomandazioni. Le parti sono tenute a considerare con attenzione le osservazioni formulate, nel rispetto della logica di dialogo e cooperazione che contraddistingue questi strumenti.

Tale meccanismo è stato effettivamente attivato nel contesto delle relazioni tra l'UE e la Corea del Sud¹⁸⁰. In quella specifica occasione, il panel è stato chiamato a esprimersi sull'interpretazione e applicazione dell'articolo 13.4.3 dell'Accordo, relativo ai core labour standards e all'obbligo, per la Corea, di attuare le Convenzioni dell'OIL già ratificate e di procedere alla ratifica di quelle ancora mancanti. L'iniziativa fu avviata su impulso della società civile: i gruppi consultivi interni (*Domestic Advisory Groups*) indirizzarono una lettera alla Commissione europea, nella quale evidenziarono come un mancato intervento in un caso così evidente avrebbe minato la credibilità dei capitoli sullo sviluppo sostenibile. Anche il Parlamento europeo sostenne tale posizione, inducendo la Commissione ad avviare formalmente la procedura di consultazione bilaterale.

Poiché tale fase si concluse senza risultati, fu istituito un panel di esperti. Secondo l'UE, la Corea aveva violato alcune disposizioni dell'art. 13.4.3, in particolare quelle relative alla tutela dei lavoratori e all'obbligo di ratificare quattro Convenzioni OIL. Gli esperti hanno effettivamente rilevato l'incompatibilità della normativa coreana con l'Accordo per quanto riguarda l'attuazione dei principi fondamentali dell'OIL. Tuttavia, in merito alla ratifica delle Convenzioni mancanti, hanno ritenuto che l'obbligo non fosse di risultato ma di impegno: poiché la Corea

dell'Unione Europea per il contenzioso Internazionale sul libero scambio, in Diritto Comunitario e degli scambi internazionali, fascicolo n. 1-2/2022, pp. 1-42.

¹⁸⁰ Panel of Experts Proceeding Constituted under Article 13.15 of the EU-KOREA Free Trade Agreement (Korea – Labour Commitments), Report of the Panel of Experts, 20 January 2021.

aveva comunque dimostrato un certo grado di attivazione in tal senso, la sua condotta è stata ritenuta compatibile con l'Accordo.

Pur considerando i capitoli sullo sviluppo sostenibile come sezioni autonome, è necessario tenere presente che essi si inseriscono in un quadro regolatorio più ampio. Non è dunque possibile ignorare la loro interazione con le restanti disposizioni del trattato. Ci si interroga, pertanto, su quale sia la relazione tra questi capitoli e la disciplina commerciale generale.

Tale questione è stata affrontata dal panel arbitrale istituito nel contenzioso tra UE e Ucraina relativo all'esportazione di legname¹⁸¹. Il procedimento trae origine da una misura adottata da Kiev nel 2005, consistente in restrizioni all'esportazione di alcuni legnami pregiati, cui si è aggiunto nel 2015 un divieto relativo al legname grezzo. Data la crisi del sistema multilaterale, la Commissione europea ha preferito attivare lo specifico meccanismo previsto dall'Accordo bilaterale. Il panel è stato dunque chiamato a stabilire se tali misure costituissero un'infrazione di carattere protezionistico o se, come sostenuto dall'Ucraina, potessero essere giustificate per finalità di tutela forestale e gestione sostenibile.

Una volta accertata la violazione dell'Accordo, gli esperti hanno chiarito che il capitolo sullo sviluppo sostenibile costituisce un “*relevant context*” per l'interpretazione delle disposizioni commerciali e, più in generale, dell'intero accordo. Nel valutare la compatibilità delle misure ucraine con il trattato, è stata invocata l'eccezione prevista dall'art. XX del GATT. L'esito dell'analisi è stato differenziato: le misure del 2005 sono state ritenute giustificate ai sensi della lettera b) dell'art. XX, poiché adottate per proteggere la salute delle piante; al contrario, l'intervento del 2015 non è stato ritenuto compatibile con la lettera g) dello stesso

¹⁸¹ *Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union (Ukraine – Wood Export Ban)*, Final Report of the Arbitration Panel established pursuant to Article 307 of the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part, 11 December 2020, par. 478. La problematica in questione è stata analizzata da G.M. RUOTOLO, *Knock on the Wood. Il contenzioso UE/Ucraina sul divieto di esportazione di legname tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci*, in *Quaderni di SIDIBlog* 2019, p. 245 ss.; I. POLOVETS, *Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, in *LIEI* 2021, pp. 95-108.

articolo, in quanto l'Ucraina non ha dimostrato di applicare con lo stesso rigore il principio della sostenibilità nel commercio interno di legname.

Nonostante sia evidente la centralità dei meccanismi individuati all'interno di questi capitoli non è ancora possibile, essendo questi implementati da relativamente poco tempo, definire in via effettiva quali possano essere i punti di forza o di debolezza. Non resta quindi che continuare a monitorare la situazione in attesa di poter giungere a delle conclusioni più efficaci in merito alla fruttuosità o meno di tali specifici capitoli che quantomeno hanno il pregio di dare voce all'esigenze, oggi sempre più diffuse, in tema di sostenibilità.

6. Conclusioni

Il capitolo ha messo in evidenza come la politica commerciale dell'Unione Europea si sia evoluta in modo significativo, dall'essere focalizzata esclusivamente sulla liberalizzazione degli scambi di beni, a una dimensione più complessa che comprende non solo il commercio di servizi, ma anche temi centrali come gli investimenti, la sostenibilità e la tutela dei diritti fondamentali. Questa trasformazione è stata resa possibile grazie a un quadro normativo solido, che ha conferito all'Unione competenze esclusive in ambito commerciale, con il Trattato di Lisbona che ha svolto un ruolo cruciale nel consolidare tale competenza.

Gli accordi preferenziali di nuova generazione rappresentano una pietra miliare nella politica commerciale dell'UE, segnando un cambiamento significativo nell'approccio attuale in materia di accordi commerciali. Essi, tramite le novità introdotte, non si limitano alla riduzione delle barriere tariffarie, ma includono un'ampia gamma di disposizioni che toccano questioni normative, come la protezione ambientale, i diritti sociali e i diritti dei lavoratori, la proprietà intellettuale e la trasparenza.

Uno degli aspetti più innovativi degli accordi di nuova generazione è la loro attenzione verso lo sviluppo sostenibile. I capitoli dedicati alla sostenibilità in questi accordi riflettono il crescente impegno dell'Unione europea nel garantire che il

commercio non avvenga a discapito dell'ambiente o dei diritti sociali. In particolare, viene promosso un commercio che sia compatibile con la lotta contro il cambiamento climatico, la protezione della biodiversità e la promozione dei diritti umani. Il fatto che l'UE abbia incluso clausole vincolanti in materia di sviluppo sostenibile è un segnale chiaro della sua volontà di essere un leader globale in materia di commercio equo e responsabile.

Un altro elemento chiave, emerso nel corso dell'analisi, è rappresentato dalla protezione degli investimenti esteri diretti, che è stata integrata negli accordi di nuova generazione per rispondere all'esigenza di tutelare gli investitori europei all'estero, fornendo loro un quadro giuridico stabile e prevedibile.

Tuttavia, la sfida è stata quella di trovare un equilibrio tra la protezione degli investimenti e il rispetto delle prerogative degli Stati di regolamentare in materia di politiche pubbliche, soprattutto in ambiti sensibili come l'ambiente e la salute pubblica. In questo contesto, il sistema di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati ha subito una profonda revisione, con l'adozione del Sistema di Tribunali per gli Investimenti, che sostituisce il tradizionale arbitrato internazionale e introduce maggiori garanzie di trasparenza e responsabilità.

Un contributo significativo alla definizione della politica commerciale dell'UE è venuto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). Le sue decisioni, come la *causa Mauritius* e la *sentenza Kadi*, hanno chiarito i confini delle competenze dell'UE in materia di commercio e investimenti, sancendo la supremazia del diritto dell'Unione, in particolare in relazione alla protezione dei diritti fondamentali.

In definitiva, la *trade policy* dell'UE continua a evolversi, adattandosi alle sfide della globalizzazione e della digitalizzazione. La capacità dell'Unione di concludere accordi commerciali ambiziosi e complessi è uno strumento fondamentale per promuovere la competitività economica, ma anche per sostenere una visione globale che mette al centro la sostenibilità, dunque l'ambiente, i diritti umani e la buona governance.

Gli accordi di nuova generazione dimostrano l'ambizione dell'UE di essere non solo un attore economico rilevante, ma anche un leader nella promozione di uno sviluppo globale equo e sostenibile, creando un modello per le relazioni commerciali internazionali.

CAPITOLO II

LE CLAUSOLE RELATIVE ALLA CULTURA NEGLI ACCORDI DI NUOVA GENERAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'introduzione della cultura all'interno degli Accordi internazionali dell'Unione europea. – 2.1. Gli Accordi del sistema multilaterale degli scambi (OMC) che rilevano in materia culturale. – 2.1.1. La disciplina all'interno del GATT. – 2.1.2. La normativa contenuta nel GATS. – 2.2. Le iniziative che hanno condotto all'adozione della Convenzione UNESCO del 2005. – 2.2.1. *L'International Network on Cultural Policy*. – 2.2.2. *L'International Network for Cultural Diversity*. – 2.2.3. *Il Cultural Industries Sectoral Advisory Group on International Trade*. – 2.2.4. La Dichiarazione UNESCO sulla diversità culturale. – 2.3. La Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali. – 3. Tipologie di clausole culturali previste negli accordi preferenziali di ultima generazione dell'Unione europea. – 3.1. Clausole di cooperazione. – 3.2. Le clausole che prevedono un'eccezione per i prodotti culturali. – 3.3. Casi arbitrari emblematici relativi a questioni culturali. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente capitolo ha lo scopo di analizzare quale sia stato lo sviluppo delle clausole introdotte per la tutela del *cultural heritage* e, più in generale, della diversità culturale negli accordi di nuova generazione dell'Unione europea¹⁸². Si tratta di norme che testimoniano il tentativo di conciliare i potenziali contrasti tra il diritto internazionale del commercio e la tutela degli aspetti culturali¹⁸³.

¹⁸² In linea generale si tratta di accordi in cui si introducono clausole o addirittura capitoli per la promozione e la tutela della democrazia, dello stato di diritto, dello sviluppo sostenibile e dei diritti sociali. Per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia al capitolo I in cui si analizza questa più nel dettaglio la questione.

¹⁸³ Come si dirà nel proseguo della ricerca si tratta di tematiche che nonostante si tenda a vedere in contrapposizione tra loro in realtà meritano di essere considerate compatibili in quanto come espressamente riconosciuto sulla scena internazionale i prodotti culturali sono caratterizzati da una doppia natura per cui al loro interno si trovano sia aspetti legati al commercio come può essere la

La previsione di clausole di eccezione culturale all'interno degli accordi preferenziali di ultima generazione dell'Unione europea manifesta un approccio poliedrico all'annosa questione riguardante il *trade and culture dilemma*. Con questa terminologia gli studiosi si riferiscono al potenziale contrasto insito nei beni e servizi culturali che in quanto tali sono sia portatori di valori sociali sia possibili mezzi di benefici economici¹⁸⁴.

Grazie al dibattito sorto sul tema che caratterizza tali clausole si è reso ancora più evidente che i beni e servizi culturali siano dotati di peculiarità per cui non possono considerarsi meri prodotti soggetti alle regole del mercato¹⁸⁵. Essi infatti sono portatori di valori, preservano identità e storia dell'umanità e contribuiscono alla diffusione di tutto ciò nelle varie parti del mondo.

Da un punto di vista storico un iniziale approccio al concetto di eccezione culturale emerge all'interno del sistema OMC¹⁸⁶ e, più nello specifico, all'Uruguay Round durante per i negoziati del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*)¹⁸⁷ degli anni Novanta. In quest'occasione si crearono due vere e proprie fazioni opposte: da un lato si trovavano gli Stati Uniti che, forti del loro potere in alcuni settori culturali come quello cinematografico, sostennero e tuttora

gestione della circolazione di determinati beni sia fattori che rimandano alla componente valoriale e quindi culturale.

¹⁸⁴ La questione del dilemma tra cultura e commercio è stata molto dibattuta in dottrina. Tra i vari autori meritano di essere segnalati L. R., HANANIA, "Cultural Diversity and Regional Trade Agreements - The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks" in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy (AJWH)*, Volume 7, Numero 2, 2012; M. T. GARCÍA LEIVA, *Cultural diversity and free trade: the case of the EU-Canada agreement*, in *International Journal of Cultural Policy*, pp. 765-781, 2015; G. GAGNÉ, *The Trade and Culture Debate: Evidence from US Trade Agreements*, Lexington Books, 2016.

¹⁸⁵ Sul punto si faccia riferimento a R.J. NEUWIRTH, *The "Culture and Trade" Debate from the Exception Culturelle via Cultural Diversity to the Creative Economy – What's Law Got to Do with it?*, in *Society of International Economic Law (SIEL)*, 3rd Biennial Global Conference, July 2012, pp. 1-21.

¹⁸⁶ Con questa sigla ci si riferisce all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

¹⁸⁷ Il GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*, è uno dei pilastri del sistema multilaterale degli scambi grazie al quale ancora oggi è possibile usufruire di svariati benefici su scala globale. Tra le sue principali misure vi è il principio di non discriminazione che a sua volta si esplica nei corollari del principio della nazione più favorita e del trattamento nazionale.

sostengono la natura prettamente, se non esclusivamente, economica di beni e servizi culturali, e dall'altro vi erano Francia e Canada che, invece, sostenevano e continuano a sostenere l'importanza del valore culturale a discapito anche delle eventuali valutazioni economiche¹⁸⁸. Anche in quest'occasione si deve evidenziare come la questione culturale sia, volente o nolente, interconnessa a quella commerciale e per tale motivo durante lo sviluppo di quello che poi diverrà il sistema internazionale degli scambi (OMC) vengono trattate anche questioni che sono inerenti al settore culturale.

È altrettanto centrale rimarcare che, come emerge da quanto previsto all'art. 8 della Dichiarazione Universale sulla diversità culturale¹⁸⁹

“In the face of present-day economic and technological change, opening up vast prospects for creation and innovation, particular attention must be paid to the diversity of the supply of creative work, to due recognition of the rights of authors and artists and to the specificity of cultural goods and services which, as vectors of identity, values and meaning, must not be treated as mere commodities or consumer goods”.

Pertanto, la posizione mantenuta dagli Stati fortemente interessati a proteggere questa particolare tipologia di beni e servizi è stata ampiamente avallata dalla maggioranza della comunità internazionale ed è anche in quest'ottica che si dovrà analizzare la questione delle clausole culturali negli accordi dell'UE.

Esse, infatti, sono un importante mezzo attraverso il quale tentare di mitigare i possibili rischi a cui va in contro la diversità culturale a causa della globalizzazione e della liberalizzazione del commercio. Torna nuovamente in rilievo la citata Dichiarazione UNESCO del 2001 in base alla quale, come indicato nell'art. 9, le

¹⁸⁸ F. PALERMO E M., NICOLINI, *For a New Semantics of Differences: Cultural Exception and the Law*, in *Polemos, Journal of Law, Literature and Culture*, 2014 volume 8, numero 1, pp. 95-114.

¹⁸⁹ Si tratta della Dichiarazione Universale sulla diversità culturale adottata dall'Assemblea Generale UNESCO il 2 Novembre 2001. Ulteriori dettagli saranno forniti nel corso del capitolo.

politiche culturali sono “catalizzatori di creatività”, e di conseguenza anche le clausole di eccezione culturale, in quanto manifestazione più ampia di tali *policy*.

Tenendo a mente un simile approccio è possibile analizzare più nel dettaglio quali tipologie di clausole culturali l’UE abbia deciso di introdurre nei propri accordi di ultima generazione per valutare se si sia deciso di mantenere uno schema ben preciso o se, al contrario, in base all’accordo in questione e al relativo partner commerciale vi siano alcune differenze nell’approccio alla tematica.

Pertanto in una prima parte del capitolo vi sarà l’analisi generale del concetto di eccezione culturale così come sviluppata nel corso degli anni nel panorama globale per passare solo in un secondo momento all’analisi dei casi più caratteristici di accordi di nuova generazione europei con specifiche clausole culturali¹⁹⁰.

Dal punto di vista della ripartizione delle competenze, come si è avuto modo di osservare all’interno del capitolo specificatamente dedicato alla ricostruzione dello sviluppo della politica commerciale, l’UE ha una competenza di tipo esclusivo in tema commerciale; e a seguito delle ulteriori conferme date dalla CGUE è oggi pacifico che questa si rifletta anche negli accordi commerciali internazionali che la stessa negozia con i Paesi terzi. Al contrario, la cultura non rientra in tale categoria, di conseguenza le prerogative europee sono molto limitate.

Naturalmente, pur essendo uno dei settori in cui, per definizione, l’UE si trova ad avere un margine d’azione molto ampio è necessario evidenziare che in ogni caso deve essere tenuto a mente quanto espressamente indicato dall’art. 7 TFUE secondo cui l’Unione garantisce coerenza tra le politiche e le azioni che decide di porre in essere, tenendo in adeguata considerazione gli obiettivi e, come pare naturale, seguendo quanto previsto con il principio di attribuzione delle competenze.

Ancora, analizzando l’art. 167 TFUE, norma che si trova all’interno del Titolo XIII espressamente devoluto alla cultura, si evince che, al paragrafo 4 è nuovamente

¹⁹⁰ Cfr. F. FIORENTINI, *Cultural Heritage in the EU Trade Agreements: Current Trends in a Controversial Relationship*, in *Cultural Heritage in the European Union*, a cura di K. HAUSLER, A. JAKUBOWSKI, F. FIORENTINI, 2019, pp. 184-212.

indicato che l'attenzione dell'UE per la tematica culturale deve essere costante e, quindi, è necessario dare ad essa l'appropriato rilievo anche nel momento in cui si dia attuazione ad altre norme dei trattati e non solo quando si prendono in considerazione aspetti prettamente culturali. Da ciò risulta evidente la centralità della tematica culturale che deve, per tale motivo, mantenere una posizione di preminenza e di adeguata rilevanza anche nello sviluppo dell'azione esterna e più nello specifico nella negoziazione e conclusione di accordi commerciali.

È proprio tenendo a mente questo aspetto che si dovrà proseguire l'analisi degli accordi di ultima generazione stipulati dall'UE all'interno dei quali, anche se non in maniera omogenea, troviamo dei riferimenti alle tematiche culturali che rilevano per lo scopo di questo elaborato.

Nel condurre lo studio sarà necessario considerare in maniera adeguata sia la disciplina internazionale del commercio sia quella relativa alla cultura e, in quest'ultimo caso, più nello specifico la Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali la quale ha avuto, e tutt'ora ha, un ruolo centrale permettendo agli Stati che ne sono parte di tutelare diversi aspetti culturali all'interno del sistema internazionale degli scambi. Essendo l'UE non solo parte ma anche attiva promotrice della sua introduzione verrà considerata la modalità attraverso la quale la Convenzione UNESCO del 2005 viene richiamata negli accordi commerciali.

Pertanto nei prossimi paragrafi si prenderanno le mosse dai primi sviluppi internazionali previsti per la gestione dei prodotti culturali per poi concentrarsi in un secondo momento sull'approccio per la tutela e la promozione del *cultural heritage* adottato negli accordi dell'UE di ultima generazione.

2. L'introduzione della cultura all'interno degli Accordi internazionali dell'Unione europea

Dovendo analizzare come si sia evoluta la gestione della politica culturale negli accordi dell'UE vengono in rilievo, come si diceva pocanzi, alcuni strumenti internazionali.

Nello specifico si tratta di alcuni accordi che fanno parte del sistema multilaterale degli scambi e della Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali a cui si è giunti dopo un importante studio della questione culturale presso ulteriori sedi internazionali di rilievo anch'esse oggetto dei prossimi paragrafi.

Di seguito, quindi, verrà fornita un'analisi di tali atti internazionali e di come si sia arrivati alla loro adozione per riuscire a definire in quale quadro generale si inseriscano gli accordi di ultima generazione dell'UE all'interno dei quali sono trattate anche questioni culturali.

2.1 Gli Accordi del sistema multilaterale degli scambi (OMC) che rilevano in materia culturale

Per poter comprendere quali degli accordi in sede di OMC si possano applicare ai prodotti culturali si deve, per prima cosa, essere in grado definire che cosa siano tali prodotti. Si tratta di beni tangibili oppure questi sono più strettamente legati ai servizi? È su un interrogativo di questa portata che bisogna fondare l'analisi per individuare quali norme si possono applicare al settore culturale.

A prescindere da tale definizione, nell'analizzare lo sviluppo del dibattito che ha caratterizzato commercio e cultura bisogna procedere per fasi: nello specifico si distingue tra l'approccio adottato fino all'Uruguay Round, quello mantenuto durante lo stesso Round e quello che ha caratterizzato la fase successiva.

Sul piano internazionale gli USA hanno, sin dal termine del secondo conflitto mondiale, richiesto di avere una piena liberalizzazione dei prodotti culturali, ritenendoli beni senza particolari caratteristiche rispetto agli altri mentre Stati che

sono poi diventati membri dell'attuale Unione europea, e nello specifico Francia¹⁹¹ e Gran Bretagna, si sono a lungo battuti per riuscire a preservare le proprie industrie, quantomeno cinematografiche, dalla piena liberalizzazione voluta dagli americani. Il tutto è culminato, in sede di negoziati GATT, con l'introduzione dell'art. IV, intitolato "Disposizioni speciali relative alle pellicole cinematografiche", grazie al quale i Paesi membri possono decidere di introdurre un regime di quote che sarà però soggetto alle condizioni previste nella disposizione. La peculiarità di tale norma risiede nel fatto di essere stata inserita per gestire la situazione inerente ad un bene specifico, e quindi le pellicole cinematografiche, e sicuramente anche il fatto di prevedere un'esplicita eccezione al più generale obbligo di trattamento nazionale¹⁹².

La disputa sui prodotti culturali si evidenzia maggiormente durante lo svolgimento dell'Uruguay Round, tra il 1986 e il 1993, all'interno del quale vengono per la prima volta presi in considerazione anche i servizi. Infatti, soprattutto nel settore culturale, è proprio attraverso questo settore che vi è un enorme commercio e per questo motivo essi devono adeguatamente essere presi in considerazione.

Su tali premesse sono sorte le due principali posizioni mantenute sulla scena internazionale, di cui si è fornito un breve cenno in precedenza: da un lato quella americana per cui quello culturale è un settore economico come tanti altri e che, per tale motivo, deve essere soggetto alla liberalizzazione e dall'altro quella canadese e francese che enfatizzavano il fatto che la cultura sia portatrice di valori da preservare e che di conseguenza merita la previsione di una specifica eccezione che ne permetta di evitare la liberalizzazione.

¹⁹¹ In un primo momento, anche sotto il timore legato alla sempre maggiore forza e diffusione degli Stati Uniti in tema di cultura, Canada e l'attuale Unione europea adottarono alcune misure per proteggere le reciproche industrie culturali. L'UE decise di introdurre le cosiddette "screen quotas" a tutela dell'industria cinematografica che stava rispondendo alla larga diffusione di Hollywood. Cfr. G. GAGNÉ, *Preferential Trade Agreements and Cultural Products*, Routledge, 2025, p. 19.

¹⁹² L'obbligo di trattamento nazionale prevede che i prodotti importati da un Paese membro devono ricevere lo stesso trattamento di quelli nazionali, posto che le condizioni siano simili (art. III GATT).

A differenza del GATT - che utilizza un approccio definito “lista negativa” per cui è necessario inserire in un apposito elenco i settori che si vogliono preservare dalla liberalizzazione - il GATS (*General Agreement on Trade in Services*)¹⁹³ si serve del metodo contrario, quello della “lista positiva”, quindi perché si applichino determinati obblighi è indispensabile inserire il settore di riferimento all’interno degli impegni specifici che le parti intendono assumersi¹⁹⁴.

Nel fare riferimento ai servizi il settore che è stato centrale per lo scontro delle due visioni è senza dubbio quello dell’audiovisivo ed è per tale motivo che ci si concentrerà maggiormente su di esso nel corso di questo capitolo.

Non essendo stato possibile introdurre un’eccezione generale per gli audiovisivi durante il dibattito negoziale sono emerse due diverse possibilità. La prima prevedeva l’introduzione di un’eccezione generica per i valori culturali o quantomeno per i servizi culturali¹⁹⁵. La seconda opzione, invece, consisteva nell’utilizzo di un allegato *ad hoc* per il settore culturale in cui inserire la principale disciplina da seguire per i servizi audiovisivi. Quest’ultima, in un primo momento, è stata la posizione più gettonata dall’UE che però, nel corso dei negoziati, si è poi avvicinata maggiormente alla, più rigida, posizione canadese¹⁹⁶.

¹⁹³ Con la sigla GATS si intende il General Agreement on Trade in Services introdotto nel sistema multilaterale degli scambi per disciplinare il commercio dei servizi.

¹⁹⁴ Per maggiori dettagli sull’argomento si veda I. BERNIER, *The Recent Free Trade Agreements of the United States as Illustration of Their New Strategy Regarding the Audiovisual Sector*, 2004, reperibile online al link https://www.unescodec.chaire.ulaval.ca/sites/unescodec.chaire.ulaval.ca/files/conf_seoul_ang_2004.pdf

¹⁹⁵ Si tratta di una posizione fortemente sostenuta dal Canada che sperava di poter utilizzare tale strumento per tutte le industrie culturali.

¹⁹⁶ È possibile approfondire questa tematica facendo riferimento a P. S. GRANT E C. WOOD, *Blockbusters and Trade Wars: Popular Culture In A Globalized World*, 2004, p. 359; KERRY A. CHASE, *Commerce and Culture, The Contentious Politics of Filmed Entertainment*, 2016, pp. 161-163; T. KONO E S. VAN UYTSEL, *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions. A Tale of Fragmentation in International Law*, Larcier, 2012; I. BERNIER, *op. cit. nota 9*; T. VOON, *Cultural Products and the World Trade Organization*, Cambridge University Press 2007, pp. 24-26; J. SHI, *Free Trade and Cultural Diversity*, Hart Publishing, 2013, pp. 136-137.

Al termine di questo Round la posizione del Canada prevedeva che non vi fossero vincoli per i servizi culturali, quella europea li evitava solo per il settore audiovisivo mentre gli Stati Uniti al contrario avevano assunto impegni su tutti i fronti culturali. Si arrivò a quello che è stato definito dalla dottrina “l’accordo sul disaccordo”¹⁹⁷.

La fase seguente, quella successiva all’Uruguay Round, prevede la ripresa dei negoziati, ad inizio anni Duemila, con il cosiddetto Doha Round. Prima dell’avvio ufficiale di questo ulteriore ciclo di negoziati gli Stati Uniti hanno, attraverso un’apposita comunicazione¹⁹⁸, evidenziato ancora una volta come non sia corretto pensare di predisporre un sistema specifico per i prodotti culturali dichiarando che

“[...] *such an argument neglects that other sectors also have unique characteristics for the purpose of fulfilling important social policy objectives and that the GATS has shown the flexibility to accommodate such specific concerns*” e poco dopo “*the “all-or-nothing” approach to the audiovisual sector in the WTO implies that trade rules are somehow too rigid to take into account the special cultural qualities of the sector. This is not the case [...]*”¹⁹⁹.

Una simile posizione che tradizionalmente è stata sostenuta solamente dagli USA inizia a prendere però piede anche in ulteriori Stati. In questo periodo, infatti, sotto la loro guida viene creato il cosiddetto *Friends of Audiovisual Services group* (gruppo degli amici dell’audiovisivo) formato da Argentina, Brasile, Egitto, Hong Kong, India, Giappone, Messico, Nuova Zelanda, Gran Bretagna e Taiwan con lo scopo di raggiungere la miglior liberalizzazione possibile anche in questo settore²⁰⁰.

¹⁹⁷ Cfr. T. VOON, *op.cit.*; L. CASTELLINA, *Euroollywood: il difficile ingresso della cultura nella costituzione dell’Unione Europea*, Edizioni ETS, 2008.

¹⁹⁸ Per il dettaglio del testo della Comunicazione si faccia riferimento a *WTO, Council for Trade in Services, Special Session, Communication from the United States: Audiovisual and Related Services*, (Doc S/CSS/W/21, December 18, 2000), reperibile al link <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:S/CSS/W21.pdf&Open=True>

¹⁹⁹ Il testo citato è parte dei paragrafi 7 e 8 della Comunicazione di cui alla nota precedente.

²⁰⁰ Cfr. M. Roy, *Beyond the Main Screen: Audiovisual Services in PTAs*, in *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiation*, a cura di A. Marchetti

Nonostante tale ulteriore presa di posizione le negoziazioni durante il Round di Doha non sono centrate più di tanto sulla questione culturale anche perché, a causa dell'elevata difficoltà a raggiungere un accordo su più fronti, in questo periodo iniziano a valutarsi anche nuovi scenari come, ad esempio, eventuali negoziati per raggiungere degli accordi preferenziali. Essi erano infatti ritenuti più accessibili essendo le parti coinvolte in un numero minore rispetto al sistema multilaterale degli scambi.

Volendo tirare le somme, quindi, si può sostenere che i prodotti culturali siano soggetti sia alle regole GATT sia a quelle GATS in quanto lo stesso concetto di “prodotto culturale” è per natura una definizione molto ampia che può esternalarsi in beni così come in servizi.

In aggiunta, le innovazioni tecnologiche hanno reso questo confine, da sempre molto labile, ancora più sottile; ad oggi infatti anche qualcosa che per tradizione è sempre stato considerato un bene potrebbe in un certo qual modo essere comunque collegato ai servizi per via della fruizione digitale che è permessa²⁰¹.

All'interno del GATT del 1994 e del GATS si tenta di fornire una definizione di cultura, in modo da circoscrivere l'ambito di applicazione delle disposizioni collegate a tale tematica. Come evidenziato da Vadi²⁰² nel primo dei due accordi si ritiene di dover predisporre un approccio con cui proteggere e promuovere la

e M. Roy, 2009, p. 361; si veda inoltre la Comunicazione apposita *WTO, Council for Trade in Services, Communication from Hong Kong China, Japan, Mexico, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, and United States: Joint Statement on the Negotiation on Audiovisual Services* (Doc TN/S/W/49, June 30, 2005), disponibile al link <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:S/CSS/W49.pdf&Open=True>; C. BALASSA, *The Impact of the U.S. Position in the Trade and Culture Debate: Negotiation of the Convention on the Diversity of Cultural Expressions*, in *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions: A Tale of Fragmentation of International Law*, a cura di T. KONO AND S. VAN UYSTEL, 2012, pp. 71–93; M. ROY, *Audiovisual Services in the Doha Round: Dialogue de Sourds, The Sequel'?*, in *Journal of World Investment and Trade*, 6/6, 2005, pp. 923-952; M. BURRI, *Trade versus Culture: The Policy of Cultural Exception and the WTO*, in *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, 2014, pp. 479-492.

²⁰¹ Uno sviluppo notevole è quello che ha interessato prodotti culturali la cui fruizione è stata resa possibile anche digitalmente pur essendo in origine solo fisica, ad esempio nel caso di giornali o stampati.

²⁰² V. VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, Brill, 2023.

cultura in qualità di strumento, tra gli altri, in grado di far fiorire il mercato globale. Il riferimento è chiaramente collegato alla forte spinta di liberalizzazione del commercio tipica degli anni Novanta caratterizzati altresì dalla globalizzazione come fenomeno che ha influenzato la scena internazionale.

2.1.1 La disciplina prevista all'interno del GATT

Ad oggi, non essendo stato possibile seguire la via dell'eccezione culturale specifica, all'interno del GATT troviamo riferimenti a questo settore in altre forme. Oltre al già citato art. IV un'ulteriore norma di riferimento è l'eccezione generale disciplinata dall'art. XX in cui troviamo una specifica lettera, la f), che tutela i tesori nazionali di valore artistico, storico e archeologico.

Naturalmente, come per tutte le lettere elencate in questa disposizione, uno Stato membro del sistema OMC potrà invocare ed essere tutelato correttamente da quest'eccezione solo nel caso in cui rispetti anche quanto previsto nella clausola introduttiva. È pertanto necessario anche che le misure introdotte non siano un mezzo di discriminazione arbitraria tra Paesi in cui sono presenti le stesse condizione o comunque che non comportino una restrizione al commercio.

La previsione specifica per la tutela dei tesori nazionali di valore artistico, storico e archeologico consente agli Stati di introdurre eventuali barriere agli scambi internazionali per tutelare una simile tipologia di beni. Da una lettura della norma emerge come la misura statale per preservare tali tesori debba essere "*imposta per*" a differenza delle altre casistiche previste, tra cui rientra anche la sopra citata lett. a), che invece richiedono si rispetti un più stringente requisito di "*necessità*"²⁰³.

Quanto è stato introdotto nella lettera f) però non è sufficientemente ampio per garantire un'adeguata tutela ai prodotti culturali, questi infatti per poter godere della

²⁰³ Per uno studio più approfondito della questione si veda T. VOON, *op. cit.* nota 12, pp. 69-119 in cui l'autrice dapprima evidenzia la difficoltà di classificare i prodotti culturali che spesso hanno la duplice natura di essere sia beni sia servizi e in un secondo momento procede con l'analisi delle eccezioni ad oggi presenti per l'eventuale tutela di questa categoria evidenziandone le criticità.

disciplina prevista da tale disposizione devono necessariamente essere tesori nazionali escludendo di conseguenza ogni tipo di bene che non ricada in tale categoria.

Non è però possibile pensare di tutelare e promuovere la cultura se ci si limita a farlo solo in caso in cui la tutela sia diretta a un tesoro nazionale; infatti una delle sue principali peculiarità risiede nel fatto di essere uno strumento in grado di promuovere valori e dare voce alle innumerevoli sfumature che si trovano all'interno dei confini nazionali. Risulta davvero arduo riuscire a concepire un solo prototipo di cultura che sia in grado di tutelare e promuovere i valori di un intero popolo senza però poter allo stesso tempo tentare di applicare la stessa promozione e tutela anche alle minoranze e alle popolazioni indigene. Per questo motivo seppure si riconosca un primo impatto positivo alla disposizione del GATT se ne riconoscono allo stesso tempo i limiti di voler essere troppo rigida e poco accogliente nei confronti di una tematica che, per definizione, merita di essere trattata nella maniera più inclusiva possibile.

In aggiunta anche la lettera a) dell'articolo, prevista per "proteggere la moralità pubblica" può essere utilizzata in riferimento ai beni culturali. Questa disposizione dedicata alla tutela della morale pubblica prevede una terminologia più stringente; essa richiede infatti che la misura sia "necessaria" ed è stata evidenziata dagli Stati Uniti come una di quelle norme che nel sistema degli scambi è prevista per tutelare il settore audiovisivo

*"[...] Additionally, in both the GATS (Article XIV(a)) and GATT (Article XX(a)), the general exception for measures necessary to protect public morals provides further reassurance for Members concerned that commitments relating to content mean that they will not be able to apply regulations intended to preserve public morality"*²⁰⁴.

²⁰⁴ Cfr. WTO, Council for Trade in Services, Communication from the United States: Audiovisual Services (Doc S/C/W78, December 8, 1998), disponibile al link

In questo caso, ancora più che nel precedente, è difficile poter ritenere che tutte le importanti sfumature della cultura riescano ad essere tutelate; quindi, seppur in via potenziale, si riconosce come la morale pubblica possa essere considerata inerente al tema culturale nella realtà dei fatti sarebbe quantomeno complesso indicare quando una misura sia guidata da esigenze esclusivamente morali e quando invece queste si colleghino in maniera indissolubile con quelle culturali. Aprire la strada ad un simile connubio potrebbe rendere complessa la gestione dell'eccezione per via di un potenziale abuso della stessa. Per tale motivo non si può ritenere che dall'art. XX lett. a) sia fornita un'adeguata tutela per i prodotti culturali.

2.1.2 La normativa contenuta nel GATS

Accanto a quanto previsto per i beni culturali è importante evidenziare in aggiunta la disciplina dei servizi essendo quest'ultima quella maggiormente considerata anche dagli accordi preferenziali oggetto dell'elaborato ed essendo, a seguito della globalizzazione, sempre più i casi in cui i prodotti culturali abbiano anche una componente legata a tale settore.

È importante evidenziare come, in linea generale, secondo quanto previsto dal GATS il commercio internazionale di servizi può svolgersi in quattro diverse modalità:

- modalità 1 prestazione transfrontaliera (*mode 1 cross border*): in questo caso il servizio è fornito dal territorio di uno Stato in quello di un altro;
- modalità 2 consumo all'estero (*mode 2 consumption abroad*): il servizio è fornito nel territorio di uno Stato ma il consumatore è in un diverso Paese;

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/ss/directdoc.aspx?filename=Q:S/C/w78.pdf&Open=True>; si veda anche T. VOON, *op cit.*, nota 12; J. LOISEN E C. PAUWELS, *Competing Perspectives? WTO and UNESCO on Cultural Diversity in Global Trade*, in *Globalization, Culture, and Development: The UNESCO Convention on Cultural Diversity*, a cura di M. PYYKKÖNEN, E J. SINGH, 2015, pp. 43-59.

- modalità 3 presenza commerciale (*mode 3 commercial presence*): il servizio è fornito con lo stabilimento di una sede di un'azienda di uno Stato nel territorio di un altro;
- modalità 4 presenza di persone fisiche (*mode 4 presence of natural persons*): il servizio è fornito dal cittadino di un Paese nel territorio di un diverso Stato.

Per quanto riguarda i servizi culturali tra quelle appena elencate le modalità più utilizzate sono quelle di tipo 1 e 3 e quindi, rispettivamente, la prestazione transfrontaliera e la presenza commerciale²⁰⁵.

È ora il caso di evidenziare che, quando gli Stati si trovano a gestire i negoziati in materia di servizi, si possono verificare tre diverse casistiche. Essi possono decidere di utilizzare l'approccio della lista positiva e quindi indicare in maniera esplicita i settori in cui intendono impegnarsi; possono al contrario servirsi della lista negativa²⁰⁶, dove inseriscono i settori in cui si riservano e non li assoggettano alla liberalizzazione generale prevista oppure, come ultima ipotesi, possono decidere di combinare entrambe le modalità.

Utilizzare un metodo invece che l'altro non comporta numerose differenze, in entrambi i casi i settori da inserire nella lista saranno da negoziare con le controparti, ma, qualora si scelga di utilizzare la lista negativa sarà molto più complesso - in caso di scarsa forza negoziale - far valere la propria idea e quindi escludere il servizio che si vuole tutelare. Il tutto è tanto più evidente quanto più si tratta di Stati non pienamente sviluppati nel momento in cui si trovano a gestire negoziati con Paesi molto potenti sulla scena internazionale.

Si evidenzia, inoltre, che quando si decide di utilizzare la lista positiva si ha un approccio più graduale verso la liberalizzazione mentre con quella negativa si ha la

²⁰⁵ Per i dettagli dello studio si rimanda a K. A. CHASE, *Audiovisual Goods and Services in Preferential Trade Agreements*, in *Trade Cooperation*, 2015, pp. 218–245.

²⁰⁶ Tendenzialmente, in caso di lista negativa sono previsti due diversi allegati: nel primo si introducono le riserve per le misure già esistenti mentre nel secondo, meno utilizzato, si introducono quelle riferite a future misure.

massima liberalizzazione per tutto ciò non inserito nella stessa e quindi una presa di posizione più netta e meno soggetta a rinegoziazioni²⁰⁷.

Volendo proseguire con un'accurata analisi del tema, è ora necessario accennare, seppur brevemente, alla classificazione centrale dei prodotti (*UN Central Product Classification, CPC*) prevista a livello internazionale che, come si legge dal sito ufficiale

“consiste in una struttura di classificazione coerente e uniforme per i prodotti (beni e servizi) basata su un insieme di concetti, definizioni, principi e regole di classificazione concordati a livello internazionale”²⁰⁸; ancora “[...] fornisce un quadro completo nel quale i dati sui prodotti possono essere raccolti e presentati in un formato che consenta l'analisi economica a sostegno del processo decisionale e politico”.

La prima versione provvisoria fu pubblicata ad inizio anni Novanta e nello stesso lasso temporale il segretariato GATT ha predisposto un documento, basato sulla classificazione provvisoria, per tentare di aiutare gli Stati nei negoziati sui servizi durante l'Uruguay Round²⁰⁹. Nel corso degli anni sono state rilasciate successive versioni non provvisorie, e ad oggi si sta dibattendo per introdurre la versione 3, ma nonostante ciò è quella provvisoria la più richiamata all'interno degli accordi preferenziali e, per questo motivo, anche nel presente elaborato verrà dato conto della classificazione di fine anni Novanta²¹⁰ e non della versione più recente.

²⁰⁷ Cfr. K. A. CHASE, *op.cit.* nota 16; P. LOW E A. MATTOO, *Is There a Better Way? Alternative Approaches to Liberalization under the GATS?*, in *GATS 2000: New Directions in Service Trade Liberalization* a cura di P. SAUVÉ E R. M. STERN, 2000, pp. 449-472; A. MATTOO E P. SAUVÉ, *Services*, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, a cura di J. CHAUFFOUR E J. MAUR, 2011, pp. 235-274; G. GAGNÉ, *op.cit.* nota 2, p. 37.

²⁰⁸ I dettagli di questa classificazione sono reperibile al link <https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/CPC.cshtml> in cui vengono altresì riportate le varie versioni di CPC adottate nel corso degli anni.

²⁰⁹ Cfr. G. GAGNÉ, *op.cit.* nota 2, p. 38.

²¹⁰ Per il dettaglio della classificazione completa si rinvia a *GATT, Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round, Group of Negotiations on Services, Services Sectoral Classification List: Note by the Secretariat* (Doc MTN.GNS/W/120, July 10,1991) disponibile al link

Anche in quest'occasione non sono mancati alcuni attriti, gli Stati Uniti infatti hanno evidenziato l'inadeguatezza della classificazione quando si ha a che fare con i servizi audiovisivi e le nuove modalità di fruizione degli stessi fornite dallo sviluppo tecnologico. Nel paragrafo 4 della comunicazione inviata al Consiglio per il commercio di servizi gli USA specificano che le nuove tecnologie hanno portato sicuramente grandi opportunità di espansione del mercato ma anche nuove sfide che necessitano di essere adeguatamente affrontate²¹¹. Ancora una volta emerge quindi la notevole attenzione del Paese al tema audiovisivo per il quale decide di rimarcare nuovamente che si tratta di servizi che come gli altri sono soggetti alle regole economiche.

La classificazione provvisoria inserisce gli audiovisivi nella categoria "servizi di comunicazione" che racchiude al suo interno dei sottosettori; quelli di interesse culturale sono:

- produzione e distribuzione di film e videocassette (CPC 9611);
- proiezione cinematografica (CPC 9612) e relativi servizi a ciò connessi;
- radio e televisione (CPC 9613);
- trasmissioni radiotelevisive (CPC 7524), in cui sono incluse anche le trasmissioni radio broadcast così come quelle televisive broadcast;
- registrazioni audio (non hanno un codice CPC);
- altri servizi audiovisivi non classificati (anche questi senza codice CPC)

Per quanto riguarda poi i servizi culturali diversi da quelli audiovisivi la grande maggioranza di questi è inserita nella sezione "servizi ricreativi, culturali e sportivi"²¹². L'elenco non è esaustivo, infatti diversi servizi culturali non sono

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/UR/GNS/W120.PDF&Open=True>

²¹¹ Per i dettagli si rimanda a WTO, Council for Trade in Services, Communication from the United States: Audiovisual Services (Doc S/C/W78, December 8, 1998), disponibile al link <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/ss/directdoc.aspx?filename=Q:/S/C/w78.pdf&Open=True>.

²¹² È questo ad esempio il caso dei servizi di intrattenimento (CPC 9619), delle agenzie di stampa (CPC 962), di biblioteche, archivi e musei (CPC 963).

inseriti nella lista mentre altri sono stati introdotti in sezioni differenti. Seppure sia una buona base di partenza, quindi, questa classificazione non è ancora in grado di essere considerata pienamente adeguata per i servizi culturali che rimangono soggetti a logiche di mercato talvolta fin troppo stringenti.

Pur ritenendo che il panorama illustrato in questo paragrafo non debba essere sottovalutato quando si tratta di considerare i prodotti culturali e la loro circolazione nel sistema multilaterale degli scambi è inevitabile ammettere che, in sede OMC, non si sia trovata la giusta dimensione per offrire l'adeguata tutela che essi dovrebbero avere in virtù della loro doppia natura e dell'importanza che ricoprono come mezzi di trasmissione dei valori. Per tale motivo la comunità internazionale ha deciso di avviare presso un'altra sede i negoziati per giungere ad un accordo internazionale in materia e di ciò si darà conto nei prossimi paragrafi.

2.2 Le iniziative che hanno condotto all'adozione della Convenzione UNESCO del 2005

Per via della mancata introduzione nel sistema multilaterale degli scambi di una generale eccezione per il settore culturale e quindi della disciplina frammentata e complessa prevista sia dal GATT sia dal GATS è maturata la consapevolezza di dover quantomeno provare a gestire la situazione in maniera differente, spostando le discussioni presso una sede più vicina alla questione culturale.

È così che si è deciso di affidare la gestione della tematica di beni e servizi culturali all'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, ovvero Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura).

Prima di giungere a questa fase però bisogna brevemente rendere conto di quelle che sono state le importanti consapevolezze elaborate dalla comunità internazionale e i relativi sforzi per sviluppare strumenti utili a raggiungere l'elaborazione della tanto attesa Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali. Per tale motivo, nei prossimi paragrafi si

ripercorreranno brevemente le principali tappe che hanno contribuito allo sviluppo di questo Accordo fondamentale.

2.2.1 *L'International Network on Cultural Policy*

Sin dalla fine degli anni Novanta era emersa la necessità di dare rilievo a beni e servizi culturali in quanto espressioni di valori come indicato, in maniera esplicita, all'interno della Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo tenutasi a Stoccolma nel 1998²¹³ nel paragrafo 12 dell'obiettivo 3 "Rafforzare le politiche e le pratiche per la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, mobile e immobile, e promuovere le industrie culturali".

Sulla scia di quanto indicato durante questa Conferenza è stato creato, seppur in maniera informale, un network di ministri della cultura, il cosiddetto INCP (*International Network on Cultural Policy*)²¹⁴ che avrà un ruolo rilevante anche nello sviluppo e nel successo della Convenzione UNESCO del 2005. È infatti grazie agli importanti lavori di questa rete che si ha un forum, seppure informale, di discussione per le strategie a tutela della diversità culturale e, così come poi verrà fatto dal gruppo SAGIT²¹⁵ e dal Network internazionale per la diversità culturale di cui si dirà nel proseguo, si inizia a predisporre una bozza di accordo internazionale per gestire questa tematica.

²¹³ Si tratta della Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo tenutasi a Stoccolma nel 1998 in cui venne poi prodotta una bozza di Piano d'azione sullo sviluppo delle politiche culturali reperibile al link <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116393?posInSet=1&queryId=b876285c-7837-4f54-bc93-035220f04328> e il report finale della Conferenza Intergovernativa sullo sviluppo di politiche culturali disponibile al link <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113935?posInSet=5&queryId=b876285c-7837-4f54-bc93-035220f04328>.

²¹⁴ Per approfondire sul tema si faccia riferimento a T. VOON, *op. cit.*, nota 12, pp. 178-180; M. HART, *Canada*, in *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis (volume I)*, Springer, 2005, pp. 2404-2421.

²¹⁵ La sigla indica il Cultural Industries Sectoral Advisory Group on International Trade.

Su insistente richiesta francese²¹⁶ si riuscì a concordare che fosse l'UNESCO l'istituzione più congeniale per adottare la Convenzione sulla diversità delle espressioni culturali. Nell'ottobre del 2003 i ministri di questa rete hanno quindi, dopo aver nuovamente revisionato la bozza di testo²¹⁷, deciso fosse giunto il momento di portare il proprio lavoro in sede UNESCO e di avviare quindi la fase di adozione vera e propria.

Il documento si apre con un breve ma significativo memorandum della *chair* del gruppo di lavoro sulla diversità culturale e globalizzazione all'interno del quale vengono indicate le obbligazioni che si vorrebbero introdurre per i firmatari, ad esempio il rispetto del principio di bilanciamento e trasparenza in merito alla promozione di forme di espressione culturale domestiche ed extranazionali, la cooperazione nel rafforzare risorse e capacità di sviluppo di Paesi in via di sviluppo, l'essenziale considerazione della particolarità dei beni e servizi culturali anche nello sviluppo delle altre politiche.

Ancora, secondo questa bozza, si prevede un sistema flessibile di cooperazione tra i firmatari per fornire assistenza tecnica, facilitare la disponibilità di beni e servizi culturali, garantire scambi tra industrie culturali e, più in generale, promozione dei principi della Convenzione su scala internazionale.

Il preambolo cita espressamente la Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale dell'UNESCO, adottata nel 2001, di cui si forniranno ulteriori dettagli nel corso di questo capitolo.

Ancora una volta, quindi, uno dei maggiori elementi che emergono è quello collaborativo, viene costantemente riconosciuta la necessità di utilizzare qualsiasi strumento già esistente per la tutela e promozione della diversità culturale senza lasciare spazio a contrasti.

²¹⁶ Naturalmente restano valide tutte le considerazioni già svolte nei paragrafi precedenti in merito alla spinta francese per la tutela e salvaguardia dei prodotti culturali.

²¹⁷ Si può trovare la bozza di Convenzione internazionale sulla diversità culturale al seguente link https://www.unescodec.chaire.ulaval.ca/sites/unescodec.chaire.ulaval.ca/files/incp-draft_international_convention_on_cultural_diversity-july-29-2003.pdf.

Nel primo capitolo sono state previste le principali definizioni, gli obiettivi e lo scopo della Convenzione. Si si riferisce, nuovamente, alla sopracitata diversità culturale come “[...] *common heritage of humanity*” evidenziandone la componente globale mentre beni e servizi culturali vengono considerati come mezzi per trasmettere valori e che quindi “[...] *therefore are not mere commodities*”.

Proseguendo con l’analisi, nel secondo capitolo viene preso in considerazione l’importante tema della relazione con altri trattati internazionali. Si specifica, nell’art. 4, che nulla di quanto previsto nel testo può pregiudicare diritti e obblighi previsti da altri trattati internazionali. Pur consapevoli che non vi sia nel panorama un accordo espressamente dedicato al tema gli esperti ritengono nondimeno di dover tenere in adeguata considerazione tutti gli altri strumenti internazionali che, seppur in misura limitata, possono avere un impatto sulla diversità culturale e per tale motivo hanno introdotto una simile clausola.

Si continua poi con il capitolo terzo dedicato ai principi guida che vengono enucleati negli art. 5, dedicato a indicare le peculiarità dei beni e servizi culturali, nell’art. 6 con cui si individuano i diritti e le responsabilità delle parti nella preservazione e promozione della diversità culturale, in questo caso si tratta come esplicitamente indicato di una responsabilità condivisa globalmente; ancora l’art. 7 sottolinea la necessità di garantire il giusto bilanciamento tra le espressioni culturali nazionali e quelle internazionali, essendo entrambe due anime molto importanti e che devono per necessità coesistere. Infine, l’art. 8 richiede un generico dovere di trasparenza nello sviluppo e implementazione delle politiche culturali.

Il capitolo quarto si occupa dell’individuazione degli obblighi generali; l’art. 9 individua la necessità che le parti sviluppino, ciascuna in base alle proprie capacità e possibilità, delle politiche culturali in linea con la Convenzione; l’art. 10 rafforza il concetto di cooperazione che si ritiene necessaria per il rinforzo delle risorse e capacità degli Stati in via di sviluppo che, per via della loro particolare condizione, meritano un trattamento in parte differente mentre l’art. 11 è stato introdotto per far sì che tramite la piena collaborazione vengano condivise le buone pratiche adottate in tema culturale.

Non viene poi dimenticata la rilevanza della condivisione dei principi e degli obiettivi previsti in questa bozza e, a tal proposito, l'art. 12 richiede alle parti di agire in maniera coerente con quanto previsto in linea generale dal testo anche in occasione di altri trattati che potrebbero, in via potenziale, avere un impatto sulla diversità culturale.

Il capitolo quinto si occupa di predisporre gli obblighi reciproci dei firmatari e lo fa tramite l'articolo 13 che indica come le parti si debbano impegnare di garantire che eventuali misure che potrebbero avere un impatto su beni e servizi culturali sia coerente con la Convenzione; individuando anche gli specifici criteri che devono essere considerati per verificare ciò.

Al capitolo sesto gli articoli 14 e 15 si occupano rispettivamente della cooperazione tra le parti e del follow-up. Da una parte è richiesto che i firmatari della Convenzione continuino a sviluppare la collaborazione anche adottando ulteriori accordi, sia di tipo bilaterale sia multilaterale, in aree inerenti alle industrie culturali e alla promozione e diffusione della diversità culturale e dall'altra è stata introdotto un vero e proprio obbligo di follow-up per valutare gli effetti della Convenzione.

Nel capitolo settimo si sviluppano, grazie agli articoli 16 e 17, i temi dell'assistenza tecnica e del fondo per lo sviluppo; ancora una volta viene quindi in considerazione la necessità di aiutare anche gli Stati meno sviluppati a garantire un livello minimo di protezione e promozione della diversità culturale andando così a completare le previsioni del precedente articolo 10 ma senza specificare in maniera più precisa che tipo di cooperazione sarebbe bene avviare. L'art. 17 che prevede l'istituzione del sopracitato fondo per lo sviluppo non è abbastanza dettagliato da indicare regole e procedure da seguire per la sua creazione e gestione lasciando così un ampio margine di intervento nella fase finale di redazione della Convenzione. La scelta è senza dubbio legata anche alla sensibilità del tema economico che seppur merita di essere ben dettagliato avrebbe potuto portare a scontri tra le varie parti sin da questa prima fase e quindi si è deciso di lasciare la questione in capo all'Assemblea dell'UNESCO.

Il penultimo capitolo, l'ottavo, si occupa di individuare all'art. 18 il meccanismo per la risoluzione delle controversie. Nello specifico è stato deciso che in caso di disputa le parti devono avviare delle consultazioni in prima battuta e solo nel caso di esito infruttuoso delle stesse possono decidere di avvalersi della procedura di risoluzione le cui regole di funzionamento dovranno essere indicate dall'Assemblea delle parti e dovranno in ogni caso individuare come prima scelta la consultazione di cui si è detto poco sopra, a seguire i buoni uffici e solo come fase residuale la gestione della controversia da parte di un panel. Volendo analizzare in linea generale questa disposizione è importante evidenziare come essa sia piuttosto generica e abbia una struttura veramente minimalista; ancora una volta sembra che i Ministri non abbiano voluto spingersi troppo oltre.

Infine gli articoli 19 e 20, del capitolo nono, prevedono alcune disposizioni conclusive. Il primo si occupa di indicare la necessità di avere un'Assemblea delle parti che si dovrà occupare, tra le altre cose, anche della fase di implementazione della Convenzione e dovrà riuscire a dettagliare gli aspetti che sono stati sviluppati in maniera generica nella bozza di testo. L'ultimo articolo invece disciplina le eventuali nuove entrate di altri Stati interessati chiarendo che si tratta di un Accordo aperto a nuove accessioni da parte di Stati parte dell'UNESCO e di organizzazioni regionali che si occupano di integrazione economica; è prevista anche la possibilità di ottenere lo stato di osservatore che, a differenza di una vera e propria parte, non garantisce il diritto di voto.

2.2.2 L'International Network for Cultural Diversity

Un ulteriore esempio di rete che merita di essere citato è il network internazionale per la diversità culturale (INCD)²¹⁸, anch'esso nato sulla spinta canadese, raccoglie una "rete di artisti e gruppi culturali dedicati a combattere gli

²¹⁸ La sigla INCD indica l'*International Network for Cultural Diversity*. Per ulteriori approfondimenti sulle attività di questo gruppo si faccia riferimento a T. VOON, *op. cit.*, nota 12, pp. 181-183.

effetti omogeneizzanti della globalizzazione sulla cultura”²¹⁹. Anche in questo caso ad inizio anni Duemila è stata elaborata una bozza di Convenzione sulla diversità culturale, presentata all’UNESCO nel 2003²²⁰.

All’interno del documento stesso viene chiarito che INCED e INCP sin dalla loro creazione hanno lavorato in concerto per raggiungere lo stesso obiettivo e cioè l’introduzione di uno strumento vincolante in materia culturale e più nel dettaglio di diversità culturale.

Rispetto alle altre due bozze brevemente illustrate poco fa in questo caso sono introdotti obblighi molto più dettagliati per le parti.

Come espressamente indicato a pagina 5 della bozza vi sono alcune lievi, ma comunque rilevanti, differenze in quanto viene elaborato da questo gruppo. Più nello specifico ciò che caratterizza questo testo sono elementi quali: l’assenza di definizioni dei principali termini come “cultura” e “diversità culturale” in quanto è stato ritenuto che vi sia già sufficiente chiarezza sul panorama internazionale, la decisione di prevedere impegni più stringenti per tutelare ed enfatizzare la diversità culturale tenendo sempre conto delle diverse possibilità per gli Stati di adeguarsi a tali obbligazioni; ancora, la necessità di indicare in maniera più efficace e circoscritta le tipologie di misure che possono e devono essere previste dagli Stati, tematica strettamente connessa con quella precedente, e il bisogno di migliorare la trasparenza e la partecipazione nel sistema di risoluzione delle dispute che addirittura si propone possa considerare la partecipazione della società civile ritenuta centrale.

Volendo brevemente analizzare la struttura della bozza essa è divisa in cinque parti. La prima è composta dall’art. 1 che indica come obiettivi e scopi della Convenzione quello di prevedere delle regole di salvaguardia della diversità

²¹⁹ Si tratta di quanto esplicitamente indicato nel sito www.incd.net/about.html.

²²⁰ La proposta elaborata da questo gruppo intitolata Proposta di Convenzione sulla diversità culturale è stata presentata nei primi mesi del 2003 all’UNESCO ed è disponibile al link https://www.unescodec.chaire.ulaval.ca/sites/unescodec.chaire.ulaval.ca/files/ridc_2003_ebauche_convention.pdf.

culturale, migliorare la capacità degli Stati di promuoverla e tutelarla ma anche di assicurare agli artisti il diritto di esprimersi senza alcuna censura e dall'art. 2 che invece chiarisce come nulla all'interno del testo possa essere interpretato per limitare l'autorità di ciascun Paese firmatario nel definire termini come "cultura" e "diversità culturale".

La seconda parte individua gli impegni generali attraverso quanto previsto dagli artt. 3, 4, 5, e 6. Con il primo articolo si richiede a ciascuno Stato firmatario, sempre in proporzione alle proprie capacità, di sviluppare politiche e programmi per la diversità culturale e, in aggiunta, di integrare tale tematica anche in politiche economiche e commerciali in quanto strettamente connesse.

All'interno dell'art. 4 è poi espressamente indicato che per far sì che le varie azioni avviate in maniera coerente con la Convenzione rispettino gli obiettivi da essa previsti nulla di quanto al suo interno individuato deve permettere siano infranti i diritti umani così come garantiti sia dal diritto internazionale sia da leggi nazionali o prassi statali.

L'art. 5 è dedicato in particolar modo alla cultura indigena indicando come anche e questa sia da tutelare a pieno titolo per garantire una diversità culturale effettiva.

La sezione termina con l'art. 6 dedicato al tema della trasparenza. Nello specifico, è indicato che ogni parte debba, dare adeguata pubblicità alle misure rilevanti per la tematica e stabilisca uno o più punti che siano in grado di fornire informazioni sulle stesse. Anche in questo caso viene chiaramente indicato che ciascun Paese possa fare ciò in maniera differente in base ai propri mezzi e alle capacità di cui dispone.

Il tema che è oggetto della sezione seguente, la terza, è quello del supporto alla diversità culturale ed è sviluppato in due articoli. L'art. 7 si occupa di delineare il supporto finanziario e lo fa grazie a tre diversi paragrafi in cui si afferma che ogni parte, come sempre in base alle proprie disponibilità, deve fornire supporto finanziario alle attività conformi con gli obiettivi della Convenzione. Per le espressioni culturali di popoli indigeni o nazionali è possibile prevedere un supporto

speciale se si ritiene che così facendo si raggiungano gli scopi della Convenzione. Infine, una simile forma di supporto può essere indirizzata in maniera indiscriminata sia agli individui, alle istituzioni che alle associazioni.

Quanto previsto da questo articolo risulta essere degno di attenzione perlomeno nella parte in cui, secondo il paragrafo 1, vengono a titolo esemplificativo indicate le tipologie di misure includendo tra esse anche termini come “*advantage, favour, privilege or immunity*” e creare un potenziale contrasto con il principio chiave del sistema commerciale internazionale del divieto di discriminazione.

L’art. 8 risponde alla necessità che i Paesi più sviluppati agiscano in maniera positiva per aiutare quelli più arretrati con risorse finanziarie per rispondere ai loro bisogni specifici.

La quarta sezione introduce le misure previste per salvaguardare e implementare la diversità culturale agli artt. 9, 10, 11 e 12. Nel primo articolo, il 9, viene previsto in maniera molto generica che ogni Stato possa adottare e implementare le misure che ritiene necessarie per sviluppare e raggiungere al meglio gli obiettivi della Convenzione. Si prosegue poi con l’art. 10 che tratta delle politiche di investimenti e concorrenza indicando come i firmatari della Convenzioni assicurano che anche le politiche di investimento e concorrenza riflettano gli scopi della Convenzione e per tale scopo possono proibire o limitare investimenti stranieri nel settore culturale. È infine specificato che nulla di ciò che è indicato nella Convenzione possa essere usato in modo da evitare che uno Stato adotti misure che assicurano che l’investimento sia svolto in modo da considerare le questioni culturali.

Il successivo art. 11, invece, si occupa di beni e servizi culturali e lo fa prevedendo che ogni parte assicuri che tutte le misure generali previste per salvaguardare e valorizzare la diversità culturale siano gestite in maniera ragionevole e che in ogni caso nulla in questa Convenzione, o in qualsiasi accordo internazionale, può essere previsto per evitare che un firmatario adotti o rinforzi misure che concedano un trattamento più favorevole a beni e servizi indigeni o

nazionali quando lo scopo è il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione culturale.

In chiusura di questa sezione si trova l'art. 12 con cui si riconosce in primis il ruolo essenziale che i governi hanno nel fornire beni e servizi culturali e quindi si prevede che ogni Stato possa prevedere istituzioni come musei, teatri, biblioteche e simili per raggiungere gli scopi della Convenzione.

Infine, la quinta e ultima sezione disciplina il meccanismo di risoluzione delle dispute agli artt. 13 e 14. Nel primo dei due articoli si individua espressamente che nulla nel testo proposto possa derogare alle obbligazioni già esistenti citando in maniera esplicita la Convenzione di Parigi, quella di Berna, quella di Roma, il Trattato dell'OMPI sul diritto d'autore, il Trattato dell'OMPI sulle esecuzioni e i fonogrammi e il Trattato sulla proprietà intellettuale in materia di circuiti integrati. Aver deciso di indicare in maniera positiva solo alcuni trattati lascia intendere che quelli qui non richiamati possano, al contrario, subire delle deroghe.

L'ultimo articolo del testo si occupa della risoluzione delle dispute prevedendo che entro il primo anno dalla ratifica della Convenzione dovrà essere stato introdotto un regime secondo cui: le liti in materia culturale devono essere condotte e risolte nella maniera più trasparente possibile, con correttezza e rispetto per gli interessi di tutte le parti coinvolte (art. 14 par. 1.i), le procedure, pur evidenziando il valore di una risoluzione consensuale, dovranno in ogni caso prevedere che si giunga a una soluzione vincolante (art. 14 par. 1.ii) e dovranno permettere la protezione di interessi sia individuali sia collettivi (art. 14 par. 1.iii) e, ancora, devono concedere la possibilità ai terzi di intervenire se interessati (art. 14 par. 1.iv). La disciplina delle dispute deve anche essere in grado di utilizzare gli aspetti positivi degli altri accordi multilaterali quali i report, i sistemi di risoluzione alternativa e qualsiasi altro mezzo idoneo (art. 14 par. 1.v); inoltre per poter dare avvio a tale meccanismo di risoluzione delle controversie sarà indispensabile aver prima terminato tutti i ricorsi interni previsti dallo Stato contro cui si avvia la procedura (art. 14 par. 1.vi) e quanto previsto per risolvere eventuali dispute deve

essere un incentivo perché sempre più Stati adottino la Convenzione (art. 14 par. 1.vii).

I firmatari hanno concordato inoltre che a poter avere un ruolo nel mediare o risolvere le questioni sorte siano esperti che abbiano un background poliedrico e possano quindi tenere in considerazione sia gli aspetti sociali, culturali e anche quelli economici.

Il paragrafo 3, infine, indica come nel caso in cui si discuta del significato e dell'applicazione della Convenzione si debba necessariamente utilizzare l'art. 14 qui previsto e non si possa far ricorso ad altri strumenti esterni alla stessa; viene quindi eliminata la possibilità di attivare qualsiasi altro meccanismo presente sulla scena internazionale, incluso quanto previsto in sede OMC.

2.2.3 Il Cultural Industries Sectoral Advisory Group on International Trade

Volendo continuare a dare conto delle azioni che hanno posto le basi per la Convenzione UNESCO del 2005 è bene tenere in considerazione il predominante ruolo svolto dal Canada, da sempre molto sensibile e attento alla tematica culturale. In particolare, il Dipartimento per gli affari esteri e il commercio internazionale si è a lungo servito di alcuni gruppi di esperti tra cui spicca il SAGIT²²¹, composto da esperti della tematica relativa alle industrie culturali, che ha sostenuto posizioni importanti per la gestione di questi particolari beni e servizi.

Nel 2002 questi esperti hanno elaborato e quindi diffuso un report denominato “*An International Agreement on Cultural Diversity. A model for Discussion*” con l’idea di poterlo utilizzare come testo base su cui sviluppare un dialogo globale per introdurre in trattato internazionale. Al suo interno viene espressamente indicato che gli esperti hanno ritenuto di dover quantomeno tentare di prevedere uno strumento con una maggiore forza rispetto alle dichiarazioni già in essere, tra le quali spicca la Dichiarazione UNESCO del 2001 all’interno della quale è stato

²²¹ Per il significato della sigla si rimanda alla nota 215 del presente capitolo.

espressamente indicato l'auspicio dell'utilizzo di strumenti più vincolanti per gestire questo tema così sensibile²²².

Inoltre, come espressamente indicato a pagina 12 del report, il gruppo di esperti suggerisce di non sviluppare questo nuovo strumento internazionale in sede OMC ma evidenziando allo stesso tempo che

“[...] we recognize that the relationship between the instrument and the WTO will need to be addressed. Once the instrument has been finalized, it is envisaged that signatories to it would seek to have its principles recognized by the WTO, although the agreement would continue to be a distinct stand-alone agreement [...]”.

Per riuscire ad ottenere il risultato più concreto possibile da pagina 14 a pagina 20 del già citato report è stata introdotta una vera e propria bozza dettagliata, articolo per articolo, di un potenziale testo da utilizzare come base di futuri negoziati internazionali.

Nella prima parte del testo, dedicata alla definizione di principi e obiettivi emergono alcuni aspetti speculari a quanto indicato anche in sede UNESCO nella Dichiarazione adottata all'unanimità nel 2001 e in particolare i principi numero 3 e 5 che riguardano rispettivamente la necessità di considerare che beni e servizi culturali hanno un ruolo più ampio nella società rispetto quello delle merci tradizionalmente intese e il fatto che le sole regole di mercato non sono sufficienti a garantire che la diversità culturale sia preservata e diffusa.

La seconda parte della bozza di accordo è dedicata alla cooperazione internazionale e prevede nello specifico che gli Stati firmatari si coordinino seguendo il meccanismo indicato nel successivo articolo 9 del testo – con cui si prevede l'introduzione di un Consiglio Esecutivo – per gestire alcune aree tematiche tra cui: la promozione dei principi dell'Accordo; lo scambio di buone

²²² Cfr. pagina 4 e seguenti del report SAGIT “*An International Agreement on Cultural Diversity. A model for Discussion*” disponibile online sul sito https://www.unescodec.chaire.ulaval.ca/sites/unescodec.chaire.ulaval.ca/files/sagit_2002.pdf.

pratiche e più in generale la promozione della diversità culturale come valore pubblico sia su scala locale che internazionale.

Il testo prosegue poi con gli articoli dedicati al diritto di promuovere e preservare la diversità di espressione culturale prevedendo in generale l'ambito di applicazione di tale sezione e poi da un lato vengono indicate le misure che gli Stati possono mettere in atto per raggiungere tali obiettivi e dall'altro le eccezioni alle stesse e un generale dovere di trasparenza individuato all'art. 8 per garantire una piena e corretta conoscenza di quanto previsto da ciascuna parte.

A conclusione della bozza è stata introdotta una parte inerente alle questioni istituzionali e la risoluzione di potenziali conflitti. In apertura della sezione l'art. 9 prevede lo stabilimento di un Consiglio Esecutivo con il potere di creare a sua volta dei sotto-comitati e individuare le proprie regole. Il principale compito è quello di svolgere quanto in suo potere per assicurare l'implementazione dell'Accordo e il raggiungimento degli obiettivi preposti dallo stesso. Inoltre, si deve anche occupare di gestire la cooperazione con altre organizzazioni internazionali.

Il successivo articolo 10 invece prevede la creazione - ad opera del già citato Consiglio Esecutivo - di un organo di risoluzione delle controversie in modo da gestire le eventuali dispute. Tra i suoi poteri vi è quello di poter prevedere l'istituzione di un panel così come indicato in maniera più specifica all'art. 12 della bozza. In linea generale è previsto che si tenti di raggiungere, nella maniera quanto più pacifica possibile, una soluzione soddisfacente prima di proseguire con la disputa. In conclusione, secondo questo report le parti dovrebbero fare di tutto non solo per risolvere la questione applicando quanto previsto dall'Accordo internazionale prima di poter avviare qualsiasi altro meccanismo di risoluzione ma nel farlo dovrebbero tentare di seguire una via quanto più collaborativa possibile.

Una simile tipologia di costituzione della lite sembra essere stata pensata seguendo la scia di quanto presente in sede OMC ma nonostante la similitudine nell'approccio collaborativo come preminente vi è una differenza: il panel in questo caso può adottare decisioni che però sono "*advisory only*" e non viene previsto un meccanismo di appello di nessun genere.

È quindi sulla via della cooperazione che gli esperti del gruppo canadese puntano per gestire la tematica culturale anche se, come emerge chiaramente dalla lettura del testo sebbene venga invocata una generale cooperazione su più livelli non è espressamente indicato come attuare il coordinamento dell'eventuale accordo in tema culturale con quelli già in vigore nella scena internazionale.

2.2.4 La Dichiarazione UNESCO sulla Diversità culturale

È ora necessario passare ad analizzare ad un ulteriore strumento, adottato questa volta direttamente in sede UNESCO, e che funge da importante tassello inerente alla diversità culturale. Si tratta della Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale adottata all'unanimità nel 2001²²³ e cioè un breve documento, di meno di dieci pagine, che però farà da trampolino di lancio per la successiva Convenzione sul tema e che per tale motivo merita di essere brevemente ricapitolata.

La struttura prevede una parte introduttiva in cui si afferma come la diversità culturale sia una caratteristica intrinseca dell'umanità ed una fonte di sviluppo, di scambi e di creatività. In particolare, l'art. 1 evidenzia il ruolo della stessa come "patrimonio comune dell'umanità" e la sua necessaria tutela a beneficio di tutti. Altrettanto rilevante è l'art. 2 in cui si sottolinea come la diversità culturale sia una fonte di ricchezza non solo culturale, ma anche per lo sviluppo sostenibile, la pace e la sicurezza. Infine, l'art. 3 statuisce che lo sviluppo garantito da essa non è solo quello economico ma anche un "mezzo per realizzare una vita intellettuale, affettiva, morale e spirituale soddisfacente".

²²³ Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla Diversità Culturale, adottata all'unanimità a Parigi durante la 31esima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, Parigi, 2 novembre 2001. Si veda il sito ufficiale UNESCO al seguente link <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/unesco-universal-declaration-cultural-diversity>. Cfr. G. MAZZONE, *Dall'eccezione alla diversità culturale: ministoria di una sfida per l'Europa*, in *Economia della Cultura*, in *Rivista trimestrale dell'Associazione per l'Economia della Cultura*, 2008, volume 3 pp. 327-342; J. LOISEN e C. PAUWELS, *op. cit.* nota 17, p. 54; C. ROMAINVILLE, *Cultural diversity as a multilevel and multifaceted legal notion operating in the law on cultural policies*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2014, volume 22, issue 2, pp. 1-18.

Nella seconda parte, intitolata “Diversità culturale e diritti dell’uomo”, si chiarisce, soprattutto nell’art. 5, che i diritti culturali sono parte dei diritti dell’uomo e in quanto tali meritano lo stesso rispetto.

Si ha poi una sezione dedicata alla creatività in cui spicca, per gli scopi di questo elaborato, l’art. 8 intitolato “i beni e i servizi culturali, merci diverse dalle altre” in cui si prende consapevolezza delle novità tecnologiche ed economiche dei primi Anni Duemila e si afferma che “[...] beni e servizi culturali [...], in quanto portatori di identità, di valori e di senso, non devono essere considerati delle merci o beni di consumo”.

Infine, l’ultima parte è dedicata alla cooperazione internazionale, essenziale per la salvaguardia della diversità culturale. In quest’ottica l’UNESCO intende migliorare la cooperazione internazionale sia a livello normativo sia operativo coinvolgendo, come indicato all’art. 11 anche il settore privato e la società civile oltre al settore pubblico che tradizionalmente è impegnato in queste tematiche.

Per dare un chiaro segnale l’art. 12, previsto in chiusura del documento, indica in maniera puntuale quali responsabilità siano in capo all’UNESCO stessa e cioè: a) la promozione dei principi enucleati in questa Dichiarazione; b) rimanere un punto di riferimento per Stati, società civile e settore privato al fine di elaborare obiettivi e politiche a favore della diversità culturale; c) mantenere attivo lo sforzo normativo in questo settore e da ultimo d) agevolare il Piano d’azione allegato alla Dichiarazione stessa.

È evidente come la Dichiarazione del 2001 abbia voluto fissare dei punti fermi sul ruolo della diversità culturale e sulla necessità di proteggere beni e servizi culturali in quanto portatori di valori identitari.

Si tratta di un documento che seppur non vincolante ha avuto il merito di riaccendere i riflettori su queste tematiche ed ha spianato la strada all’adozione di uno strumento giuridicamente vincolante, la Convenzione del 2005. Per concludere si può sicuramente sostenere che l’essere stata adottata all’unanimità sottolinea ancora una volta come si tratti di argomenti che sono in grado di smuovere le sensibilità di larga parte, in questo caso della totalità, dei Paesi coinvolti.

2.3 La Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali

Quello che ad oggi è ritenuto il testo fondamentale per risolvere il dibattito tra commercio e cultura, come è emerso nei paragrafi precedenti, è il frutto di un lungo e inteso periodo di lavoro portato avanti su più fronti e da diversi attori.

Da quando è stata introdotta la Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale l'UE se ne è servita per diffondere nel mondo i propri valori fondamentali, cristallizzando la comprensione della cultura come bivalente e caratterizzata da un aspetto commerciale e in contemporanea valoriale²²⁴. Per riuscire ad avere la maggior condivisione possibile di tali principi l'Unione si è servita e continua a servirsi degli accordi internazionali di cui si tratterà più nel dettaglio nei paragrafi seguenti.

Venendo ora ai vari passaggi che hanno portato all'adozione della Convenzione sulla diversità delle espressioni culturali è bene evidenziare che un primo approccio in sede UNESCO è stato avviato nel 2003 su iniziativa di Canada, Francia, Germania, Grecia, Messico, Monaco di Baviera, Marocco, Senegal e con il supporto del gruppo francofono dell'UNESCO. In quest'occasione è stato richiesto uno studio preliminare per analizzare la fattibilità di uno strumento internazionale dedicato alla diversità culturale²²⁵; al suo interno sono stati espressamente riconosciuti gli sforzi di INCP e INCD di cui si diceva nei paragrafi precedenti, evidenziando come le soluzioni da essi proposte fossero una valida base di partenza su cui lavorare in maniera più approfondita. Si dovranno attendere solo pochi mesi perché l'Assemblea Generale, su raccomandazione del Consiglio Esecutivo²²⁶,

²²⁴ Si veda T. VOON, *op. cit.* nota 12 pp. 183-216; S. PARK, *The ambivalence in the ambiguity of UNESCO's cultural policy remit: a structural description of the Common Heritage of Mankind in the Cultural Diversity Convention*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2023, volume 29, issue 6, pp. 701-715.

²²⁵ Cfr. UNESCO, *Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects Relating the Desirability of a Standard-Setting Instrument on Cultural Diversity*, 166 EX/28 (12 March 2003) summary.

²²⁶ UNESCO, *Decisions Adopted by the Executive Board at its 166th Session*, 166 EX/Decisions (14 May 2003).

tramite una Risoluzione²²⁷ dichiarasse che “*the diversity of cultural contents and artistic expressions shall be the subject of an international convention*”.

I lavori preparatori della Convenzione sono stati imponenti; si sono svolti dapprima tre meeting di esperti indipendenti, con competenze nel settore antropologico, economico, culturale e del diritto internazionale, tra la fine del 2003 e la prima metà dell’anno successivo all’esito dei quali si è giunti ad un primo testo provvisorio²²⁸ da condividere con il Direttore Generale.

In un secondo momento si sono invece tenuti tre meeting intergovernativi di esperti tra la seconda metà del 2004 e giugno 2005 per finalizzare la bozza di testo che era in circolazione. Si arrivò così al termine dell’ultima riunione a trasmettere il testo definitivo al Direttore Generale e a raccomandare che l’Assemblea Generale adottasse tale Convenzione sin dall’ottobre del 2005, come poi accadde realmente²²⁹, divenendo così lo strumento per la cui adozione si è proceduto più rapidamente possibile rispetto a tutti quelli in precedenza adottati in sede UNESCO.

Dal punto di vista della struttura sono stati previsti 35 articoli – a cui si aggiunge l’allegato che specifica ulteriormente la procedura di conciliazione – all’interno dei quali però sono ben pochi i veri e propri obblighi, essendo la maggior parte di essi formulati con termini meno vincolanti che si riferiscono per lo più ad un impegno che le parti devono mettere in campo senza però vincoli di risultato. E, probabilmente, è questo l’aspetto che più di tutti non rende la Convenzione pienamente in grado di assolvere al ruolo per cui era stata pensata e cioè quello di controbilanciare le misure già esistenti in sede OMC²³⁰.

²²⁷ General Conference, UNESCO, *Resolution 34 Adopted at the 32nd Session* (29 September 2003 – 17 October 2003), p. 1.

²²⁸ Cfr. UNESCO, *Report of the Third Meeting of Experts (Category VI) on the Preliminary Draft of the Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions*, CLT/CPD/2004/603/5 (23 June 2004).

²²⁹ Le votazioni prevedevano 156 Paesi votanti e di questi 148 si sono dichiarati favorevoli, 4 si sono astenuti (Australia, Honduras, Liberia e Nigeria) e 2 erano contrari (Israele e Stati Uniti). Lo strumento è entrato in vigore il 18 marzo 2007.

²³⁰ Sul punto si vedano *ex multis* M. BURRI, *Trade and Culture: Keep the Border Fuzzy, Please*, in NCCR Trade Working Paper, il lavoro è stato scritto e presentato per la conferenza internazionale “Trade-And? The World Trade Organization’s Fuzzy Borders”, organizzata dal Graduate Institute of

Il concetto chiave di questo strumento è la diversità culturale che, come espressamente dichiarato nel preambolo, viene finalmente considerata “una caratteristica inerente all’umanità”, inoltre, essa “rappresenta un patrimonio comune dell’umanità e che dovrebbe essere valorizzata e salvaguardata a beneficio di tutti”.

Sulla base di questi assunti di partenza è stato sviluppato il testo che prevede nella prima sezione l’individuazione degli scopi e dei principi generali. In particolare tra gli scopi espressamente previsti all’art. 1 emerge come la Convenzione si ponga in qualità di strumento in grado di proteggere e promuovere la diversità di espressioni culturali e in stretta connessione a ciò di implementare gli scambi culturali a livello internazionale prestando una particolare attenzione alle necessità dei Paesi in via di sviluppo, cosa che verrà poi anche ulteriormente confermata con quanto espressamente previsto nel successivo art. 16²³¹.

International and Development Studies, 5-6 Febbraio 2009; M. HAHN, *A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law*, in *Journal of International Economic Law*, 2006 volume 9, issue 3, pp. 515-552; C. B. GRABER, *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO*, in *Journal of International Economic Law*, 2006, volume 9, issue 3, pp. 553-574; C. B. GRABER, *Substantive Rights and Obligations under the UNESCO Convention on Cultural Diversity*, in *Protection of Cultural Diversity from an International and European Perspective*, a cura di H. SCHNEIDER E P. VAN DEN BOSSCHE, 2008, pp. 141-162; R. CRAUFURD SMITH, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions: Building a New World Information and Communication Order?*, in *International Journal of Communication*, 2007, volume 1, pp. 24-55; J. WOUTERS AND B. DE MEESTER, *The UNESCO Convention on Cultural Diversity and WTO Law: A Case Study in Fragmentation of International Law*, in *Journal of Trade Law*, 2008, volume 41, issue, 1, pp. 205-240; R. H. WEBER, *Cultural Diversity and International Trade – Taking Stock and Looking Ahead*, in *The World Trade Organization and Trade in Services*, a cura di A. KERN E A. MADDS, 2008, pp. 823-843; C. M. BRUNER, *Culture, Sovereignty, and Hollywood: UNESCO and the Future of Trade in Cultural Products*, in *International Law and Politics*, 2008 volume 40, pp. 351-436; N. OBULJEN e J. SMIERS, *UNESCO’s Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making It Work*, Zagreb: Institute for International Relations, 2006; B. CVJETICANIN, *The main challenges of the UNESCO convention and its implementation*, in *Economia della Cultura*, 2008, fascicolo 3, pp. 343-353.

²³¹ Sul tema si veda I. BERNIER, *La Convention sur la diversité des expressions culturelles de l’UNESCO: un instrument culturel au carrefour du droit et de la politique*, 2008, disponibile al link <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/carrefour-du-droit.pdf>; C. B. GRABER, *op. cit. The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO*, nota 51; M. HAHN, *op. cit.* nota 51; H. RUIZ FABRI, (2006). *Reflections on possible future*

In merito ai principi²³², invece, di particolare importanza è il fatto che venga riconosciuto in capo agli Stati – con il principio n. 2 – il diritto di adottare misure e politiche a tutela e promozione della diversità culturale. In questo caso però, sebbene si possa intuire quale sia la nota positiva su cui è stata costruita la disposizione e quindi la volontà di legittimare quanto più possibile gli Stati ad agire anche con politiche nazionali viene in evidenza un'essenziale criticità. Infatti, in un settore come quello culturale limitare una simile possibilità esclusivamente allo Stato comporta di conseguenza la preclusione di qualsiasi intervento da parte di attori non statali e, in un simile settore, significa escludere diverse categorie.

Ancora, anche il principio n. 4, 5 e 6 sono di particolare interesse; essi infatti si occupano di tematiche centrali. Il primo prevede un generale principio di solidarietà e cooperazione internazionale che, come già fatto nel preambolo sopra citato, rinnova la richiesta di predisporre un sistema di collaborazione che sia in grado di considerare adeguatamente i Paesi meno sviluppati; il principio n. 5 invece è quello che racchiude la novità più richiesta dagli Stati che hanno fortemente voluto l'adozione della Convenzione. Al suo interno infatti è definitivamente sancita la complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo ed è proprio nell'utilizzo di quest'ultimo termine che si è concentrata l'attenzione degli esperti durante la fase preparatoria; per riuscire a giungere ad un testo che fosse soddisfacente per tutte le parti coinvolte e, soprattutto, fosse anche inclusivo di quanti più aspetti culturali possibili si è deciso di sostituire i termini "diversità

legal implications of the Convention, in *UNESCO's Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions: making it work*, a cura di N. OBULJEN, & J. SMIERS, Zagreb: Institute for International Relations, pp. 73–87; J. WOUTERS, E B. DE MEESTER, *UNESCO's Convention on Cultural Diversity and WTO law: complimentary or contradictory?*, 2005, reperibile su <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP73ed2e.pdf>; M. HAHN, *Article 1*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 63-82.

²³² T. KONO, *Article 2*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 83-116.

culturale” dapprima con “aspetti culturali dello sviluppo” per giungere così all’elaborazione finale che recita come segue:

“considerato che la cultura rappresenta un settore essenziale dello sviluppo, gli aspetti culturali ed economici dello sviluppo assumono pari importanza. Gli individui e i popoli hanno il diritto fondamentale di parteciparvi e di usufruirne”.

Dalla formulazione finale quindi emerge sia la partitaria attenzione da dare sia agli aspetti economici che culturali ma anche il fatto che, come prevede l’ultima frase, anche le popolazioni e i singoli abbiano un ruolo attivo e non siano semplicemente fruitori di quanto previsto in materia culturale²³³.

Il principio n. 6, dedicato allo sviluppo sostenibile, come formulato nella sua ultima versione evidenzia nuovamente come la diversità culturale sia non solo parte del concetto stesso di sviluppo sostenibile ma anche un vero e proprio un patrimonio per le società; pertanto anche quest’ultima deve essere gestita con una particolare attenzione non solo alle generazioni presenti ma anche a quelle future. Tale principio quindi, a differenza del precedente che si occupa di confermare l’importanza degli aspetti culturali dello sviluppo, riguarda la trasmissibilità degli stessi alle generazioni future. Per far sì che ciò avvenga in maniera piena è necessario dare adeguato spazio alla diversità culturale in quanto mezzo di trasmissione.

Gli obblighi e diritti previsti in questo strumento sono inseriti all’art. 5²³⁴ in cui si indica che le Parti riaffermano il diritto di formulare e attuare politiche culturali e di conseguenza di adottare le misure necessarie a proteggere e promuovere la diversità culturale così come amplificare la cooperazione su scala nazionale per raggiungere gli scopi previsti dal testo della Convenzione. Questa disposizione quindi introduce un primo strumento di potenziale risoluzione per quanto riguarda

²³³ J. S. ANAYA, *Indigenous People in International Law*, Oxford University Press, 2004, pp. 100-103.

²³⁴ Cfr. J. LIEDES e K. AULAKE, *Article 5*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 163- 177.

la gestione dei prodotti culturali; ogni Paese è infatti legittimato a prevedere all'interno del proprio impianto normativo politiche adeguate alla loro gestione e nel farlo deve rispettare quanto concordato in sede UNESCO. Di quest'ultimo aspetto si occupa anche l'art. 20, di cui si dirà tra poco, che prevede il principio di complementarità e non subordinazione di questo strumento internazionale rispetto agli altri già presenti o meno. Aver introdotto questa specifica disposizione con cui si ricorda il diritto degli Stati in materia di politiche culturali è un essenziale passo in avanti per via della mancanza, fino a quel momento, di un accordo internazionale sul tema ed è in quest'ottica che si deve leggere la disposizione che in un primo momento può sembrare superflua, in quanto per definizione i trattati internazionali sono rivolto alle Nazioni e in capo ad esse creano diritti e obblighi.

Il successivo art. 6 disciplina invece, come indica il titolo, i “diritti delle Parti contraenti a livello nazionale” individuando le misure che possono essere predisposte per la tutela e promozione della diversità culturale²³⁵. Il secondo paragrafo indica in maniera esplicita una vera e propria lista, che va dalla lettera a) alla h), di misure potenzialmente utilizzabili a tale scopo. Si tratta però di un elenco aperto in quanto l'incipit dello stesso è “queste misure possono includere”, l'utilizzo del verbo potere sta a significare che da parte degli esperti non vi fosse alcuna volontà di predisporre un sistema chiuso ma al contrario, come qui si sostiene, la mera indicazione di alcune delle misure potenzialmente utilizzabili. Le varie lettere infatti sono inoltre state formulate utilizzando una terminologia abbastanza generica che permette di includervi diversi strumenti; si vedano ad esempio la lettera a) che prevede “misure regolamentari che mirano a proteggere e a promuovere la diversità delle espressioni culturali” e la lettera g) “misure volte a promuovere e sostenere gli artisti e tutte le altre persone impegnate nella creazione di espressioni culturali”, in questi casi si tratta sì di tematiche ben individuate ma

²³⁵ Cfr. M. A. KAKABADSE, *The WTO and the commodification of cultural products: Implications for Asia*, in *Media Asia*, volume 2, issue 2, pp. 71-77; I. BERNIER, *Article 6*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 179- 198.

nella loro formulazione generale sono stati usati termini ampia in grado di ricomprendere il maggior numero possibile di attività.

Proseguendo verso i successivi articoli meritano di essere presi in considerazione gli artt. 14, 15 e 16 i quali si occupano in generale della tematica della cooperazione tra le parti con un focus ulteriore sui Paesi in via di sviluppo come espressamente indicato anche nel preambolo. Con la prima delle tre norme qui citate è stata prevista la cooperazione allo sviluppo per provvedere a eradicare la povertà e a favorire un settore culturale che sia quanto più dinamico e attento alle esigenze dei Paesi meno sviluppati²³⁶.

La tematica della collaborazione e della particolare disciplina prevista per alcuni Stati meno economicamente avanzati non è una novità a livello internazionale infatti, già negli strumenti analizzati nei paragrafi precedenti per delineare come si è giunti all'adozione di questa Convenzione erano stati previsti articoli per gestire questa particolare tematica. Nella versione finale del testo è indicato a chiare lettere l'impegno dei firmatari per cooperare allo sviluppo sostenibile collegando, ancora una volta, questo aspetto a quello culturale. Come già evidenziato in precedenza, anche in questo caso, la lista di misure indicate dal testo non risulta essere esaustiva ma bensì un elenco esemplificativo delle modalità in cui potrebbe essere attuata tale collaborazione. In linea generale è stato previsto che si intervenga: a) per consolidare le industrie culturali nei Paesi in via di sviluppo, b) rafforzare le capacità mediante lo scambio d'informazioni e di esperienze, c) trasferire tecnologie e sapere; d) garantire un sostegno finanziario. Con questa previsione si chiede agli attori della scena internazionale di tenere conto delle disuguaglianze nel mondo e ai Paesi pienamente sviluppati di intervenire in sostegno di quelli che lo sono meno per far sì che anche essi siano in grado di promuovere e tutelare la propria diversità culturale²³⁷.

²³⁶ Cfr. E. DOS SANTOS-DUISENBERG, *Article 14*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 371-392.

²³⁷ Nel 2025 risultano essere 44 i Paesi meno sviluppati secondo quanto indicato dalle Nazioni Unite sul sito <https://www.un.org/ohrlls/content/list-ldcs> e si tratta di Stati estremamente vulnerabili agli

Il successivo art. 15 dedicato alle modalità di collaborazione aggiunge che le attività di cooperazione si possano attivare anche con il settore privato e le organizzazioni senza scopo di lucro sottolineando l'importanza della questione che non può e non deve più essere di interesse esclusivamente statale²³⁸. Il fatto che questo articolo non preveda un vero e proprio obbligo vincolante ma si basi per lo più sulla collaborazione è indice del percorso intrapreso durante i lavori preparatorie i negoziati; infatti in generale la Convenzione, pur rimanendo chiaramente un accordo internazionale e quindi vincolante *in toto* per le parti, contiene al suo interno ben poche norme con una terminologia decisa, sulla base della quale si possa dire in maniera netta che sono previsti dei veri e propri obblighi per le parti. Inoltre, nel richiedere che venga sviluppata una collaborazione non sono previsti ulteriori dettagli in merito alle modalità o alle forme che questa dovrebbe o comunque potrebbe avere, di conseguenza, anche questo elemento dimostra come si tratti di una norma con cui si richiede alle parti di fare quanto ritengano opportuno ma non prevede che queste raggiungano necessariamente degli obiettivi definiti.

Ancora più centrato sulla necessità di sostenere i Paesi in via di sviluppo è senza dubbio l'art. 16 della Convenzione²³⁹ con cui è predisposto un trattamento preferenziale per i Paesi sottosviluppati.

shock di vario tipo, sia economici sia ambientali. Sulla scia di quanto indicato da questa norma e dai successivi artt. 15 e 16 della Convenzione l'UE introdurrà i primi esempi di protocolli di cooperazione culturale di cui si tratterà nel prossimo capitolo.

²³⁸ Cfr. J. K. RASMUSSEN E L. GÓMEZ BUSTOS, *Article 15*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 393-404.

²³⁹ Cfr. G. NEIL, *The Convention as a response to the cultural challenges of economic globalisation*, in *UNESCO's Convention on the Protection and the Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: making it work*, a cura di N. OBULJEN, & J. SMIERS, Zagreb: Institute for International Relations, 2006, pp. 39-70; J. P. SINGH, *Culture or commerce? A comparative assessment of international interactions and developing countries at UNESCO, WTO, and beyond*, in *International Studies Perspectives*, volume 8, issue 1, pp. 36-53; X. TROUSSARD, V. PANIS-CENDROWICZ e J. GUERRIER, *Article 16*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 405-455.

L'importanza di riuscire a prevedere un sistema per la tutela e la promozione della diversità culturale che sia in grado di considerare anche le necessità di questi Stati è dovuto al fatto che è proprio in tali territori che spesso si trovano numerosissime culture e manifestazioni culturali che però per via della povertà generale rischiano di andare perdute. A ciò chiaramente si aggiunge il notevole beneficio che si potrebbe avere nel far cooperare simili Stati con altri che, al contrario, sono più sviluppati e quindi potrebbero condividere tecnologie e conoscenza oltre che, chiaramente, cultura.

Anche all'interno del sistema degli scambi internazionale è prevista una particolare attenzione agli Stati in via di sviluppo²⁴⁰. Con il sistema di trattamento speciale e differenziato si mira a favorire l'integrazione di questi Paesi nel sistema commerciale globale, riconoscendo le loro particolari esigenze e limitazioni economiche. Esso è pensato, quindi, è pensato per creare un ambiente favorevole ai Paesi meno sviluppati, ad esempio attraverso un accesso preferenziale ai mercati, assistenza tecnica e più tempo per adempiere agli obblighi previsti dagli accordi dell'OMC²⁴¹. Tuttavia, l'applicazione e la legittimità di tale trattamento sono state messe in discussione nel corso del tempo, soprattutto in relazione alle economie emergenti che sono diventate importanti potenze commerciali²⁴². Uno degli aspetti su cui verte il dibattito è l'opportunità di estendere il trattamento speciale e differenziato a tutti i Paesi in via di sviluppo o di differenziarlo in base al livello di sviluppo economico e alla competitività commerciale²⁴³.

²⁴⁰ Cfr. P. CONCONI E C. PERRONI, *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO*, in *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research paper no. RSCAS 2014/60* e da S. R. RABIMOV, *Why Developing Countries of the WTO Need Special and Differential Treatments?*, in *Global Political Risk Consulting, LLC*, 2004.

²⁴¹ Cfr. T. EPPS, M. J. TREBILCOCK, *Special and Differential Treatment in Agricultural Trade: Breaking the Impasse*, 2007, disponibile su SSRN al link <https://ssrn.com/abstract=1032481> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1032481>; O. S. SIBANDA, *Towards a Revised GATT/WTO Special and Differential Treatment Regime for Least Developed and Developing Countries*, in *Foreign Trade Review*, 2015, volume 50, issue 1 p. 31-40.

²⁴² A. UKPE, E S. KHORANA, *Special and differential treatment in the WTO: framing differential treatment to achieve (real) development*, in *Journal of International Trade Law and Policy*, 2021, volume 20 issue 2, pp. 83-100.

²⁴³ M. PANGESTU, *Special and Differential Treatment in the Millennium: Special for Whom and How Different?*, in *The World Economy*, 2000, volume 23, issue 9, pp. 1285-1302.

A differenza di quanto previsto in tema di commercio, per cui un simile trattamento viene applicato in maniera indiscriminata a numerose tematiche, nel caso dell'art. 16 qui analizzato al contrario esso viene in rilievo perché ne è prevista l'applicazione solo al settore culturale, essendo questo d'altronde l'ambito della Convenzione stessa.

Rispetto agli altri obblighi previsti all'interno di questo testo quanto individuato all'art. 16 è molto più stringente, si tratta di un vincolo molto forte per i Paesi già sviluppati; non è più sufficiente come negli altri casi quindi provvedere con il massimo delle proprie capacità a rispettare un obbligo generico di impegno²⁴⁴.

Come espressamente indicato dalla norma solo gli Stati in via di sviluppo possono beneficiare di questo peculiare trattamento e ciò dimostra, nuovamente, come tale iniziativa debba essere letta anche alla luce di quanto indicato nel preambolo in merito al disequilibrio che Paesi ricchi e poveri e alla conseguente necessità di combatterlo.

Così come i due articoli precedenti, anche questo, è stato ampiamente richiamato da quella che ad oggi è l'Unione europea nello sviluppare i già citati protocolli culturali di cui si dirà nel prossimo capitolo.

Nell'analizzare alcune delle disposizioni più rilevanti della Convenzione UNESCO non si possono tralasciare gli artt. 20, 21 che si occupano delle relazioni con gli altri strumenti del panorama internazionale e l'art. 25 che invece riguarda la risoluzione delle controversie.

Sin dal titolo dell'art. 20 - relazioni con gli altri strumenti: sostegno reciproco, complementarità e non subordinazione - emergono i fattori centrali dello stesso:²⁴⁵. Ogniquale volta viene introdotta una nuova fonte all'interno del diritto internazionale in generale e più nello specifico all'interno dal sistema creato dai vari trattati

²⁴⁴ Sulla maggiore obbligatorietà della disposizione rispetto a quelle che richiedono un più morbido obbligo di impegno si veda G. NEIL, *op. cit.*

²⁴⁵ P. STOLL, *Article 20*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 519-544.

internazionali è opportuno chiedersi che tipologia di rapporto quest'ultima avrà con quelle già esistenti e con quelle che potrebbero in futuro essere a loro volta previste²⁴⁶. Le aspettative in merito a questa norma sono numerose ma la più evidente riguarda il fatto che potrebbe, una volta per tutte, essere definito il conflitto tra commercio e cultura di cui si è reso conto nel corso del presente capitolo²⁴⁷.

Leggendo il testo della norma emerge come l'attenzione della stessa sia indirizzata solo ed esclusivamente ad eventuali conflitti con altri trattati escludendo qualsiasi ulteriore tipologia di fonti presenti nel panorama del diritto internazionale. Quindi, seppure in un primo momento il titolo della disposizione sembra permetterne l'applicazione anche in caso di contrasto tra la Convenzione e in generale "gli altri strumenti internazionali" venendo poi nello specifico a quanto inserito nel testo è a chiare lettere che i contraenti riconoscono la necessità di adempiere ai loro obblighi sorti sulla base della presente Convenzione e di tutti gli altri trattati di cui sono parte. Non avendo specificano inoltre in nessun modo le tematiche che tali ulteriori trattati devono avere come oggetto sembra logico ritenere che si tratti di un richiamo di ampio respiro e che quindi vada oltre le mere questioni culturali; ne risulta inclusa quindi anche la disciplina prevista dall'OMC.

Per quanto riguarda invece il principio di non subordinazione questo evidenzia la necessità di non prevedere in maniera automatica che tale Accordo sia subordinato ad altri trattati, e, per quanto rileva l'analisi qui condotta si può

²⁴⁶ Nel diritto internazionale all'interno dei Trattati non viene sempre prevista una specifica clausola per risolvere tale questione. Cfr. ILC, *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the International Law Commission*, 2006. UN DOC. A/CN.4/L.682, pp. 135 ss.; J. WOUTERS E B. DE MEESTER, *Cultural Diversity and the WTO: David versus Goliath?* Disponibile al link http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp01-10/wp05.pdf; S. A. SADAT-AKHAVI, *Methods of Resolving Conflict Between Treaties*, BRILL, 2003; A. RAMANUJAN, *Conflicts over "Conflict": Preventing Fragmentation of International Law in Trade, Law and Development*, 2009, volume 1, issue 1, pp. 171–191; C. J. BORGES, *Resolving Treaty Conflicts*, in *St. John's Law Scholarship Repository*, 2005, volume 35 pp. 573-648; C. DJEFFAL, *Static and Evolutive Treaty Interpretation: a Functional Reconstruction*, Cambridge University Press, 2016; A. BIANCHI, *Demystifying Treaty Interpretation*, Cambridge University Press, 2024; R. K. GARDINER, *Treaties*, Oxford University Press, 2023.

²⁴⁷ R. J. NEUWIRTH, *United in Divergency: A Commentary on the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2006, numero 66, pp. 819-862.

affermare che una simile statuizione permette di non dover necessariamente ritenere preminenti le norme previste all'interno del GATT, del GATS o in generale nel sistema del commercio internazionale. In aggiunta è anche richiesto supporto reciproco tra i vari accordi in modo tale da direzionare le azioni degli Stati firmatari in un modo che sia quanto più possibile in grado di giungere agli obiettivi previsti da tutti i trattati presi in considerazione senza che, per arrivare a conseguire quanto richiesto da uno si debba necessariamente agire sacrificando o allontanandosi dagli scopi dell'altro. In linea generale si può sostenere che un simile rimando sia utile per evidenziare agli Stati che sarebbe bene tentare di ottenere una maggiore coerenza e coordinamento tra i regimi posti in essere a livello internazionale²⁴⁸.

Il paragrafo 1 lettera b dell'art. 20 richiama tre distinte fasi: quella dedicata all'interpretazione, quella preposta all'applicazione e quella di creazione di nuovi trattati. Per tutti e i casi qui indicati è previsto che le parti tengano in opportuna considerazione la disciplina della Convenzione UNESCO; in quest'occasione la terminologia utilizzata risulta essere particolarmente vincolante, nella versione in inglese del testo figura il verbo *shall* che quindi ne evidenzia l'obbligatorietà.

Dal punto di vista pratico, ad oggi, una sola disputa in sede OMC ha richiamato la Convenzione UNESCO e ha potenzialmente posto la questione del rapporto tra la stessa e il sistema degli scambi internazionali così come la questione interpretativa. Si tratta della disputa che ha visto protagonista la Cina²⁴⁹ in cui lo Stato non ha però fatto espresso riferimento a questo strumento indicando che dovrebbe essere tenuto in considerazione tanto quanto le regole del sistema OMC bensì lo ha usato come supporto per l'interpretazione del concetto di morale pubblica previsto nell'eccezione generale dell'art. XX GATT. Pertanto non si può ritenere che la previsione dell'art. 20 sia stata ancora pienamente utilizzata dai firmatari in modo da adempiere a quanto la stessa prevede. Sembra che nonostante

²⁴⁸ Cfr. R. J. NEUWIRTH, *op. cit.* nota 68, p. 846.

²⁴⁹ Cfr. Panel report *China—Measures affecting trading rights and distribution services for certain publications and audiovisual entertainment products*, WTO Doc. WT/DS363/R of 12 August 2009.

le buone intenzioni quando poi si debba passare alle azioni concrete vi siano ancora numerose difficoltà.

Il secondo paragrafo dell'art. 20 sembra essere una sorta di controbilanciamento al precedente, esso infatti stabilisce che nulla di quanto previsto nella Convenzione UNESCO possa essere interpretato come una modifica a diritti e obblighi che i contraenti hanno in virtù di trattati cui hanno già in precedenza aderito²⁵⁰. Per via dell'ampia terminologia usata anche in questo caso sono molteplici le attività di interpretazione che risultano incluse nella disciplina di questo articolo; tra esse rientra anche la fase interpretativa posta in essere dagli Stati durante la fase di implementazione. Anche in quest'occasione, come nel paragrafo 1, il verbo utilizzato in inglese è *shall* a rimarcare l'importanza della previsione e il carattere pienamente obbligatorio.

Volendo tirare le somme di quanto è stato inserito nell'art. 20 non si riesce ad individuare in maniera netta se in caso di contrasto tra più trattati la Convenzione UNESCO debba prevalere o meno per cui rimane ancora aperta la questione dello scontro tra commercio e cultura.

A concludere la sezione riguardante le relazioni con gli altri strumenti è l'art. 21²⁵¹; dedicato alla concertazione e coordinazione internazionali con esso le parti si impegnano a promuovere gli obiettivi e i principi della Convenzione UNESCO anche presso altre sedi internazionali. La principale caratteristica di tale disposizione risiede nel fatto che sia stata redatta in maniera concisa e utilizzando termini molto generici quali "altre sedi internazionali" che permettono di includere un ventaglio molto ampio di significati. La parola sede infatti consente di considerare sia altre organizzazioni internazionali sia gli organi delle stesse, incluso anche il sistema OMC ma allo stesso tempo per via della sua ampiezza potrebbe

²⁵⁰ Cfr. J. WOUTERS e B. DE MEESTER, *op. cit.* nota 67 p. 46; T. VOON, *UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures?* In *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, volume 55, issue 3, pp. 635-651.

²⁵¹ Si veda P. STOLL, *Article 21*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER e P. STOLL, 2012, pp. 545-551.

portare a considerare anche organi o processi meno formali lasciando un senso di vaghezza che a tratti potrebbe risultare troppo marcato.

Per quanto riguarda “gli obiettivi e i principi della Convenzione” chiaramente il richiamo è a quanto previsto in apertura della stessa dagli articoli 1 e 2, e quindi si citano come obiettivi a mero titolo esemplificativo: a) proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali; b) creare le condizioni che permettano alle culture di prosperare e interagire liberamente, in modo da arricchirsi reciprocamente; c) promuovere il dialogo interculturale, al fine di garantire a livello internazionale scambi culturali più intensi ed equilibrati, favorendo così il rispetto interculturale e una cultura della pace mentre in tema di principi si possono evidenziare, ancora una volta senza pretesa di esaustività, il principio di solidarietà e di cooperazione internazionali, quello di sviluppo sostenibile e l’innovativo principio della complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo.

L’ultima parte dell’art. 21 dispone che, per raggiungere tali obiettivi, le Parti possano utilizzare lo strumento delle consultazioni. Anche in questo caso non si tratta di un meccanismo troppo stringente, alle parti non viene chiesto di raggiungere un accordo formale. Si chiede, come spesso accade in questa Convenzione, che esse svolgano quantomeno un minimo sforzo nella giusta direzione, quella della collaborazione. Chiaramente quanto previsto da questo articolo deve essere valutato tenendo in opportuna considerazione anche il precedente art. 20 a cui quest’ultimo fornisce ulteriori dettagli pratici e procedurali.

Un ultimo aspetto che merita di essere evidenziato riguarda il sistema di risoluzione delle controversie previsto all’art. 25²⁵². La rilevanza di questa disposizione è in larga parte connessa allo scontro tra commercio e cultura; infatti a lungo è stato sostenuto che la vera forza vincolante di tutta la Convenzione sarebbe stata valutata sulla capacità di coercibilità della norma dedicata alla composizione

²⁵² Cfr. I. BERNIER, *Article 25*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 599-617.

delle liti²⁵³. Ciò che contribuisce a indebolire quanto previsto in sede UNESCO è dapprima il fatto che l'art. 25 non sia obbligatorio come il resto della Convenzione ma al contrario le Parti in base al paragrafo 4 possono decidere di non riconoscere la procedura di conciliazione; ancora, supponendo che uno Stato abbia deciso di accettare tale procedura, essa tuttavia non ha come risultato una decisione pienamente vincolante ma una soluzione che deve essere tenuta in adeguata considerazione sulla base del principio di buona fede come indicato nel paragrafo 3. Infine, strettamente collegato al secondo motivo appena illustrato, vi è anche la mancanza di meccanismo con cui sanzionare il mancato rispetto di quanto deciso. In questo caso non essendo obbligatorio adeguarsi al risultato della conciliazione sarebbe stato contraddittorio prevedere qualsiasi tipologia di sanzione ma nonostante si possa apprezzare la coerenza della scelta la cosa non rende meno importante l'impatto finale sulla Convenzione.

Una simile decisione è frutto della consapevolezza dei redattori della proposta di Accordo del fatto che, proprio per via dell'esiguo numero di obblighi stringenti, non sarebbe stato necessario un impianto di risoluzione delle dispute molto strutturato e vincolante. Inoltre, un simile approccio moderato non vieta in alcun modo di procedere in altre sedi. Di conseguenza qualora uno Stato preferisse presentare le proprie preoccupazioni dinanzi il sistema creato in sede OMC sarebbe pienamente libero di farlo a dimostrazione, ancora una volta, di come si possa mantenere la cooperazione tra il sistema culturale e quello commerciale²⁵⁴.

²⁵³ A detta di Leuprecht, ad esempio, a rendere la situazione ancora più negativa è proprio il fatto che il sistema predisposto con l'art. 25 è molto debole; esso è limitato a strumenti come negoziazioni, buoni uffici, mediazioni e non prevede alcun tipo di decisione vincolante come al contrario succede presso l'OMC; per ulteriori dettagli si veda P. LEUPRECHT, *The Difficult Acceptance of Diversity*, in *Vermont Law Review*, 2005, volume 30, issue 3, pp. 551-564; sulla stessa scia anche A. BROUDER, *The UNESCO Convention on Cultural Diversity: Treacherous Treaty or a Compassionate Compact?*, reperibile sul sito www.jura.uni-halle.de/telc/PolicyPaper18.pdf.

²⁵⁴ Nonostante in linea generale la Convenzione ritenga che si debba fornire adeguata attenzione anche ad altri attori come la società civile, gli individui e le imprese l'art. 25 riferendosi espressamente agli Stati preclude a qualsiasi altro soggetto la possibilità di avviare il meccanismo per la risoluzione delle dispute.

Il primo meccanismo che può essere attivato secondo la disposizione è quello dei negoziati. Così facendo si tenta di individuare una posizione comune tra chi avvia il negoziato e che vi partecipa come rispondente senza che sia inclusa la partecipazione di ulteriori soggetti²⁵⁵. Qualora tramite la procedura indicata, che non ha un limite temporale espressamente indicato, non si riesca a trovare un accordo si può procedere, in base al paragrafo 2 con i buoni uffici o la mediazione di terzi. Anche in questo caso, come si evince dal dato letterale, le Parti non sono obbligate a proseguire con la procedura di soluzione delle dispute, potrebbero, al contrario, decidere di interromperla anche senza un risultato soddisfacente. Per riuscire ad avviare sia i buoni uffici sia la mediazione poi è necessario che vi sia l'accordo di entrambe le parti e che queste decidano quindi di introdurre all'interno della loro controversia una terza parte imparziale in modo che questa possa aiutarli a definire la lite. Con i buoni uffici l'intervento della terza parte sarebbe limitato a persuadere i litiganti ad avviare una negoziazione per risolvere la questione; vi si fa infatti per lo più ricorso quando tra le due parti i rapporti diplomatici siano così logorati da aver congelato la situazione. La mediazione invece prevede che il terzo attore coinvolto abbia un ruolo più attivo, che sia parte dei negoziati e proponga anche un'eventuale soluzione. Tuttavia, bisogna evidenziare che, per definizione, tale proposta non è vincolante per le parti; esse potrebbero quindi anche decidere di risolvere la lite in maniera diversa o, ancora, di dichiarare l'infruttuosità della negoziazione.

A questo punto, così come nel caso in cui non vengano previsti né buoni uffici né un negoziato, si deve fare riferimento a quanto previsto dall'art. 25 paragrafo 3. Esso prevede la possibilità di avviare una conciliazione anche su richiesta di una sola delle parti in disputa che obbligherà quindi la controparte a tale procedimento²⁵⁶.

²⁵⁵ Cfr. J. G. MERILLIS, *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, 2005, p. 18; I. BERNIER, *op. cit.* nota 73, p. 609.

²⁵⁶ Cfr. I. BERNIER e N. LATULIPPE, *The International Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Conciliation as a Dispute Resolution Method in the*

Maggiori dettagli per lo svolgimento della procedura di conciliazione sono stati inseriti nell'apposito allegato. Il primo articolo di questo documento individua la composizione della commissione di conciliazione che deve prevedere cinque membri in modo da garantire celerità alla disputa²⁵⁷. Nel caso in cui non si riesca a giungere ad un accordo per la nomina di tali membri la parte che ha proposto la conciliazione può rivolgersi al Direttore Generale dell'UNESCO affinché siano da esso nominati e si possa quindi effettivamente avviare la procedura. Le decisioni adottate dai membri della commissione non hanno lo scopo di individuare quale parte abbia ragione e quale no ma devono esaminare, in maniera imparziale, la questione e proporre una soluzione alle parti. Tale soluzione in ogni caso non sarà vincolante per le stesse²⁵⁸ ma queste dovranno quantomeno esaminarla in buona fede come espressamente indicato nell'ultima frase dell'art. 5.

Tutta la procedura prevista all'art. 25 della Convenzione, come si specificava anche in precedenza, non è obbligatoria per i firmatari; infatti gli Stati potrebbero decidere di non aderire a questo meccanismo che risulta essere in parte troppo leggero per via della mancata obbligatorietà delle decisioni. A ben vedere però la scelta di un meccanismo meno stringente è sicuramente un punto a favore per quanto riguarda l'implementazione della Convenzione che non viene percepita come uno strumento eccessivamente rigido. Inoltre, grazie al meccanismo di consultazione è possibile considerare in maniera approfondita anche gli aspetti culturali di una disputa e non solo quelli prettamente legali. Per questi motivi quindi, in definitiva, si ritiene di poter considerare il sistema di risoluzione delle controversie qui previsto come un meccanismo adeguato agli scopi della Convenzione stessa. Avendo brevemente analizzato alcune delle principali norme contenute al suo interno è ora possibile passare a valutare in che misura l'Unione

Cultural Sector, 2007, disponibile sul sito http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/document_reflexion_eng.pdf.

²⁵⁷ Allo stesso tempo è però garantita per le parti che lo vogliono la possibilità di nominare più di cinque componenti per

²⁵⁸ In merito alla procedura che la commissione di conciliazione deve seguire per la gestione della disputa l'art. 5 dell'allegato lascia ampia libertà. Infatti è previsto che ciascuna commissione, una volta designata, possa individuare in maniera autonoma le procedure che intenderà seguire.

europea, da sempre grande promotrice di tale Accordo vi abbia dato valore e sia riuscita ad inserirlo all'interno delle proprie politiche e azioni.

La principale manifestazione dell'attività europea per la diffusione e attuazione di tale strumento è da rinvenirsi negli accordi preferenziali di ultima generazione ed è proprio per tale motivo che questi verranno presi in considerazione nei paragrafi seguenti.

3. Tipologie di clausole culturali previste negli accordi preferenziali di ultima generazione dell'Unione europea

Come ormai pare lampante non si può racchiudere il concetto di cultura in una sola definizione circoscritta e immutabile. Lo stesso non può essere fatto per le sue forme di manifestazione e, di conseguenza, per gli strumenti che vengono utilizzati nel tentativo di prevedere una regolamentazione di base.

Pertanto, la tematica culturale all'interno degli accordi preferenziali dell'UE ha assunto e ancora oggi mantiene diverse forme²⁵⁹. Infatti, come emergerà dall'analisi dei principali accordi preferenziali di ultima generazione non vi è un approccio effettivamente unitario alla questione. Essa viene trattata in maniera più o meno approfondita in base ai partner commerciali coinvolti e ai risultati che sono attesi.

Si può però sostenere che, in linea generale, alcuni riferimenti al patrimonio culturale, alla diversità culturale o comunque a questo genere di tematiche possano riscontrarsi nel preambolo, in singole norme o nei capitoli che trattano della cooperazione. Per questo motivo nei prossimi paragrafi si analizzeranno gli accordi di ultima generazione all'interno dei quali si trovano simili disposizioni.

All'esito delle ricerche effettuate è emerso che, tra i numerosi accordi preferenziali dell'UE, quelli che hanno al loro interno uno o più riferimenti alla

²⁵⁹ Cfr. L. RICHIERI HANANIA, *Trade, culture and the European Union cultural exception*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2019, volume 25, issue 5, pp. 568-581.

cultura sono: gli Accordi con il Messico²⁶⁰, con il Cile²⁶¹, con i Paesi CARIFORUM²⁶², con la Repubblica della Corea del Sud²⁶³, con l’America

²⁶⁰ Accordo di partenariato economico, coordinamento politico e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra, GU L 276, 28.10.2000, pp. 45–80 e relativa Decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato economico, di coordinamento politico e di cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra (2000/658/CE), GU L 276, 28.10.2000, p. 44.

²⁶¹ Accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Cile, dall'altra GU L 352, 30.12.2002, p. 3-1450 e relativa Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2005 relativa alla conclusione dell'accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Cile, dall'altra (2005/269/CE), GU L 84, 2.4.2005, p. 19–20. Tale accordo è stato oggetto di negoziati per la modernizzazione dal 2017 al 2022 il cui risultato ha prodotto sia un Accordo interinale sugli scambi tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile GU L, 2024/2953, 20.12.2024 pp. 1-942 e relativa Decisione del Consiglio 3016 del 18 marzo 2024 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo interinale sugli scambi tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile (2024/3016/UE), GU L 2024/3016, 20.12.2024, pp. 1-2. Tale accordo interinale rimarrà in vigore finché non saranno completate le procedure di ratifica dell'Accordo quadro avanzato.

²⁶² Accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM da una parte e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altra, [2008] GU L 289/3. Protocollo III sulla cooperazione culturale [2008] GUUE L289/2938. Si veda la relativa Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008 relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2008/805/CE) [2008] GU L 289/I/2 del 30 ottobre 2008.

Il CARIFORUM, acronimo che identifica il Forum dei Caraibi, è composto da Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Repubblica Dominicana, Grenada, Guyana, Haiti, Giamaica, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Saint Kitts e Nevis, Suriname e Trinidad e Tobago. Haiti ha firmato l'accordo in analisi nel 2009 mentre Cuba, pur facendo parte del CARIFORUM, non ha preso parte ai negoziati e non è quindi incluso nel Trattato.

²⁶³ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra, firmato il 6 ottobre 2010, GU L 127 del 14 maggio 2011, p. 6. Protocollo sulla cooperazione culturale, GU L 127 del 14 maggio 2011, p. 1418. Questo Accordo è stato firmato e applicato provvisoriamente nel territorio dell'UE a seguito della Decisione del Consiglio n. 2011/265/UE del 16 settembre 2010 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 127/1 del 14 maggio 2011, p. 1. Si veda la relativa Decisione (Ue) n. 2015/2169 del Consiglio del 1° ottobre 2015 relativa alla conclusione dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 307 del 25 novembre 2015, p. 2.

Centrale²⁶⁴, con Colombia, Perù e Ecuador²⁶⁵, con il Canada²⁶⁶, con il Giappone²⁶⁷, con Singapore²⁶⁸, con il Regno Unito²⁶⁹, con il Vietnam²⁷⁰ e con la Nuova Zelanda²⁷¹.

²⁶⁴ Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale dall'altra [2012] GU L 346/3. Protocollo sulla cooperazione culturale [2012] GU L 346/2622. Si veda la relativa Decisione (UE) 2012/734 del Consiglio del 25 giugno 2012 relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra, e all'applicazione provvisoria della parte IV dell'accordo relativa al commercio [2012] GU L 346/1 del 15 dicembre 2012; si veda inoltre la Decisione (UE) 2024/1156 del Consiglio del 12 aprile 2024 relativa alla conclusione dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America centrale, dall'altra GU L 2024/1156 del 17 aprile 2024.

²⁶⁵ Accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia, il Perù e l'Ecuador, dall'altra, GU L 354, 21.12.2012, pp. 3–2607 e relativa Decisione del Consiglio del 31 maggio 2012 relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia, il Perù e l'Ecuador, dall'altra (2012/735/UE), GU L 354, 21.12.2012, pp. 1–2 e poi successivamente integrata dalla Decisione del Consiglio del 14 ottobre 2024 relativa alla conclusione dell'accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia, il Perù e l'Ecuador, dall'altra (2024/2751/UE), GU L 2024/2751, 31.10.2024, pp. 1-2.

²⁶⁶ Accordo economico commerciale e globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, GU L 11, 14.1.2017, pp. 23–1079 e relativa Decisione del Consiglio del 28 ottobre 2016 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2017/37/UE) GU L 11, 14.1.2017, p. 1–2 integrata dalla Decisione del Consiglio del 28 ottobre 2016 relativa all'applicazione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2017/38/UE), GU L 11, 14.1.2017, p. 1080–1081.

²⁶⁷ Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, GU L 330 del 27.12.2018, pp. 3–899 e relativa Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2018 relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (2018/1907/UE), GU L 330, 27.12.2018, pp. 1–2.

²⁶⁸ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, GU L 294, 14.11.2019, p. 3–755 e relativa Decisione del Consiglio dell'8 novembre 2019 relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore (2019/1875/UE), GU L 294, 14.11.2019, p. 1–2.

²⁶⁹ Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, GU L 149, 30.4.2021, pp. 10–2539 e relativa Decisione del Consiglio del 29 aprile 2021 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran

Sebbene questi accordi siano stipulati dall'UE in quanto tale è importante evidenziare però che l'Unione, per natura, è composta da Stati più sensibili alla tematica culturale e altri che, al contrario, lo sono in maniera minore e quindi, pur dovendo tutti accettare tali disposizioni, alcuni di essi lo faranno con un'indole meno compiacente.

Ad emergere come principali attori in merito al processo di integrazione europea e di dibattito tra commercio e cultura sono stati per lo più Francia, Germania, Olanda, Portogallo e la Gran Bretagna anche se, quest'ultima a seguito della Brexit, attualmente non è più parte dell'Unione.

Come affermato poco fa, non tutti i Paesi qui citati avevano già in principio lo stesso identico approccio per quanto riguarda i prodotti culturali: solo Francia, Germania e Portogallo²⁷² appoggiavano l'idea dell'eccezione culturale e, in seguito, della Convenzione UNESCO del 2005 mentre Gran Bretagna e Olanda²⁷³ erano contrarie all'eccezione e mostravano di avere dubbi sugli effettivi benefici dell'Accordo internazionale.

Anche per quanto riguarda la gestione del settore audiovisivo, pur avendo chiaramente una posizione ufficiale a livello europeo, non tutti gli Stati membri

Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (2021/689/UE), GU L 149, 30.4.2021, pp. 2-9.

²⁷⁰ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, GU L 186, 12.6.2020, pp. 3-1400 e relativa Decisione del Consiglio del 30 marzo 2020 relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam (2020/753/UE), GU L 186, 12.6.2020, pp. 1-2.

²⁷¹ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda, GU L 866, 25.3.2024, pp. 1-4012 e relativa Decisione del Consiglio del 27 novembre 2023 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda (2024/244/UE), GU L 244, 28.2.2024, pp. 1-2.

²⁷² Tali Stati sono accumulati da un forte senso di appartenenza e d'identità e di conseguenza il settore culturale viene considerato come espressione dei valori statali. La cultura è considerata un bene di tutto il popolo in quanto tale e, sempre in base a quest'accezione, è spesso previsto un intervento statale a sostegno della stessa perché venga adeguatamente preservata.

²⁷³ Queste Nazioni sono mosse soprattutto da considerazioni di tipo economico. Il settore culturale viene considerato principalmente come ulteriore mezzo imprenditoriale. Inoltre, è tradizionalmente molto diffusa l'idea della libertà individuale che si riflette anche in queste tematiche.

erano ugualmente entusiasti di escludere in maniera continuativa tale settore dalla cooperazione instaurata con gli accordi commerciali.

È importante evidenziare come a prescindere dalle ipotetiche divergenze interne i punti di contatto che emergono dai testi dei diversi trattati sono il fatto che vengano sistematicamente escluse le sovvenzioni dal capitolo sui servizi²⁷⁴, la previsione di un esplicito capitolo dedicato agli investimenti²⁷⁵, e l'introduzione di disposizioni per regolamentare il commercio elettronico che risultano essere in linea con quanto si anticipava in precedenza sulla necessità di adeguarsi alle sfide che la globalizzazione sta ponendo e che, però, mostreranno un diverso grado di attenzione alle questioni culturali.

Infine, in diversi PTAs viene richiesto di attivare una cooperazione nel campo culturale e, anche in questo caso, si prevede si possa fare con modalità diverse e che sono speculari all'approfondimento che si ritiene necessario per gestire la questione: vi sono accordi che hanno solo alcune disposizioni che ne trattano, altri che hanno dei veri e propri protocolli più strutturati di cui si dirà nel capitolo seguente e, seppure non sia ancora in vigore, in un caso si è cercato di introdurre un vero e proprio accordo culturale tra l'Unione e Colombia, Perù ed Ecuador²⁷⁶.

Si dovranno quindi ora prendere in analisi le varie tipologie di clausole previste all'interno dei vari Accordi per evidenziare quale tipologia di collaborazione l'UE sia riuscita ad avviare con i suoi partner. Nello specifico verranno presi in considerazione gli Accordi con Messico, Cile, Paesi del CARIFORUM, Corea del

²⁷⁴ La cosa ha un riflesso automatico anche sul settore dei servizi audiovisivi.

²⁷⁵ Tra gli accordi considerati emerge come nel caso dei negoziati con Singapore si sia deciso di trattare la materia dei servizi in maniera autonoma. In questo caso infatti è stato siglato un vero e proprio accordo dedicato a tale tematica al cui interno vi sono dei richiami alla diversità culturale. Si tratta dell'Accordo sulla protezione degli investimenti tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Singapore, dall'altra, e si veda la Decisione (UE) 2018/1676, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo sulla protezione degli investimenti tra l'UE e Singapore. L'accordo è stato firmato il 19 ottobre 2018 e deve essere ratificato da tutti i paesi dell'UE prima della sua entrata in vigore.

²⁷⁶ Tuttavia, ad oggi, non ci è ancora nessuna traccia di tale strumento, che non è stato adottato e non può quindi essere preso in considerazione per lo studio qui in analisi. Si perde così un'importante opportunità per valutare un ulteriore sviluppo della tematica culturale da parte dell'UE.

Sud, America Centrale, Colombia/Perù/Ecuador, Canada, Giappone, Singapore, Vietnam, Gran Bretagna e Nuova Zelanda.

3.1 Clausole di cooperazione

Una prima generale tipologia di disposizioni dedicate al settore culturale si inserisce in una categoria abbastanza ampia, quella della cooperazione. Come emerge dalla terminologia si tratta di norme il cui scopo primario è quello di prevedere una generale collaborazione nel settore culturale tra le parti firmatarie dell'accordo²⁷⁷. Infatti, il loro principale obiettivo è quello di predisporre una base comune su cui sviluppare in maniera più approfondita diverse tipologie di scambi e collaborazioni in questo settore. Su larga scala si tratta di disposizioni normative volte a migliorare la collaborazione culturale tra l'UE e il Paese partner garantendo un'adeguata attenzione al tema della diversità culturale che fa da sfondo a tutte le iniziative europee²⁷⁸.

Volendo prendere in dovuta considerazione gli accordi citati nel paragrafo precedente emerge come a prevedere delle clausole per una cooperazione in ambito culturale siano nello specifico i trattati che l'UE ha stipulato con Messico, Cile, Singapore, Gran Bretagna e Nuova Zelanda.

Nel caso del Messico è stato previsto, all'interno del Titolo VI dedicato in generale alla cooperazione, una disposizione apposita per la gestione di quella in tema culturale. Secondo l'art. 31 le parti convengono di promuovere la cooperazione culturale, rispettando al contempo le loro differenze, con il fine di rendere più proficua la conoscenza e diffusione delle loro culture²⁷⁹. Per riuscire a

²⁷⁷ Si veda *ex multis* R. CLAROS, *Balance between the Protection of Foreign Investment and the Safeguard of Cultural Heritage in International Investment Agreements: Can General Exceptions Make a Difference?*, in *Intergenerational Equity, Environmental and Cultural Concerns*, 2019, pp. 192-207; L. R., HANANIA, *op. cit.* nota 2.

²⁷⁸ Cfr. R.J. NEUWIRTH, *op.cit.* nota 3; H. KÖCHLER, *Unity in diversity: The integrative approach to intercultural relations*, in *UN Chronicle*, volume 49, numero 3, 2012, pp. 7 – 10.

²⁷⁹ Art. 31 “1. Le parti convengono di promuovere la cooperazione culturale, pur nel rispetto della loro diversità, per migliorare la conoscenza reciproca e la diffusione delle loro rispettive culture. 2. Le parti prendono misure atte a favorire gli scambi culturali e la realizzazione di azioni comuni nei

fare tutto ciò si impegnano a favorire gli scambi anche in tema culturale. Il successivo articolo è poi invece dedicato agli audiovisivi²⁸⁰ che restano, quindi, soggetti ad una disciplina peculiare. Con esso ci si impegna a individuare una forma di cooperazione che sia in grado di portare giovamento alle coproduzioni e, più in generale, alle attività di sviluppo e distribuzione.

Come emerge da una lettura attenta di questi due articoli la collaborazione prevista ad inizio anni Duemila non era basata su norme molto dettagliate; anzi vi era un mero rinvio, alquanto generico, alla necessità di diffondere le due culture e di accrescerle sfruttando l'una i punti di forza dell'altra. Nello stesso accordo poi anche il preambolo ha al suo interno un passaggio in cui cita espressamente le questioni culturali ma, nuovamente, vi si fa rinvio senza specificare troppo i dettagli²⁸¹ e soprattutto, essendo ancora ad inizio del millennio non vi è alcun riferimento al concetto di diversità culturale che deve ancora affermarsi in maniera efficace sulla scena globale.

Altro accordo internazionale in cui si ha un riferimento generale di tipo cooperativo è quello con il Cile. Anche in questo caso sin dal preambolo emerge il riferimento alla tematica, infatti, è espressamente indicato che “considerando il patrimonio culturale comune e gli stretti legami storici, politici, ed economici che li uniscono [...]” ma, ancora una volta, non si è andati oltre al mero richiamo del patrimonio culturale²⁸². A differenza dell'Accordo con il Messico, in questo caso, è stato previsto un esplicito Titolo, il terzo, dedicato a cultura, istruzione e audiovisivi; si segnala quindi come si sia introdotta una specifica disciplina garantendo coerenza e uniformità e non presentandola come fosse una tra le

diversi settori culturali. A tale proposito, le parti definiscono, nei tempi stabiliti, le specifiche azioni di cooperazione e le relative modalità”.

²⁸⁰ Art. 32 “Le parti stabiliscono di promuovere la cooperazione in questo ambito, prevalentemente mediante programmi di formazione nel settore degli audiovisivi e dei mezzi di comunicazione, che comprendono coproduzioni e attività di sviluppo e distribuzione”.

²⁸¹ Nel preambolo dell'Accordo si legge “[...] Considerando il patrimonio culturale comune e i profondi legami storici, e politici ed economici che li uniscono [...]”. Tale accordo è di recente stato soggetto a modernizzazione, avviata nel 2016 e dichiarata conclusa ad inizio 2025.

²⁸² A ben vedere la cosa risulta in piena coerenza in quanto anche questo accordo risale ad inizio del nuovo millennio ed è antecedente la Convenzione UNESCO.

numerose tematiche da considerare nell'improntare una cooperazione²⁸³. Nello specifico sono stati inseriti gli artt. 38-40 che si occupano rispettivamente di:

- Istruzione e formazione (art. 38), le parti prevedono sì un reciproco sostegno ma lo fanno in pieno rispetto delle rispettive competenze e con un'attenzione particolare a categorie vulnerabili quali le minoranze e le persone povere;
- Cooperazione nel settore audiovisivo (art. 39), ancora una volta emerge la peculiarità del tema che merita un'apposita disposizione. Dal punto di vista pratico, però, il linguaggio utilizzato risulta molto generico e non prevede ulteriori dettagli in merito alle modalità in cui si può sviluppare tale dialogo tra le parti;
- Scambi di informazione e cooperazione culturale (art. 40), rispetto ai due già citati questa disposizione si occupa di prevedere qualche maggiore specifica in merito ai settori in cui si può sviluppare la cooperazione citando in maniera esplicita: programmi d'informazione reciproca, traduzione di opere letterarie, conservazione e restauro del patrimonio nazionale, formazione, manifestazioni culturali, promozione della cultura locale, gestione e produzione culturale. L'ultimo punto dell'elenco richiama invece "altri settori" lasciando intendere che quanto qui espressamente citato sia un elenco suscettibile di ulteriori integrazioni grazie all'inserimento in tale ultima categoria di futuri temi che potrebbero essere interessanti dal punto di vista culturale.

Un primo, seppur lieve, cambio di prospettiva è stato introdotto con gli accordi stipulati in seguito all'introduzione della Convenzione UNESCO del 2005. Questi, infatti, come si diceva nei paragrafi precedenti, ne sono stati influenzati e in diverse occasioni hanno predisposto un sistema di collaborazione più approfondito. Basti pensare ai veri e propri protocolli di cooperazione culturale previsti negli accordi

²⁸³ Tale Titolo III è però contenuto a sua volta all'interno della Parte III che si occupa di cooperazione. Rispetto all'Accordo con il Messico emerge quindi una struttura più complessa.

con i Paesi CARIFORUM, con la Corea del Sud e con l’America Centrale che per via delle loro peculiarità saranno trattati nel prossimo capitolo.

Dei tre strumenti internazionali appena richiamati quello con l’America centrale²⁸⁴ prevede inoltre - all’interno della Parte III dedicata alla cooperazione – il Titolo VIII per la disciplina della cooperazione nell’ambito della cultura e degli audiovisivi; in realtà poi, è composto solo dall’art. 74²⁸⁵. Tale disposizione si apre con l’affermazione dell’impegno delle parti a promuovere la cooperazione culturale sia per migliorare la reciproca comprensione sia per gli scambi; prosegue poi inserendo un esplicito richiamo, nel paragrafo 3 all’UNESCO in generale e, alla diversità culturale nello specifico, introducendo finalmente questo concetto all’interno degli accordi commerciali²⁸⁶. In chiusura dell’articolo è previsto un

²⁸⁴ Così come nei due casi esaminati in precedenza anche il preambolo di questo accordo cita i legami culturali tra le parti evidenziando il desiderio di rafforzare i rapporti sulla base di principi e valori comuni.

²⁸⁵ Art. 74 “1. Le parti si impegnano a promuovere la cooperazione culturale per migliorare la comprensione reciproca e favorire scambi culturali equilibrati. Si impegnano altresì a promuovere la circolazione delle attività, dei beni e dei servizi culturali, degli artisti e dei professionisti della cultura, comprese altre organizzazioni della società civile della parte UE e delle Repubbliche della parte AC, conformemente alla loro rispettiva legislazione. 2. Le parti incoraggiano il dialogo interculturale tra persone, organizzazioni e istituzioni culturali che rappresentano la società civile della parte UE e delle Repubbliche della parte AC. 3. Le parti incoraggiano il coordinamento nel quadro dell’UNESCO con l’obiettivo di promuovere la diversità culturale, anche attraverso consultazioni sulla ratifica ed esecuzione da parte della parte UE e delle Repubbliche della parte AC della convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali. La cooperazione comporta altresì la promozione della diversità culturale, intendendo con ciò anche la diversità culturale dei popoli indigeni e le pratiche culturali di altri gruppi specifici, anche a livello di istruzione nelle lingue autoctone. 4. Le parti concordano di promuovere la cooperazione nei settori audiovisivo e dei media, quali la radio e la stampa, attraverso iniziative congiunte di formazione e attraverso attività di sviluppo, produzione e distribuzione di prodotti audiovisivi, anche in ambito educativo e culturale. 5. La cooperazione avviene conformemente alle pertinenti disposizioni nazionali in materia di diritto d’autore e agli accordi internazionali applicabili. 6. La cooperazione in questo settore riguarda, tra l’altro, la salvaguardia e la promozione del patrimonio naturale e culturale (tangibile e intangibile), compresa la prevenzione e la lotta contro il traffico illecito di beni culturali, conformemente agli strumenti internazionali pertinenti. 7. Un protocollo sulla cooperazione culturale, rilevante ai fini del presente titolo, è allegato al presente accordo”.

²⁸⁶ È bene evidenziare che dal punto di vista temporale tale Trattato si pone in successione alla Convenzione UNESCO del 2005 e, pertanto, il fatto che richiami le attività UNESCO e il concetto di diversità culturale dimostra l’impatto che tale strumento internazionale ha avuto nel panorama globale.

rimando al protocollo sulla cooperazione culturale ritenuto rilevante anche per la disciplina prevista in questo titolo.

Venendo ora agli accordi più recenti, e quindi anch'essi successivi alla Convenzione UNESCO del 2005, è utile analizzare le disposizioni in materia di cooperazione degli Accordi con Giappone, Singapore, Gran Bretagna, Canada e Nuova Zelanda.

Prendendo avvio dal primo citato, quello con il Paese nipponico, si evidenzia la presenza del Capo 18 dedicato alle buone prassi regolamentari e alla cooperazione regolamentare all'interno del quale l'art. 18.1 – dal titolo obiettivo e principi generali – è previsto che le parti promuovano appunto le rispettive buone prassi e la cooperazione regolamentare lasciando in ogni caso impregiudicato il diritto di definire i rispettivi livelli di protezione per perseguire o promuovere obiettivi di politica pubblica in settori specifici²⁸⁷. Tra tali campi la lettera i) riguarda la diversità culturale. È il caso di rimarcare come, a differenza degli altri casi fino a qui considerati, il preambolo di tale accordo non prevede espliciti

²⁸⁷ Art. 18.1 “1. Obiettivo della presente sezione è la promozione di buone prassi regolamentari e della cooperazione regolamentare tra le parti al fine di rafforzare il commercio e gli investimenti bilaterali tramite: a) la promozione di un contesto regolamentare efficiente, trasparente e prevedibile; b) la promozione di impostazioni regolamentari compatibili e la riduzione di prescrizioni regolamentari inutilmente gravose, divergenti o ridondanti; c) la discussione sulle misure di regolamentazione e sulle prassi o impostazioni regolamentari di una parte, anche per quanto riguarda le modalità per migliorare la loro efficace applicazione; e d) il rafforzamento della cooperazione bilaterale tra le parti nelle sedi internazionali. 2. La presente sezione lascia impregiudicato il diritto di una parte di definire o regolamentare i propri livelli di protezione per perseguire o promuovere i propri obiettivi di politica pubblica in settori quali: a) la salute pubblica; b) la vita e la salute dell'uomo, degli animali e delle piante; c) la salute e la sicurezza sul lavoro; d) le condizioni di lavoro; e) l'ambiente, compresi i cambiamenti climatici; f) i consumatori; g) la sicurezza sociale e la protezione sociale; h) i dati personali e la sicurezza informatica; i) la diversità culturale; j) la stabilità finanziaria; e k) la sicurezza energetica. 3. Nessuna disposizione della presente sezione può essere interpretata nel senso di impedire a una parte di: a) adottare, mantenere e applicare misure di regolamentazione conformemente al proprio quadro giuridico, ai propri principi e alle proprie scadenze, al fine di conseguire i propri obiettivi di politica pubblica al livello di protezione da essa ritenuto appropriato; e b) prestare e sostenere servizi di interesse generale, compresi quelli relativi all'acqua, alla sanità e all'istruzione o servizi sociali. 4. Le misure di regolamentazione non costituiscono un ostacolo dissimulato agli scambi commerciali. 5. Nessuna disposizione della presente sezione può essere interpretata nel senso di obbligare le parti a raggiungere un determinato risultato in materia di regolamentazione”.

riferimenti al patrimonio culturale, alla diversità culturale, o più in generale alle relazioni culturali.

Tuttavia, nell'Accordo, che presenta un testo davvero corposo, ci sono anche altri articoli in cui emerge il fattore culturale ma non essendo preposti alla collaborazione non verranno presi in considerazione all'interno di questo paragrafo.

Rimanendo in tema di accordi con partner asiatici, quello con Singapore prevede nel preambolo che le parti mantengano un generale diritto di adottare e applicare le misure utili per perseguire obiettivi politici che vengono espressamente individuati – seppur a titolo esemplificativo come emerge dall'uso dei termini “ad esempio” – e tra i quali è richiamata la promozione e protezione della diversità culturale.

Inoltre, anche in questo strumento è stata introdotta una sezione specifica per la cooperazione, in particolare la Sezione E, in cui l'art. 10.52 individua in maniera puntuale i settori di collaborazione citando alla lettera d) “lo sviluppo delle capacità e cooperazione tecnica in tema per quanto riguarda, tra l'altro: [...] partenariati pubblico-privati a sostegno della cultura e dell'innovazione”²⁸⁸. Ci si chiede però,

²⁸⁸ Art. 10.52 “Le parti convengono di cooperare al fine di favorire l'attuazione degli impegni e degli obblighi derivanti dal presente capo. La cooperazione riguarda, tra l'altro, le attività seguenti: a) scambio di informazioni sui quadri giuridici relativi ai diritti di proprietà intellettuale, riguardanti anche l'attuazione delle norme e dei sistemi relativi alla proprietà intellettuale con lo scopo di promuovere un'efficiente registrazione dei diritti di proprietà intellettuale; b) scambio tra le rispettive autorità responsabili dell'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, delle relative esperienze e delle migliori pratiche in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale; c) scambio di informazioni e cooperazione sulla sensibilizzazione del pubblico e sulle iniziative appropriate per promuovere la consapevolezza dei vantaggi emananti dai diritti e dai sistemi di proprietà intellettuale; d) sviluppo delle capacità e cooperazione tecnica per quanto riguarda, tra l'altro: gestione, rilascio di licenze, valutazione e sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale; informazioni relative alla tecnologia ed al mercato; agevolazione della collaborazione a livello industriale, anche per quanto riguarda i diritti di proprietà intellettuale che possono trovare applicazione nella protezione o nel miglioramento dell'ambiente anche attraverso l'istituzione di una piattaforma o una banca dati; partenariati pubblico-privato a sostegno della cultura e dell'innovazione; e) scambio di informazioni e cooperazione sulle questioni relative alla proprietà intellettuale, ove opportuno e pertinente agli sviluppi della tecnologia rispettosa dell'ambiente; e f) qualsiasi altro settore di cooperazione o qualunque altra attività eventualmente discussi e concordati tra le parti. 2. Fatto salvo il paragrafo 1, le parti convengono di designare un punto di contatto al fine di mantenere il dialogo, compresa all'occorrenza la convocazione di riunioni su questioni relative alla proprietà intellettuale tra i rispettivi esperti tecnici nelle materie disciplinate dal presente capo. 3. La cooperazione a norma del presente articolo è realizzata secondo la legislazione, le norme, i regolamenti, le direttive o le politiche di ciascuna parte. La cooperazione avviene anche secondo

anche in virtù degli impegni presi con altri partner, se un richiamo di questo tipo, molto generico e senza ulteriori specificazioni sia davvero sufficiente per instaurare una vera e propria attività di collaborazione.

È il caso di tenere in considerazione anche il primo accordo con un ex Paese membro dell'UE e cioè quello concluso con la Gran Bretagna. Anch'esso, come quasi tutti quelli fino ad ora considerati, già nel preambolo fa riferimento alla tematica culturale; in particolare essendo stato stipulato meno di cinque anni fa cita – come i precedenti – in maniera esplicita l'autonomia delle parti a legiferare, ciascuna nel proprio territorio, per raggiungere obiettivi pubblici tra cui individua la promozione e la tutela della diversità culturale, mostrando, nuovamente come sia stata recepita la Convenzione UNESCO del 2005 sul tema.

In questo caso però le disposizioni sul tema vanno oltre, è infatti presente – cosa non prevista in nessuno degli altri accordi – un ulteriore rimando alle attività portate avanti dall'UNESCO, in questo caso alla Convenzione del 1970²⁸⁹, all'art. 36 con cui si prevede una generale cooperazione per la restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di una delle parti firmatarie²⁹⁰. Trattandosi, in

termini e condizioni concordati tra le parti e rimane soggetta alla disponibilità di risorse di ciascuna parte”.

²⁸⁹ Si tratta della Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, conclusa a Parigi il 14 novembre 1970.

La tematica della restituzione dei beni culturali è molto sensibile sia lato UE sia lato Gran Bretagna che ormai da tempo immemore viene spesso accusata di possedere beni culturali in realtà appartenenti ad altre Nazioni per via del suo ruolo in epoca coloniale.

²⁹⁰ Art. 36 “Le parti cooperano per facilitare la restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di una parte, tenendo conto dei principi sanciti dalla convenzione dell'UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, firmata a Parigi il 17 novembre 1970. 2. Ai fini del presente articolo, si applicano le definizioni seguenti: a) «bene culturale»: un bene classificato o definito tra i beni del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale conformemente alle rispettive norme e procedure di ciascuna parte; e b) «bene uscito illecitamente dal territorio di una parte»: i) un bene uscito dal territorio di una parte il 1° gennaio 1993 o successivamente in violazione delle norme di tale parte sulla protezione del patrimonio nazionale o sull'esportazione dei beni culturali; o ii) un bene non rientrato dopo la scadenza del termine fissato per una spedizione temporanea lecita o che si trova in situazione di violazione di una delle altre condizioni di tale spedizione temporanea il 1° gennaio 1993 o successivamente. 3. Le autorità competenti delle parti cooperano tra loro in particolare: a) effettuando una notifica all'altra parte quando un bene culturale è ritrovato nel loro territorio e sussistono validi motivi per ritenere che detto bene sia uscito illecitamente dal territorio dell'altra parte; b) rispondendo alle richieste dell'altra parte di restituire

questo caso, di uno strumento adottato da tutti i soggetti coinvolti nell'Accordo non sono previsti ulteriori dettagli in quanto si ritiene debbano seguirsi le procedure individuate nella Convenzione stessa.

Nel proseguo del testo, che conta oltre duemila pagine, è stato predisposto il Titolo X dedicato alle buone prassi di regolamentazione e cooperazione regolamentare, come tra l'altro già fatto in altri recenti accordi considerati poco sopra, in cui il primo articolo dedicato ai principi generali²⁹¹ disciplina come ogni parte sia libera di determinare i livelli di protezione necessari per perseguire obiettivi di politica pubblica in diversi settori tra i quali è inclusa alla lettera i) la diversità culturale.

i beni culturali usciti illecitamente dal territorio di tale parte; c) impedendo, mediante i necessari provvedimenti provvisori, che tali beni culturali siano sottratti alla procedura di restituzione; e d) prendendo le misure necessarie per la conservazione materiale dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio dell'altra parte. 4. Ciascuna parte designa un punto di contatto incaricato delle comunicazioni con il punto di contatto dell'altra parte per qualsiasi questione derivante dal presente articolo, comprese le notifiche e le richieste di cui al paragrafo 3, lettere a) e b). 5. La cooperazione prevista tra le parti coinvolge, ove opportuno e necessario, le autorità doganali delle parti responsabili della gestione delle procedure di esportazione dei beni culturali. 6. La parte sesta, titolo I, non si applica al presente articolo”.

²⁹¹ Art. 340 “Principi generali 1. Ciascuna parte è libera di determinare a norma del presente accordo un approccio alle buone prassi di regolamentazione che sia coerente con il quadro giuridico, le prassi, le procedure e i principi fondamentali che ne sottendono il sistema regolamentare. 2. Nulla nel presente titolo dovrà interpretarsi in modo da imporre alle parti di: a) discostarsi dalle procedure interne per l'elaborazione e l'adozione di misure di regolamentazione; b) prendere provvedimenti che compromettano o ostacolino l'adozione tempestiva di misure di regolamentazione per il raggiungimento di obiettivi di politica pubblica; o c) conseguire un determinato risultato in materia di regolamentazione. 3. Il presente titolo lascia impregiudicato il diritto di una parte di definire o regolamentare i propri livelli di protezione per perseguire o promuovere obiettivi di politica pubblica in settori come: a) la salute pubblica; b) la vita e la salute delle persone, degli animali e delle piante e il benessere degli animali; c) la salute e la sicurezza sul lavoro; d) le condizioni di lavoro; e) l'ambiente, compresi i cambiamenti climatici; f) la protezione dei consumatori; g) la protezione sociale e la sicurezza sociale; h) la protezione dei dati e la cibersicurezza; i) la diversità culturale; j) l'integrità e la stabilità del sistema finanziario e la protezione degli investitori; k) la sicurezza energetica; e l) l'antiriciclaggio. A fini di chiarezza, in particolare ai fini delle lettere c) e d) del primo comma, continuano ad applicarsi i diversi modelli di relazioni industriali, tra cui il ruolo e l'autonomia delle parti sociali, previsti dalle leggi e prassi nazionali di una parte, comprese le leggi e le prassi in materia di contrattazione collettiva e attuazione dei contratti collettivi. 4. Le misure di regolamentazione non costituiscono un ostacolo dissimulato agli scambi commerciali”.

Rimangono da valutare due accordi che si caratterizzano per il fatto di essere, rispetto ai precedenti, più incisivi sulle questioni culturali per via dei partner che sono coinvolti. Infatti, sia il Canada che la Nuova Zelanda hanno una forte identità culturale, il primo l'ha largamente difesa anche in ambito internazionale²⁹², cercando duramente di far introdurre una specifica eccezione culturale negli accordi del sistema degli scambi; la seconda, invece, è da sempre attenta alle questioni relative ad una parte di popolazione che, essendo in minoranza, rischia di essere penalizzata e di vedere compromesse le proprie caratteristiche culturali che la rendono un *unicum* nel panorama globale²⁹³.

Il primo dei due accordi ad essere stipulato è quello tra Unione europea e Canada²⁹⁴. Sin dal suo preambolo emerge in maniera evidente che le parti coinvolte sono molto sensibili alla tematica culturale. Infatti, si tratta dell'unico esempio, almeno per il momento, in cui il richiamo alla Convenzione UNESCO è esplicito²⁹⁵.

Sin dall'art. 1 Canada e UE hanno deciso di indicare in maniera e precisa alcune definizioni in tema culturale; nello specifico, per quanto riguarda il Canada²⁹⁶, il settore della cultura comprende “le persone impegnate nelle seguenti attività:

²⁹² Il riferimento è anche agli sforzi profusi dal Canada per introdurre una specifica eccezione culturale in sede di OMC e – più in generale – a quanto è stato fatto anche a livello governativo tramite l'istituzione dei vari gruppi sopraccitati che hanno offerto un notevole contributo all'introduzione della Convenzione UNESCO del 2005.

²⁹³ Il riferimento è ai Māori, popolazione aborigena della Nuova Zelanda.

²⁹⁴ Cfr. M. ROVERSI MONACO, *La tutela della diversità culturale nel Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, in *L'accordo CETA tra UE e Canada: sostenibilità e partecipazione*, a cura di E. BARONCINI E F. P. CUNSOLO, Bologna: Dipartimento di Scienze Giuridiche, 2021, pp. 143-156.

²⁹⁵ Il testo recita “ribadendo i loro impegni in qualità di parti firmatarie della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (Convenzione UNESCO), conclusa a Parigi il 20 ottobre 2005, e riconoscendo che gli Stati hanno il diritto di mantenere, sviluppare e attuare le loro politiche culturali, di sostenere i loro settori della cultura al fine di potenziare la diversità delle espressioni culturali, e di preservare la loro identità culturale, anche mediante il ricorso a interventi normativi e a sostegno finanziario”.

²⁹⁶ La specificazione è necessaria in quanto, solo il Canada ha deciso di considerare il settore della cultura in maniera così ampia, in piena coerenza con quanto ha da sempre fatto sulla scena internazionale mentre la posizione dell'UE è, come da tradizione, stata quella di considerare solo il settore degli audiovisivi come meritevole di tutela ulteriore. Di conseguenza, gli obblighi e gli impegni non saranno perfettamente speculari perché nel primo caso avranno come oggetto una categoria definita in maniera più estesa.

a) pubblicazione, distribuzione o vendita di libri, riviste, periodici o giornali in forma cartacea o elettronica, tranne nei casi in cui la loro attività si esaurisca nella stampa o nell'impaginazione dei suddetti prodotti;

b) produzione, distribuzione, vendita o proiezione di registrazioni filmate o video;

c) produzione, distribuzione, vendita o proiezione di registrazioni musicali audio o video;

d) pubblicazione, distribuzione o vendita di musica stampata o in forma elettronica; oppure

e) comunicazioni radio in cui le trasmissioni sono destinate alla ricezione diretta del pubblico in generale, nonché tutte le emittenti radiotelevisive, anche via cavo, e tutti i servizi delle reti di programmazione e trasmissione via satellite”

A differenza degli altri trattati considerati, in questo caso quindi la previsione di definizioni elimina la possibilità di eventuali dubbi interpretativi e applicativi. Ulteriore peculiarità di questo specifico Accordo è il fatto di aver previsto all’art. 28.9 l’elenco specifico delle eccezioni applicabili alla cultura – intendendole riferite per il Canada al settore così come definito all’art. 1 e per l’UE agli audiovisivi – ma di questo specifico aspetto si terrà conto nel prossimo paragrafo espressamente dedicato alle clausole di eccezione culturale previste nei PTAs europei²⁹⁷.

Infine, merita attenzione l’Accordo con la Nuova Zelanda²⁹⁸ che, non diversamente dagli altri, sin dal preambolo rimarca il diritto di entrambe le parti a legiferare per conseguire obiettivi politici legittimi tra cui individua anche la

²⁹⁷ Art. 28.9 “Le parti ricordano le eccezioni applicabili alla cultura stabilite dalle pertinenti disposizioni dei capi 7 (Sovvenzioni), 8 (Investimenti), 9 (Scambi transfrontalieri di servizi), 12 (Regolamentazione interna) e 19 (Appalti pubblici).”

²⁹⁸ Si tratta di un Accordo che supera le quattromila pagine a dimostrazione dell’importante e allo stesso tempo proficuo sforzo svolto da entrambe le parti per arrivare alla miglior soluzione possibile nella gestione dei futuri rapporti in materia di scambi commerciali. Cfr. K. KWAPISZ WILLIAMS, *Culture in External Relation: the EU and its International Economic Agreements*, in *The European Union and the Evolving Architectures of International Economic Agreements*, a cura di O. QUIRICO, K. KWAPISZ WILLIAMS, Springer, 2023, pp 3-24; J. KELSEY, *Behind the “Inclusive” window dressing: the NZ-UK Free Trade Deal Disappoints Politically and Economically*, in *The Conversation*, 4 marzo 2022, reperibile al link <https://theconversation.com/behind-the-inclusive-window-dressing-the-nz-uk-free-trade-deal-disappoints-politically-and-economically-178408>.

promozione e tutela della diversità culturale, a piena dimostrazione del recepimento della Convenzione UNESCO del 2005. Il vero tratto caratterizzante di tale Trattato, però, risiede nell'aver predisposto un apposito capitolo, il capo 20, per la gestione della cooperazione economica e commerciale con i Māori. Si tratta di un intervento ben strutturato, che consta di un totale di 7 diversi articoli per la gestione delle relazioni con questa importante parte della popolazione neozelandese. In ciò si vede finalmente il lato pratico dello strumento risalente ormai a vent'anni fa ma che, ancora oggi, riesce ad essere utile per gestire le sfide attuali e permettere di tenere in considerazione le diverse culture e soprattutto le modalità con cui esse si manifestano.

La sensibilità dei negoziatori emerge in modo evidente sin dall'art. 20.1 che individua diverse definizioni centrali per la cultura della popolazione Māori. Seppure queste, in una prima lettura, potrebbero rimanere in parte di difficile comprensione per una persona che non appartiene a tale cultura il fatto stesso della loro introduzione all'interno di uno strumento così centrale, come sono gli accordi internazionali, dimostra la volontà sia da parte della Nuova Zelanda sia dell'Unione europea di dare voce alla diversità culturale nella maniera più pura, permettendo quindi ad una minoranza di poter utilizzare i termini²⁹⁹ con cui ha familiarità anche quando si pone sulla scena internazionale e si trova a interfacciarsi con attori esterni ai propri territori.

Subito dopo aver previsto tali definizioni si individuano, grazie all'art. 20.2, contesto e finalità di questo specifico capo e viene indicato che

“le parti riconoscono l'importanza del commercio internazionale per consentire e promuovere il benessere dei Māori, così come le difficoltà che possono incontrare i Māori nell'accesso alle opportunità commerciali e di investimento derivanti dal commercio internazionale” (art. 20.2 par. 2).

²⁹⁹ Si tratta di concetti tipici di questa particolare cultura come ad esempio: “*te ao Māori*” (visione del mondo dei Māori) e “*kaupapa Māori*” (approccio radicato in te ao Māori).

Di conseguenza, come specificato nel successivo par. 3,

“il presente capo mira a perseguire una cooperazione reciproca al fine di contribuire agli sforzi di *Aotearoa New Zealand*³⁰⁰ per consentire la realizzazione e l’avanzamento delle aspirazioni economiche e il benessere dei Māori”.

Di non minore impatto è anche l’art. 20.4 che individua un elenco specifico di strumenti internazionali di cui le parti prendono atto e tra i quali – chiaramente – è inclusa la Convenzione UNESCO del 2005³⁰¹. In questo Accordo quindi non vi è solo un rimando, abbastanza generico, alla diversità culturale nel preambolo ma ve ne è data piena dimostrazione con la disciplina qui in analisi. Ad ulteriore riprova di questa tesi vi è la specificazione delle norme presenti nel testo e che possono essere applicate in favore dei Māori³⁰².

Una generale cooperazione è individuata anche all’interno del capo relativo ai Māori, il quale prevede che la collaborazione tenga conto naturalmente delle risorse a disposizione di ciascuna parte, evidenziando nuovamente la sensibilità al tema e l’interesse a permettere il miglior sviluppo possibile a questa popolazione.

Per riuscire poi a garantire un’adeguata considerazione delle questioni Māori è stato ritenuto opportuno inserire alcuni rappresentanti di questa comunità all’interno del gruppo consultivo neozelandese previsto, nel proseguo dell’Accordo all’art. 24.6³⁰³ ed è altresì esclusa l’applicazione del meccanismo previsto per la risoluzione delle controversie.

³⁰⁰ Il corsivo è stato aggiunto dall’autore.

³⁰¹ Gli altri atti richiamati sono relativi alla tutela delle popolazioni indigene, all’Agenda 2030 dell’ONU, la convenzione sulla diversità biologica e i principi guida delle Nazioni Unite.

³⁰² In questo caso non solo sono numerose le norme applicabili anche a questa popolazione ma vi è un vero e proprio articolo, il 20.4, che le indica in maniera puntuale così da rendere ancora più semplice e immediata la gestione della questione. Vengono espressamente citate le norme relative al trattamento nazionale e all’accesso al mercato (capo 2), ai sistemi alimentari sostenibili (capo 7), agli scambi di servizi e investimenti (capo 10), al commercio digitale (capo 12), agli appalti pubblici (capo 14), alla proprietà intellettuale (capo 18), al commercio e sviluppo sostenibile (capo 19), alle piccole e medie imprese (capo 21), le disposizioni istituzionali (capo 24), le eccezioni e disposizioni generali (capo 25).

³⁰³ Art. 24.6 “Ciascuna parte designa un gruppo consultivo interno entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente accordo. Il gruppo consultivo interno fornisce consulenza alla parte sulle questioni contemplate dal presente accordo. Esso comprende una rappresentanza equilibrata di

Come emerge dall'analisi del capo dedicato ai Māori quindi, la questione culturale, in questo specifico caso, è andata ben oltre gli aspetti solitamente aspramente criticati che la vedono considerata come semplice mezzo per avere un ritorno economico. Si è deciso di dare una voce, e quindi potere, ad una popolazione che è parte integrante della comunità neozelandese ma che, allo stesso tempo, si fonda e mantiene importanti aspetti caratteristici che meritano, se non di essere compresi appieno, almeno un'adeguata tutela. Dato che tale Accordo è stato introdotto solo di recente sicuramente gli sviluppi sul campo sono ancora soggetti a modifiche. Non si può però negare il forte impatto che lo stesso potrebbe avere come apripista per ulteriori negoziati con partner al cui interno vi sia un elemento di diversità culturale così spiccato.

In aggiunta allo specifico trattamento previsto per la popolazione indigena all'interno dell'Accordo trovano spazio anche ulteriori disposizioni in materia di cooperazione. Rilevante a tal proposito è l'art. 18.62, intitolato modalità della cooperazione, in cui si afferma la collaborazione finalizzata all'adempimento degli obblighi assunti nel capo relativo alla proprietà intellettuale e si specifica alla lettera m) del paragrafo 2 che tale cooperazione possa comprendere, se necessario, anche "lo scambio di informazioni ed esperienze sugli aspetti connessi alla proprietà intellettuale delle risorse genetiche, delle conoscenze tradizionali e delle espressioni culturali tradizionali"³⁰⁴.

organizzazioni indipendenti della società civile, in particolare organizzazioni non governative, organizzazioni imprenditoriali e dei datori di lavoro e sindacati che operano nei settori economico, sociale, dello sviluppo sostenibile, dei diritti umani, ambientale e di altro tipo. Nel caso della Nuova Zelanda, il gruppo consultivo interno comprende rappresentanti dei Māori. Il gruppo consultivo interno può essere convocato in varie formazioni per discutere dell'attuazione delle diverse disposizioni del presente accordo. 2. Ciascuna parte si riunisce con il proprio gruppo consultivo interno almeno una volta all'anno. Ciascuna parte esamina i pareri o le raccomandazioni presentati dal proprio gruppo consultivo interno in merito all'attuazione del presente accordo. 3. Al fine di sensibilizzare il pubblico in merito all'esistenza dei gruppi consultivi interni, ciascuna parte può pubblicare l'elenco delle organizzazioni che compongono il proprio gruppo consultivo interno e pubblica i dati del punto di contatto del gruppo consultivo interno. 4. Le parti promuovono l'interazione tra i rispettivi gruppi consultivi interni".

³⁰⁴ Art. 18.62 "1. Le parti cooperano al fine di favorire l'adempimento degli impegni e degli obblighi assunti a norma del presente capo. 2. La cooperazione delle parti in materia di protezione e rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, ove necessario e opportuno, può comprendere le attività seguenti: a) lo scambio di informazioni sul quadro giuridico relativo ai diritti di proprietà intellettuale e sulle

In generale, dall'analisi delle clausole relative alla cooperazione, inserite negli accordi di ultima generazione emerge quindi la volontà delle parti di instaurare un proficuo scambio, che nei casi più virtuosi come quello neozelandese, non si limita solo alla cultura inerente alla maggioranza della popolazione ma tiene in debita considerazione anche le minoranze. Non resta ora che auspicare l'utilizzo di un simile approccio anche per i futuri negoziati di modernizzazione o di nuovi accordi con ulteriori partner. Quelle qui considerate però, come anticipato, non sono le uniche tipologie di clausole che troviamo negli accordi dell'UE ed è per questo motivo che nei paragrafi seguenti l'attenzione si sposterà su altre due tipologie.

3.2 Le clausole che prevedono un'eccezione per i prodotti culturali

Una diversa specie di clausole culturale dei PTAs europei è quella che prevede un meccanismo di protezione per le misure nazionali in modo da non renderle pienamente soggette alla liberalizzazione tradizionalmente ricercata con tali strumenti. È con esse che si introducono eccezioni per i beni e servizi culturali

pertinenti regole di protezione e applicazione; b) lo scambio di esperienze sui progressi legislativi; c) lo scambio di esperienze sull'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale; d) lo scambio di esperienze sulle attività di applicazione svolte a livello centrale, regionale e locale dalle autorità doganali, dalle forze di polizia e dagli organi amministrativi e giudiziari; e) il coordinamento volto a prevenire le esportazioni di merci contraffatte, compreso il coordinamento con paesi terzi; f) l'assistenza tecnica, il rafforzamento delle capacità, gli scambi di personale e la formazione di quest'ultimo; g) la protezione e la difesa dei diritti di proprietà intellettuale nonché la diffusione di informazioni al riguardo anche tra gli operatori economici e la società civile; h) la sensibilizzazione dei consumatori e dei titolari di diritti; i) il rafforzamento della cooperazione istituzionale, in particolare tra gli uffici per la proprietà intellettuale delle parti; j) la sensibilizzazione e l'educazione del pubblico in merito alle politiche relative alla protezione e al rispetto dei diritti di proprietà intellettuale; k) la promozione della protezione e del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale con la collaborazione tra i settori pubblico e privato e il coinvolgimento delle PMI; l) la formulazione di strategie efficaci per individuare i destinatari e i programmi di comunicazione al fine di aumentare la consapevolezza dei consumatori e dei media in merito all'impatto delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, compresi i rischi per la salute e la sicurezza e il collegamento con la criminalità organizzata; e m) lo scambio di informazioni ed esperienze sugli aspetti connessi alla proprietà intellettuale delle risorse genetiche, delle conoscenze tradizionali e delle espressioni culturali tradizionali. 3. Ciascuna parte può rendere pubblici i disciplinari, o una sintesi dei medesimi, e i punti di contatto pertinenti per il controllo o la gestione delle indicazioni geografiche dell'altra parte protette a norma della sottosezione 4 (Indicazioni geografiche). 4. Le parti si tengono in contatto, direttamente o tramite il comitato per gli investimenti, i servizi, il commercio digitale, gli appalti pubblici e la proprietà intellettuale, comprese le indicazioni geografiche, per quanto riguarda tutte le questioni relative all'attuazione e al funzionamento del presente capo”.

grazie alle quali questi ultimi non sono tenuti a seguire le generali regole del commercio globale.

La *ratio* sottesa a un simile meccanismo è quella di preservare gli aspetti più legati ai valori e al significato di queste particolari merci sacrificandone, per tale ragione, gli eventuali benefici economici connessi.

Torna quindi ad essere centrale il già citato articolo 8 della Dichiarazione UNESCO del 2001 grazie al quale essendo considerabili “*vectors of identity, values and meaning, must not be treated as mere commodities or consumer goods*”. Avendo a cuore la tutela delle identità nazionali tali clausole sono centrali nel garantire che, soprattutto i Paesi meno ricchi, siano in grado di mantenere viva la propria cultura e identità³⁰⁵.

Per quanto riguarda l’UE una simile categoria di clausole ha regolato il settore dell’audiovisivo da sempre particolarmente attenzionato, mentre gli altri non hanno ricevuto questo speciale trattamento, rimanendo quindi soggetti alla disciplina generale.

Tra gli accordi che sono oggetto dell’elaborato possiamo individuare clausole che prevedono questa particolare eccezione in quelli negoziati con Cile, Paesi CARIFORUM, Corea del Sud, Colombia/Perù/Ecuador, Canada, Giappone, Singapore, Vietnam, Gran Bretagna e Nuova Zelanda.

In linea generale l’UE ha previsto l’esclusione dell’applicazione del capitolo dedicato ai servizi per i servizi audiovisivo come dimostrano gli articoli previsti in tali trattati³⁰⁶.

In alcune occasioni però, una clausola di eccezione per gli audiovisivi è stata prevista anche in capitoli aggiuntivi rispetto quello che si occupa della disciplina dei servizi. Un esempio di questo approccio si ha avuto con gli Stati del

³⁰⁵ Cfr. A. PRATAMASARI, *Dissents in Regulating Cultural Trade and Its Mechanisms of Dispute Settlements in Multilateral Forum: Analyzing the Roles of UNESCO and WTO*, in *Global Strategies*, volume 13, numero 1, 2019, pp. 51-62.

³⁰⁶ Nell’Accordo con il Cile è l’art. 95 a regolamentare tutto ciò. Nel primo paragrafo individuale quattro modalità di prestazione dei servizi mentre nel successivo specifica a quali settori tale disciplina non debba applicarsi, includendo quello audiovisivo nella lettera b).

CARIFORUM con i quali si è deciso di inserire tre diverse clausole di esclusione degli audiovisivi: ne è presente una nell'art. 66 che disciplina i settori esclusi dal capo relativo alla presenza commerciale³⁰⁷; una nell'art. 75 che fa lo stesso nel campo della prestazione transfrontaliera di servizi³⁰⁸ e un'altra ancora, invece, nell'art. 83 che riguarda i prestatori di servizi contrattuali e i professionisti dipendenti³⁰⁹ per i quali sono previste dettagliate norme affinché possano svolgere

³⁰⁷ Art. 66 “presente capo si applica alle misure adottate dalle parti o dagli Stati del CARIFORUM firmatari, aventi incidenza sulla presenza commerciale (2) in tutti i settori di attività economica tranne: a) l'estrazione, la fabbricazione e la lavorazione di materie nucleari; b) la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiale bellico; c) i servizi audiovisivi; d) il cabotaggio marittimo nazionale; e) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea e no, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di manutenzione e riparazione degli aeromobili che ne comportano il ritiro dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i sistemi telematici di prenotazione (CRS); iv) altri servizi ausiliari che agevolano l'attività dei vettori aerei, quali i servizi di assistenza a terra, i servizi di noleggio di aeromobili con equipaggio e i servizi di gestione aeroportuale”.

³⁰⁸ Art. 75 “Il presente capo si applica alle misure, adottate dalle parti o dagli Stati del CARIFORUM firmatari, aventi incidenza sulla prestazione transfrontaliera di tutti i servizi tranne: a) i servizi audiovisivi; b) il cabotaggio marittimo nazionale; e c) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea e no, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di manutenzione e riparazione degli aeromobili che ne comportano il ritiro dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i sistemi telematici di prenotazione (CRS); e iv) altri servizi ausiliari che agevolano l'attività dei vettori aerei, quali i servizi di assistenza a terra, i servizi di noleggio di aeromobili con equipaggio e i servizi di gestione aeroportuale. 2. Ai fini del presente capo si intende per: a) «prestazione transfrontaliera di servizi»: la prestazione di un servizio: i) fornita a partire dal territorio di una parte nel territorio dell'altra parte (modalità 1); ii) fornita nel territorio di una parte a favore di un utente dell'altra parte (modalità 2); b) «servizi»: qualunque servizio prestato in qualsivoglia settore, eccezion fatta per i servizi prestati nell'esercizio di poteri pubblici; c) «servizio prestato nell'esercizio di poteri pubblici»: un servizio che non viene prestato su base commerciale, né in concorrenza con uno o più prestatori di servizi; d) «prestatore di servizi»: qualsiasi persona fisica o giuridica che intenda prestare o prestare un servizio; e) «prestatore di servizi di una parte»: una persona fisica o giuridica della parte CE o di uno Stato del CARIFORUM firmatario che intende prestare o presta un servizio; f) «prestazione di un servizio»: la produzione, la distribuzione, la commercializzazione, la vendita e la consegna di un servizio.”

³⁰⁹ Art. 83 “La parte CE e gli Stati del CARIFORUM firmatari confermano i rispettivi obblighi derivanti dai loro impegni a norma del GATS in materia di ingresso e soggiorno temporaneo dei prestatori di servizi contrattuali e dei professionisti indipendenti. 2. Fatto salvo quanto disposto dal paragrafo 1, nei sottosectori elencati di seguito la parte CE autorizza i prestatori di servizi contrattuali degli Stati del CARIFORUM a prestare servizi nel territorio dei propri Stati membri mediante la presenza di persone fisiche, alle condizioni indicate di seguito e nell'allegato IV: 1) servizi di consulenza legale in materia di diritto internazionale pubblico e diritto straniero (ovvero diritto non comunitario); 2) servizi di contabilità e tenuta dei libri contabili; 3) servizi di consulenza fiscale; 4) servizi di architettura; 5) servizi urbanistici e di architettura del paesaggio; 6) servizi di ingegneria;

7) servizi integrati di ingegneria; 8) servizi medici e dentistici; 9) servizi veterinari; 10) servizi ostetrici; 11) servizi prestati da infermieri, fisioterapisti e personale paramedico; 12) servizi informatici e servizi correlati; 13) servizi di ricerca e sviluppo; 14) servizi pubblicitari; 15) ricerche

di mercato e sondaggi di opinione; 16) servizi di consulenza gestionale; 17) servizi connessi alla consulenza gestionale; 18) servizi tecnici di prova e analisi; 19) servizi connessi di consulenza scientifica e tecnica; 20) manutenzione e riparazione di attrezzature, comprese quelle da trasporto, in particolare nel quadro di contratti di servizi post-vendita o post-locazione; 21) servizi di capocuoco; 22) servizi di modelle; 23) servizi di traduzione e interpretariato; 24) servizi di ricognizione sul campo; 25) servizi di istruzione superiore (solo servizi finanziati con fondi privati); 26) servizi ambientali; 27) servizi delle agenzie di viaggio e degli operatori turistici; 28) servizi delle guide turistiche; 29) servizi di intrattenimento esclusi quelli audiovisivi. Fatto salvo quanto disposto dal paragrafo 1, gli Stati del CARIFORUM firmatari autorizzano i prestatori di servizi contrattuali della parte CE a prestare servizi nel loro territorio mediante la presenza di persone fisiche, alle condizioni indicate di seguito e nell'allegato IV. Gli impegni assunti dalla parte CE e dagli Stati del CARIFORUM firmatari sono soggetti alle seguenti condizioni: a) le persone fisiche devono prestare un servizio su base temporanea in qualità di dipendenti di una persona giuridica che si è aggiudicata un contratto di servizi per un periodo non superiore a dodici mesi; b) le persone fisiche che entrano nel territorio dell'altra parte devono avere già offerto tali servizi, in qualità di dipendenti della persona giuridica che li presta, almeno nel corso dell'anno immediatamente precedente la presentazione della domanda di ingresso nell'altra parte. Inoltre alla data di presentazione di tale domanda le persone fisiche in questione devono possedere un'esperienza professionale almeno triennale nel settore di attività oggetto del contratto; c) fatta eccezione per i servizi di modelle, i servizi di capocuoco e i servizi di intrattenimento esclusi quelli audiovisivi, le persone fisiche che entrano nel territorio dell'altra parte devono possedere: i) un titolo di studio universitario o una qualifica che attesti conoscenze di livello equivalente; e ii) le qualifiche professionali eventualmente previste per l'esercizio di un'attività a norma delle disposizioni legislative, regolamentari o delle condizioni della parte CE o dello Stato del CARIFORUM firmatario applicabili nel luogo della prestazione del servizio; d) durante il soggiorno nel territorio dell'altra parte le persone fisiche non ricevono, per la prestazione dei servizi, compensi diversi da quelli loro erogati dal prestatore di servizi contrattuali; e) l'ingresso e il soggiorno temporanei delle persone fisiche nel territorio della parte interessata sono limitati a un periodo complessivo non superiore a sei mesi — venticinque settimane nel caso del Lussemburgo — nell'arco di dodici mesi oppure alla durata del contratto, se inferiore; f) l'accesso concesso a norma del presente articolo riguarda unicamente il servizio oggetto del contratto e non conferisce il diritto di utilizzare il titolo professionale della parte in cui il servizio è prestato; g) il numero delle persone previste dal contratto di servizi non deve superare quello necessario all'esecuzione del contratto, determinato conformemente alle disposizioni legislative e regolamentari e alle condizioni della parte in cui il servizio viene prestato; h) altre limitazioni discriminatorie, riguardanti anche il numero delle persone fisiche sotto forma di verifica della necessità economica, sono specificate nell'allegato IV. 3. Fatto salvo quanto disposto dal paragrafo 1, nei sottosectori elencati di seguito la parte CE autorizza i professionisti indipendenti degli Stati del CARIFORUM firmatari a prestare servizi nel territorio dei suoi Stati membri alle condizioni indicate di seguito e nell'allegato IV: 1) servizi di consulenza legale in materia di diritto internazionale pubblico e diritto straniero (ovvero diritto non comunitario); 2) servizi di architettura; 3) servizi urbanistici e di architettura del paesaggio; 4) servizi di ingegneria; 5) servizi integrati di ingegneria; 6) servizi informatici e servizi correlati; 7) servizi di ricerca e sviluppo; 8) ricerche di mercato e sondaggi di opinione; 9) servizi di consulenza gestionale; 10) servizi connessi alla consulenza gestionale; 11) servizi di traduzione e interpretariato. Fatto salvo quanto disposto dal paragrafo 1, gli Stati del CARIFORUM firmatari autorizzano i professionisti indipendenti della CE a prestare servizi nel loro territorio alle condizioni indicate di seguito e nell'allegato IV. Gli impegni assunti dalla parte CE e dagli Stati del CARIFORUM firmatari sono soggetti alle seguenti condizioni: a) le persone fisiche devono prestare un servizio su base temporanea in qualità di lavoratori autonomi stabiliti nell'altra parte e devono essersi aggiudicate un contratto di servizi per un periodo non superiore a dodici mesi; b) alla data di presentazione della domanda di ingresso nell'altra parte le persone fisiche interessate devono possedere un'esperienza professionale di almeno sei anni nel settore di attività oggetto del contratto; c) le persone fisiche che entrano nel

la loro attività e che prevede che quelli di intrattenimento escludano il settore audiovisivo.

Emerge quindi in questo secondo esempio come, seppure dal punto di vista formale non vi siano differenze notevoli rispetto al primo, nella scelta di utilizzare questo tipo di eccezione in maniera più diffusa vi è tutta l'attenzione dei due partner per la gestione degli audiovisivi in maniera virtuosa. Si ritiene inoltre che, come si avrà modo di affermare nel capitolo espressamente dedicato all'analisi del protocollo culturale con questi Paesi, il caso del CARIFORUM sia particolarmente interessante sia perché di poco successivo alla Convenzione UNESCO sia per via delle innovazioni generali introdotte per aiutare tali Stati in via di sviluppo a migliorare la gestione delle questioni culturali, riuscendo allo stesso tempo a mantenere anche per l'UE le peculiari attenzioni tradizionalmente riservate a settori sensibili come quello – appunto – dell'audiovisivo.

Anche gli altri due Accordi che contengono al loro interno il protocollo di cooperazione culturale hanno comunque, nel testo principale, alcune eccezioni in tema di audiovisivi. Nel caso della Corea del Sud tali norme sono state inserite in più occasioni: all'interno dell'art. 7.4 dedicato all'ambito di applicazione e alle definizioni in materia di fornitura transfrontaliera di servizi³¹⁰, all'art. 7.10 dedicato

territorio dell'altra parte devono possedere: i) un titolo di studio universitario o una qualifica che attesti conoscenze di livello equivalente; e ii) le qualifiche professionali eventualmente previste per l'esercizio di un'attività a norma delle disposizioni legislative, regolamentari o delle condizioni della parte CE o dello Stato del CARIFORUM firmatario applicabili nel luogo della prestazione del servizio; d) l'ingresso e il soggiorno temporanei delle persone fisiche nel territorio della parte interessata sono limitati a un periodo complessivo non superiore a sei mesi — venticinque settimane nel caso del Lussemburgo — nell'arco di dodici mesi oppure alla durata del contratto, se inferiore; e) l'accesso concesso a norma del presente articolo riguarda unicamente il servizio oggetto del contratto e non conferisce il diritto di utilizzare il titolo professionale della parte in cui il servizio è prestato; f) altre limitazioni discriminatorie, riguardanti anche il numero delle persone fisiche sotto forma di verifica della necessità economica, sono specificate nell'allegato IV”.

³¹⁰ Art. 7.4 “1. La presente sezione si applica alle misure adottate dalle parti aventi incidenza sulla fornitura transfrontaliera di servizi di tutti i settori ad eccezione dei seguenti: a) i servizi audiovisivi; b) il cabotaggio marittimo nazionale; c) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea e non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di manutenzione e riparazione degli aeromobili; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i servizi di prenotazione telematica (CRS); iv) altri servizi ausiliari dei servizi di trasporto aereo, quali i servizi di assistenza a terra, i servizi di noleggio di aeromobili

all'ambito di applicazione degli investimenti³¹¹ – dove però viene specificato grazie alla nota 17 che nonostante tale esclusione la disciplina del protocollo culturale rimane pienamente valida e non viene pertanto intaccata da tale norma – all'art. 14.2 che invece tratta dell'ambito di applicazione del capo sulla risoluzione delle controversie e prevede una più generale esclusione, grazie alla nota 86, delle controversie in tema culturale dal meccanismo generale di risoluzione previsto dall'Accordo per rimetterle, invece, alle specifiche regole individuate all'interno del già citato protocollo culturale di cui si dirà più nel dettaglio nel prossimo capitolo³¹². E, infine, anche il capo 15 contenente le disposizioni istituzionali, generali e finali esclude, tramite l'art 15.1 dalle competenze del comitato del commercio³¹³ l'area disciplinata dal protocollo culturale con la specificazione nella nota 88.

con equipaggio e i servizi di gestione aeroportuale. 2. Le misure aventi incidenza sulla fornitura transfrontaliera di servizi comprendono le misure aventi incidenza su: a) la produzione, la distribuzione, la commercializzazione, la vendita e la prestazione di un servizio; b) l'acquisto, il pagamento o l'utilizzazione di un servizio; c) l'accesso a e l'uso di, in relazione alla fornitura di un servizio, reti o servizi che le parti richiedono siano offerte al pubblico; d) la presenza sul territorio di una parte di un fornitore di servizi dell'altra parte. 3. Ai fini della presente sezione si intende per: a) fornitura transfrontaliera di servizi, la fornitura di servizi: i) dal territorio di una parte verso il territorio dell'altra parte; ii) sul territorio di una parte al consumatore di servizi dell'altra parte; b) servizi: qualsiasi servizio in qualsiasi settore, ad esclusione dei servizi forniti nell'esercizio dei pubblici poteri; c) servizi forniti nell'esercizio dei pubblici poteri: qualsiasi servizio non prestato né su base commerciale né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi”.

³¹¹ Art. 7.10 “Allo scopo di migliorare l'ambiente di investimento, in particolare le condizioni di stabilimento tra le parti, la presente sezione si applica alle misure adottate dalle parti aventi incidenza sullo stabilimento in tutti i settori di attività economica, tranne: a) l'estrazione, la fabbricazione e la trasformazione di materiali nucleari; b) la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiale bellico; c) i servizi audiovisivi; d) il cabotaggio marittimo nazionale; e) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea e non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione degli aeromobili; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i servizi di prenotazione telematica; iv) altri servizi ausiliari dei servizi di trasporto aereo, quali i servizi di assistenza a terra, i servizi di noleggio di aeromobili con equipaggio e i servizi di gestione aeroportuale”.

³¹² Art. 14.2 “Il presente capo si applica, salvo diversa indicazione, alle controversie concernenti l'interpretazione e l'applicazione del presente accordo⁸⁶”. La citata nota 86 prevede che “Per le controversie relative al protocollo sulla cooperazione culturale, tutti i riferimenti del presente capo al comitato per il commercio si intendono fatti al comitato per la cooperazione culturale.”

³¹³ Art. 15.1 “1. Le parti istituiscono un comitato per il commercio⁸⁸ comprendente rappresentanti della parte UE e rappresentanti della Corea. 2. Il comitato per il commercio si riunisce una volta all'anno alternativamente a Bruxelles o a Seul o su richiesta di una delle parti. Il comitato per il commercio è copresieduto dal ministro per il commercio della Corea e dal membro della Commissione europea responsabile del commercio, o dalle persone da essi designate. Il comitato

Pertanto, per quanto riguarda le relazioni tra UE e Corea del Sud si può senza dubbio affermare che queste siano state approfondite ulteriormente rispetto a quelle con i partner considerati in precedenza. Si è addirittura arrivati al punto di specificare in maniera chiara come non solo il settore audiovisivo debba essere ritenuto escluso dai capi in cui già molto spesso viene eliminato ma anche che quanto espressamente individuato con l'apposito protocollo culturale sia da tutelare anche quando si debbano considerare le disposizioni dell'Accordo generale con cui si disciplinano ambiti quali la risoluzione delle controversie e le competenze dello specifico comitato per il commercio.

La centralità di questo ulteriore strumento di collaborazione culturale emerge anche da quanto previsto all'art. 15.10 all'interno del quale si prevede che

per il commercio stabilisce il calendario delle riunioni e l'ordine del giorno. 3. Il comitato per il commercio: a) assicura il buon funzionamento del presente accordo; b) sorveglia e facilita l'attuazione e l'applicazione del presente accordo e ne promuove gli obiettivi generali; c) sovrintende ai lavori di tutti i comitati specializzati, dei gruppi di lavoro e degli altri organismi istituiti in applicazione del presente accordo; d) esamina i modi per rafforzare le relazioni commerciali tra le parti; e) fatti salvi i diritti conferiti nel capo 14 (Risoluzione delle controversie) e nell'allegato 14-A (Meccanismo di mediazione per le misure non tariffarie), cerca i modi e i metodi appropriati per prevenire i problemi che possono insorgere nei settori oggetto del presente accordo o per risolvere le controversie che possono insorgere per quanto riguarda l'interpretazione o l'applicazione del presente accordo; f) studia l'evoluzione degli scambi commerciali tra le parti; g) esamina ogni altra questione d'interesse concernente un settore oggetto del presente accordo. 4. Il comitato per il commercio può: a) decidere di istituire comitati specializzati, gruppi di lavoro o altri organismi e delegare loro responsabilità; b) comunicare con tutte le parti interessate, comprese le organizzazioni del settore privato e della società civile; c) esaminare le possibili modifiche del presente accordo o modificarne le disposizioni nei casi in esso espressamente previsti; d) adottare interpretazioni delle disposizioni del presente accordo; e) emettere raccomandazioni o adottare decisioni nei modi previsti dal presente accordo; f) adottare il proprio regolamento interno; g) prendere, nell'esercizio delle sue funzioni, ogni altro provvedimento che le parti possano convenire. 5. Il comitato per il commercio riferisce al comitato misto sulle sue attività e su quelle dei suoi comitati specializzati, dei gruppi di lavoro e degli altri organismi in ogni riunione ordinaria del comitato misto. 6. Fatti salvi i diritti conferiti nel capo 14 (Risoluzione delle controversie) e nell'allegato 14-A (Meccanismo di mediazione per le misure non tariffarie), le parti possono sottoporre al comitato per il commercio ogni questione concernente l'interpretazione o l'applicazione del presente accordo. 7. Se una parte comunica al comitato per il commercio, ai comitati specializzati, ai gruppi di lavoro o ad altri organismi informazioni considerate riservate dalle sue leggi e dai suoi regolamenti, l'altra parte tratta tali informazioni come riservate. 8. Riconoscendo l'importanza della trasparenza e dell'apertura, le parti confermano il loro intento di prendere in considerazione, secondo le rispettive pratiche, il parere del pubblico al fine di basarsi su un'ampia pluralità di prospettive nell'attuazione del presente accordo.”

“In deroga ai paragrafi 2 e 5, le parti applicano il protocollo sulla cooperazione culturale a partire dal primo giorno del terzo mese seguente la data in cui la Corea ha depositato il suo strumento di ratifica della convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata a Parigi il 20 ottobre 2005 (di seguito «convenzione UNESCO») presso il segretariato dell'UNESCO a Parigi, a meno che la Corea abbia depositato il suo strumento di ratifica della convenzione UNESCO prima dello scambio di notifiche di cui ai paragrafi 2 o 5.”

Si evince quindi il grande impegno profuso dall'UE per la diffusione e l'applicazione di quanto – a seguito di importanti discussioni – si è riusciti ad ottenere in sede UNESCO. Aver collegato l'applicazione della particolare disciplina per i prodotti culturali alla ratifica della Convenzione UNESCO è quindi un importante modalità attraverso la quale si intende dare ulteriore risonanza a quest'ultima e ai concetti in essa contenuti.

Per quanto riguarda l'Accordo con l'America Centrale non sembra che questo abbia seguito le orme di quanto previsto con la Repubblica della Corea del Sud. Infatti, al suo interno sono previste solo un paio di esclusioni dell'applicazione dell'audiovisivo, una nell'art. 163 che regola la disciplina dello stabilimento³¹⁴ e l'altra nell'art. 169 dedicato, invece, alla prestazione transfrontaliera di servizi³¹⁵.

³¹⁴ Art. 163 “Il presente capo si applica alle misure adottate dalle parti aventi incidenza sullo stabilimento in tutti i settori dell'attività economica, quale definita all'articolo 162, tranne: a) l'estrazione, la fabbricazione e la trasformazione di materiali nucleari; b) la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiale bellico; c) i servizi audiovisivi; d) il trasporto di cabotaggio nazionale e per vie navigabili interne; e e) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea e non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i sistemi telematici di prenotazione (CRS); e iv) altri servizi ausiliari che agevolano l'attività dei vettori aerei, elencati nell'allegato X (Elenchi degli impegni relativi allo stabilimento)”.

³¹⁵ Art. 169 “1. Il presente capo si applica alle misure adottate dalle parti aventi incidenza sulla prestazione transfrontaliera di servizi in tutti i settori tranne i seguenti: a) i servizi audiovisivi; b) il trasporto di cabotaggio nazionale e per vie navigabili interne; e c) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea e non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i sistemi telematici di prenotazione (CRS); iv) altri servizi ausiliari che

Non vi sono tracce di ulteriori eccezioni di tipo generale e ciò dimostra come già ampiamente sostenuto che ogni negoziato ha portato a risultati differenti in base anche e soprattutto ai partner che l'UE si è trovata davanti.

Risale al primo decennio degli anni Duemila anche l'Accordo con Colombia e Perù, a cui si aggiunse solo in un secondo momento l'Ecuador, e così come quello con i Paesi dell'America Centrale, anche in quest'occasione sono stati indicati in maniera chiara due settori dai quali si devono escludere gli audiovisivi: quello relativo allo stabilimento³¹⁶ – come richiesto dall'art. 111 – e quello sulla prestazione transfrontaliera di servizi³¹⁷, in base all'art. 118.

Tuttavia, in questo caso occorre evidenziare una parziale modifica rispetto ai testi precedenti. Infatti, sebbene gli articoli appena richiamati non presentino novità in merito alla loro formulazione sono accompagnati da un altro paio di disposizioni che, seppur non espressamente dedicate alle eccezioni culturali si occupano di rimarcare ancora una volta l'importanza di tale settore. Si tratta nello specifico,

agevolano l'attività dei vettori aerei, elencati nell'allegato XI (Elenchi degli impegni relativi alla prestazione transfrontaliera di servizi). 2. Ai fini del presente capo si intende per: a) "prestazione transfrontaliera di servizi": la prestazione di servizi: i) dal territorio di una parte verso il territorio dell'altra parte (modalità 1); ii) nel territorio di una parte a favore di un consumatore dell'altra parte (modalità 2); b) "servizi": qualunque servizio prestato in qualsivoglia settore, ad esclusione dei servizi prestati nell'esercizio di poteri governativi; "servizi prestati nell'esercizio di poteri governativi": qualsiasi servizio che non viene prestato su base commerciale, né in concorrenza con uno o più prestatori di servizi; c) "prestatore di servizi di una parte": qualsiasi persona fisica o giuridica di una parte che intenda prestare o prestare un servizio; e d) "prestazione di servizi": la produzione, la distribuzione, la commercializzazione, la vendita e la consegna di servizi."

³¹⁶ Art. 111 "Il presente capo si applica alle misure adottate o mantenute in vigore dalle parti aventi incidenza sullo stabilimento in qualsiasi attività economica, tranne: a) l'estrazione, la fabbricazione e la trasformazione di materiali nucleari; b) la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiale bellico; c) i servizi audiovisivi; d) il cabotaggio marittimo nazionale; e) il trattamento, lo smaltimento e l'eliminazione dei rifiuti tossici; e f) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea o non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i sistemi telematici di prenotazione (CRS); e iv) i servizi di assistenza a terra e i servizi di gestione degli aeroporti".

³¹⁷ Art. 118 "Il presente capo si applica alle misure delle parti aventi incidenza sulla prestazione transfrontaliera di servizi in tutti i settori tranne i seguenti: a) servizi audiovisivi; b) il cabotaggio marittimo nazionale; e c) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea o non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili sono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i sistemi telematici di prenotazione (CRS); e iv) i servizi di assistenza a terra e i servizi di gestione degli aeroporti".

dell'art. 196 con cui si disciplinano la natura e l'ambito di applicazione degli obblighi in materia di proprietà intellettuale³¹⁸ e dell'art. 201 previsto all'interno del capo dedicato alla protezione della biodiversità e delle conoscenze tradizionali³¹⁹.

³¹⁸ Art. 196 “Le parti riaffermano i propri diritti ed obblighi derivanti dall'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio dell'OMC (di seguito denominato «accordo TRIPS») nonché da qualsiasi altro accordo multilaterale relativo alla proprietà intellettuale e dagli accordi gestiti sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (di seguito denominata «OMPI») cui aderiscono le parti. 2. Le disposizioni del presente titolo completano e precisano i diritti e gli obblighi delle parti derivanti dall'accordo TRIPS e dagli altri accordi multilaterali relativi alla proprietà intellettuale di cui sono parti; pertanto nessuna disposizione del presente titolo contraddice o pregiudica quanto disposto da tali accordi multilaterali. 3. Le parti riconoscono la necessità di mantenere un equilibrio fra i diritti dei titolari dei diritti di proprietà intellettuale e l'interesse pubblico, in particolare per quanto riguarda l'istruzione, la cultura, la ricerca, la salute pubblica, la sicurezza alimentare, l'ambiente, l'accesso alle informazioni e il trasferimento di tecnologie. 4. Le parti riconoscono e ribadiscono i diritti e gli obblighi derivanti dalla convenzione sulla diversità biologica (di seguito denominata «CBD»), adottata il 5 giugno 1992, e appoggiano e incoraggiano gli sforzi intesi a instaurare una relazione di reciproco sostegno fra l'accordo TRIPS e tale convenzione. 5. Ai fini del presente accordo i diritti di proprietà intellettuale comprendono: a) il diritto d'autore, anche in relazione a programmi informatici e alle banche dati; b) i diritti connessi al diritto d'autore; c) i brevetti; d) i marchi; e) le denominazioni commerciali, nella misura in cui protette come diritti di proprietà esclusivi dalla legislazione interna in materia; f) i disegni e i modelli; g) le topografie di circuiti integrati; h) le indicazioni geografiche; i) le varietà vegetali; e j) la protezione di informazioni segrete. 6. Ai fini del presente accordo la protezione della proprietà intellettuale comprende la protezione contro la concorrenza sleale di cui all'articolo 10 bis della convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale (come modificata dall'atto di Stoccolma del 1967) (di seguito denominata «convenzione di Parigi»).

³¹⁹ Art. 201 “Le parti riconoscono l'importanza e il valore della diversità biologica e delle sue componenti come pure delle conoscenze, delle innovazioni e delle pratiche tradizionali collegate delle comunità indigene e locali. Le parti riaffermano inoltre i loro diritti sovrani sulle proprie risorse naturali e riconoscono i diritti e gli obblighi stabiliti dalla CBD in relazione all'accesso alle risorse genetiche e alla ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'uso di tali risorse. 2. Le parti riconoscono il contributo passato, presente e futuro delle comunità indigene e locali alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica e di tutte le sue componenti e, in linea generale, il contributo delle conoscenze tradizionali delle loro comunità indigene e locali alla cultura e allo sviluppo economico e sociale delle nazioni. 3. Fatte salve le disposizioni delle rispettive legislazioni interne, le parti, conformemente all'articolo 8, lettera j), della CBD, rispettano, preservano e mantengono le conoscenze, le innovazioni e le pratiche delle comunità indigene e locali che incarnano stili di vita tradizionali utili per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica, promuovono una loro più vasta applicazione, previo consenso informato dei detentori di queste conoscenze, innovazioni e pratiche, e incoraggiano un'equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso. 4. Conformemente all'articolo 15, paragrafo 7, della CBD, le parti ribadiscono l'obbligo di adottare misure intese ad una ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'uso delle risorse genetiche. Le parti riconoscono inoltre che tra le modalità stabilite di comune accordo possono figurare obblighi di ripartizione dei benefici relativi ai diritti di proprietà intellettuali derivanti dall'uso delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali collegate. 5. La Colombia e la parte UE collaboreranno per chiarire ulteriormente la questione e il concetto di appropriazione indebita delle risorse genetiche e delle conoscenze, innovazioni e pratiche tradizionali collegate onde identificare, come opportuno e conformemente alle disposizioni del diritto internazionale e del

Il primo, nel paragrafo 3, evidenzia che le parti riconoscono sia necessario un equilibrio tra i diritti di chi è titolare di proprietà intellettuale e il generale interesse pubblico che ricomprende, come espressamente indicato, anche la cultura. Anche in tale occasione quindi viene evidenziato come la questione culturale sia intrinseca in numerosi altri temi e che non può essere quindi gestita in maniera autonoma ma merita una corretta valutazione tenendo conto della moltitudine di interessi coinvolti.

Infine, l'art. 201 prevede una serie di paragrafi per rimarcare la centralità della diversità biologica in tutte le sue sfumature, includendo anche le tradizioni delle popolazioni indigene. L'intera norma è stata strutturata prevedendo ampi rimandi agli obblighi previsti dalla Convenzione sulla biodiversità³²⁰ dimostrando come,

diritto interno, le misure per affrontare il problema. 6. Le parti cooperano, nel rispetto delle rispettive legislazioni interne e del diritto internazionale, allo scopo di garantire che i diritti di proprietà intellettuale sostengano e non siano in contrasto con i loro diritti e obblighi derivanti in virtù della CBD, per quanto riguarda le risorse genetiche e le conoscenze tradizionali collegate delle comunità indigene e locali che risiedono nei loro rispettivi territori. Le parti riaffermano i loro diritti ed obblighi nei riguardi dei paesi che forniscono risorse genetiche, a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, della CBD di adottare misure intese a garantire l'accesso alle tecnologie che utilizzano tali risorse e il trasferimento di queste tecnologie, secondo modalità stabilite di comune accordo. L'applicazione di quanto disposto dal presente paragrafo fa salvi i diritti e gli obblighi derivanti dall'articolo 31 dell'accordo TRIPS. 7. Le parti riconoscono l'utilità dell'obbligo di divulgare l'origine o la fonte delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali collegate nelle domande di brevetto in quanto ciò contribuisce alla trasparenza circa gli usi delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali collegate. 8. Le parti stabiliranno, conformemente al loro diritto interno, di dare effetto a tale obbligo al fine di contribuire al rispetto delle disposizioni che disciplinano l'accesso alle risorse genetiche e alle conoscenze, innovazioni e pratiche tradizionali collegate. 9. Le parti si adopereranno per agevolare lo scambio di informazioni sulle domande di brevetto e i brevetti rilasciati in relazione alle risorse genetiche e alle conoscenze tradizionali collegate affinché tali informazioni possano essere prese in considerazione nell'esame di merito, in particolare in sede di determinazione dello stato della tecnica. 10. Fatte salve le disposizioni del capo 6 (Cooperazione) del presente titolo, le parti coopereranno, in base a condizioni stabilite di comune accordo, alla formazione degli esaminatori di brevetti per quanto riguarda l'analisi delle domande di brevetto relative alle risorse genetiche e alle conoscenze tradizionali collegate. 11. Le parti riconoscono che le banche dati e le biblioteche digitali che contengono informazioni pertinenti costituiscono strumenti utili per l'esame della brevettabilità delle invenzioni relative alle risorse genetiche e alle conoscenze tradizionali collegate. 12. Conformemente al diritto internazionale e al diritto interno applicabili, le parti convengono di collaborare nell'applicazione di quadri nazionali in materia di accesso alle risorse genetiche e alle conoscenze, innovazioni e pratiche tradizionali collegate. 13. Le parti, di comune accordo, possono riesaminare le disposizioni del presente capo alla luce dei risultati e delle conclusioni di discussioni multilaterali".

³²⁰ Convenzione ONU sulla diversità biologica firmata a Rio de Janeiro nel giugno 1992, UNTS vol. 1760.

anche tale strumento internazionale, sia stato tenuto in adeguata considerazione nello sviluppare le relazioni internazionali tra le due parti. Per quanto oggetto dello studio qui condotto, rileva in particolare il paragrafo 2 dell'articolo con cui le parti hanno dichiarato di riconoscere il contributo, sia esso passato, presente e futuro, delle comunità indigene alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica e anche quello delle conoscenze delle comunità indigene alla cultura e allo sviluppo delle nazioni. Si conferma, anche in questo caso, l'importante attenzione per le comunità locali, in questo caso indigene, e la necessità di preservare la diversità culturale anche attraverso la tutela delle loro pratiche e tradizioni oltre quelle che caratterizzano la maggior parte della popolazione.

Spostandoci ora a considerare gli accordi stipulati dopo il primo decennio degli anni Duemila rimangono da prendere in considerazione le posizioni elaborate con Giappone, Singapore, Gran Bretagna, Vietnam, Nuova Zelanda e Canada.

L'Accordo con il Giappone, ad esempio, prevede diverse clausole di esclusione degli audiovisivi come quella introdotta nell'art. 8.6 con cui si esclude l'applicazione della disciplina prevista in materia di investimenti al settore audiovisivo³²¹ in maniera del tutto conforme a quanto poi, nel proseguo, viene fatto in tema di scambi transfrontalieri di servizi³²² all'art. 8.14. Avendo preso poi piene

³²¹ Art. 8.6 "1. La presente sezione si applica alle misure di una parte riguardanti lo stabilimento e l'esercizio di attività economiche da parte di: a) imprenditori dell'altra parte; b) imprese contemplate; e c) ai fini dell'articolo 8.11, qualunque impresa situata nel territorio della parte che adotta o mantiene in vigore la misura. 2. La presente sezione non si applica: a) al cabotaggio nei servizi di trasporto marittimo; b) ai servizi aerei o ai servizi connessi a sostegno dei servizi aerei, ad eccezione: i) dei servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) della vendita e della commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) dei servizi di sistemi telematici di prenotazione (CRS); e iv) dei servizi di assistenza a terra; e c) ai servizi audiovisivi".

³²² Art. 8.14 "1. La presente sezione si applica alle misure di una parte che incidano sugli scambi transfrontalieri di servizi ad opera di prestatori di servizi dell'altra parte. Tali misure comprendono, tra l'altro, le misure che interessano: a) la produzione, la distribuzione, la commercializzazione, la vendita o la fornitura di un servizio; b) l'acquisto, l'uso o il pagamento di un servizio; e c) l'accesso ai servizi offerti al pubblico in generale e il loro uso, in relazione alla prestazione di un servizio. 2. La presente sezione non si applica: a) al cabotaggio nei servizi di trasporto marittimo; b) ai servizi aerei o ai servizi connessi a sostegno dei servizi aerei, ad eccezione: i) dei servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) della vendita e della commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) dei servizi di sistemi telematici di

anche il commercio elettronico è stato deciso di inserire, soprattutto in caso di negoziati con partner forti nel settore, un esplicito capo che tenesse in considerazione il tema. Per questo motivo, in tale strumento internazionale troviamo alcune disposizioni che regolano questa particolare modalità di scambi; al loro interno vi è l'art. 8.70 che, come nei due casi appena menzionati, prevede la non applicazione della disciplina agli audiovisivi secondo quanto indicato al paragrafo 5³²³. Ulteriore campo in cui questo settore è stato tutelato è quello delle sovvenzioni, l'art.12.3 infatti individua l'ambito di applicazione per la normativa in tema di sussidi escludendo anche in questo caso il settore audiovisivo³²⁴.

Come si può evincere dall'aumento dei settori che prevedono eccezioni specifiche per questo particolare settore, l'audiovisivo rappresenta ancora un

prenotazione (CRS); e iv) dei servizi di assistenza a terra; c) agli appalti pubblici; d) ai servizi audiovisivi; e e) alle sovvenzioni, quali definite e previste nel capo 12”.

³²³ Art. 8.70 “1. Le parti riconoscono che il commercio elettronico contribuisce alla crescita economica e migliora le opportunità commerciali in molti settori. Le parti riconoscono altresì l'importanza di agevolare l'uso e lo sviluppo del commercio elettronico. 2. L'obiettivo della presente sezione è contribuire a creare un clima di fiducia nell'uso del commercio elettronico e promuovere il commercio elettronico tra le parti. 3. Le parti riconoscono l'importanza del principio di neutralità tecnologica nel commercio elettronico. 4. La presente sezione si applica alle misure di una parte che incidono sugli scambi per via elettronica. 5. La presente sezione non si applica ai servizi attinenti alle scommesse e al gioco d'azzardo, ai servizi di radiodiffusione, ai servizi audiovisivi, ai servizi dei notai o di professioni equivalenti e ai servizi di rappresentanza legale. 6. In caso di conflitto tra le disposizioni della presente sezione e le altre disposizioni del presente accordo, queste ultime prevalgono limitatamente alle disposizioni incompatibili”.

³²⁴ Art. 12.3 “1. Il presente capo si applica alle sovvenzioni specifiche, nella misura in cui esse siano concesse ad attività economiche. 2. Il presente capo non si applica alle sovvenzioni concesse a imprese incaricate dal governo di prestare servizi al pubblico in generale al fine di conseguire obiettivi di politica pubblica. Tali deroghe alle norme sulle sovvenzioni sono trasparenti e non vanno oltre i rispettivi obiettivi specifici di politica pubblica. 3. Il presente capo non si applica alle sovvenzioni concesse per risarcire i danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali. 4. Gli articoli 12.5 e 12.6 non si applicano alle sovvenzioni i cui importi o bilanci cumulativi siano inferiori a 450 000 diritti speciali di prelievo (di seguito «DSP») per beneficiario nel corso di un periodo di tre anni consecutivi. 5. Gli articoli 12.6 e 12.7 non si applicano alle sovvenzioni concesse agli scambi dei prodotti di cui all'allegato 1 dell'accordo sull'agricoltura e alle sovvenzioni concesse agli scambi di pesce e di prodotti della pesca. 6. L'articolo 12.7 non si applica alle sovvenzioni concesse temporaneamente per rispondere ad un'emergenza economica nazionale o mondiale. Tali sovvenzioni sono mirate, economiche, efficaci ed efficienti al fine di porre rimedio all'emergenza economica temporanea nazionale o mondiale individuata. 7. Il presente capo non si applica ai servizi audiovisivi. 8. L'articolo 12.7 non si applica alle sovvenzioni concesse dalle amministrazioni regionali e locali di ciascuna parte. Nell'adempimento dei propri obblighi derivanti dal presente capo, ciascuna parte adotta ogni ragionevole misura in suo potere per garantire il rispetto delle disposizioni del presente capo da parte delle proprie amministrazioni regionali e locali”.

importante tema su cui l'UE concentra i propri negoziati sulla scena internazionale, anche in campo bilaterale.

L'altro Accordo con un Paese asiatico, quello con Singapore, si pone in continuità con quanto fino ad ora indicato. Esso, infatti, tramite l'art. 8.3 esclude l'audiovisivo dall'applicazione delle norme in tema di prestazione transfrontaliera di servizi³²⁵ e con l'art. 8.9 da quelle previste per lo stabilimento³²⁶.

Per quanto riguarda invece i rapporti con la Gran Bretagna, il Trattato con essa stipulato ha disposto le, ormai classiche, eccezioni per gli audiovisivi e quindi: quella per il settore dei servizi e investimenti³²⁷, grazie all'art. 123 par. 5; quella per il commercio digitale³²⁸ ex art. 197; l'esclusione del capo relativo alle sovvenzioni³²⁹ per il settore audiovisivo come indicato all'art. 364 e infine, l'art. 380 con cui si

³²⁵ Art. 8.3 “La presente sezione si applica alle misure adottate dalle parti che incidono sulla prestazione transfrontaliera di servizi di tutti i settori ad eccezione dei seguenti: a) i servizi audiovisivi; b) il cabotaggio marittimo nazionale; e c) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea o non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; e iii) i sistemi telematici di prenotazione”.

³²⁶ Art. 8.9 “La presente sezione si applica alle misure adottate o mantenute in vigore dalle parti che incidono sullo stabilimento in tutti i settori di attività economica, tranne: a) l'estrazione, la fabbricazione e la lavorazione di materiali nucleari; b) la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiale bellico; c) i servizi audiovisivi; d) il cabotaggio marittimo nazionale; e e) i servizi di trasporto aereo nazionale e internazionale, con voli di linea o non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; e iii) i sistemi telematici di prenotazione”.

³²⁷ Art. 125 para 5 “Il presente titolo non si applica a quanto segue: a) servizi aerei o servizi connessi a sostegno dei servizi aerei, a eccezione di quanto segue: i) servizi di riparazione e manutenzione di aeromobili; ii) servizi relativi ai sistemi telematici di prenotazione; iii) servizi di assistenza a terra; iv) seguenti servizi prestati con aeromobile con equipaggio nel rispetto delle norme e regolamentazioni di ciascuna parte che disciplinano l'ammissione degli aeromobili nel rispettivo territorio, la partenza da esso e l'esercizio al suo interno: lotta aerea contro gli incendi, addestramento al volo, irrorazione aerea, rilevamento aereo, fotogrammetria, fotografia aerea e altri servizi agricoli, industriali e ispettivi prestati con aeromobili; e v) vendita e commercializzazione di servizi di trasporto aereo; b) servizi audiovisivi; c) cabotaggio marittimo nazionale; e d) trasporto per via navigabile interna”.

³²⁸ Art. 197 “1. Il presente titolo si applica alle misure di una parte che incidono sugli scambi per via elettronica. 2. Il presente titolo non si applica ai servizi audiovisivi”.

³²⁹ Art. 364 “1. Gli articoli 366, 367 e 374 non si applicano alle sovvenzioni concesse per compensare i danni arrecati da calamità naturali o altri eventi eccezionali di natura non economica. 2. Nessuna disposizione del presente capo impedisce alle parti di concedere sovvenzioni a carattere sociale destinate ai consumatori finali. 3. Le sovvenzioni concesse su base temporanea per far fronte a un'emergenza economica nazionale o mondiale sono mirate, proporzionate ed efficaci per porre

prevede il trattamento non discriminatorio indica, al paragrafo 3, che questo non valga per il settore qui in considerazione.

In aggiunta a queste specifiche soluzioni è stato poi previsto un ulteriore intervento più generico. Infatti, l'art. 412 che contiene le eccezioni generali fa un esplicito³³⁰ rinvio all'art. XX del GATT 1994 sottolineando come questa norma si intenda integralmente trapposta nell'Accordo bilaterale e ne faccia parte *mutatis mutandis*. Questa ulteriore clausola conferma quanto si sostiene all'interno di questo studio e, in particolare, che l'UE non è mai stata intenzionata a sovvertire il sistema multilaterale ma, a causa della crisi che lo caratterizza da tempo, ha ritenuto opportuno iniziare a sviluppare soluzioni alternative senza però tralasciare ciò che di positivo in ambito internazionale è stato raggiunto.

Risale circa allo stesso periodo l'Accordo con il Vietnam che, pur non prevedendo particolari norme per l'instaurazione di una cooperazione culturale – motivo per cui non è stato considerato nel precedente paragrafo – ha al suo interno alcune eccezioni per il settore audiovisivo: l'art. 8.3 lo esclude dall'ambito di applicazione della sezione sulla liberalizzazione degli investimenti³³¹ mentre l'art.

rimedio all'emergenza in questione. Gli articoli 367 e 374 non si applicano a tali sovvenzioni. 4. Il presente capo non si applica alle sovvenzioni il cui importo totale concesso a un singolo operatore economico sia inferiore a 325 000 diritti speciali di prelievo nell'arco di tre esercizi finanziari. Il consiglio di partenariato può modificare tale soglia. 5. Il presente capo non si applica alle sovvenzioni soggette alle disposizioni della parte IV o dell'allegato 2 dell'accordo sull'agricoltura e alle sovvenzioni connesse al commercio di pesce e di prodotti ittici. 6. Il presente capo non si applica alle sovvenzioni relative al settore audiovisivo. 7. L'articolo 371 non si applica alle sovvenzioni finanziate con risorse di una parte a livello sovranazionale”.

³³⁰ Art. 412 “Nulla nel titolo I, capo 1 e capo 5, nel titolo II, capo 2, nel titolo III, nel titolo VIII e nel titolo XI, capo 4, dovrà interpretarsi in modo da impedire a una parte di adottare o mantenere in vigore misure compatibili con l'articolo XX del GATT 1994. A tale scopo l'articolo XX del GATT 1994, con le relative note e disposizioni integrative, è integrato nel presente accordo e ne fa parte *mutatis mutandis*”.

³³¹ Art. 8.3 “1. La presente Sezione si applica alle misure adottate o mantenute in vigore da una parte che interessano lo stabilimento o l'esercizio di un'impresa ad opera di un investitore dell'altra parte nel territorio della parte che adotta o mantiene in vigore tali misure. 2. La presente Sezione non si applica: a) ai servizi audiovisivi; b) all'estrazione, alla fabbricazione e alla lavorazione di materiali nucleari; c) alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; d) al cabotaggio marittimo nazionale; e) ai servizi di trasporto aereo interno e internazionale, con voli di linea o non di linea, e ai servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i servizi di sistemi telematici di

8.9 ne prevede l'esclusione dall'ambito di applicazione della sezione sulla prestazione transfrontaliera di servizi³³². Anche in questo caso la formulazione è quella standard per cui non emergono particolari questioni da segnalare.

L'Accordo con la Nuova Zelanda, largamente tenuto in considerazione nel paragrafo precedente per via delle sue peculiarità, quando si trova a dover prevedere la gestione delle eccezioni culturali risulta essere altrettanto attento sia a tutelarle in generale sia per quanto riguarda il trattamento a salvaguardia della cultura della sua popolazione indigena. L'art. 10. 2, facente parte del capo dedicato allo scambio di servizi e investimenti³³³, come da prassi consolidata dell'UE precisa che tale disciplina si debba intendere esclusa per gli audiovisivi. E, visto il sempre maggiore sviluppo del commercio digitale, lo stesso è previsto in maniera praticamente identica all'art. 12.1 per gli scambi che avvengono in modalità elettronica³³⁴.

prenotazione (CRS); e iv) i servizi di assistenza a terra; e f) ai servizi prestati e alle attività svolte nell'esercizio dei pubblici poteri”.

³³² Art. 8.9 “ La presente Sezione si applica alle misure delle parti che incidono sulla prestazione transfrontaliera di servizi in tutti i settori ad eccezione dei seguenti: a) i servizi audiovisivi; b) il cabotaggio marittimo nazionale; e c) i servizi di trasporto aereo interno e internazionale, con voli di linea o non di linea, e i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico, esclusi: i) i servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) la vendita e la commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) i servizi di sistemi telematici di prenotazione (CRS); e iv) i servizi di assistenza a terra”.

³³³ Art. 10.2 “1. Il presente capo non si applica alle misure concernenti le persone fisiche di una parte che intendono accedere al mercato del lavoro dell'altra parte, né alle misure riguardanti la nazionalità o la cittadinanza, la residenza o l'occupazione a titolo permanente. 2. Il presente capo non osta a che una parte applichi misure per disciplinare l'ingresso o il soggiorno temporaneo di persone fisiche nel proprio territorio, comprese le misure necessarie a tutelare l'integrità dei suoi confini e a garantirne il regolare attraversamento da parte delle persone fisiche, purché tali misure non siano applicate in maniera tale da annullare o compromettere i vantaggi per l'altra parte derivanti dal presente capo. 3. Il presente capo non si applica: a) ai servizi aerei o ai servizi connessi a sostegno dei servizi aerei, ad eccezione dei servizi seguenti: i) servizi di riparazione e manutenzione di aeromobili; ii) servizi dei sistemi telematici di prenotazione (CRS); iii) servizi di assistenza a terra; iv) vendita e commercializzazione di servizi di trasporto aereo; e v) i seguenti servizi prestati mediante aeromobili con equipaggio il cui scopo principale non è il trasporto di merci o passeggeri: lotta aerea contro gli incendi; addestramento al volo; irrorazione aerea; rilevamento aereo; fotogrammetria; fotografia aerea; servizi di escursionismo aereo; e altri servizi agricoli, industriali e ispettivi prestati con aeromobili; b) ai servizi audiovisivi; e c) al cabotaggio marittimo nazionale”.

³³⁴ Art. 12.1 “1. Il presente capo si applica alle misure di una parte che incidono sugli scambi per via elettronica. 2. Il presente capo non si applica: a) ai servizi audiovisivi; b) alle informazioni detenute o trattate da una parte o per conto di una parte né alle misure relative a tali informazioni, comprese le misure connesse alla loro raccolta; e c) alle misure adottate o mantenute in vigore dalla Nuova Zelanda che quest'ultima ritiene necessarie per tutelare o promuovere i diritti, gli interessi, i doveri e le responsabilità dei Māori in relazione alle questioni contemplate dal presente capo, compreso

Prendendo ora in considerazione l'Accordo CETA, è importante sottolineare come questo rispetto agli altri accordi fino ad ora considerati sembra essere quello con una struttura di più facile comprensione e fruizione. Al suo interno, infatti, è stato previsto il capo 28 dedicato alle eccezioni che, a sua volta, contiene l'art. 28.9. È proprio dalla lettura di tale disposizione che si evince l'elenco delle eccezioni applicabili alla cultura³³⁵; si tratta nello specifico delle disposizioni previste al capo relativo alle sovvenzioni³³⁶, a quello sugli investimenti³³⁷, quello per gli scambi transfrontalieri di servizi³³⁸, al capo per la regolamentazione interna³³⁹ e, infine, a quello per gli appalti pubblici³⁴⁰.

La prima eccezione è quella prevista nell'art. 7.7 con cui si indica che “nessuna disposizione del presente accordo si applica alle sovvenzioni o agli aiuti pubblici ai servizi audiovisivi per l'Unione europea e al settore della cultura per il Canada”. Con tale specificazione vengono esclusi tali settori dagli obblighi di trasparenza in precedenza previsti all'art. 7.2 dell'Accordo in virtù dei quali ogni due anni ciascuna parte è tenuta a comunicare diverse informazioni sulle sovvenzioni concesse nel proprio territorio e dall'obbligo di consultazione previsto negli articoli successivi in alcuni campi specifici.

Il successivo capo 8, dedicato come si anticipava poco sopra agli investimenti, esclude il settore culturale da una parte e degli audiovisivi dall'altra all'art. 8.2 paragrafo 3³⁴¹.

nell'adempimento degli obblighi ad essa derivanti dal te Tiriti o Waitangi/trattato di Waitangi, purché queste misure non siano utilizzate come un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata nei confronti di persone dell'altra parte o come una restrizione dissimulata degli scambi per via elettronica. Il capo 26 (Risoluzione delle controversie) non si applica all'interpretazione del te Tiriti o Waitangi/trattato di Waitangi, compreso per quanto riguarda la natura dei diritti e degli obblighi che ne derivano”.

³³⁵ Ancora una volta preme ricordare che, seppur in parte simile, la concezione di cultura di Canada e UE è in realtà diversa e che quindi quanto qui previsto verrà applicato, dall'UE, solo al settore degli audiovisivi. Cfr. G. ROVERSI MONACO, *op. cit.* pp.149ss.

³³⁶ Cfr. il Capo 7.

³³⁷ Cfr. il Capo 8

³³⁸ Cfr. il Capo 9.

³³⁹ Cfr. il Capo 12

³⁴⁰ Cfr. il Capo 19.

³⁴¹ Trattandosi di questioni esplicitamente riferite al settore degli investimenti queste saranno trattate nel prossimo paragrafo.

All'art. 9.2, che si occupa dell'ambito di applicazione del capo dedicato agli scambi transfrontalieri di servizi, sono state previste le lettere b) e c) con cui si escludono dalla normativa, rispettivamente, i servizi audiovisivi e il settore culturale. Così facendo in questi ambiti non è necessario rispettare la disciplina del trattamento nazionale (ex art. 9.3), del principio della nazione più favorita (ex art. 9.5) e possono essere predisposte misure che impongano prescrizioni formali senza dover rispettare i requisiti dell'art. 9.4.

Le ultime due eccezioni da considerare sono quelle contenute nel capo 12, sulla regolamentazione interna, e nel capo 19 sugli appalti pubblici. Il primo dei due capi qui richiamati, grazie all'art. 12.2 paragrafo 2, lettera b), prevede l'inapplicabilità delle procedure in materia di licenze e qualifiche rispettivamente al settore culturale nel numero i) e agli audiovisivi nel numero ii).

Da ultimo, in materia di appalti pubblici, è stata introdotta un'eccezione valida solo per il Canada e non anche per l'UE – a differenza di tutte le altre sino qui considerate – nell'art. 19.2 paragrafo 4 lettera g) in cui si fa un espresso rinvio all'Allegato 19-7. In quest'ultimo il punto 2 lettera g) afferma a chiare lettere che il capo 19 non si applica alle misure adottate dal Québec nel settore culturale³⁴².

Dal punto di vista quindi, delle deroghe generali, emerge una tendenza abbastanza univoca da parte dell'UE che sia negli accordi stipulati ad inizio del nuovo millennio sia in quelli più recenti è stata in grado di preservare l'ambito dell'audiovisivo dagli impegni di liberalizzazione previsti.

In aggiunta a ciò emergono all'interno dei vari strumenti negoziati con i vari partner ulteriori impegni o riserve in merito ai servizi culturali.

L'UE, nei suoi vari PTAs, ha deciso di utilizzare quasi sempre il sistema di lista positiva, richiamato nei precedenti paragrafi, ed indicare quindi gli specifici impegni che riteneva di dover adottare. A tale riguardo si può notare come, in via

³⁴² Vengono in rilievo, ad esempio, le disposizioni relative ai principi generali (art. 19.4), alle informazioni sul sistema di appalti (art. 19.5), agli avvisi (art. 19.6) e tutte le altre che contribuiscono a individuare la specifica normativa da seguire in questo campo.

di massima, oltre che nel settore audiovisivo, qui già ampiamente considerato, altri ambiti in cui si è ritenuto opportuno prevedere un impegno specifico sono:

- Il settore delle pubblicità;
- La stampa e l'editoria;
- L'intrattenimento;
- Le agenzie di notizie e le agenzie di stampa.

Questo importante interesse emerge in tutte le liste positive contenute nei PTAs dell'UE all'interno delle quali i settori dedicati alla pubblicità, alla stampa ed editoria e alle agenzie di notizie sono liberalizzati in toto quando forniti secondo i *mode 1 e 3* e quindi rispettivamente nel caso di prestazioni transfrontaliere e di presenza commerciale. Per quanto riguarda il settore dell'intrattenimento invece l'UE ha generalmente previsto un pieno impegno solo nel caso si ricada nel *mode 3*.

In linea generale ciò che emerge con tali liste positive è il fatto che da parte dell'Unione, ancora una volta vi sia la volontà di continuare a prestare la dovuta attenzione al sistema previsto in ambito internazionale dal quale infatti non si discosta molto. Gli impegni da essa previsti in sostanza ricalcano quanto già ottenuto a seguito dei negoziati dell'Uruguay Round. La preferenza per l'uso della lista di tipo positivo poi è certamente dovuta alla necessità di adottare un approccio quanto più cauto possibile e che permetta anche una modulazione graduale.

Deve però anche essere specificato che i PTAs con Canada, Giappone, Gran Bretagna e Nuova Zelanda, al contrario degli altri, hanno al loro interno un sistema basato sulla lista negativa. Prevedono cioè degli specifici allegati in cui sono introdotte le eccezioni richieste dalle parti; nel primo dei due allegati sono inserite le riserve che riguardano misure già esistenti mentre nel secondo quelle che sono inerenti a quelle future³⁴³.

³⁴³ In genere sono riserve che riguardano temi quali la proprietà e la gestione dei mezzi di comunicazione, le trasmissioni broadcast, le biblioteche, gli archivi, i musei e, talvolta, anche nuovi servizi.

In conclusione, l'analisi delle clausole di esclusione del settore audiovisivo presenti nei più recenti PTAs dell'Unione europea dimostra come la tutela della dimensione culturale – e in particolare dell'audiovisivo – rappresenti un elemento costante della politica commerciale europea.

L'UE, pur perseguendo obiettivi di liberalizzazione economica, ha sistematicamente mantenuto uno spazio normativo autonomo per proteggere le espressioni culturali, richiamando allo stesso tempo i principi della Convenzione UNESCO del 2005.

Un simile approccio, declinato in forme più o meno articolate a seconda del partner e del contesto negoziale, risponde all'esigenza di bilanciare apertura commerciale e salvaguardia dell'identità culturale, riaffermando la natura non meramente economica dei beni e servizi culturali e il diritto degli Stati a preservarne il valore intrinseco.

3.3 Clausole espressamente dedicate alla gestione degli investimenti

Il panorama sino ad ora prospettato non esaurisce le clausole che, pur all'interno di un accordo di nuova generazione, presentano punti di contatto con l'ambito culturale. Infatti, per avere una visione completa è bene fare riferimento alle clausole dedicate alla gestione degli investimenti³⁴⁴ che hanno dei risvolti su tale argomento.

Rimanendo nell'ambito degli accordi fino qui presi in considerazione è centrale evidenziare come in aggiunta alle clausole già tenute in considerazione nei paragrafi precedenti alcuni di essi abbiano deciso di prevedere ulteriori misure individuabili all'interno della disciplina specificatamente prevista per gli investimenti.

³⁴⁴ Il tema degli investimenti è stato inserito a pieno titolo nella *trade policy* dell'UE così come evidenziato all'interno dell'apposito capitolo al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti. Tuttavia, non si può sottovalutare come i capitoli espressamente dedicati agli investimenti non sono oggetto di competenza esclusiva dell'UE e pertanto è necessario che gli Stati membri prendano parte al processo di formazione degli Accordi per far sì che venga rispettata l'attribuzione di competenze prevista nei Trattati. Pertanto, per avere una piena entrata in vigore di questi capitoli sarà necessario attendere il completamento del processo di ratifica presso ogni Stato membro.

In particolare, a prevedere un esplicito richiamo al settore culturale sono l'Accordo con il Giappone, il CETA, quello con il Vietnam, e con la Nuova Zelanda.

Prendendo le mosse dall'Accordo con il Canada, che tra quelli citati è il più risalente, deve essere considerato il capo 8, dedicato agli investimenti, all'interno del quale si trovano due articoli che meritano attenzione. Dapprima l'art. 8.2, dedicato all'ambito di applicazione, già evidenziato anche nel precedente paragrafo esclude per gli audiovisivi quanto previsto alle sezioni B e C e quindi permette delle deroghe alle disposizioni in tema di accesso al mercato e di trattamento nazionale e della nazione più favorita³⁴⁵.

Anche la successiva fase di protezione degli investimenti si caratterizza per l'attenzione al tema culturale, infatti, l'art. 8.9 che riguarda gli investimenti e le misure di regolamentazione prevede che

“le parti riaffermano il loro diritto di legiferare nei rispettivi territori al fine di conseguire obiettivi politici legittimi come la tutela della sanità pubblica, della sicurezza, dell'ambiente e della morale pubblica, la protezione sociale e dei consumatori nonché la promozione e la tutela della diversità culturale”.

Tale ultima previsione non rappresenta affatto un *unicum* nel panorama di tali accordi, come si dimostrerà a breve, si tratta di una previsione che è stata introdotta più volte per riaffermare il potere degli Stati ospiti di legiferare e ribilanciare la forza degli investitori esteri.

È un esempio di tale pratica anche l'Accordo con il Vietnam, che per quanto riguarda gli investimenti, rileva per la disciplina prevista al capo 8 (dedicato alla liberalizzazione degli investimenti, scambi di servizi e commercio elettronico). L'art. 8.1 che si occupa degli obiettivi e del campo di applicazione delle norme di questa sezione al paragrafo due presenta, pur cambiando qualche termine, lo stesso diritto delle parti di adottare misure per raggiungere obiettivi politici legittimi tra

³⁴⁵ Tutti e tre i principi qui riportati sono essenziali per il sistema internazionale degli scambi e, pertanto, una loro analisi è stata fornita nel corso di questo elaborato per cui vi si fa esplicito rinvio.

cui è inserita la diversità culturale. Ancora, l'art. 8.3 ancora più nel dettaglio preposto a circoscrivere l'ambito di prestazione dei servizi esclude del tutto il settore audiovisivo che, come già anticipato nel caso dell'Accordo CETA, non dovranno soggiacere agli obblighi previsti per l'accesso al mercato, il trattamento della nazione più favorita e il trattamento nazionale.

Anche l'esito dei negoziati con il Giappone sono state introdotti articoli che non si discostano da quanto già esaminato nei due esempi precedenti. Infatti, si rinviene anche in questo Accordo un'affermazione del generico diritto di adottare le misure necessarie per il raggiungimento di obiettivi politici tra cui figura la diversità culturale³⁴⁶ (art. 8.1 par. 2); una generale esclusione del settore audiovisivo in merito alla liberalizzazione degli investimenti³⁴⁷ (art. 8.6) con le conseguenti mancate obbligazioni per i principi cardine nella liberalizzazione, di cui si è detto in precedenza.

Come si è già avuto occasione di rimarcare l'Accordo con la Nuova Zelanda, a sua volta non perde l'occasione per dare ampio margine alla propria comunità locale. Infatti, sebbene l'art. 10.1 individui gli obiettivi del capo dedicato allo scambio di servizi e investimenti³⁴⁸, a differenza di quanto fatto negli altri PTAs qui

³⁴⁶ Art. 8.1 para 2 "Ai fini del presente capo, le parti riaffermano il loro diritto di adottare, nei rispettivi territori, le misure di regolamentazione necessarie al fine di conseguire obiettivi politici legittimi come la tutela della sanità pubblica, della sicurezza, dell'ambiente e della morale pubblica, la protezione sociale o dei consumatori o la promozione e la tutela della diversità culturale".

³⁴⁷ Art. 8.6 "La presente sezione si applica alle misure di una parte riguardanti lo stabilimento e l'esercizio di attività economiche da parte di: a) imprenditori dell'altra parte; b) imprese contemplate; e c) ai fini dell'articolo 8.11, qualunque impresa situata nel territorio della parte che adotta o mantiene in vigore la misura. 2. La presente sezione non si applica: a) al cabotaggio nei servizi di trasporto marittimo; b) ai servizi aerei o ai servizi connessi a sostegno dei servizi aerei, ad eccezione: i) dei servizi di riparazione e manutenzione durante i quali gli aeromobili vengono ritirati dal servizio; ii) della vendita e della commercializzazione di servizi di trasporto aereo; iii) dei servizi di sistemi telematici di prenotazione (CRS); e iv) dei servizi di assistenza a terra; e c) ai servizi audiovisivi".

³⁴⁸ Art. 10.1 "1. Le parti, nel riaffermare il proprio impegno a creare un clima più favorevole allo sviluppo degli scambi e degli investimenti tra di esse, stabiliscono le disposizioni necessarie per la progressiva liberalizzazione reciproca degli scambi di servizi e degli investimenti. 2. Le parti ribadiscono il diritto di ciascuna parte di legiferare nei rispettivi territori al fine di conseguire obiettivi politici legittimi come la tutela della vita o della salute delle persone, degli animali o delle piante, i servizi sociali, l'istruzione pubblica, la sicurezza, l'ambiente, compresi i cambiamenti climatici, la morale pubblica, la protezione sociale o dei consumatori, il benessere degli animali, il rispetto della vita privata e la protezione dei dati, la promozione e la tutela della diversità culturale

si è andati oltre il diritto per gli Stati di adottare le misure necessarie per il conseguimento, tra gli altri, della protezione e promozione della diversità culturale, si è addirittura rimarcata la possibilità di intervenire per garantire lo stesso trattamento anche per i diritti e gli interessi dei Māori.

Per riuscire a comprendere le motivazioni che sono alla base della necessità dell'UE di inserire una simile tipologia di clausole all'interno dei suoi accordi è indispensabile fare riferimento, più in generale, alla situazione presente a livello internazionale sulla tematica.

Come si è avuto modo di evidenziare il settore della cultura e quello commerciale si sono trovati – nel corso degli anni – ad affrontare situazioni di contrasto; e la disciplina prevista per gli investimenti diretti ad opera di stranieri ne è una chiara rappresentazione. Il tentativo ad opera dell'UE di regolamentare in maniera più precisa questa tematica dimostra come si stia prendendo sempre più sul serio la problematica.

Questi PTAs sono quindi guidati dalla volontà di eliminare le possibilità per gli investitori stranieri di contestare tramite arbitrati internazionali le misure eventualmente predisposte per raggiungere obiettivi di interesse pubblico³⁴⁹. Come

e, nel caso della Nuova Zelanda, la promozione o la tutela dei diritti, degli interessi, dei doveri e delle responsabilità dei Māori”.

³⁴⁹ Cfr. *ex multis* P. ACCONCI, *op. cit.* pp. 89-106; B. STERN, *op. cit.* in J.E. ALVAREZ, K.P. SAUVANT (eds.), *The Evolving International Investment Regime: Expectations, Realities, Options*, Oxford, 2011, p. 174ss.; C. TITI, *op. cit.*; L.W. MOUYAL, *International Investment Law and the Right to Regulate*, Abingdon-on-Thames, 2016; D. GAUKRODGER, *The Balance between Investor Protection and the Right to Regulate in Investment Treaties*, OECD Working Papers on International Investment, 2017/02; K. J. VANDELDE, *IIA Provisions, Properly Interpreted, Are Fully Consistent with a Robust Regulatory State*, in *Columbia FDI Perspectives*, 2018, No. 216, Columbia University, Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI), New York; E. SARDINHA, *Protecting Cultural Heritage in International Investment Law: Tracing the Evolution and Treatment of Cultural Considerations in Recent FTAs and Investor State Jurisprudence*, in *Handbook of International Investment Law and Policy*, Springer, 2019, pp. 1-25; E. SARDINHA, *Towards a New Horizon in Investor-State Dispute Settlement? Reflections on the Investment Tribunal System in the Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA)*, in *The Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, 2017, vol. 54, pp. 311-365; V. VADI, *op. cit.*; E. BARONCINI, *Il patrimonio dell'umanità nell'arbitrato internazionale sugli investimenti*, in *L'impatto della Convenzione UNESCO del 1972 sui sistemi giuridici nazionali ed internazionale e il rapporto con l'Unione europea*, (a cura di) M. CAIANIELLO, N. AICARDI, E. BARONCINI, V. MANES, P. MANZINI con la collaborazione di A. QUARTA, Bologna, AMS Acta AlmaDL - Università di Bologna, 2024, pp. 68 – 88.

espressamente indicato da Francioni³⁵⁰, poi, non si può sottovalutare come all'interno degli arbitrati internazionali anche se le norme culturali non sono formalmente parte della disciplina applicabile per risolvere la disputa vengono in rilievo potendo influenzare l'interpretazione della normativa portata all'attenzione degli arbitri e, quindi, più in generale il risultato della controversia.

Il potenziale impatto di un arbitrato internazionale rischia di avere ripercussioni rilevanti anche sul tema culturale non solo perché si corre il pericolo di non avere un'adeguata tutela di un aspetto come quello culturale che, per sua natura, è multiforme e necessita di una protezione peculiare ma anche, come giustamente evidenziato in dottrina, perché gli Stati potrebbero essere scoraggiati dall'adottare misure che lo tutelino per paura di dover rinunciare agli investimenti esteri³⁵¹.

Tendenzialmente i motivi per cui gli investitori avviano una controversia contro lo Stato in cui hanno effettuato l'investimento, detto anche Stato ospite, segnalando la violazione di alcuni standard di protezione: il trattamento della nazione più favorita, il trattamento nazionale, l'equo e giusto trattamento, l'espropriazione indiretta e i requisiti prestazionali.

Gli Accordi europei con Canada, Singapore e Vietnam si qualificano come validi strumenti per tentare di gestire al meglio questa situazione. Non si può però fare a meno di evidenziare come, seppure previsti con le migliori intenzioni, i meccanismi che vengono predisposti all'interno dei trattati internazionali con i quali è permesso agli investitori di rivolgersi ad una Corte arbitrale invece di adire i rimedi interni dello Stato ospite possono essere soggetti ad alcune criticità. La più evidente riguarda il fatto che gli stessi arbitri non siano ritenuti, essendo soggetti privati, abbastanza adeguati a perseguire questioni di interesse pubblico. Per

³⁵⁰ Cfr. F. FRANCONI, *Plurality and Interaction of Legal Orders in the Enforcement of Cultural Heritage Law*, in F. FRANCONI, J. GORDLEY J., *Enforcing International Cultural Heritage Law*, Oxford University Press, 2013, pp- 9-21.

³⁵¹ Cfr. A. L. MALTAIS, *The TTP and Cultural Diversity*, in *Canadian Centre for policy Alternatives*, marzo 2016, p. 7, reperibile al sito https://policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/03/TTP_and_Cultural_Diversity.pdf

riuscire a risolvere una tale preoccupazione accordi come il CETA³⁵², quello con il Vietnam³⁵³ e quello con Singapore³⁵⁴ hanno sostituito gli arbitri privati con un più strutturato sistema di giudizio per gli investimenti. Così facendo si riesce ad avere un meccanismo con un Tribunale permanente di primo grado e uno ulteriore per eventuali appelli.

Non essendo, ad oggi, state avviate dispute che riguardino i prodotti culturali e gli accordi stipulati dall'UE non si può fare altro che provare ad utilizzare le dispute sino ad ora avute su scala globale per verificare le generali tendenze degli arbitri internazionali. Ed è di questo che si occuperà il prossimo paragrafo.

3.3.1 Casi arbitrari emblematici relativi a questioni culturali

In questo paragrafo verranno prese in considerazione alcune controversie che hanno trattato temi rilevanti per il settore culturale. Alcune sono state avviate a cavallo tra i due millenni mentre altre sono invece di recentissima risoluzione.

Il primo caso – dal punto di vista temporale – che viene in rilievo riguarda la tematica dell'espropriazione, più in particolare l'ammontare di indennizzo che lo Stato ospite avrebbe dovuto pagare all'espropriato. La controversia vedeva protagonisti una società registrata ad Hong Kong (la *Southern Pacific Properties*) e lo Stato egiziano³⁵⁵. Nello specifico la questione era giunta al tribunale arbitrale in quanto, sulla base di un contratto stipulato, nel 1974, tra la società in oggetto e dal Ministero del turismo egiziano per la realizzazione di un villaggio turistico nelle vicinanze delle celebri Piramidi di Giza. Avendo superato con esito positivo tutti i controlli previsti per tali situazioni la società avviò i lavori consapevole di poter contare sul contratto firmato dal Paese ospite. La situazione però mutò quando, nel 1977, il governo iniziò a contestare in maniera evidente tale progetto fino ad

³⁵² Si faccia riferimento alla disciplina prevista al capo 8, specialmente alla sezione F sulla risoluzione delle controversie tra investitori e Stati in materia di investimenti.

³⁵³ Cfr. il capo 15 dell'Accordo.

³⁵⁴ Viene in rilievo la disciplina del capo 14.

³⁵⁵ *Southern Pacific Properties v. Egypt*, ICSID Case No. ARB/84/3, Award, 20 May 1992. Cfr. E. SARDINHA, *op. cit.* pp.23-25; E. BARONCINI, *op. cit.*, pp. 69-73.

arrivare all'adozione di un decreto con cui dichiarare il territorio circostante le Piramidi “*public property (Antiquity)*” ed avviare di conseguenza la pratica per l'espropriazione.

La posizione mantenuta dall'attore, e quindi dall'investitore, non ha mai messo in dubbio la legittimità dell'operato egiziano; e ciò nonostante il contratto su cui si basava fosse stato firmato dopo la ratifica da parte dello Stato della Convenzione UNESCO del 1972³⁵⁶. Proprio su tale strumento si basava la difesa dell'Egitto, infatti, il Ministero sosteneva di avere un vero e proprio obbligo d'intervento per evitare la costruzione del paesaggio turistico in quanto questo sarebbe stato in contrasto con gli obblighi assunti decidendo di divenire parte della *WHC*.

Il Tribunale arbitrale dichiarò la centralità della Convenzione UNESCO per la disputa in oggetto e confermò la prerogativa dell'Egitto di cancellazione del progetto di villaggio turistico. Nonostante questa prima presa di posizione più vicina a quanto indicato dai resistenti però il giudizio proseguì con l'indicazione della responsabilità dello Stato in quanto non ritennero corretto l'ammontare dell'indennizzo per l'espropriazione. Di fatto venne quindi sposata la visione della parte attrice che aveva avviato il procedimento proprio per via dell'inadeguatezza di tale compensazione³⁵⁷. Le disposizioni relative al settore culturale, quindi in questo caso la stessa Convenzione UNESCO del '72 furono usate dagli arbitri per calcolare il corretto indennizzo per l'investitore. Secondo il Tribunale, infatti, il generale obbligo di impedire la costruzione del villaggio turistico è sorto solo in seguito all'iscrizione delle Piramidi all'interno della specifica lista del patrimonio mondiale nel 1979 e non si dal momento della ratifica dello strumento, quindi quattro anni prima, come sostenuto dal Ministero. Per tale motivo la situazione si rivelò complessa: da una parte tutte le attività effettuate dall'investitore e

³⁵⁶ Si tratta della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972 a cui ci si riferisce anche con la sigla *WHC* che indica “*World Heritage Convention*”. Con essa è prevista la predisposizione di un elenco di siti dall'eccezionale valore per l'umanità che meritano una peculiare disciplina per la loro protezione e salvaguardia.

³⁵⁷ *Southern Pacific Properties v. Egypt*, Award, par. 154.

antecedenti il '79 si ritennero soggette anche ad una compensazione per mancato profitto che però venne esclusa dal momento dell'iscrizione nella lista della *WHC*.

Parte della dottrina, tuttavia, non ritiene la conclusione a cui sono giunti gli arbitri corretta; la stessa Convenzione sul patrimonio mondiale non richiede l'iscrizione alla lista UNESCO perché le parti si attivino per rispettare gli obblighi in essa previsti³⁵⁸. Ciò che emerge dall'analisi di questa disputa è che, sì le norme in materia culturale sono state prese in considerazione, ma solamente per il calcolo del corretto ammontare dell'indennizzo; senza spingersi oltre a valutazioni più concrete sull'effettiva necessità di espropriare per poter garantire l'adempimento degli obblighi previsti dalla Convenzione del '72.

Il tema della compensazione si rivelerà centrale anche nel contenzioso avviato da una compagnia costaricana³⁵⁹, la cui maggioranza era controllata da soci statunitensi, nei confronti del Costa Rica. La parte attrice, ad inizio anni '70 acquistò la proprietà di Santa Elena con lo scopo di costruire un *resort* per turisti – situazione in parte simile a quella appena richiamata nella disputa che ha coinvolto lo Stato egiziano – senza però giungere mai all'effettivo compimento del progetto per via dell'espropriazione subita dalla Repubblica del Costa Rica. Il provvedimento era basato sulla necessità di preservare l'unicità di quel tratto di territorio costaricano, essenziale per garantire la biodiversità sia marina sia terrestre; ma così come nella disputa precedente la legittimità dell'espropriazione non è mai stata al centro della disputa, anche in questo caso la compagnia aveva pacificamente concordato con lo Stato ospite sul punto. Ciò che aveva condizionato l'avvio del procedimento arbitrale era, di nuovo, l'importo che sarebbe stato dovuto con l'espropriazione³⁶⁰.

³⁵⁸ Cfr. V. VADI, *op. cit.*, E. BARONCINI, *op. cit.* pp. 73-75; P. J. O'KEEFE, *Foreign Investment and the World heritage Convention*, in *International Journal of Cultural Property*, 1994, pp. 259-265; E. SARDINHA, *op. cit.* pp. 23-27.

³⁵⁹ *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S. A. v Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, 17 February 2000.

³⁶⁰ In questo caso l'iscrizione nella lista UNESCO basata sulla Convenzione del 1972 è stata raggiunta a fine 1999, durante questa disputa.

Nel risolvere tale disputa gli arbitri non ritennero necessario porre in rilievo gli obblighi internazionali dello Stato ospite, rifiutandosi quindi di tenere in considerazione la Convenzione UNESCO, e basando la valutazione dell'importo della compensazione sull'equo valore di mercato dell'investimento. Consapevole però della delicatezza della questione il Tribunale ritenne di mediare in parte l'ammontare del risarcimento, permettendo al Costa Rica di pagare quanto dovuto e alla compagnia di ritenersi soddisfatta e quindi non proseguire con le ulteriori fasi dell'arbitrato.

Nuovamente, si può obiettare che in questo caso si sia tenuta una linea troppo incline a non penalizzare la posizione degli investitori ma non pare corretto sottovalutare l'importante attenzione rivolta al calcolo dell'indennizzo che avrebbe potuto essere molto più alto. Aver evitato una simile conclusione ha permesso al Costa Rica di mantenere la proprietà della terra oggetto del contenzioso e di tutelare di conseguenza l'importante biodiversità di cui è testimonianza riuscendo ad adempiere agli obblighi UNESCO previsti dalla Convenzione sul patrimonio mondiale.

Sempre in merito al tema dell'espropriazione emergono ulteriori dispute. Risale al 2015 il caso che ha visto coinvolti da un lato un'azienda costaricana e numerosi investitori olandesi e dall'altro la Repubblica di Panama³⁶¹. In quest'occasione gli investitori hanno deciso di contestare un provvedimento panamense in merito alla collocazione della proprietà di alcuni terreni in un'area protetta al cui interno vive la popolazione indigena Ngöbe Buglé³⁶². Oggetto specifico di contestazione erano alcune proprietà agricole che – secondo il piano di investimento – sarebbero diventate un “progetto eco-turistico”. Ad essere messa in

³⁶¹ Cfr. *Álvarez y Marín Corporación S.A. v. Republic of Panama*, ICSID ARB/15/14, Award 20 April 2015. V. VADI, *The Protection of Indigenous Cultural Heritage in International Investment Law and Arbitration*, in *The Inherent Rights Of Indigenous Peoples In International Law*, a cura di A. DI BLASE, V. VADI, 2020, pp. 203-252; V. VADI, *op. cit.*, *Cultural Heritage in International Economic Law*, p. 159ss.

³⁶² Si tratta di un popolo che – da tradizione – ha sempre vissuto del ricavato delle proprie attività di pesca, caccia e raccolto di vario tipo. È importante sottolineare che si tratta di una delle popolazioni più numerose del Paese.

dubbio in questo caso era l'acquisizione stessa delle proprietà contestate. Da un lato, infatti, vi era una legge di fine anni Novanta che individuava il diritto della popolazione Ngöbe Buglé ad avere una proprietà collettiva della terra considerata e un conseguente divieto di proprietà privata dall'altro, però, gli investitori avevano acquistato tali proprietà da un intermediario e non erano intenzionati a vedere andare in fumo l'investimento. Solo grazie all'attenzione procurata dall'intervento della stampa le autorità decisero di intervenire dichiarando che alcune delle proprietà in disputa fossero in realtà collocate all'esterno di questa riserva protetta. La risposta del popolo indigeno non si fece attendere e poco dopo questo ulteriore sviluppo decisero di occupare le proprietà. Vedendosi nei fatti privati del loro investimento i ricorrenti hanno sostenuto di essere stati sottoposti ad una vera e propria espropriazione, anche se di tipo indiretto, di non aver avuto un trattamento giusto ed equo e, non meno importante, di non aver avuto protezione adeguata dallo Stato ospite. Nelle proprie difese Panama ha fortemente sostenuto di non aver violato il diritto internazionale degli investimenti e ha in aggiunta segnalato come l'investimento oggetto della causa fosse illegittimo non avendo seguito le specifiche procedure previste per l'acquisizione di una proprietà all'interno della riserva. È proprio su tale ultima specificazione che gli arbitri hanno ritenuto opportuno dichiararsi incompetenti. Se alla base della disputa non vi è un investimento legittimo non è possibile avviare la procedura arbitrale prevista per la protezione degli investitori. Nel lodo è stato anche affermato che le disposizioni previste da Panama siano dirette a tutelare il benessere della popolazione indigena su più fronti citando espressamente anche la cultura³⁶³.

Ancora, in *Bear Creek Mining Corporation v. Perù*³⁶⁴ un'azienda canadese ha deciso di contestare al Perù la mancata protezione del proprio investimento – nello

³⁶³ Cfr. *Álvarez y Marín Corporación S.A. v. Republic of Panama*, ICSID ARB/15/14, Award 20 April 2015, paras 318-319.

³⁶⁴ *Bear Creek Mining Corp. v. Peru*, Award, ICSID ARB/14/21, Award 30 November 2017. Cfr. V. VADI, *op. cit.*, in *The Inherent Rights Of Indigenous Peoples in International Law*, a cura di A. DI BLASE, V. VADI, 2020, pp. 203-252; P. ACCONCI, *op. cit.*, in *The Inherent Rights Of Indigenous Peoples in International Law*, a cura di A. DI BLASE, V. VADI, 2020, pp. 253-277.

specifico un progetto inerente a una miniera d'argento – come sarebbe stato previsto dall'Accordo di libero scambio; per di più l'investitore ha ritenuto di essere stato sottoposto ad espropriazione illegittima.

Il programma d'investimento coinvolgeva una particolare zona del Perù, una zona di confine, per la quale secondo la legge statale eventuali cittadini stranieri possono godere dei diritti in tali territori solo se espressamente richiesti e ottenuti dalle autorità locali³⁶⁵.

Nonostante il rispetto delle procedure statali la situazione è stata portata all'attenzione del Tribunale arbitrale in quanto, in un secondo momento, alcune popolazioni indigene hanno manifestato molto intensamente contro questo progetto³⁶⁶ tanto da giungere addirittura ad episodi di violenza a seguito dei quali il Perù ha revocato le concessioni per l'investimento.

Secondo quanto sostenuto dalla società canadese l'operato del Perù era oggetto di critica in quanto con il proprio comportamento lo Stato aveva posto in essere un'espropriazione indiretta, rendendo impossibile l'utilizzo della miniera. Inoltre, sarebbe stato un obbligo del governo avviare le dovute consultazioni delle popolazioni eventualmente coinvolte prima di assegnare la concessione per le attività minerarie; quindi, a detta della società non si riteneva giustificabile la revoca di tali permessi sulla base delle proteste e della pressione sociale³⁶⁷.

Nella loro decisione gli arbitri hanno riconosciuto la pressione sociale che lo Stato ospite ha subito e hanno contestato il supporto che il ricorrente dichiara di aver ricevuto dalle popolazioni locali. Infatti, gli arbitri hanno evidenziato come questo fosse stato garantito solo dalla parte di popolazione che avrebbe tratto beneficio dall'investimento stesso e non anche da quella porzione di popolo che, al

³⁶⁵ Come evidenziato nel paragrafo 124 del lodo è previsto che il cittadino straniero fondi la sua richiesta sul fatto che vi sia una "necessità pubblica" per il suo intervento. Nel caso di specie questa procedura fu pienamente rispettata in quanto l'investitore canadese domandò ed ottenne il decreto che dichiarava di utilità pubblica il proprio progetto e quindi concedeva i diritti sulla zona mineraria.

³⁶⁶ La zona è abitata da un'antica popolazione indigena che vive principalmente nelle Ande centrali: gli Aymara. Per questo popolo la terra oggetto dell'investimento era uno spazio sacro.

³⁶⁷ *Bear Creek Mining Corp. v. Peru*, Award, ICSID ARB/14/21, Award 30 November 2017, para 347.

contrario, ne subirebbero gli effetti negativi. Proseguendo con la loro argomentazione hanno però evidenziato come

*“The Convention adopts principles on how community consultations should be undertaken, but does not impose an obligation of result. It does not grant communities veto power over a project”*³⁶⁸

e quindi non resta altro che constatare come l’investitore abbia effettivamente rispettato tutti i requisiti richiesti. Allo stesso tempo il Collegio ha accolto la posizione del ricorrente in merito all’espropriazione indiretta e ha dichiarato che il Perù dovrà risarcire i danni in maniera appropriata per il mancato investimento.

Ulteriore disputa che merita di essere considerata è quella tra *South American Silver Limited (SAS) v. Bolivia*³⁶⁹. La società ricorrente sosteneva di aver subito anche in questo caso un’espropriazione di dieci concessioni minerarie ottenute nei pressi del villaggio di Malku Khota, nella provincia boliviana di Potosí. Alla base della propria argomentazione la compagnia sosteneva che non fosse stata fatta alcuna pressione da parte della popolazione indigena per la nazionalizzazione del territorio ma che l’iniziativa derivasse esclusivamente da impulso statale. Nel difendersi lo Stato ha sostenuto che vi fosse una violazione dei diritti della popolazione indigena e che il ritiro della concessione si basasse su un interesse pubblico: la protezione dei diritti della popolazione indigena³⁷⁰. La Bolivia ha inoltre evidenziato come il luogo oggetto della disputa fosse considerato sacro per tale popolo e quindi per ristabilire l’ordine pubblico ha ritenuto non vi fosse altro mezzo che ritirare i permessi in precedenza accordati all’investitore.

³⁶⁸ La Convenzione qui considerata è la Convenzione n. 169 dell’Organizzazione internazionale per il lavoro (ILO) sui diritti dei popoli indigeni e tribali adottata il 27 giugno 1989 ed entrata in vigore il 5 settembre 1991, UNTS vol. 1650.

³⁶⁹ *South American Silver Limited v the Plurinational State of Bolivia* (hereafter *SAS v Bolivia*), PCA Case No. 2013-15, Award 22 November 2018. Cfr. V. VADI, *op. cit.*, in *The Inherent Rights Of Indigenous Peoples in International Law*, a cura di A. DI BLASE, V. VADI, 2020, pp. 220-221.

³⁷⁰ Cfr. *South American Silver Limited v the Plurinational State of Bolivia* (hereafter *SAS v Bolivia*), PCA Case No. 2013-15, *Claimant’s Statement of Claim and Memorial*, 24 September 2014, para 144.

In questa specifica controversia le due parti hanno contestato anche le norme di diritto internazionale da ritenere rilevanti al fine di decidere. Il ricorrente sosteneva dovesse prevalere l'Accordo bilaterale tra le parti come fonte primaria in quanto lo Stato ospite non aveva adeguatamente motivato l'eventuale preminenza dei diritti spettante alle comunità indigene. Quest'ultimo, al contrario, affermava che si dovessero tenere in considerazione tali diritti in quanto norme *erga omnes*.

Il Tribunale nella sua decisione ha dichiarato che il *BIT* fosse la principale base giuridica da applicare nella disputa ritenendolo preminente rispetto la legislazione boliviana che si potrà tenere in considerazione solo per verificare la legalità dell'investimento. È, inoltre, stata riconosciuta la natura illegale dell'espropriazione per mancanza dell'adeguata compensazione monetaria alla società.

Spostando l'attenzione dal tema dell'espropriazione ma rimanendo all'interno di dispute inerenti ad aspetti culturali emerge il contenzioso tra l'azienda *Parkerings* e la Lituania³⁷¹. Ciò che differenzia tale controversia dalle precedenti è il fatto che, in quest'ultimo caso, il centro storico di Vilnius - molto vicino al luogo in cui la compagnia avrebbe costruito un parcheggio dando forma al proprio investimento – era già prima di tale interesse della compagnia oggetto della Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale. A differenza degli altri attori quindi, in quest'occasione, l'investitore era ben consapevole della peculiarità della zona in cui era interessato a investire ancora prima di avviare l'operazione.

L'idea di realizzare un parcheggio nella zona del centro storico fu dello Stato e a dimostrazione di ciò vi è il fatto che venne lanciata una regolare gara d'appalto vinta dalla società *Parkerings*. Solo in un secondo momento, anche sulla spinta delle forti proteste della popolazione, il governo decise di non dare seguito a tale gara per via dell'eccessivo impatto del progetto sull'area UNESCO. In aggiunta al mancato adempimento del contratto la Repubblica individuò una diversa azienda

³⁷¹ *Parkerings – Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, 11 September 2007. Cfr. V. VADI, *op. cit.*, E. BARONCINI, *op. cit.* pp. 75-77; E. SARDINHA, *op.cit. pp.* 17-23.

per la costruzione di un parcheggio con caratteristiche molto più moderate e in linea con la specificità del luogo. Avendo perso una simile occasione economica la *Parkerings* avviò un contenzioso arbitrale all'ICSID sulla base dell'Accordo bilaterale sugli investimenti tra Lituania e Norvegia di inizio anni '90³⁷² di cui riteneva fosse stato violato il principio della nazione più favorita, corollario del più generale principio di non discriminazione.

Gli arbitri, in questo caso, hanno ampiamente considerato la Convenzione del 1972 sul patrimonio culturale citandola in maniera espressa, e discostandosi quindi dall'approccio tenuto nel caso riguardante il Costa Rica. Hanno affermato che non si potessero mettere a paragone i due progetti in quanto quello che è stato accettato in seconda battuta non presenta affatto delle caratteristiche simili al primo predisposto dalla *Parkerings*³⁷³ e a dimostrazione di ciò hanno anche fatto riferimento ai pareri negativi forniti a tale prospetto di parcheggio ricevuti dai dipartimenti statali che si occupano della preservazione del patrimonio culturale. Per tale motivo in questo caso si è deciso di dichiarare soccombente la parte attrice. Come evidenziato da Francioni³⁷⁴, in quest'occasione è stata sfruttata l'opportunità per introdurre le preoccupazioni legate a tematiche culturali all'interno degli obiettivi legittimi che uno Stato può perseguire, cosa che, letta alla luce degli attuali accordi dell'UE non sembra così tanto lontana dall'approccio attuale, anzi, ne sembra un chiaro segno di conferma.

Più vicini alla strada tracciata da tale pronuncia sono altri due casi, anch'essi risalenti al nuovo millennio.

Il primo coinvolge la società canadese *Glamis Gold* e gli Stati Uniti³⁷⁵; questi ultimi avevano previsto un complesso sistema giuridico dedicato alla tutela dei

³⁷² Cfr. *Agreement between the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Kingdom of Norway on the Promotion and Mutual Protection of Investments*, 16 agosto 1992 il cui testo è reperibile online <https://files.pca-cpa.org/pcadocs/bic/1.%20Investors/4.%20Legal%20Authorities/CA198.pdf>.

³⁷³ Cfr. *Parkerings – Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, paragrafo 394.

³⁷⁴ F. FRANCONI, *op. cit.* p.54.

³⁷⁵ *Glamis Gold Ltd. V United States of America*, ICSID Award, 8 June 2009. Cfr. E. BARONCINI, *op. cit.*, pp. 78-80 ; E. SARDINHA, *op. cit.*, pp. 19-20.; J.C. KAHN, *Striking NAFTA Gold: Glamis*

luoghi sacri di una tribù indiana, i *Quechan*, in piena coerenza con le disposizioni della già più volte citata Convenzione sul patrimonio culturale del '72. Il tutto nacque a seguito di alcuni atti adottati dallo Stato della California – con l'intenzione di proteggere il patrimonio culturale della propria tribù che rappresentava anche una minoranza – che avevano avuto come risultato quello di proibire alla società canadesi di avviare la propria attività di estrazione mineraria³⁷⁶. Sulla base dell'Accordo NAFTA³⁷⁷ che disciplinava i rapporti tra le parti la società canadese richiese l'intervento del Tribunale arbitrale perché valutasse se vi fosse, a detta sua, un caso di espropriazione indiretta e la conseguente violazione dell'Accordo. La parte lamentò inoltre come, richiederle di riempire nuovamente i buchi creati con l'attività di estrazione palesasse una misura antieconomica e contraria al trattamento giusto ed equo.

Gli arbitri decisero di respingere il ricorso della parte attrice sottolineando come i provvedimenti californiani non fossero realmente in grado di dare vita ad un'espropriazione di tipo indiretto; inoltre sposò la posizione degli USA nella parte in cui evidenziavano come con l'estrazione si sarebbe perduto per sempre il paesaggio sacro alla popolazione *Quechan* intaccandone il patrimonio culturale. Ancora una volta, per far valere gli aspetti culturali, fu espressamente effettuato un richiamo alla *WHC* che permise di sottolineare come gli Stati firmatari hanno l'obbligo di preservare il loro patrimonio culturale a prescindere dall'iscrizione nella lista UNESCO.

Advances Investor-State Arbitration, in *Fordham International Law Journal*, 2009, pp. 101-155; E. OBADIA, *Introductory Note to NAFTA/UNCITRAL: Glamis Gold Ltd. V. United States*, in *International Legal Materials*, 2009, pp. 1035-1037; M.C. RYAN, *Glamis Gold Ltd. v The United States and the Fair and Equitable Treatment Standard*, in *McGill Law Journal*, 2011, pp. 919- 958; S.W. SCHILL, *Glamis Gold Ltd. v. United States, NAFTA Chapter 11 Arbitral Tribunal, June 8, 2009*, in *American Journal of International Law*, 2010, pp. 253-259; E. WHITSITT, D. VIS-DUNBAR, *Glamis Gold Ltd. v. United States of America: Tribunal sets a high bar for establishing breach of "Fair and Equitable Treatment" under NAFTA*, in *Investment Treaty News*, 14 July 2009.

³⁷⁶ L'intricata questione, anche per via della struttura confederale degli USA, aveva portato in un primo momento alla concessione dell'autorizzazione a estrarre minerali con il solo obbligo di provvedere al riempimento della zona al termine dell'attività.

³⁷⁷ Si tratta a del North American Free Trade Agreement, l'Accordo nordamericano per il libero scambio tra Canada, Messico e Stati Uniti firmato il 17 dicembre 1992 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1994 (in *International Legal Materials*, 1993, pp. 289 ss.).

Con questo lodo è stato ribadito il principio che se lo Stato ospite è parte di una Convenzione UNESCO rilevante per la tematica trattata essa sarà considerata altrettanto centrale dai tribunali arbitrali per l'interpretazione e applicazione dell'Accordo internazionale sugli investimenti³⁷⁸.

Volendo giungere allo studio di una disputa più recente emerge quella che ha visto come protagonisti un imprenditore britannico, Gosling, e la Repubblica di Mauritius³⁷⁹. In questo caso il ricorrente lamentava l'impedimento da parte del governo della costruzione di *resort* turistici di lusso nella regione di Le Morne, in contrasto dell'Accordo Bilaterale tra Regno Unito e Mauritius sulla promozione e protezione degli investimenti risalente agli anni Ottanta³⁸⁰.

I fatti risalgono ad inizio anni Duemila quando, da un lato l'investitore decise di valutare la possibilità di acquisire un territorio per la creazione di villaggi turistici di lusso e dall'altro lo Stato avviava quanto necessario per far sì che Le Morne venisse inserita nella lista UNESCO³⁸¹.

Per via delle iniziative poste in essere dallo Stato africano per raggiungere quanto richiesto in sede UNESCO ed assicurarsi l'iscrizione nella suddetta lista, secondo l'imprenditore, erano stati violati diverse norme previste nell'Accordo

³⁷⁸ Cfr. E. SARDINHA, *op. cit.*, p. 20; E. BARONCINI, *op. cit.*, p. 80

³⁷⁹ *Thomas Gosling and others v Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32 Award; cfr. E. BARONCINI, *op. cit.*, pp. 80-84.

³⁸⁰ Si veda *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Mauritius for the Promotion and Protection of Investments*, firmato a Port Louis il 20 maggio 1986, ed entrato in vigore il 13 ottobre 1986 a seguito dello scambio degli strumenti di ratifica, in United Nations Treaty Series, 1988, Vol. 1505, pp. 63 ss.

³⁸¹ Peculiarità di questo territorio è il fatto che, proprio in tale località si rifugiarono nei secoli passati coloro che volevano sfuggire alla schiavitù. Emerge nello specifico un episodio risalente al 1835 quando a seguito dell'abolizione della schiavitù inglese un gruppo di soldati di tale Paese fu incaricato di portare la notizia della libertà ottenuta alla popolazione africana che era fuggita. Tuttavia, per un tragico errore gli autoctoni vedendo arrivare l'esercito britannico – senza sapere dell'ottenuta libertà – pensarono di suicidarsi gettandosi dal promontorio per non essere nuovamente catturati. Cfr. E. Baroncini, *op. cit.*, p. 81; ancora, si veda il dossier della Repubblica delle Mauritius preparato per la candidatura all'iscrizione nella lista UNESCO: *The Le Morne Cultural Landscape – Application for Inscription on the World Heritage List*, Republic of Mauritius, 2007, p. 13ss. Reperibile al link <https://whc.unesco.org/uploads/nominations/1259.pdf>.

Il riconoscimento di tale sito non fu subitaneo, i primi due dossier predisposti dallo Stato vennero bocciati. Nonostante ciò nel frattempo a livello nazionale venne adottata una normativa grazie alla quale si istituì un fondo fiduciario con cui raccogliere il denaro per la promozione e conservazione di Le Morne. Solo nel 2008 si ebbe il formale inserimento del sito nella lista UNESCO.

bilaterale; nello specifico si ritenevano tali azioni in contrasto con il trattamento giusto ed equo, il principio di non discriminazione e l'espropriazione indiretta.

Gosling, per quanto riguarda quest'ultima tematica, sostenne di essere titolare dei diritti contrattuali di sviluppo a seguito della ricezione – fine dicembre 2005 – da parte dell'ufficio preposto di una lettera di intenti con cui veniva invitato a presentare alcuni documenti per ottenere il certificato di investimento. A tale lettera, che prevedeva una scadenza di sei mesi, per l'invio della documentazione l'imprenditore non rispose nei termini e, pertanto, non fu mai emanato il certificato in questione.

Gli arbitri, durante l'analisi della documentazione rilevarono che emergeva – senza alcun dubbio – dalla lettera inviata all'investitore che l'ufficio africano non fosse responsabile per la mancata implementazione del progetto a causa dell'assenza del certificato di investimento³⁸². Hanno inoltre statuito che l'iscrizione del sito nella lista UNESCO fosse l'interesse preminente dello Stato e che questo abbia agito in maniera palese in merito a tale sua volontà. L'imprenditore non può quindi sostenere di non essere a conoscenza di una simile situazione³⁸³. Ritenendo che la lettera d'intenti richiamata da parte attrice nella realtà dei fatti non abbia dato vita al diritto reclamato dall'imprenditore il Tribunale ha escluso si potesse ricadere nella casistica dell'espropriazione indiretta.

Per quanto riguarda, invece, la violazione del trattamento giusto ed equo che – sempre a detta di Gosling – era stata causata con la modifica dei parametri di edificabilità dei terreni vicino all'area di interesse gli arbitri hanno rilevato come il comportamento statale sia stato guidato da trasparenza e collaborazione, prevedendo anche incontri con gli investitori che quindi non potevano, in un secondo momento, utilizzare un simile argomento³⁸⁴.

³⁸² Cfr. *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 229.

³⁸³ Inoltre, come evidenzia Baroncini nel suo studio, il governo già durante le riunioni con gli investitori aveva reso nota l'intenzione di candidare il luogo come sito UNESCO; cfr. E. BARONCINI, *op. cit.*, p. 83.

³⁸⁴ Si veda *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 250.

In ultima battuta, anche la tesi sulla discriminazione rispetto agli altri investitori della zona non venne accolta. In questo caso la parte attrice sosteneva di aver subito una discriminazione in merito al calcolo del *quantum* dell'indennizzo proposto dallo Stato; rispetto ad altri investitori della zona aveva ricevuto una proposta più bassa. Tuttavia, anche in questo caso la tesi non fu accolta, anzi gli arbitri evidenziarono nuovamente la correttezza del comportamento statale che aveva previsto indennizzi differenti in base ai terreni coinvolti³⁸⁵.

Manifestazione dell'espansione dei diritti garantiti sul piano culturale sono anche altre dispute che nel corso degli ultimi anni hanno coinvolto le popolazioni indigene.

In merito è bene citare *Burlington v. The Republic of Ecuador*³⁸⁶ per la quale venne in rilievo il Trattato bilaterale dei primi anni Novanta tra Ecuador e USA sulla base del quale il ricorrente aveva lamentato il mancato supporto da parte dello Stato ospite – e quindi dell'Ecuador – nei confronti dell'investitore che si era trovato a scontrarsi con la comunità indigena locale che si opponeva duramente ad alcune operazioni sugli idrocarburi oggetto dell'investimento. Dovendosi pronunciare anche in merito alla propria competenza gli arbitri hanno evidenziato come la Repubblica dell'Ecuador abbia messo in atto tutti gli sforzi necessari per individuare un compromesso che permettesse di bilanciare sia gli interessi delle popolazioni indigene sia quelli dell'investitore straniero³⁸⁷.

Una simile sensibilità in merito alle questioni legate a tematiche culturali – nello specifico indigene – non è sempre stata garantita dal sistema di arbitrato. Emblematico del mancato riconoscimento del popolo indigeno è stato il caso *Grand*

³⁸⁵ Era stata fatta una distinzione tra terreni edificabili e non edificabili a seguito della quale il Tribunale sottolineò come non fosse possibile ritenere che vi fossero le stesse circostanze tra gli altri imprenditori e Gosling negando la necessità di prevedere quindi lo stesso trattamento.

³⁸⁶ *Burlington Resources Inc. v. Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/08/5 (formerly *Burlington Resources Inc. and others v. Republic of Ecuador and Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PetroEcuador)*), Decision on Jurisdiction, 2 June 2010.

³⁸⁷ Cfr. para. 298 della decisione sulla giurisdizione richiamata nella nota precedente. Cfr. P. ACCONCI, *The Safeguard of Indigenous Peoples within International and EU Law on Investment. An overview*, In *The Inherent Rights Of Indigenous Peoples In International Law*, a cura di A. DI BLASE, V. VADI, 2020, pp. 253-277.

*River Enterprises Six Nations Limited and Others v. The United States*³⁸⁸. In tale controversia era emersa l'origine indigena degli investitori i quali ritenevano di dover – proprio per tale loro peculiarità – essere destinatari di un trattamento specifico nel quadro del più generale Accordo NAFTA. Secondo il Tribunale, però, il fatto di appartenere a popolazioni indigene doveva essere certamente preso in considerazione per avere un quadro contestuale della vicenda ma non comportava un rilievo di tipo giuridico sulla stessa³⁸⁹.

In linea generale, un primo passo verso la migliore tutela delle prerogative di popoli indigene è stata la possibilità di presentare *amicus curiae*³⁹⁰ – strumento che garantisce una maggiore trasparenza al sistema nel suo complesso – ritenuto utilizzabile anche da parte di organizzazioni non governative con lo scopo di tutelare i diritti di questa particolare porzione di popolazione. Una simile occasione è stata colta – almeno in via potenziale – in due dispute che hanno coinvolto lo Stato dello Zimbabwe³⁹¹.

Secondo le organizzazioni non governative che hanno presentato le memorie le ONG erano giustificate da un interesse legittimo - in quanto portatrici d'identità culturale intrinsecamente collegata con la propria terra natale - che avrebbe potuto

³⁸⁸ *Grand River Enterprises Six Nations Limited and Others v. The United States*, NAFTA/UNCITRAL Arbitration, Award 12 January 2011.

³⁸⁹ Cfr. *Grand River Enterprises Six Nations Limited and Others v. The United States*, NAFTA/UNCITRAL Arbitration, Award 12 January 2011, para 211 all'interno del quale si evidenzia inoltre che pensare di dover consultare il singolo investitore in quanto indigeno andrebbe oltre quanto previsto dalla norma che dispone di dover garantire un simile trattamento alla comunità nel suo insieme: “[...] It would go well beyond any articulation of the indigenous consultation norm, as well as far beyond its conceptual foundations as understood by the Tribunal, to hold that the norm obliges consultations with individual investors such as Arthur Montour, who does not purport to have been endowed with authority to represent the First Nations communities of which he is a member in regard to the matters at hand [...]”.

³⁹⁰ Cfr. Il sito <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/icsiddocs/ICSID-Convention-Arbitration-Rules.aspx>. Inoltre sempre sul tema A. ANTONIETTI, *The 2006 Amendments to the ICSID Rules and Regulations and the Additional Facility Rules*, in *ICSID Review*, 2006 vol. 21, p. 427; P. ACCONCI, *op. cit. The Safeguard of Indigenous Peoples within International and EU Law on Investment*, p. 259.

³⁹¹ *Border Timbers Limited, Border Timbers International (Private) Limited, and Hangani Development Co. (Private) Limited v. The Republic of Zimbabwe*, ICSID Case No. ARB/10/25, riunito poi con *Bernhard von Pezold and Others v. The Republic of Zimbabwe*, Arbitration Award 28 July 2015.

subire le conseguenze dalla decisione arbitrale così come lo stesso sarebbe potuto accadere per la comunità indigena nel suo complesso. Più nel dettaglio tali organizzazioni hanno sostenuto che

“[...] both Parties to these arbitrations incur shared responsibility vis-à-vis the indigenous communities who, it is asserted, have rights under international law in relation to lands on which the Claimants’ properties are located. In this regard, the Petitioners submit that international human rights law on indigenous peoples applies to these arbitrations in parallel to the relevant BITs and the ICSID Convention” (para 25).

Tuttavia, gli arbitri nel lodo hanno espressamente indicato che non è stato possibile ritenere che le organizzazioni in questione avessero dimostrato un adeguato interesse per la disputa in oggetto e di conseguenza hanno rigettato la loro memoria in qualità di *amicus curiae*. Più nel dettaglio il Tribunale ha affermato che quanto portato all’attenzione con queste memorie – e quindi una potenziale violazione dei diritti dei popoli indigeni – sia “*a matter outside of the scope of the dispute*”³⁹². Nonostante il risultato meno positivo di quanto preventivato dalle stesse risulta comunque un importante segnale l’aver preso in considerazione la posizione di tali ONG dimostrando quindi la potenziale flessibilità del sistema degli investimenti.

Anche il principio di trattamento giusto ed equo - cardine del settore degli investimenti - è venuto in rilievo per quanto riguarda i diritti delle popolazioni indigene. In questo caso è importante considerare la disputa *Crystallex vs Venezuela*³⁹³ in cui un’azienda canadese che aveva investito in uno dei più grandi

³⁹² Cfr. *Border Timbers Limited, Border Timbers International (Private) Limited, and Hangani Development Co. (Private) Limited v. The Republic of Zimbabwe*, ICSID Case No. ARB/10/25, riunito poi con *Bernhard von Pezold and Others v. The Republic of Zimbabwe*, Arbitration Award 28 July 2015, para 60.

³⁹³ V. VADI, *op. cit.*, in *The Inherent Rights Of Indigenous Peoples In International Law*, a cura di A. DI BLASE, V. VADI, 2020, pp. 203-252; V. VADI, *op. cit.*, *Cultural Heritage in International Economic Law*, p. 189ss.; *Crystallex Int’l Corp. v. Venezuela*, Award, ICSID ARB(AF)/11/2, Award 4 April 2016.

giacimenti d'oro ha sostenuto che il Venezuela avesse violato il principio di trattamento giusto ed equo così come gli standard di protezione e sicurezza.

A detta dell'investitore il fatto che lo Stato ospite avesse negato l'autorizzazione per l'utilizzo della miniera costituiva una violazione del diritto internazionale degli investimenti. Il Venezuela, per contro, sosteneva di aver agito in quel modo per preservare il proprio ambiente e la popolazione indigena della zona. Durante il procedimento è emerso come lo Stato non abbia mai sollevato simili preoccupazioni durante la fase pre-investimento e quindi abbia contribuito a creare una legittima aspettativa nell'investitore di una piena fruizione della miniera. In aggiunta a ciò la società aveva in ogni caso, sempre in questa fase iniziale, provveduto a tenere in considerazione le popolazioni indigene nonostante a detta dello Stato la cosa non sia stata fatta in maniera adeguata³⁹⁴.

La posizione degli arbitri ha sposato la tesi del ricorrente sostenendo che “[...] *that letter created a legitimate expectation in the Claimant that it had fulfilled all the conditions required to obtain the long-sought Permit*”. Pertanto, non ritenendo sufficiente il contenuto della lettera con cui il Venezuela aveva deciso di negare all'investitore il permesso di usare la miniera è risultato troppo vago e non sufficientemente chiaro per far sì che si potesse ritenere adeguato a tutelare eventuali diritti ambientali. Quindi, gli arbitri non hanno negato l'esistenza in capo al Venezuela del diritto di tutelare l'ambiente e la popolazione indigena nel complesso ma hanno ritenuto inadatti gli strumenti impiegati a causa della loro arbitrarietà.

Da quanto qui illustrato emerge come, da parte dei Tribunali arbitrali, vi sia stato un crescendo in merito alla tutela delle questioni legate alla tematica culturale, superando l'aspra critica secondo la quale, per definizione, essi sarebbero stati interessati ad appoggiare la posizione degli investitori a discapito di quella statale. Pertanto si delinea come la posizione degli investitori debba essere analizzata in

³⁹⁴ *Crystallex Int'l Corp. v. Venezuela*, Award, ICSID ARB(AF)/11/2, Award 4 April 2016, paras. 289 e 351.

maniera specifica, valutando anche la diligenza da questi messi in campo. Diviene essenziale quindi dimostrare di aver posto in essere le adeguate procedure per avviare un investimento con consapevolezza e con uno studio specifico della situazione dello Stato ospitante.

4. Conclusioni

Il presente capitolo ha evidenziato, in modo palese, come il tema dell'eccezione culturale, divenuto in seguito, diversità culturale si sia evoluto progressivamente fino a diventare di notevole rilevanza anche nel diritto internazionale dell'economia e negli accordi di ultima generazione dell'Unione europea.

Allo stesso tempo, però, si è notato come rimane evidente che, nel sistema internazionale degli scambi, gli obiettivi di liberalizzazione e rimozione delle barriere siano tuttora pilastri dell'intero assetto previsto, e, come questi ultimi siano stati, soprattutto di recente, oggetto di forti critiche alla luce della necessità di dare adeguato spazio anche ai cosiddetti *non-trade values*.

Durante l'analisi svolta nel capitolo si è constatato come, sin dall'Uruguay Round, la tematica culturale sia stata sede di importanti scontri tra due principali fazioni. Da un lato vi erano gli Stati – prevalentemente gli USA – che consideravano beni e servizi culturali come qualsiasi altro prodotto commerciale mentre dall'altro Canada e Francia si facevano portatori della posizione secondo cui questi fossero anche veicoli d'identità e valori e, anzi, che tale loro caratteristica dovesse prevalere su qualsiasi valutazione di stampo economico.

Non essendo stato possibile riuscire a risolvere tale divergenza in sede di Organizzazione mondiale del commercio la comunità internazionale si è attivata per trovare una sede alternativa di discussione. Da ciò sono stati avviati importanti gruppi di lavoro, soprattutto su spinta di quegli Stati che sostenevano la necessità di introdurre un'eccezione culturale nella scena internazionale, che sono poi stati utilizzati come base fondante per giungere allo strumento chiave in materia di

patrimonio culturale: la Convenzione UNESCO del 2005 con cui si tutela la diversità di espressioni culturali.

Chiaramente, un simile panorama ha influenzato anche l'azione posta in essere dall'Unione europea. Quest'ultima, sebbene la cultura non rientri all'interno delle sue competenze esclusive – come invece accade per la politica commerciale – è soggetta, in base all'art. 167 TFUE, all'obbligo di tenere in adeguata considerazione gli obiettivi culturali anche nell'attuazione delle politiche esterne che includono anche gli accordi commerciali. Anche da tale necessità deriva l'introduzione delle clausole culturali all'interno dei trattati di ultima generazione stipulati con i vari partner commerciali.

Tuttavia, pur pienamente consapevoli del ruolo della collaborazione internazionale, nel corso dell'analisi di quanto è stato introdotto in campo multilaterale, e nello specifico del GATT e del GATS è emersa l'inadeguatezza delle disposizioni in cui vi sono riferimenti culturali, si pensi ad esempio alle eccezioni previste all'art. XX lett. a) e lett. f) del GATT³⁹⁵, a prevedere adeguata protezione ai prodotti culturali. La portata limitata e la difficoltà per le parti che intendano ricorrere a tali meccanismi ha reso evidente la necessità – divenuta sempre più concreta a seguito della crisi generale del sistema degli scambi – di gestire diversamente la questione. Ed è in quest'ottica che si è rivelata essenziale la già citata Convenzione UNESCO del 2005, fortemente voluta anche dall'UE, e grazie alla quale si è riconosciuto il doppio valore, sia economico sia culturale, di questi prodotti.

L'UE, nella sua veste di promotrice attiva della Convenzione, ha colto tale opportunità per riformulare la propria azione esterna, ricorrendo sempre più frequentemente a clausole specifiche negli accordi di partenariato economico, nei trattati di libero scambio e nei più recenti accordi di cooperazione rafforzata.

³⁹⁵ Come indicato nell'analisi svolta all'interno del capitolo tali lettere si riferiscono rispettivamente alle eccezioni giustificabili per motivi di morale pubblica e per proteggere tesori nazionali di valore storico, artistico o archeologico.

Ulteriore criticità emerge poi in relazione al divario tra gli Stati nella capacità di negoziare efficacemente eccezioni culturali. Mentre l'UE e il Canada hanno mostrato una chiara volontà politica e una solida architettura normativa per sostenere tali istanze, molti Paesi in via di sviluppo, pur condividendo l'esigenza di preservare la propria identità culturale, si trovano in condizioni di svantaggio per sostenere posizioni forti nei negoziati internazionali. La previsione di meccanismi di cooperazione, assistenza tecnica e trasferimento di competenze, già presente nella Convenzione UNESCO, dovrebbe essere rafforzata e resa operativa anche in sede di trattati bilaterali e multilaterali.

Non meno importante è la gestione degli investimenti esteri diretti che come è stato dimostrato possono avere delle ripercussioni anche su tematiche collegate alla cultura. Da questo punto di vista si deve evidenziare come nel corso degli anni sempre più lodi arbitrali hanno tenuto in considerazione questioni legate alla tematica culturale arrivando, in diverse occasioni, a confermare la responsabilità statale per la gestione non ottimale della tutela dei propri interessi.

Consapevoli della necessità di rafforzare le proprie prerogative nel campo degli investimenti gli Stati, e l'UE stessa, hanno sempre più spesso deciso di inserire all'interno dei propri *BITs* esplicite clausole che garantissero il *right to regulate* per salvaguardare interessi pubblici. Nei casi più avanzati, come in occasione degli Accordi con Canada, Giappone, Vietnam, tra le motivazioni a giustificazione di una simile iniziativa è stata esplicitamente inserita anche la preservazione della *cultural diversity*. Quest'ultima ha addirittura un grado ulteriore di tutela nell'Accordo con la Nuova Zelanda all'interno del quale è prevista un'esplicita protezione per la popolazione Māori a dimostrazione di quanto questa sia radicata nella società neozelandese.

In conclusione, emerge con forza la necessità di superare la storica dicotomia tra cultura e commercio, adottando un approccio integrato che riconosca la legittimità delle politiche pubbliche a tutela della diversità culturale nel contesto degli scambi globali. La cultura non può più essere considerata come un ambito

“eccezionale” o meramente residuale rispetto al commercio: essa rappresenta, al contrario, un fattore strutturale di sviluppo, identità e coesione sociale.

L’Unione europea, essendo sia membro del sistema OMC sia firmataria della Convenzione UNESCO, nonché grazie alla propria esperienza in materia di integrazione normativa, si trova in una posizione privilegiata per guidare questo processo. Per farlo, tuttavia, è necessario che la sua azione esterna sia accompagnata da una riflessione più matura sulla natura della cultura come bene comune all’umanità.

CAPITOLO III

L'INTRODUZIONE DEI PROTOCOLLI DI COOPERAZIONE CULTURALE NEGLI ACCORDI PREFERENZIALI DELL'UNIONE EUROPEA: SUCCESSO O FUMO NEGLI OCCHI?³⁹⁶

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. Il primo esempio di protocollo culturale: il protocollo con i Paesi del CARIFORUM 2.1 Analisi della struttura del protocollo 3. Il protocollo con la Repubblica di Corea 3.1 La struttura del protocollo: l'importante attenzione al settore audiovisivo 3.2 La proposta francese per i futuri negoziati 4. Il protocollo con l'America Centrale 4.1 Struttura e contenuto del protocollo con l'America Centrale 5. Conclusioni

1. Introduzione

I protocolli di cooperazione culturale sono strumenti introdotti solo in tempi recenti dall'Unione europea nei testi degli accordi preferenziali di ultima generazione, i cosiddetti PTAs (*Preferential Trade Agreements*)³⁹⁷. Questa terminologia indica quegli accordi secondo cui i diritti e i doveri in essi contenuti si applicano esclusivamente tra le parti e non sono soggetti al trattamento della

³⁹⁶ Larga parte di questo capitolo è stato ripreso dalle pubblicazioni dell'autore A. QUARTA, *I protocolli di cooperazione culturale negli Accordi Preferenziali dell'Unione europea*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 2024, volume 1, pp. 237 – 271 e A. QUARTA, *Cultural Cooperation Protocols in the Preferential Agreements of the European Union*, in *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, a cura di E. BARONCINI, F. CASOLARI, P. MANZINI, A. M. TANZI, G. TELLARINI con la collaborazione di A. QUARTA, 2025, BUP, pp. 521-536.

³⁹⁷ Per approfondire la definizione di *Preferential Trade Agreements* si faccia riferimento a quanto scritto da P. STOLL, J. XU, *Conflict of Jurisdiction: WTO and PTAs*, in A. TRUNK, M. FEDOROVA, A. ALIYEV (Editors), *Law of International Trade in the Region of the Caucasus, Central Asia and Russia – Public International Law, Private Law, Dispute Settlement*, Brill – Nijhoff, Leiden – Boston, 2022, pp. 312-322; Nel loro elaborato gli autori sottolineano come le terminologie, che spesso vengono utilizzate come fossero sinonimi, RTAs (*Regional Trade Agreements*) e FTAs (*Free Trade Agreements*) in realtà siano differenti sia tra loro sia rispetto ai PTAs. Infatti, RTAs dovrebbe più correttamente indicare gli accordi sottoscritti solo tra partner geograficamente limitrofi mentre FTAs indicherebbe il fatto che al loro interno non vi siano previste unioni doganali. Per analizzare gli accordi preferenziali dell'UE si veda anche G. ADINOLFI, *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2021.

nazione più favorita, regola generale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Questo articolo si prefigge di studiare gli unici esempi che ad oggi abbiamo di questi strumenti: il protocollo di cooperazione culturale inserito nell'accordo tra UE e i Paesi del CARIFORUM³⁹⁸ in quanto primo prototipo e antecedente l'adozione del Trattato di Lisbona, quello che si trova nell'accordo con la Repubblica di Corea³⁹⁹ che si caratterizza per i notevoli contrasti sorti nella società civile e quello contenuto nell'accordo con l'America Centrale⁴⁰⁰ ultimo esempio di questa pratica.

In generale si può affermare che l'introduzione di questa tipologia di protocolli si deve alla Convenzione UNESCO del 2005 sulla *protezione e promozione della*

³⁹⁸ Accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM da una parte e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altra, [2008] GU L 289/3. Protocollo III sulla cooperazione culturale [2008] GUUE L289/2938. Si veda la relativa Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008 relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2008/805/CE) [2008] GU L 289/I/2 del 30 ottobre 2008.

Il CARIFORUM, acronimo che identifica il Forum dei Caraibi, è composto da Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Repubblica Dominicana, Grenada, Guyana, Haiti, Giamaica, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Saint Kitts e Nevis, Suriname e Trinidad e Tobago. Haiti ha firmato l'accordo in analisi nel 2009 mentre Cuba, pur facendo parte del CARIFORUM, non ha preso parte ai negoziati e non è quindi incluso nel Trattato.

³⁹⁹ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri da una parte e la Repubblica di Corea dall'altra [2010], GUUE L217/6 (firmato il 6 ottobre 2010, applicazione provvisoria dal 1° gennaio 2011, entrato in vigore il 1° maggio 2015). Protocollo sulla cooperazione culturale [2011] GUUE L 127/1418. Questo accordo è stato firmato e applicato provvisoriamente nel territorio dell'UE a seguito della Decisione del Consiglio del 16 settembre 2010 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra (2011/265/UE) [2011] GUUE L 127/1 del 14 maggio 2011. Si veda la relativa Decisione (UE) 2015/2169 del Consiglio del 1° ottobre 2015 relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra [2015] GUUE L 307/2 del 25 novembre 2015.

⁴⁰⁰ Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale dall'altra [2012] GU 346/3. Protocollo sulla cooperazione culturale [2012] GU L 346/2622. Si veda la relativa Decisione (UE) 2012/734 del Consiglio del 25 giugno 2012 relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra, e all'applicazione provvisoria della parte IV dell'accordo relativa al commercio [2012] GU L 346/1 del 15 dicembre 2012; si veda inoltre la Decisione (UE) 2024/1156 del Consiglio del 12 aprile 2024 relativa alla conclusione dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America centrale, dall'altra GU L 2024/1156 del 17 aprile 2024.

*diversità delle espressioni culturali*⁴⁰¹. Con essa, infatti, è stato dato un chiaro segnale da parte dell'UE e di altri Paesi attenti alla policy culturale, come ad esempio il Canada, a tutta la Comunità internazionale. Da anni nel panorama internazionale la gestione di questa categoria di beni e servizi era fonte di accesi scontri tra i Paesi che preferivano porre in risalto il carattere economico di questi beni o servizi, tra cui in prima linea si trovano gli Stati Uniti, e i Paesi che al contrario evidenziavano gli aspetti più culturali come i già citati Stati membri dell'UE e il Canada. Per questo motivo, al fine di svolgere un'analisi completa di questi protocolli, terremo naturalmente in considerazione la Convenzione UNESCO appena citata.

Si procederà quindi per prima cosa ad analizzare nello specifico ciascuno dei tre esempi di protocolli culturali che, ad oggi, sono stati redatti dall'UE per poi procedere in un secondo momento a paragonarli tra loro in modo da trarre le dovute conclusioni su come siano stati gestiti nelle varie fasi precedenti e successive all'adozione e valutando quali aspetti si potrebbero implementare.

2. Il primo esempio di protocollo culturale: il protocollo con i Paesi del CARIFORUM

Il primo protocollo di cooperazione culturale⁴⁰² risale al 2008 e, come si accennava nell'introduzione, è precedente al Trattato di Lisbona e quindi negoziato

⁴⁰¹ Per quanto riguarda l'UE si veda la relativa Decisione del Consiglio del 18 maggio 2006 relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali [2006] GU L 201/15 del 25 luglio 2006.

⁴⁰² Su questi strumenti pattizi cfr. in particolare M. CHOCHORELOU, *The European Identity in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than Cultural Objectives?* In *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2019, pp. 236-239; F. FIORENTINI, *Cultural Heritage in the EU Trade Agreements: Current Trends in a Controversial Relationship*, in *Cultural Heritage in the European Union. A Critical Inquiry into Law and Policy*, a cura di A. JAKUBOWSKI, K. HAUSLER, e F. FIORENTINI, Brill, 2019, pp. 184-212; B. GARNER, *Towards a European Strategy on Culture and Development. Learning from the CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement*, in *Politique Européenne*, 2017, vol. 2, n. 56, pp. 146-168; J. LOISEN, *Relations through Protocols on Cultural Cooperation: fostering or Faltering Cultural Diversity?* in *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, a cura di K. DONDEERS, C. PAUWELS, J. LOISEN, 2014, pp. 509-525; E. PSYCHOGIOPOULOU, *The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade: Exploring an Interface*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, volume 41, issue 1, pp. 65-86; S. P. SILVA, *Monitoring the Implementation & Results of the CARIFORUM – EU EPA AGREEMENT*, Final Report, 2014; C.

dall'allora Comunità europea. Tale strumento è frutto di una prima ricerca di individuare un quadro giuridico pattizio di collaborazione sulla cultura ed è stato utilizzato come modello per il successivo protocollo con la Corea del Sud.

Per svolgere un'analisi completa è necessario ripercorrere le relazioni tra l'Unione europea e i Paesi del CARIFORUM. Il rapporto tra UE e Paesi Caraibici risale a fine anni '50 quando già con il Trattato di Roma del 1957 erano state previste alcune misure per lo sviluppo economico e sociale di questi Stati. Essenziale nella previsione di quest'intervento è stata la Francia che, in quanto ex Stato colonizzatore, ha da sempre avuto un forte interesse a mantenere proficue relazioni con tale gruppo di Paesi. A tale scopo quest'ultima ha condizionato la sua partecipazione alla nascente Comunità economica alla creazione di una forma di partenariato con i Paesi Caraibici.

Le trattative tra la CE e questi Stati avevano, e ancora oggi hanno, una dimensione più ampia.

Infatti, non erano coinvolti solo Stati del CARIFORUM ma, più in generale, quelli parte dell'ACP⁴⁰³. La base giuridica su cui si fondavano tali relazioni era quella prevista dalle due Convenzioni di Yaoundé⁴⁰⁴, introdotte nel periodo 1963-

SOUYRI-DESROSIER, *EU protocols on cultural cooperation. An attempt to promote and implement the CDCE within the framework of bilateral trade negotiations*, In *Cultural Diversity in International Law. The effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, a cura di L. RICHIERI HANANIA, 2014, pp. 209–224; E. DOS SANTOS-DUISENBERG, *op. cit.* pp. 383-386; X. TROUSSARD, V. PANIS-CENDROWICZ e J. GUERRIER, *op.cit.*, pp. 436-455.

⁴⁰³ Per un approfondimento sulle passate relazioni tra UE e ACP si vedano N. KEIJZER, M. NEGRE *Outsourcing a partnership? Assessing ACP–EU cooperation under the Cotonou Partnership Agreement*, in *South African Journal of International Affairs*, 2014, Vol. 21, NO. 2, pp. 279-296; G. VASSALLI, J. A. TABORDA, T. GUARNIZO USECHE, *La cooperazione tra Unione europea e America Latina 2007-2013*, in *IL POLITICO* (Univ. Pavia, Italy), 2014, anno LXXIX, n. 2, pp. 148-167; P. SUTTON, *The European Union and the Caribbean Region: Situating the Caribbean Overseas Countries and Territories*, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 2012, Vol. n. 93, pp. 79-94; M. CARBONE, *Common and intersecting interests: EU-Caribbean relations and the post-Cotonou EU-ACP partnership*, in *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, 2020, Vol. 109, NO. 5, pp. 526–541.

⁴⁰⁴ Convenzione di associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, firmata a Yaoundé il 20 luglio 1963, GU 93 dell'11.6.1964, pagg. 1431–1457 e Decisione del Consiglio (64/345/CEE), del 5 novembre 1963, per la conclusione della Convenzione di associazione fra la Comunità Economica Europea e gli Stati africani e malgascio associati a detta Comunità, GU 93 dell'11.6.1964, pagg. 1429–1430. Si veda anche Convenzione di

1968 e 1969-1974. Con esse la CEE diede avvio alle iniziative di supporto e sostegno dei Paesi, a quell'epoca indipendenti, così da non perdere i legami sino ad allora creati. Pochi anni dopo però, anche sulla spinta dell'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, si decise di intervenire nuovamente e si introdusse la Convenzione di Lomé⁴⁰⁵ del 1975; con questo strumento si creò non solo un regime preferenziale ma fu previsto anche che non vi fosse reciprocità tra le due parti.

Inoltre, la situazione non era esente da ulteriori criticità; tra queste di enorme rilievo era il fatto che fosse necessario risolvere il conflitto con il regime internazionale previsto dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC); infatti secondo tale disciplina era essenziale avere reciprocità nel trattamento tra le parti. Per risolvere la situazione si decise di intervenire nuovamente nella relazione tra CEE e ACP e si introdusse, nel 2000, l'Accordo di Cotonou⁴⁰⁶ rimasto in vigore fino a fine giugno del 2023. Nel luglio 2023, infatti, il Consiglio ha dato il via libera per la firma del nuovo Trattato, l'Accordo di Samoa⁴⁰⁷, siglato sotto la presidenza

associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, firmata a Yaoundé il 29 luglio 1969, GU L 282 del 28.12.1970, pagg. 2-30 e la relativa Decisione del Consiglio (70/539/CEE), del 29 settembre 1970, relativa alla conclusione della Convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, GU L 282 del 28.12.1970, pagg. 1-1.

⁴⁰⁵ Convenzione ACP-CEE di Lomé GU L 25 del 30.1.1976 pp. 2-40 e relativo Regolamento (CEE) n. 199/76 del Consiglio, del 30 gennaio 1976, relativo alla conclusione della convenzione ACP-CEE di Lomé GU L 25 del 30.1.1976, pagg. 1-1.

⁴⁰⁶ Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 317 del 15.12.2000, pagg. 3-353. Si veda anche la Decisione 2003/159/CE del Consiglio, del 19 dicembre 2002, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000. Per le successive modifiche si faccia riferimento alla Decisione del Consiglio (2005/599/CE) del 21 giugno 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 209 dell'11.8.2005, pagg. 26-64 e alla Decisione del Consiglio 2010/614/UE, del 14 giugno 2010, relativa alla posizione che l'Unione europea deve adottare in sede di Consiglio dei ministri ACP-UE riguardo alle misure transitorie applicabili dalla data di firma alla data di entrata in vigore dell'accordo che modifica per la seconda volta l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, GU L 269 del 13.10.2010, pagg. 1-4.

⁴⁰⁷ Accordo di partenariato tra L'unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, GU L 2023/2862,

spagnola e che prevede sia una base comune sia tre protocolli regionali mirati a soddisfare le esigenze delle tre regioni, quella africana, la caraibica e i Paesi del Pacifico.

Tra i principi alla base dell'Accordo di Cotonou, testo di riferimento nel periodo in cui si negoziava l'Accordo di partenariato economico del 2008, vi era la parità dei partner dell'accordo, in pieno rispetto delle norme internazionali dell'OMC; una stretta cooperazione non solo a livello governativo ma anche tra autorità locali, società civile e settore privato di entrambe le parti. Non meno importante era la creazione di istituzioni congiunte, basti pensare al Consiglio dei ministri ACP-Unione che aveva il compito di adottare le linee guida politiche e decidere sulle questioni inerenti all'attuazione dell'Accordo o al Comitato ministeriale misto ACP-Unione per il commercio previsto per monitorare le negoziazioni degli accordi di partenariato economico, si tratta di organi essenziali per rendere più efficace quest'importante collaborazione.

Pur restando la base giuridica di riferimento anche quest'ultimo Trattato non sarà esente da alcune revisioni⁴⁰⁸; ed è proprio grazie a queste ultime che si svilupperà in maniera sempre più decisa una cooperazione di tipo regionale all'interno degli Stati ACP⁴⁰⁹.

I Paesi del CARIFORUM, consapevoli dell'importanza degli accordi commerciali, erano decisi a concludere un nuovo accordo che fosse in linea con le

28.12.2023, e Decisione del Consiglio (UE) 2023/2861, del 20 luglio 2023, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, GU L 2023/2861, 28.12.2023, pp. 1-3.

⁴⁰⁸ Si tratta di uno strumento sottoposto a revisione nel 2005, nel 2010 e da ultimo nel 2017. Quest'ultima modifica si è concentrata sulle recenti sfide della Comunità internazionale tra le quali si possono citare a titolo esemplificativo la sicurezza alimentare, i cambiamenti climatici, e più in generale gli obiettivi di sviluppo sostenibile introdotti con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Per ulteriori approfondimenti si veda il sito ufficiale <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/cotonou-agreement.html>

⁴⁰⁹ Per approfondire il tema si veda M. CARBONE, *op. cit.*, in cui l'autore ripercorre gli sviluppi storici che hanno caratterizzato l'importante relazione tra le parti.

norme OMC e che allo stesso tempo permettesse di accrescere la propria economia in via di sviluppo⁴¹⁰.

È per via dell'implementazione dello sviluppo regionale che solo il CARIFORUM ha un accordo di partenariato economico con l'UE al cui interno, in aggiunta, troviamo il protocollo culturale.

La sua introduzione, successiva anche alla Convenzione UNESCO del 2005, testimonia come gli sforzi dell'UE in sede UNESCO non siano solo limitati all'adozione di questo strumento ma che siano diretti anche alle fasi successive, tra cui quella di diffusione ed implementazione⁴¹¹.

Aver previsto in maniera specifica disposizioni sullo sviluppo di tematiche culturali in un accordo commerciale è uno degli aspetti innovativi nelle relazioni tra quello che viene considerato il Nord del mondo (e quindi la parte più ricca rappresentata dall'Unione europea) e il Sud (nello specifico gli Stati considerati più poveri per via della loro arretratezza nello sviluppo). L'importanza della connessione tra commercio e cultura è stata, ancora una volta, rimarcata dall'UNESCO e dall'UE. Infatti, come emerge dalle dichiarazioni di Walter Zampieri, a capo della Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, inserite in uno studio UNESCO pubblicato nel 2019⁴¹²

“Agreements, such as the Protocol on Cultural Cooperation attached to the Economic Partnership Agreement between the EU and CARIFORUM, have played an important role in driving the ratification process for the 2005 UNESCO

⁴¹⁰ Per approfondire le ragioni che hanno portato all'introduzione di questo Accordo e alle motivazioni si veda R. BERNAL, *CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement Negotiations: Why and How*, in *Journal of Eastern Caribbean Studies*, 2008, Vol. 33 No. 2, pp. 1-21.

⁴¹¹ Si confronti quanto sostenuto da L. RICHIERI HANANIA, H. RUIZ FABI, *European Media Policy and Cultural Diversity at the International Level: The EU's Role in Fostering the Implementation of the 2005 UNESCO Convention*, in *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, a cura di K. DONNERS, C. PAUWELS, J. LOISEN, 2014, pp. 493-509.

⁴¹² Per maggiori approfondimenti si veda lo studio condotto da M. BURRI, K. NURSE., *Culture in the CARIFORUM European Union Economic Partnership Agreement. Rebalancing trade flows between Europe and the Caribbean?*, e pubblicato dall'UNESCO nel 2019.

Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions [...].”

A negoziare per la CE è stata la Commissione che ha visto in questo accordo la possibilità di lanciare un segnale su scala globale, in particolare agli Stati Uniti, in merito al tema della cultura. Come si accennava nell'introduzione, gli Stati Uniti infatti sono sempre stati, e tutt'ora continuano ad essere, un importante Paese che vorrebbe far prevalere il carattere economico di beni e servizi culturali rispetto a quello culturale su cui invece fanno leva alcuni Stati membri dell'UE e quest'ultima in generale per tentare di contrastare la rapida diffusione degli USA in settori chiave, tra i quali è importante citare quello cinematografico.

È la stessa Direzione Generale del Commercio presso la Commissione a dichiarare apertamente che l'inclusione del protocollo culturale nell'accordo di partenariato economico è stata prevista per riuscire a implementare quanto prima la Convenzione UNESCO e con la speranza che questo possa essere un esempio da seguire per le future relazioni con altri Paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Analizzando il testo dell'Accordo emerge una notevole discrepanza tra quanto previsto nel protocollo culturale e quanto, invece, si prevede nella parte dedicata al commercio. Infatti, si può notare come, in linea generale, le norme sulla liberalizzazione degli scambi siano molto dettagliate; al contrario la disciplina legata agli aspetti culturali è più cauta e dunque di natura programmatica. Quest'ultima affermazione però non è valida per il settore audiovisivo. In questo caso, infatti, si tratta di un ambito che, per quanto legato alla tematica culturale, ha delle forti componenti commerciali. È il settore in cui l'UE e in generale il continente europeo sente la pressione della sfida con le grandi e famose industrie statunitensi (basti pensare a Hollywood e all'importante ruolo che riveste nel panorama mondiale).

Dal canto loro i negoziatori dei Paesi del CARIFORUM hanno apertamente qualificato questo il protocollo come una concessione senza precedenti da parte

dell'UE; pienamente consapevoli dell'importanza che può avere per le industrie culturali locali.

2.1 Analisi della struttura del protocollo

Dal punto di vista della struttura il protocollo si compone di nove articoli.

All'art.1 sono indicati il campo d'applicazione, gli obiettivi e le definizioni; si passa poi alla sezione 1, intitolata "Disposizioni orizzontali", che va dall'art. 2 all'art. 4 e si chiude con la sezione 2, che contiene le "Disposizioni settoriali", dall'art. 5 all'art. 9.

Il preambolo esordisce con un richiamo alla Convenzione UNESCO del 2005 e al fatto che ne vengono riconosciuti i principi e le definizioni in essa contenute.

È poi inserito un riferimento agli articoli 14, 15 e 16 di questo importante strumento internazionale pattizio. Si tratta di norme improntate alla cooperazione come dimostrano i loro testi; la prima disposizione richiamata e cioè l'art. 14 della Convenzione UNESCO del 2005 prevede nel dettaglio una cooperazione allo sviluppo che sia sostenibile e punti a diminuire la povertà, tenendo in considerazione le esigenze dei Paesi in via di sviluppo; l'art. 15 specifica le modalità di cooperazione e l'art. 16 invece prevede la possibilità di garantire un trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo.

Un'importante innovazione, rispetto al tradizionale approccio che l'UE ha mantenuto nel corso degli anni nella scena internazionale, risiede nel fatto che è istituita una cooperazione anche nel settore audiovisivo tra le due regioni. Il frutto della collaborazione, secondo quanto previsto dalle disposizioni, non è considerato un coprodotto bensì un vero e proprio prodotto europeo che, in quanto tale, può godere di tutti i benefici che la normativa europea prevede per i propri prodotti.

Altro aspetto centrale è inserito nella disposizione con cui si vuole proteggere la proprietà intellettuale dei Paesi del CARIFORUM all'interno dell'Europa; in questo caso però la disciplina è stata prevista direttamente all'interno dell'accordo economico, nello specifico nel Capo II, sezione II, e non nel protocollo culturale;

ne consegue quindi che queste norme non abbiano solamente un valore programmatico ma siano precettive.

Non deve poi essere sottovalutato il fatto che, in contemporanea alla negoziazione dell'Accordo, all'interno dei Paesi del CARIFORUM stesse nascendo la consapevolezza dell'enorme potenziale del settore culturale e quindi la necessità di avere un minimo di regolamentazione in materia. Allo stesso tempo è importante sottolineare che, per via del numero di Paesi che compongono il CARIFORUM, non è possibile avere uno sviluppo delle loro politiche pienamente coincidente, ci sono infatti Stati più avanzati e altri ancora molto carenti. Quindi le difficoltà nel gestire tale politica devono essere analizzate anche alla luce delle diverse situazioni presenti nei Paesi Caraibici.

Il testo del protocollo si apre stabilendo all'art. 1⁴¹³ che quanto previsto al suo interno non può pregiudicare il più generale quadro creato con il testo dell'Accordo, riferendosi anche all'esclusione del settore dei servizi audiovisivi dagli impegni di liberalizzazione assunti nel capitolo dedicato ai servizi. Ancora una volta si evidenzia come per la categoria dell'audiovisivo siano state adottate particolari attenzioni legate al fatto che da parte dell'UE vi sia un fronte compatto intenzionato a proteggerli perché considerati tra i principali veicoli dell'identità nazionale. Questa posizione dell'UE, adottata in generale nelle proprie relazioni internazionali, rimane ben salda anche in fase di negoziazione di accordi bilaterali.

L'impegno a garantire il trattamento preferenziale previsto dal già citato art. 16 della Convenzione UNESCO risulta in maniera chiara da diverse disposizioni del protocollo. L'art. 3, ad esempio, prevede un'obbligazione per le parti volta a facilitare, in linea con le rispettive legislazioni interne, l'ingresso e il soggiorno, sia pure temporaneo, nei loro territori di artisti e altri operatori della cultura originari dell'altra parte contraente. Questa disposizione è centrale perché introduce le condizioni necessarie per l'ingresso e il soggiorno temporaneo di artisti o

⁴¹³ Art. 1, par. 1: "Fatte salve le altre disposizioni dell'accordo, il presente protocollo istituisce il quadro nell'ambito del quale le parti cooperano al fine di agevolare gli scambi di attività, beni e servizi culturali, in particolare nel settore degli audiovisivi".

professionisti del settore per un periodo con una durata massima di 90 giorni nell'arco di 12 mesi.

Si tratta di una misura che deve essere analizzata facendo riferimento al titolo II "Investimenti, scambi di servizi e commercio elettronico" contenuto nel testo dell'Accordo, richiamato nel paragrafo 1 dell'art. 3. Non essendo possibile per diverse categorie di professionisti del settore culturale entrare e circolare nel territorio dell'altra parte contraente, sulla base di quanto previsto nel Titolo II del Trattato, si è previsto un articolo *ah hoc* nel protocollo per colmare il vuoto normativo che altrimenti ci sarebbe stato. La possibilità per i professionisti dei Paesi caraibici di entrare in Europa è senza dubbio una novità molto rilevante per la creazione di un quadro di collaborazione più forte e in grado di accrescere il rispetto delle reciproche culture.

L'importanza di ridurre il divario nel progresso tra i Paesi del CARIFORUM e l'UE è anche al centro dell'art. 4 in cui si prevede sia fornita assistenza tecnica per permettere agli Stati meno sviluppati di incrementare l'industria culturale e le politiche collegate.

La seconda parte del protocollo prevede alcune disposizioni settoriali tra le quali sicuramente spicca la disciplina per gli audiovisivi dell'art. 5. Questo articolo incoraggia i negoziati di nuovi accordi di coproduzione e l'implementazione di quelli già esistenti così come, tramite il paragrafo 2⁴¹⁴, sottolinea sia necessario facilitare l'accesso delle coproduzioni tra le parti dell'accordo nei rispettivi mercati anche attraverso il trattamento preferenziale.

Dal punto di vista prettamente europeo, grazie alla Direttiva 13/2010/UE⁴¹⁵ sui servizi di media audiovisivi, è previsto che le coproduzioni possano beneficiare

⁴¹⁴ Art. 5 par. 2: "Le parti e gli Stati del CARIFORUM firmatari agevolano, in conformità delle rispettive legislazioni, l'accesso ai rispettivi mercati di coproduzioni di uno o più produttori della parte CE e uno o più produttori degli Stati del CARIFORUM firmatari, tra l'altro mediante la concessione del trattamento preferenziale e, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 7 dell'accordo, offrendo sostegno mediante l'organizzazione di festival, seminari e iniziative analoghe [...]."

⁴¹⁵ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010 in GUUE L95/1 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di

delle quote a garanzia dei prodotti interamente europei. Quanto deciso all'interno della direttiva europea però non si può applicare a prodotti creati esclusivamente nei paesi del CARIFORUM perché questi per definizione non rientrano tra le coproduzioni ma restano prodotti di provenienza esclusiva degli Stati caraibici.

Il testo di questa direttiva è in parte diverso dalle altre due che l'hanno preceduta nel 1989 e 1997: la differenza risiede nella definizione che è data all'art. 1 di "opere europee"⁴¹⁶, definizione che è stata adattata⁴¹⁷ per contemplare le numerose sfide che coinvolgono l'UE nella cooperazione con i Paesi terzi, anche alla luce della Convenzione UNESCO più volte sopra richiamata.

È necessario poi considerare quali siano i requisiti richiesti perché una coproduzione risulti tale e possa entrare nel territorio europeo con le agevolazioni previste. Come si può notare da una lettura del testo dell'art. 5, par. 2, del Protocollo, si tratta di condizioni particolarmente stringenti e di difficile raggiungimento per Paesi, come quelli del CARIFORUM, ancora non pienamente sviluppati; si richiede infatti che la realizzazione delle opere sia fatta da imprese di uno Stato membro europeo o di uno Stato caraibico parte dell'Accordo, che gli amministratori delle imprese abbiano la cittadinanza in uno dei Paesi parte del Trattato e, ancora, che sia i contributi finanziari complessivi dei produttori europei sia quelli complessivi dei Paesi caraibici siano almeno del 20% e siano comunque entro l'80% del costo totale della produzione.

Questo schema di trattamento però non è reciproco. All'interno dei Paesi del CARIFORUM, infatti, non è previsto alcun meccanismo simile a quello europeo

media audiovisivi). Nel 2018 è stata poi introdotta la Direttiva 2018/1808/UE del Parlamento europeo e Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, in GUUE L303/39 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, la quale non ha però influito sulla precedente definizione data alla lettera n dell'art. 1.

⁴¹⁶ Direttiva 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.

⁴¹⁷ Nella già citata direttiva europea del 2010 sono state introdotte modifiche alla definizione di opere europee dell'art. 1, infatti, è stato inserito un espresso riferimento al settore audiovisivo.

per l'accesso delle coproduzioni e anche questo dimostra la difficoltà, non solo economica, per questi Paesi di sviluppare delle politiche attive in materia nonostante la consapevolezza dell'importanza del settore culturale per la loro economia.

Le restanti norme del protocollo sono in generale, come già detto, dotate di un valore prettamente programmatico e richiamano ad una generica collaborazione per facilitare gli scambi e i contatti nei numerosi settori culturali coinvolti. In questo modo si vuole intervenire in un settore importante senza pregiudicare in maniera eccessiva la possibilità per gli Stati di gestire le politiche e le misure inerenti a beni e servizi culturali.

Dovendo dare una lettura globale di questo protocollo una prima caratteristica che emerge è che si è deciso di prevedere una disciplina specifica per la cooperazione culturale; chiaramente essendo il primo protocollo in materia presenta ancora qualche lacuna o aspetto che potrebbe essere implementato. Ne è un esempio il fatto che, come sostenuto anche da Richieri Hanania⁴¹⁸, i negoziati di questo protocollo siano stati gestiti da esperti del settore commerciale essendo parte del generale Accordo economico.

Ancora, nonostante il diretto riferimento alla Convenzione UNESCO del 2005, quando si tratta di implementare il protocollo è stato previsto siano presi in considerazione istituzioni e meccanismi stabiliti nell'Accordo di partenariato economico. All'interno del testo generale sono stati inseriti come organi comuni alle due parti, secondo le disposizioni della Parte V, il Consiglio congiunto CARIFORUM-CE⁴¹⁹ incaricato di sorvegliare l'attuazione del presente accordo; i cui membri sono selezionati da un lato tra la Commissione europea e il Consiglio

⁴¹⁸ L'autrice, svolgendo un'approfondita analisi di questi importanti strumenti, sottolinea come sia possibile implementarne alcuni aspetti e cita in maniera esplicita il problema legato ai negoziatori coinvolti e alla loro mancata competenza in ambito culturale. Per ulteriori approfondimenti si faccia riferimento a L. RICHIERI HANANIA, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements – The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks*, in *Asian Journal of WTO & International Health and Policy*, Volume 7 n. 2, 2012, Society of International Economic Law (SIEL), Working Paper No. 2012/08.

⁴¹⁹ Come indicato all'art. 227 si tratta di un organo che si riunisce ad intervalli non superiori a due anni e che ha la responsabilità generale dell'attuazione dell'Accordo.

dell'UE e dall'altro tra i rappresentanti dei governi dei Paesi CARIFORUM come espressamente indicato dall'art. 228; uno specifico Comitato CARIFORUM-CE per il commercio e lo sviluppo, composto da funzionari di entrambe le parti, la cui disciplina è indicata all'art. 230, e che si occupa, tra le altre cose di vigilare sull'adeguata applicazione delle disposizioni dell'accordo in materia di scambi, di assistere il Consiglio congiunto sia in materia di scambi che di sviluppo e formula raccomandazioni sulla cooperazione commerciale sempre in tema di sviluppo⁴²⁰. Ancora, altra istituzione prevista al successivo articolo è il Comitato parlamentare CARIFORUM-CE in cui si riuniscono i membri delle rispettive assemblee legislative con il compito di scambiarsi le rispettive opinioni. Infine, l'ultimo articolo della Parte V istituisce il Comitato consultivo CARIFORUM-CE che ha il compito di assistere il Consiglio congiunto nella promozione del dialogo e della cooperazione tra i rappresentanti delle organizzazioni della società civile.

Nel protocollo non è presente alcun meccanismo che coinvolge esperti del settore culturale per far sì che esaminino gli scambi anche se si prevede un monitoraggio regolare in linea generale; tuttavia, data la peculiarità di tale tipologia di beni e servizi sarebbe stato opportuno prevedere organi specifici che potessero, grazie all'elevata competenza dei loro membri svolgere al meglio la funzione di monitoraggio. Se si considera inoltre che nel caso del settore agricolo e di quello doganale sono stati istituiti due peculiari sottocomitati non si vede perché lo stesso non potesse essere fatto anche nell'ambito culturale.

Ulteriore criticità è legata al fatto che, all'interno di questo specifico strumento, non vi sia alcuna previsione effettiva di un budget monetario da utilizzare per migliorare o implementare lo sviluppo di questo settore. È necessario però ricordare che ciò non sta a significare che da parte dell'UE non vi sia l'intenzione di intervenire anche economicamente, e lo dimostra il fatto che, come riportato sul sito ufficiale della Commissione europea, tra il 2014 e il 2020 l'UE ha erogato 346

⁴²⁰ Per avere un'analisi ancora più dettagliata dei compiti si faccia riferimento all'art. 230 commi 2, 3, 4.

milioni di euro nell'ambito del programma di cooperazione regionale. Sicuramente prevedere un fondo *ad hoc* permetterebbe di avere la certezza che tale somma sia spesa nel settore culturale ma allo stesso tempo l'enorme impegno, in questo caso economico, dell'UE dimostra senz'altro lo sforzo e la volontà di continuare a contribuire allo sviluppo e alla crescita del CARIFORUM e in generale dei Paesi ACP. Potrebbe essere considerato uno sforzo in quella direzione il fatto che il Fondo europeo di sviluppo (FES) nella sua decima edizione abbia previsto la possibilità di supportare la cultura all'interno dei Paesi ACP su più livelli, quello nazionale, regionale o quello che prevede il coinvolgimento di tutti questi Stati⁴²¹. Basti pensare che nel febbraio 2011 è stata lanciata una *call for proposals* chiamata "ACP Cultures+" in cui si prevedeva di considerare due tematiche: da un lato il settore cinematografico e audiovisivo e dall'altro tutto ciò che, pur facendo parte dell'area culturale, non ricadeva nel primo tema.

Nel 2011 il Centro europeo per la gestione delle politiche di sviluppo ha elaborato un *discussion paper*⁴²² contenente alcune riflessioni per implementare specificatamente le disposizioni culturali di tale Accordo. Secondo gli esperti che hanno redatto questo importante studio, l'aver previsto delle istituzioni specifiche, come quelle sopra richiamate, è essenziale per far sì che l'implementazione dell'Accordo sia effettiva. È stato però allo stesso tempo sottolineato da Sana Ouatchi, della DG dell'Istruzione, della Gioventù, dello Sport e della Cultura della Commissione Europea, che la Commissione, al tempo in cui era condotto tale studio, stava considerando di istituire un organismo di attuazione del protocollo. Nello specifico questo avrebbe avuto la forma di una *task force* o di un comitato di

⁴²¹ Inserito all'interno del sistema europeo tramite il Trattato di Roma del 1957 è lo strumento primario che l'UE ha previsto per aiutare i Paesi ACP a sviluppare l'economia. Dal 2021 la cooperazione con questi Stati è stata inclusa nel quadro finanziario pluriennale (2021-2027). Prima di allora però sono stati previsti ben 11 FES.

⁴²² Si tratta del *discussion paper Implementing cultural provisions of CARIFORUM-EU EPA. How do they benefit the Caribbean cultural sector?* Elaborato dal centro europeo per la gestione delle politiche di sviluppo all'interno del quale, anche grazie ad alcune interveniste e funzionari che lavorano presso le direzioni generali della Commissione sono state svolte interessanti riflessioni sulle modalità in cui implementare le disposizioni culturali del primo protocollo culturale adottato.

attuazione. Ad oggi però non si hanno notizie della sua creazione per cui si deve ritenere che la questione non sia andata in porto.

Volendo analizzare il *report* di implementazione⁴²³ è bene sottolineare che, da pagina 78 a pagina 80, vi è una breve analisi delle questioni culturali. In particolare è specificato che ben sei Paesi CARIFORUM (nello specifico Barbados, Repubblica Dominicana, Guyana, Santa Lucia, Suriname e Saint Vincent e Grenadine) hanno dichiarato di aver avviato con gli Stati membri dell'UE o con l'UE stessa iniziative per facilitare gli scambi di attività, beni e servizi culturali. Proseguendo oltre viene poi evidenziato che l'UE utilizza alcuni dei suoi fondi per rendere più semplice l'implementazione dell'EPA e di conseguenza quella del protocollo culturale.

Per concludere quindi possiamo affermare che il protocollo con i Paesi del CARIFORUM ha posto le basi per questo tipo di collaborazione, il fatto che nasca come uno sviluppo della politica commerciale,⁴²⁴ come già sottolineato, ne ha determinato, al momento, una portata limitata sotto il profilo della tutela e della cooperazione culturale. Ciò non toglie che, partendo da tali premesse, si potrebbe implementare questo strumento soprattutto in virtù dello sviluppo che nel frattempo ha coinvolto alcuni Stati caraibici. Bisogna inoltre tenere in considerazione il fatto che, appena introdotto questo importante Accordo, sulla scena internazionale si è presentata una notevole crisi economica che sicuramente ha avuto un forte impatto su entrambe le parti coinvolte ma non è difficile credere che, a farne maggiormente le spese, siano stati i Paesi caraibici. Superato tale periodo, anche grazie al sempre

⁴²³ Si faccia riferimento al documento *Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States: Implementation Report*, reperibile al link https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/70c80b60-97a9-4dc9-8af1-7638cfb406ab?p=1&n=10&sort=modified_DESC

⁴²⁴ Per approfondimenti si vedano M. CHOCHORELOU, *op cit*; S. FORMENTINI, L. IAPADRE, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: the Case of Audiovisual Services*, UNU-CRIS Working Papers, W-2007/4; J. LOISEN, *op cit*; L. RICHIERI HANANIA, *op cit.* nota 19; A. VLASSIS, *L'Unione europea, acteur international de la diversité Culturelle? Le protocole de coopération culturelle*, in *InaGlobal*, 2010.

maggiore impegno da parte sia dell'UE sia del CARIFORUM l'impatto dell'EPA, in linea generale, è aumentato sensibilmente.

3. Il protocollo con la Repubblica di Corea

Il secondo protocollo culturale risale al 2010 ed è stato inserito all'interno dell'Accordo di libero scambio con la Repubblica di Corea che è caratterizzato da non poche polemiche e criticità nel panorama europeo.

Anche in questo caso, per riuscire a cogliere del tutto le peculiarità di questo strumento è bene ricostruire in breve la relazioni tra UE e Corea del Sud. I rapporti tra questi due attori internazionali risalgono ad inizio 1960 e, nel corso degli anni, sono notevolmente incrementati.

Si è passati da una fase iniziale in cui le relazioni diplomatiche erano ai primi stadi ad un aumento considerevole degli scambi economici e commerciali anche grazie alle importantissime riforme attuate dalla Corea per aprire il mercato agli investimenti stranieri. Ciò ha portato l'UE ad essere, a fine anni '90, il maggior investitore nel Paese⁴²⁵.

L'Accordo qui in considerazione si inserisce all'interno di un panorama più ampio; ne è la dimostrazione che, prima della sua introduzione, erano comunque presenti altri trattati per regolare i rapporti tra le parti. Ne sono esempi l'Accordo quadro di commercio e cooperazione siglato nel '96⁴²⁶, l'Accordo di cooperazione

⁴²⁵ Per maggiori dettagli si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *La politica dell'Unione europea nei confronti della Repubblica di Corea*, Bruxelles, 09.12.1998 /* COM/98/0714 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51998DC0714&qid=1706191101697>

⁴²⁶ Si tratta dell'Accordo quadro di commercio e cooperazione concluso il 28 ottobre 1996 tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il governo della Repubblica di Corea dall'altra, entrato in vigore il 1 aprile 2001, ad oggi non più in vigore perché sostituito dall'Accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, concluso il 10 maggio 2010 ed entrato in vigore il 1 giugno 2014 a seguito di due decisioni; in particolare Decisione 2014/278/UE del Consiglio, del 12 maggio 2014, relativa alla conclusione dell'accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, ad esclusione delle questioni relative alla riammissione [GUUE L 145/1 del 16.5.2014] e la Decisione 2014/279/UE del Consiglio, del 12 maggio 2014, relativa alla conclusione dell'accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, per quanto riguarda le questioni relative alla riammissione [GUUE L 145/3 del 16.5.2014].

e reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale del '97⁴²⁷ e l'Accordo sulla cooperazione nelle attività concorrenziali del 2009⁴²⁸.

Consapevole del maggiore ruolo che questa Repubblica continua a sviluppare sulla scena internazionale, l'UE ha quindi deciso di siglare con essa un Accordo di libero scambio, come evidenziato da Psychogiopoulou⁴²⁹, si tratta del primo FTA con un partner asiatico.

Sin dalle fasi iniziali dei negoziati la Commissione ha deciso di utilizzare come testo base per il protocollo quello siglato, pochi anni prima, con i Paesi del CARIFORUM⁴³⁰.

Da parte degli esperti europei la notizia è stata accolta con diverse perplessità derivanti soprattutto dal fatto che il settore culturale sudcoreano non è paragonabile a quello dei Paesi caraibici; la Corea, infatti, è molto sviluppata nell'industria dell'audiovisivo e, nei negoziati di un importante accordo economico, è essenziale tenere la cosa in considerazione⁴³¹. Proprio tale aspetto è stato sottolineato dalle Coalizioni europee per la diversità culturale di Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna, Slovacchia, Svizzera e Inghilterra, guidate da Beat Santschi, Vice Presidente per l'Europea della

⁴²⁷ Accordo di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità europea e la Repubblica di Corea [GUCE L 121/14 del 13.5.1997] entrato in vigore il 1° maggio 1997 a seguito della Decisione 97/291/CE del Consiglio, del 26 aprile 1997, relativa alla conclusione dell'Accordo di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità europea e la Repubblica di Corea [GUUE L 121/13 del 13.5.1997].

⁴²⁸ Accordo tra la Comunità europea e il governo della Repubblica di Corea concernente la cooperazione in merito ad attività anticoncorrenziali GUUE L 202/36 del 4.8.2009 per cui è stata adottata la Decisione del Consiglio del 16 febbraio 2009 relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della Repubblica di Corea concernente la cooperazione in merito ad attività anticoncorrenziali [CGUE L 202/35 del 4.8.2009].

⁴²⁹ Ancora una volta si faccia riferimento a E. PSYCHOGIOPOULOU, *op. cit.*, pag. 74.

⁴³⁰ Per un'analisi più approfondita del protocollo con i Paesi del CARIFORUM si veda il paragrafo 2 di questo capitolo.

⁴³¹ Si veda F. FIORENTINI, *op. cit.*; B. DE WITTE, *The Value of Cultural Diversity in European Union Law*, in *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective*, a cura di H. SCHNEIDER, P. VAN DEN BOSSCHE, 2008, pp. 219-247, J. LOISEN, F. DE VILLE, *The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation: Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit?*, in *International Journal of Communication*, 2011, no. 5, pp. 254-271; PSYCHOGIOPOULOU E., *op. cit.*

Federazione internazionale delle coalizioni per la diversità culturale, in una lettera redatta all'allora Presidente della Commissione europea Barroso⁴³².

Il punto di vista di questi esperti è molto critico, da subito infatti sottolineano le loro preoccupazioni riguardo al ruolo marginale che è stato riservato per il settore culturale. I suggerimenti che scaturiscono dalla lettera inviata al Presidente Barroso riguardano il fatto che la Commissione dovrebbe inserire una specifica richiesta affinché la Corea ratifichi la Convenzione UNESCO sulla diversità culturale; sempre la Commissione dovrebbe poi effettuare studi approfonditi sul panorama coreano del settore culturale in generale e degli audiovisivi nello specifico e richiede inoltre che venga eliminata qualsiasi misura di trattamento preferenziale perché non richiesta dalla Convenzione appena citata per i Paesi già sviluppati tra i quali rientra la Corea. Si tratta di osservazioni condivise su larga scala nel panorama europeo, lo dimostra anche il fatto che gli Stati le cui coalizioni hanno partecipato alla redazione di questa lettera hanno un settore culturale ampiamente sviluppato, basti pensare, tra tutti, all'Italia e alla Francia.

Per via di queste preoccupazioni la Commissione europea ha cercato di introdurre alcune ulteriori garanzie anche se il testo finale dell'Accordo contiene comunque numerose previsioni sull'accesso al mercato nel settore audiovisivo. Il focus su questo settore è tale che nel capitolo relativo ai servizi è stabilito con le note agli articoli 7.4.1 (a) e 7.10 (c) che "l'esclusione dei servizi audiovisivi dall'ambito di applicazione della presente sezione fa salvi i diritti e gli obblighi derivanti dal protocollo sulla cooperazione culturale". Lo stesso concetto è poi stato rimarcato nel primo articolo del protocollo secondo cui l'esclusione dell'applicazione degli audiovisivi dal Capo 7 del Trattato non pregiudica in alcun modo diritti o obblighi che derivano dal protocollo culturale.

⁴³² Per i dettagli di quanto scritto all'interno della lettera si faccia riferimento a European Coalitions for Cultural Diversity, 'Comments on the Concept Paper on the draft Cultural Cooperation Protocol with Korea', 18 Marzo. 2009, reperibile al link <http://www.coalitionfrancaise.org/eng/wpcontent/uploads/2010/01/Barroso-Coree-18-03-09.pdf>.

Un ulteriore aspetto culturale si trova all'art. 15.10 dell'Accordo dove, nel paragrafo 3, è inserito espressamente l'impegno della Corea a ratificare la già citata Convenzione UNESCO come condizione per introdurre il protocollo culturale; è grazie a questa espressa statuizione che la Repubblica coreana ha deciso di assumersi l'impegno di entrare a far parte degli Stati che hanno aderito a questo importante strumento internazionale⁴³³.

Si tratta di un chiaro esempio di come da parte dei negoziatori europei vi sia stata l'intenzione di seguire anche quanto suggerito dalla lettera inviata al Presidente della Commissione da parte di Beat Santschi e della Federazione internazionale delle coalizioni per la diversità culturale da lui rappresentata.

3.1 La struttura del protocollo: l'importante attenzione al settore audiovisivo

Venendo ora alla struttura generale del protocollo, questo si compone di dieci articoli, suddivisi in più sezioni.

Per prima cosa si indicano, nell'art. 1, l'ambito di applicazione, gli obiettivi e le definizioni che sono alla base di tutta la disciplina del protocollo e che riprendono quanto previsto nel testo redatto con i Paesi caraibici. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione si chiarisce da subito che, salve le disposizioni generali dell'Accordo, il protocollo individua il quadro di cooperazione per agevolare scambi di beni e servizi culturali, anche nel settore audiovisivo.

L'esclusione del settore audiovisivo dal Capo 7 del Trattato, come accennato poc'anzi, in base al paragrafo 2 dell'art. 1 lascia invariati i diritti e gli obblighi che derivano da questo protocollo. Anche l'ultimo paragrafo dell'articolo è interessante; infatti con esso si specifica che alcuni termini, ad esempio diversità culturale, beni e servizi culturali e industrie culturali hanno il significato che è loro attribuito

⁴³³ Art. 15.10, par. 3: "In deroga ai paragrafi 2 e 5, le parti applicano il protocollo sulla cooperazione culturale a partire dal primo giorno del terzo mese seguente la data in cui la Corea ha depositato il suo strumento di ratifica della convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata a Parigi il 20 ottobre 2005 (di seguito «convenzione UNESCO») presso il segretariato dell'UNESCO a Parigi, a meno che la Corea abbia depositato il suo strumento di ratifica della convenzione UNESCO prima dello scambio di notifiche di cui ai paragrafi 2 o 5".

all'interno della Convenzione UNESCO 2005. Ancora una volta, quindi, ritorna ad avere un ruolo fondamentale questo strumento internazionale.

Si ha poi la sezione A sulle disposizioni orizzontali che include gli articoli da 2 a 4; la sezione B invece prevede le disposizioni settoriali ed è a sua volta divisa in sottosezione A sulle disposizioni relative alle opere audiovisive formata dagli artt. 5, 6 e 7 e sottosezione B sulla promozione dei settori culturali diversi da quello audiovisivo che include gli artt. 8, 9 e 10.

In merito alle ulteriori garanzie culturali introdotte in questo protocollo è bene menzionare sin da subito l'art. 3. In questa disposizione è prevista l'introduzione, sei mesi dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, di un Comitato per la cooperazione culturale composto da funzionari di entrambe le parti con una notevole esperienza in materia culturale. Il ruolo di questo Comitato è quello di implementare l'applicazione del protocollo e di gestire eventuali dispute in materia secondo quanto stabilito dagli artt. 3 e *3bis*.

Ad occuparsi della corretta applicazione di tale strumento sono anche quelli che, nel già citato art. 3, sono definiti gruppi consultivi. È stabilito che ciascuna parte possa prevedere uno o più gruppi di questo tipo composti, ancora una volta, da esperti del settore. Il Comitato per la cooperazione culturale può interpellarli ogni qualvolta lo ritenga opportuno per raggiungere una soluzione vantaggiosa per entrambe le parti.

È così stabilito all'art. 3 *bis* che, qualora dovessero sorgere delle questioni in tema culturale, il primo strumento a cui fare riferimento è la consultazione del Comitato per la cooperazione culturale.

Il testo del Trattato prevede la disciplina della consultazione all'art. 14.3, tale mezzo di risoluzione delle controversie⁴³⁴ rientra tra quelli definiti di soluzione pacifica delle controversie, così come indicato nell'art. 33 della Carta ONU, si tratta

⁴³⁴ I mezzi di risoluzione pacifici indicati dall'art. 33 della Carta ONU sono i negoziati, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziale, il ricorso ad organizzazioni o accordi regionali o, ancora, altri mezzi pacifici a scelta delle parti. Non si tratta di un elenco tassativo bensì di un elenco aperto.

di una disciplina che, ad oggi, fa parte del diritto consuetudinario. Nello specifico le consultazioni previste devono essere avviate tramite una richiesta scritta, con la specifica indicazione di quanto contestato e delle disposizioni dell'Accordo applicabili⁴³⁵; lo svolgimento si ha entro 30 giorni da tale richiesta e ha una durata totale di 30 giorni se non si decide di proseguire.

Nel caso non si riesca a giungere ad una soluzione soddisfacente si devono applicare le disposizioni del capo 14 dell'Accordo generale (Risoluzione delle controversie) con le modifiche inserite nell'art. 3 *bis* del protocollo; infatti il quest'ultimo individua alcune peculiarità indispensabili data la natura dei beni e servizi culturali. È quindi previsto che sia istituito un collegio arbitrale⁴³⁶ di 15 persone, con esperienza nel campo culturale, con il compito di risolvere eventuali controversie; per tale motivo ciascuna parte deve indicare 5 persone a cui se ne aggiungeranno ulteriori 5, in questo secondo caso non dovranno essere cittadini né dell'UE né della Repubblica di Corea.

Anche la procedura arbitrale, prevista in ipotesi di mancato successo delle consultazioni, rientra tra i mezzi di risoluzione alternativa delle controversie. Si tratta di modalità che consentono una soluzione per l'appunto differente da quella prettamente giudiziale. I motivi che risiedono dietro tale decisione possono essere svariati; solitamente però, quando si redige un accordo internazionale, è divenuta prassi prevedere tali metodi di risoluzione per garantire la miglior riuscita della composizione della lite. Con questi strumenti infatti, essendo previsti in maniera puntuale in base alle specifiche necessità, si riesce ad avere una maggiore accuratezza e riservatezza. Ne è una dimostrazione il fatto che, in questo specifico Accordo, siano stati previsti più collegi arbitrali in base alle questioni che potrebbero sorgere permettendo quindi la gestione della controversia da parte di

⁴³⁵ Tale procedura è indicata al comma 2 e seguenti dell'art. 14.3.

⁴³⁶ Per approfondire l'argomento si vedano *ex multis* J. MERRILLS, E. DE BRABANDERE, *Merrills' International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, 2022; Y. TANAKA, *The Peaceful Settlement of International Disputes*, Cambridge University Press, 2018; C. J. MENKEL-MEADOW, *Alternative Dispute Resolution*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2018; A. PELLET, *Peaceful Settlement of International Disputes*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2013.

arbitri che, senza dubbio, sono esperti del settore in cui sono chiamati a pronunciarsi.

A sottolineare, ancora una volta, come il campo culturale e quello commerciale siano autonomi è espressamente stabilito nel protocollo all'art. 3*bis* lettera d) che la parte attrice, quando la controversia riguarda materie del protocollo culturale, possa sospendere solo gli obblighi che derivano da esso mentre alla lettera e) che per le controversie non relative alle materie del protocollo non si possano sospendere gli obblighi derivanti da quest'ultimo.

Il successivo articolo si rifà in larga parte a quanto previsto a sua volta nel primo protocollo culturale per la mobilità degli esperti del settore. Infatti, anche in questo caso, è previsto uno sforzo per facilitare l'ingresso e il soggiorno degli operatori culturali che non possono beneficiare di quanto indicato nel capo relativo al commercio di servizi, stabilimento e commercio elettronico dell'Accordo. Si tratta della disciplina con cui si prevede la presenza temporanea di persone fisiche per motivi professionali individuata alla sezione D negli artt. 7.17-7.20. In questi articoli sono specificati i vari requisiti necessari per poter temporaneamente soggiornare all'interno dei Paesi firmatari dell'Accordo ma, considerato che alcune categorie professionali del settore culturale non rientrerebbero in tale ambito, è stata introdotta una specifica disciplina nel protocollo. È l'art. 4 del protocollo che indica al paragrafo 1 lettere a) e b) quali operatori culturali sono esclusi dalla disciplina generale dell'Accordo ma rientrano in quella del protocollo. Si tratta di “artisti, attori, tecnici e altri operatori della cultura originari dell'altra parte che partecipano alle riprese di opere cinematografiche o di programmi televisivi” (lettera a) e di artisti e altri operatori della cultura, quali artisti visivi, plastici e dello spettacolo, nonché istruttori, compositori, autori, fornitori di servizi di intrattenimento e altri operatori analoghi originari dell'altra parte che partecipano ad attività culturali come registrazioni musicali, o contribuiscono attivamente a manifestazioni culturali quali fiere letterarie, festival e altro, a condizione che rispettino alcuni ulteriori requisiti indicati sempre nella lettera b).

È poi stata introdotta nella sezione B “disposizioni settoriali”, sottosezione A, intitolata “Disposizioni relative alle opere audiovisive”, la disciplina per le coproduzioni audiovisive.

La disposizione di apertura, l’art. 5, è ben dettagliata anche per via dell’enorme concorrenza che l’audiovisivo coreano è in grado di svolgere nella scena internazionale. Per via della diversa forza che la Corea ha nel settore e che, come già affermato, non avevano i Paesi caraibici l’accesso preferenziale ai mercati è stabilito in via reciproca tra le parti ed è inclusa una nota in cui si afferma che solo ed esclusivamente per la Corea è prevista una particolare procedura di riconoscimento per le coproduzioni⁴³⁷.

Il paragrafo 7 dell’art. 5 indica che le coproduzioni possano beneficiare dei rispettivi regimi per la promozione dei contenuti culturali locali e regionali per tre anni, rinnovabili. Tali coproduzioni, secondo il paragrafo 4 dell’articolo 5, sono ammesse a fruire dei regimi della parte UE per la promozione dei contenuti culturali locali e regionali qualora rispettino una serie di requisiti indicati nel dettaglio; mentre possono usufruire dei regimi coreani per la promozione dei contenuti culturali locali e regionali qualora ricadano nella casistica indicata al paragrafo 5.

La volontà di sospendere questi benefici deve essere notificata concedendo un preavviso di almeno due mesi e dopo un previo tentativo di risoluzione del problema insorto dinanzi al Comitato di cooperazione.

Le varie norme sulla coproduzione sono state a lungo criticate in questo protocollo. Una prima problematica riguarda il fatto che l’art. 16 della Convenzione UNESCO prevede un trattamento preferenziale solo per i Paesi in via di sviluppo tra i quali, chiaramente, non si può includere la Corea⁴³⁸. Questa Convenzione si

⁴³⁷ Art. 5, par. 1, nota 1: “Nel caso della Corea, esiste una procedura di riconoscimento per le coproduzioni, di cui è responsabile per i programmi radiotelevisivi la commissione coreana delle comunicazioni e per i film il consiglio coreano della cinematografia. Questa procedura di riconoscimento è limitata a una verifica tecnica destinata a garantire che la coproduzione risponda ai criteri di cui al paragrafo 6. Il riconoscimento è concesso a ogni coproduzione rispondente a tali criteri.”

⁴³⁸ Si tratta di perplessità indicate a chiare lettere nella già citata lettera inviata al Presidente della Commissione Barroso durante i negoziati.

rivolge a tutti i Paesi, non solo a quelli in via di sviluppo, ma lo fa prevedendo una disciplina in parte diversa; il suo scopo è infatti quello di implementare lo sviluppo, meglio ancora se sostenibile, degli Stati. Viene da sé che, essendo differente la base di partenza di ciascun Paese, aver previsto un'ulteriore specificità per chi si trova in una condizione meno agevole sia un incentivo ulteriore per la sua diffusione. Anche per questo motivo l'art. 16 della Convenzione UNESCO del 2005 nel prevedere la possibilità di trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo mira a ridurre le distanze che questi possono avere con gli Stati più sviluppati.

Inoltre, sarebbe stata sufficiente una buona analisi del mercato per verificare come il settore audiovisivo sia uno di quelli in cui la forza della Corea è evidente⁴³⁹.

Anche per un non addetto ai lavori, al giorno d'oggi, risulta facile pensare ad un prodotto audiovisivo coreano famoso a livello internazionale, complici anche le piattaforme di diffusione di cui possiamo fruire attualmente e che, negli ultimi anni, hanno contribuito alla spinta internazionale; basti pensare a titolo esemplificativo alla sezione di serie tv coreane prevista su Netflix⁴⁴⁰. Ulteriore esempio eclatante della qualità di questo settore in Corea è il film *Parasite*⁴⁴¹, pellicola che ha avuto importanti riconoscimenti sulla scena internazionale vincendo sia la Palma d'oro al 72° festival di Cannes sia tre Oscar in aggiunta ad altri premi tra cui un David di Donatello e un Golden Globes. Ciò dimostra come la forza della Repubblica di Corea in questo campo sia veramente, come si diceva, sotto gli occhi di tutti.

Gli ultimi articoli di questa sottosezione prevedono ulteriori forme di cooperazione come l'organizzazione di festival, seminari e iniziative di vario

⁴³⁹ Per approfondire gli studi sul settore culturale in Corea si faccia riferimento a S. ZHAO, *Promoting and Protecting Cultural and Creative Industries through Free Trade Agreements: The Experience from Korea and Japan*, in *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs, Volume 39, 2021*, Brill, pp. 360-389.

⁴⁴⁰ Si è diffuso il termine K-Drama per indicare le serie tv prodotte in Corea a dimostrazione di come il settore sia in grado di sviluppare prodotti con un elevato impatto sul pubblico. Di recente, tramite la famosa piattaforma Netflix sono state oggetto di interesse diffuso serie tv come *Squid Games* e *The 8 Show* che hanno mantenuto per diverse settimane una posizione molto alta nella classifica dei prodotti apprezzati in Italia sulla piattaforma di riferimento.

⁴⁴¹ *Parasite* è un film prodotto in Corea del Sud dal regista Bong Joon-ho ed è il primo film, in particolare un lungometraggio, non in lingua inglese a vincere l'Oscar per il miglior film.

genere in grado di dare maggiore diffusione ai prodotti audiovisivi (art. 6). Si tratta di norme volte a stabilire una cooperazione di più ampio respiro e che non presentano particolari criticità o aspetti innovativi rispetto al precedente protocollo.

È poi statuito che le parti possano servirsi delle reciproche attrezzature per la realizzazione delle loro opere (art. 7) e ciò testimonia, ancora una volta, come in questo settore il Paese asiatico sia percepito in maniera significativa, essendo in grado di fornire strumenti tecnici utili alle produzioni europee.

In linea generale l'importante attenzione data a questa sottosezione del protocollo rivela come si sia voluto, da entrambe le parti, insistere sulla disciplina del settore audiovisivo. Nel fare ciò è sicuramente venuto in rilievo l'aspetto economico che è indiscutibilmente connesso a opere di questo calibro per cui, soprattutto in quest'occasione, non è pensabile utilizzare un approccio che preveda una netta separazione tra cultura e commercio essendo entrambi due facce della stessa medaglia.

L'ultima sottosezione si occupa, in maniera generica e senza grandi differenze dal protocollo con il CARIFORUM, della promozione di settori culturali diversi da quello audiovisivo e in particolare delle arti dello spettacolo all'art. 8, delle pubblicazioni all'art. 9 e della tutela dei siti e monumenti parte del patrimonio culturale all'art. 10.

Quest'importante Accordo è stato applicato, anche se in via provvisoria, dal luglio 2011. Si è reso necessario, chiaramente da entrambe le parti, intervenire per dare piena attuazione a quanto previsto al suo interno; di conseguenza tra le prime iniziative portate avanti all'interno dell'UE e della Repubblica della Corea del Sud vi è stata la necessità di individuare gli esperti che potessero comporre i vari comitati tra cui, quello oggetto di quest'analisi, il comitato per la cooperazione culturale.

Il gruppo consultivo nazionale dell'UE, i cui membri sono rappresentanti del settore culturale, si è riunito nel settembre 2013 per una prima valutazione dell'attuazione del diritto per la promozione della diversità culturale e la cooperazione in ambito di coproduzioni. È stato rilevato che al momento

dell'analisi non vi fossero opere coprodotte ma è comunque stata sottolineata l'importanza di tale strumento che rimane centrale per il settore culturale confermando la volontà di prorogare questo diritto secondo il protocollo.

Poco prima, per la precisione, nel novembre 2012 è stato condotto e pubblicato lo studio dal titolo *EU-South Korea: Current Trends of Cultural Exchange and Future Perspectives*⁴⁴²; si tratta di un'analisi svolta a seguito di una richiesta della Direzione generale per l'Istruzione e la cultura della Commissione europea (DG EAC) in vista di una riunione del Comitato per la cooperazione culturale istituito con l'Accordo di libero scambio. Ciò che emerge dal *report* è che la Repubblica coreana nel corso degli anni, superata la crisi di fine anni Novanta, è riuscita a posizionare le proprie industrie culturali e creative nel mercato asiatico. Partendo da qui è stata poi in grado di creare preziose collaborazioni internazionali sia a livello bilaterale sia a livello multilaterale; ed è proprio a quest'ultima categoria che appartiene l'accordo con l'UE.

Altra importante considerazione svolta, all'interno del *report* appena citato, è la necessità di provare a stabilire delle piattaforme, fruibili anche a lungo termine, e che potrebbero essere usate per risolvere alcuni problemi legati ad aspetti pratici della cooperazione.

Infatti, dagli studi condotti dalle autrici del documento emerge come spesso la mancata collaborazione tra le parti derivi dall'assenza di conoscenza delle potenziali attività da svolgere e dal fatto che per chi risiede nella Corea del Sud è difficile avere una totale conoscenza del sistema previsto dall'UE. La conseguenza è quella di non intraprendere determinate attività perché si è erroneamente convinti di non poterlo fare.

Tale situazione poi va di pari passo con un elevato sviluppo di iniziative bilaterali che continuano ancora oggi ad essere elementi importanti della relazione

⁴⁴² Per una panoramica completa si veda nel dettaglio il documento prodotto come risultato dello studio *EU-South Korea: Current Trends of Cultural Exchange and Future Perspectives*, by Marie Le Sourd, Elena Di Federico and Sung-Won Yoon EENC Report, Novembre 2012 (parzialmente aggiornato nel Settembre 2013).

con la Repubblica coreana. Si pensi ad esempio a relazioni quali quelle con il Regno Unito, la Francia, la Germania e l'Italia che beneficiano della presenza di istituti culturali a Seoul⁴⁴³. La presenza così marcata di Paesi europei i cui interessi culturali sono da sempre molto forti potrebbe essere considerato un deterrente per lo sviluppo di una cooperazione più generale a livello europeo ma, chiaramente, essendo gli Stati membri competenti per il settore culturale l'UE non può imporre loro di modificare le relazioni con la Corea.

Inoltre, vista la generale politica, non sembra realistico che, anche qualora ne avesse la facoltà, l'UE decida di inserirsi in rapporti bilaterali con il solo scopo di minare le relazioni così arduamente instaurate e da cui, anche se in via indiretta, anch'essa trae benefici.

Nell'ultimo documento elaborato dalla Commissione e risalente al 2019⁴⁴⁴ sono state spese ben poche parole in merito al settore culturale. È stato giustamente evidenziato che tra le parti è stato introdotto un protocollo di cooperazione culturale ma manca una vera e propria valutazione del suo impatto. Infatti, vi è un brevissimo cenno al fatto che anche il settore audiovisivo è in linea con la crescita degli scambi di altri sottosettori ma non si va oltre a ciò. All'interno del *report* finale⁴⁴⁵ è indicato che il Comitato per la cooperazione culturale si è riunito su base annuale ma, se si visita il sito ufficiale in cui la Commissione carica i documenti inerenti anche i vari accordi si può notare come nella cartella predisposta per caricare quelli dei Comitati e sottocomitati manchi la sottocartella del Comitato culturale. Ancora una volta non è facilmente accessibile l'operato delle parti in materia culturale e ciò sta a

⁴⁴³ Gli istituti che sono presenti nella capitale sono rispettivamente il *British Council*, l'*Institut Français*, *Goethe Institut* e Istituto Italiano di Cultura.

⁴⁴⁴ Si faccia riferimento al Commission Staff Working Document Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part del 7 marzo 2019; reperibile al sito https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/389462cc-3788-40f5-82d2-61b10054d1d4?p=1&n=10&sort=modified_DESC

⁴⁴⁵ Per leggere il report completo si veda Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea Final Report; reperibile al sito https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/389462cc-3788-40f5-82d2-61b10054d1d4?p=1&n=10&sort=modified_DESC

dimostrare quanto potrebbe essere fatto per una gestione più trasparente della politica culturale.

Per avere maggiori informazioni si può navigare nel sito generale della Commissione dove, nella sezione news, vengono riportati alcuni aggiornamenti. Avviando una ricerca, dopo aver inserito come parola chiave Corea, emerge che la cooperazione culturale tra UE e Corea senza dubbio prosegue ma l'ultima news caricata risale al 2019 ed è di ben poche righe in cui si fa un generico riferimento a discussioni su temi come arti performative, coproduzioni audiovisive e cooperazione tra città. Sembra dunque che si confermi la necessità di implementare la pubblicità delle iniziative culturali e l'accessibilità delle stesse.

3.2 La proposta francese per i futuri negoziati

Andando oltre l'analisi specifica del testo di questo protocollo è bene sottolineare come durante la sua negoziazione, nel 2009, il Ministro francese degli affari esteri e europei ha istituito un gruppo di lavoro per elaborare in un documento le linee guida per le future negoziazioni di protocolli culturali⁴⁴⁶. Questo gruppo di lavoro ha redatto un testo finale indirizzato alla Commissione europea e al Parlamento europeo nel dicembre dello stesso anno.

Avendo come scopo quello di conciliare le politiche francesi con gli scambi internazionali la proposta si prefigge di creare una vera e propria strategia in tema di cooperazione culturale adattata in base ai vari Paesi coinvolti e basata sulla necessità di migliorare l'autonomia del settore culturale rispetto quello economico. Nel documento stesso è indicata l'intenzione di implementare una politica culturale europea che sia coerente e ambiziosa e, a tal fine, devono essere tenuti in considerazione alcuni temi.

⁴⁴⁶ Per maggiori dettagli si veda France, *For a New European Union External Cultural Strategy – Communication by France*, reperibile su https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2009-12-21_Communication_France_Strategie_culturelle_exterieure_ENG.pdf. Consultato in novembre 2023. Cfr. anche L. RICHIERI HANANIA, *For a New European Union External Cultural Strategy – A French Proposal on How to Deal with Cultural Cooperation in International Trade Agreements*, in *Mapping Cultural Diversity – Good Practices from around the Globe*, 2010, pp. 26-28.

Facendo riferimento alla necessità di sviluppare aspetti comuni di questa politica il gruppo di lavoro ha evidenziato come vi siano principi universali e quindi inviolabili; si tratta, *in primis*, del fatto che la sottoscrizione di accordi o protocolli culturali deve essere necessariamente subordinata alla previa ratifica e quindi adozione della Convenzione UNESCO che rimane lo strumento centrale per la politica culturale dell'UE.

Ancora, le politiche culturali dei Paesi con cui si vorrebbe concludere un accordo dovrebbero essere analizzate prima di avviare i negoziati così da avere un quadro più completo dei bisogni e delle necessità di questi Stati su cui l'UE può effettivamente intervenire; in questo caso è lampante che la decisione sia legata alla mancata analisi precedente ai negoziati dell'Accordo con la Corea.

Per quanto riguarda la necessità di differenziare alcune caratteristiche della cooperazione culturale il gruppo di esperti propone di adattare i protocolli allo Stato con cui si sta negoziando così da realizzare una cooperazione più puntuale in base alle esigenze che ogni controparte può manifestare. Si tratta di un approccio utile sia all'UE, in quanto le permette di valutare quale sia la situazione di partenza della controparte, sia al Paese terzo che può in questo modo cercare di ottenere delle misure quanto più in linea con le proprie necessità.

La strategia all'interno di questo documento è molto pragmatica e prevede, tra le altre cose, che la separazione tra il settore culturale e quello economico si manifesti in più fasi tra le quali sono emblematiche quella dei negoziati, dove si propone che per i protocolli culturali i negoziatori siano esperti in materia culturale e quella di risoluzione delle controversie in cui si suggerisce di creare un meccanismo per la loro risoluzione che si basi solo su quanto previsto nei protocolli e non abbia alcun collegamento con gli eventuali strumenti di risoluzione contemplati, in linea più generale, negli accordi economici.

Un tema su cui il gruppo di esperti ha poi insistito molto riguarda la reintroduzione del settore audiovisivo nei negoziati commerciali cosa che, di fatto, si è verificata sia nel protocollo con i Paesi del CARIFORUM sia in quello con la Repubblica di Corea e che è stata criticata dagli esperti del settore europei. Secondo

i tecnici si dovrebbe evitare che ciò accada così da non concedere ai negoziatori della parte economica dell'accordo di poter disciplinare il settore audiovisivo il quale, seppur con una forte indole economica, rimane un settore culturale.

È stato sottolineato inoltre, sempre da parte di questi esperti francesi, come concedere un trattamento preferenziale in maniera quasi indiscriminata agli Stati terzi rischia di esporre a pericoli la diversità culturale e la circolazione dei prodotti europei all'interno dell'Unione stessa creando, di fatto, una situazione molto critica per l'UE. Di conseguenza sarebbe opportuno valutare in quali occasioni prevedere all'interno dei protocolli questa tipologia di trattamento.

Per riuscire a prevenire più rischi possibili sono stati individuati dei veri e propri criteri guida da applicare durante la fase dei negoziati. Per prima cosa si auspica, come già sottolineato in precedenza, di riuscire ad avere un'esclusione dei servizi audiovisivi dagli obblighi di liberalizzazione che si assumono negli accordi commerciali; inoltre, il collegamento con l'eccezione per i servizi audiovisivi stabilito nella parte commerciale dell'Accordo con la Corea, nel Capo 7 relativo al "Commercio di servizi, stabilimento e commercio elettronico" è sembrato problematico, poiché è stato redatto come una limitazione di tale eccezione: l'art. 1.2 del protocollo prevede che "tale esclusione non pregiudica diritti e obblighi che sorgono tramite il protocollo, e ciò potrebbe trarre in inganno i partners commerciali"; facendo credere loro che si abbia comunque una qualche forma di liberalizzazione dell'audiovisivo. Per questo motivo è essenziale creare un netto distacco tra le disposizioni culturali e quelle commerciali.

Il gruppo di esperti ritiene poi di dover nuovamente concentrare l'attenzione sulla Convenzione UNESCO ponendola al centro dei negoziati; è essenziale avere la certezza che gli Stati interessati a concludere accordi con l'UE che includano anche il settore culturale abbiano, ancor prima di finalizzare questi accordi, aderito alla Convenzione appena citata. L'adesione formale a questo importantissimo strumento internazionale deve essere seguita da misure che di fatto siano in grado di implementarne l'applicazione.

Ancora, come più volte richiamato anche nel testo della proposta, si ritiene necessario svolgere un'accurata analisi delle politiche culturali e delle relazioni di cooperazione degli Stati con cui si dovrà negoziare. Questo, chiaramente, per riuscire a delineare un quadro più definito delle misure già in essere e di quelle invece mancanti o carenti e intervenire di conseguenza. È quest'ultimo l'aspetto che più di tutti insiste sulla necessità di differenziare il quadro che si verrebbe a delineare di volta in volta, necessità che deriva dalle peculiarità che ciascun Paese ha nella propria politica culturale. Un primo potenziale elemento di differenziazione è fornito dalla stessa Convenzione UNESCO; essa, infatti, all'art. 16 prevede che si possa prevedere un trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo, distinguendoli così dai Paesi già ampiamente sviluppati.

Naturalmente, per rimarcare la necessità di separare il settore culturale da quello economico, la proposta prevede la formazione di un Comitato indipendente da quello previsto nell'accordo generale con il compito di occuparsi specificatamente del monitoraggio della cooperazione culturale e della risoluzione delle eventuali controversie in materia.

La risoluzione di eventuali dispute, che non sono in via preventiva risolte in maniera soddisfacente a entrambe le parti con mezzi consultivi, secondo quanto previsto nella proposta in analisi dovrebbe essere affidata ad una procedura di arbitrato imparziale e che sia, come già detto, specifica per il settore culturale. Nel caso del protocollo con la Corea, in effetti, l'art. 3 prevede un primo tentativo di risoluzione tramite procedura di consultazione e solo qualora questo fallisca indica la possibilità di rivolgersi ad un collegio di arbitri.

Quanto proposto dagli esperti francesi deve, senza dubbio, essere inserito all'interno della politica culturale europea in generale, non potendosi considerare questi protocolli come strumenti separati da tale *policy*. Proprio per tale motivo nella sua proposta la Francia tenta di fornire un quadro più generale per riuscire a mantenere coerenti le azioni europee ed evitare eventuali ripercussioni nel panorama internazionale.

Allo stesso tempo, ad un'attenta lettura sia della proposta degli esperti francesi sia della lettera inviata al Presidente Barroso nel marzo 2009 emerge come le principali perplessità e le conseguenti risoluzioni proposte ricalchino la stessa linea; la cosa non stupisce perché in entrambi i casi infatti la Francia riveste un ruolo centrale.

4. Il protocollo con l'America Centrale

Il protocollo culturale tra UE e America Centrale⁴⁴⁷ è stato stipulato nel 2012 ed è l'esempio più recente di quelli analizzati in questo lavoro.

Le relazioni tra UE e Paesi dell'America Latina⁴⁴⁸ risalgono agli anni '60 anche se sono state messe a dura prova durante la Guerra Fredda. Una ripresa di questi rapporti si è avuta negli anni '80, soprattutto nel 1986, quando Spagna e Portogallo sono entrati a far parte della Comunità economica europea; a ciò si aggiunge che, grazie a Paesi come Austria, Finlandia e Svezia che non hanno storicamente rapporti con gli Stati Caraibici, l'Unione ha successivamente spostato la propria attenzione su altre aree⁴⁴⁹. Bisogna però sottolineare che il principale motivo per cui si è deciso di incrementare i rapporti con le zone dell'America Latina, in generale, risiede nella volontà di contrastare gli USA. Infatti, moltissimi Paesi di quelle zone risentivano della dipendenza dagli Stati Uniti. Per fare ciò, a partire dal 2007 si è data priorità al processo di integrazione dell'America Latina.

È all'interno di questo panorama che si inserisce l'Accordo d'associazione con l'America Centrale; le trattative sono state avviate a seguito del vertice Unione europea – America Latina e Caraibi del 2006 durante il quale l'UE e diverse repubbliche dell'America Centrale⁴⁵⁰ hanno deciso di iniziare i negoziati per un accordo di associazione. Dopo tre anni di trattative l'Accordo è stato siglato nel

⁴⁴⁷ Per approfondire la questione si vedano F. FIORENTINI, *op cit.*; J. LOISEN, *op cit.*; E. PSYCHOGIOPOULOU, *op cit.*; C. SOUYRI-DESROSIER, *op cit.*; A. VLASSIS., *op cit.*

⁴⁴⁸ L'America Latina comprende Sudamerica, Centroamerica e Cuba (incluso con uno statuto speciale).

⁴⁴⁹ Cfr. G. VASSALLI, J. A. TABORDA, T. GUARNIZO USECHE, *op. cit.*

⁴⁵⁰ Gli Stati dell'America Centrale parte di questo Accordo sono Panama, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras e Nicaragua.

marzo 2011. Si tratta di uno strumento che ha lo scopo di sviluppare un partenariato politico privilegiato sulla base di valori e obiettivi condivisi da entrambe le parti.

4.1 Struttura e contenuto del protocollo con l’America Centrale

La struttura di questo protocollo prevede all’art. 1 gli scopi e le definizioni da tenere in considerazione, e viene richiamata, ancora una volta, la Convenzione UNESCO del 2005. Si prosegue poi con la sezione A che contiene le disposizioni orizzontali, nello specifico gli articoli da 2 a 4, e con la sezione B sulle disposizioni settoriali previste agli articoli da 5 a 8. Si conclude poi con la sezione C in cui l’art. 9 individua le disposizioni finali.

Una prima precisazione è inserita in nota e stabilisce che le disposizioni del protocollo siano escluse dal titolo X dell’Accordo che si occupa della risoluzione delle controversie. Pertanto rispetto agli strumenti analizzati per i Paesi CARIFORUM e la Repubblica della Corea del Sud in questo caso vi è una lacuna all’interno della disciplina prevista dal protocollo, non è indicato come si possano risolvere eventuali dispute.

A ben vedere però, all’interno del preambolo è previsto un sottocomitato⁴⁵¹ per la cooperazione, formato da esperti

, che si occuperà dell’applicazione del protocollo. Il fatto che sia esplicitamente menzionato solo il compito legato all’applicazione conferma la mancata volontà di dare a tale organo la possibilità di risolvere controversie. Viene da chiedersi se tale soluzione sia davvero quella più adatta oppure se, come nei casi precedenti, non fosse stato meglio permettere a esperti del settore culturale di valutare le eventuali controversie che potrebbero sorgere; sicuramente il fatto di aver previsto un sottocomitato e non aver pensato di consentirgli di svolgere anche un simile

⁴⁵¹ Il presente sottocomitato è previsto all’art. 8, par. 7, del titolo II (Quadro istituzionale) della parte I dell’Accordo. Art. 8, par. 7: “È istituito un sottocomitato per la cooperazione, che assiste il comitato di associazione nell’esercizio delle sue funzioni relative alla parte III del presente accordo. Il sottocomitato per la cooperazione svolge anche i seguenti compiti: a) si occupa, su incarico del comitato di associazione, di qualsiasi questione relativa alla cooperazione; b) segue l’attuazione generale della parte III del presente accordo; c) discute temi di cooperazione che possono influire sul funzionamento della parte III del presente accordo”.

compito non ha un impatto positivo sulla politica europea; la cosa denota una certa mancanza di continuità nonostante tra tutti e tre i protocolli analizzati non vi sia molti anni di distanza.

Le disposizioni orizzontali sono volte, in generale, a migliorare lo sviluppo delle politiche culturali; l'art. 2 dedicato agli scambi culturali e al dialogo prevede la possibilità di ricorrere anche al trattamento preferenziale se necessario. È poi sottolineato che, quanto serve all'implementazione della cooperazione tra le parti, si svolga in base ai meccanismi previsti nel testo generale dell'Accordo; si tratta del sottocomitato per la cooperazione a cui si accennava in precedenza.

Questa sezione include anche le previsioni che riguardano l'entrata e la permanenza temporanea degli esperti del settore per i quali si prevede che le parti debbano facilitare la mobilità nel rispetto della propria normativa interna. Anche in questo caso sono individuati i professionisti a cui la disposizione si rivolge così da avere una disciplina sufficientemente dettagliata ma, a differenza di quanto previsto nei precedenti protocolli, non viene indicata in maniera puntuale la durata di questa mobilità.

Da ultimo l'art. 4 ripropone lo schema di assistenza tecnica, inserito anche nel protocollo con i Paesi del CARIFORUM, in base al quale l'UE si impegna a garantire un sostegno a questi Stati il cui sviluppo delle politiche culturali risulta più arretrato se paragonato a quello europeo; proprio per tale motivo non ritroviamo un simile articolo nel testo del protocollo con la Corea che, al contrario, su queste tematiche è un attore molto forte.

La sezione successiva prevede le disposizioni settoriali e, anche in questo caso, il ruolo dell'audiovisivo è ben evidenziato con la previsione dell'art. 5. L'articolo si apre con l'impegno, nel paragrafo 1, per tutte le parti a incoraggiare la negoziazione di nuovi accordi di coproduzione e a implementare quelli già esistenti; anche in quest'occasione si tratta di una previsione già introdotta nei precedenti protocolli e senza elementi di novità. Nel paragrafo seguente si fa riferimento alla facilitazione dell'accesso delle coproduzioni nei rispettivi mercati; tuttavia, non vi

è la specificazione di quali criteri rispettare perché una coproduzione possa definirsi tale.

L'articolo si chiude con quanto previsto dal paragrafo 3 in cui si dichiara che le parti devono incoraggiare in maniera appropriata i rispettivi territori come località in cui ambientare film e serie tv e dal paragrafo 4 che riprende lo schema, già visto, della possibile temporanea importazione di materiale tecnico utile per la creazione di film e serie tv da parte dei professionisti.

Volendo fare un raffronto con il protocollo siglato nell'Accordo con la Corea emerge chiaramente che in quel caso l'attenzione al settore audiovisivo fosse molto elevata. Ne è una dimostrazione il fatto che al settore audiovisivo sia stata dedicata un'intera sottosezione comprendente ben tre articoli e che i testi di questi articoli siano stati redatti in maniera puntuale e approfondita. Nel protocollo con l'America Centrale, invece, è presente un solo articolo, composto da quattro paragrafi e, anche leggendo il testo, non emerge un approfondimento tale da reggere il paragone con la disciplina prevista nel caso della Corea.

Questa situazione però può essere utilizzata anche per confermare che, da parte dell'UE, non sia semplicemente stato trasposto il testo del primo protocollo culturale ma che sia stata effettuata una negoziazione vera e propria sulla scia di quanto già ampiamente indicato e riportato nei paragrafi precedenti anche da parte delle associazioni di categoria e degli Stati membri durante i negoziati degli accordi antecedenti.

I successivi artt. 6, 7 e 8 sono stati ripresi da quanto previsto nei protocolli pregressi. Il primo si occupa della cooperazione per le arti dello spettacolo e definisce la volontà generale delle parti di cooperare, chiaramente sempre nel rispetto delle legislazioni interne, favorendo anche una maggiore assiduità di contatti tra gli operatori dello spettacolo. Ancora, al paragrafo 2 si promuovono le produzioni comuni nel settore delle arti dello spettacolo tra produttori di entrambe le parti e, da ultimo, l'UE e l'America Centrale incoraggiano la definizione di norme internazionali nel campo delle tecnologie teatrali. Come si può notare si tratta di paragrafi improntati a una disciplina generale, che permettono di avere

una base da cui avviare i rapporti ma allo stesso tempo manca un adeguato approfondimento.

All'art. 7 è stata inserita la normativa in tema di pubblicazione. Anche in questo caso il testo dell'articolo è molto breve, si tratta di un unico paragrafo dove si evidenzia l'intenzione di cooperare nel settore di riferimento. È però specificato che ciò possa avvenire agevolando gli scambi di pubblicazioni e la diffusione delle pubblicazioni dell'altra parte.

Da ultimo l'art. 8 individua la volontà di collaborare per la tutela di siti e monumenti storici sulla base degli sforzi profusi dall'UNESCO. Come nel caso degli ultimi due articoli analizzati anche questo non presenta notevoli elementi innovativi, anzi, è ancora una volta elaborato sulla base degli strumenti precedenti dimostrando di non aver colto la necessità di rendere peculiare ai numerosi Stati coinvolti questa disciplina.

In chiusura c'è la sezione C dove sono previste le disposizioni finali, all'art. 9, con la disciplina per l'entrata in vigore del protocollo. In particolare il paragrafo 1 individua l'entrata in vigore del protocollo nel primo giorno del mese successivo alla data in cui la Repubblica dell'America Centrale presenta gli strumenti di ratifica della Convenzione UNESCO. Il paragrafo 2 invece specifica che, qualora tutte le Repubbliche dell'America Centrale presentino gli strumenti di ratifica della Convenzione UNESCO prima dello scambio di notifiche, previsto all'art. 353 paragrafi 2 e 3 dall'Accordo, il protocollo culturale entra in vigore dal giorno in cui l'Accordo generale sarà in vigore.

Finalmente, il Consiglio dell'Unione europea, con la Decisione 1156 del 2024⁴⁵² ha approvato l'accordo. Prima di tale data questo strumento era applicato provvisoriamente grazie a quanto previsto nell'art. 353 par. 4 e quindi solo le disposizioni legate al commercio erano in vigore. Per quanto riguarda i temi trattati

⁴⁵² Il Parlamento europeo aveva approvato tale accordo in data 11 dicembre 2012. Per i dettagli si veda la nota 218.

nel protocollo si dovrà attendere le nuove valutazioni a seguito dell'applicazione totale e non più provvisoria dell'Accordo.

Infatti finalmente si potranno attuare anche le disposizioni che si riferiscono agli altri due macro temi di questo Trattato e quindi il dialogo politico e la cooperazione, tra cui rientra chiaramente anche quella culturale.

Ad oggi infatti non abbiamo nessuna valutazione d'impatto, tra quelle svolte nel periodo di applicazione provvisoria, che prenda in considerazione il protocollo di cooperazione culturale, non essendo quest'ultimo parte delle disposizioni provvisoriamente applicate dal 2013.

5. Conclusioni

Dai tre protocolli culturali ad oggi conclusi dall'UE è possibile evincere una serie di punti in comune ed alcuni distinguo.

Le caratteristiche comuni sono il fatto che sia utilizzato un linguaggio sempre molto generico e che siano strumenti pattizi di natura essenzialmente programmatica; aspetto questo che ne limita, almeno in parte, le potenzialità. Naturalmente, la loro natura programmatica non equivale a renderle prive di *enforcement*. Infatti, come ben chiarito dal Gruppo di esperti nel report del caso UE Corea, che si è occupato proprio di valutare una questione sollevata inerente all'art. 13.4.3 dell'Accordo di libero scambio tra l'UE e la Repubblica della Corea del Sud⁴⁵³, anche gli obblighi programmatici hanno valore di *hard law* e non sono quindi assimilabili, come sosteneva in questo caso la Corea, a norme di *soft law*. Nello specifico, l'attenzione del Gruppo di esperti è stata diretta soprattutto verso

⁴⁵³ Per approfondimenti si consiglia E. BARONCINI, *La strategia dell'Unione europea per il contenzioso internazionale sul libero scambio*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n.1-2/2022, pp. 1-42. In questo lavoro l'autrice si sofferma sul *report* del caso Korea – Labour Commitments. Si sono occupati dello stesso *report* anche M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, pp. 25-51 e T. NOVITZ, *Sustainable Labour Conditionality in EU Free Trade Agreements? Implications of the EU-Korea Expert Panel Report*, in *EL Rev.*, 2022 pp. 3-23; D. VAN 'T WOUT, *op. cit.* pp. 81-98; A. M. H. NISSEN, *Not That Assertive: The EU's Take on Enforcement of Labour Obligations in Its Free Trade Agreement with South Korea* in *European Journal Of International Law*, 33(2), pp. 607-630.

la necessità di mettere in atto la maggior collaborazione possibile ed è sfociata in un *report* che sicuramente sarà tenuto ampiamente in considerazione per eventuali sviluppi futuri.

Ancora, tutti e tre gli strumenti condividono il costante riferimento alla Convenzione UNESCO del 2005 su cui, come ampiamente dimostrato, l'UE fa molto affidamento per gestire la propria politica culturale; in ciascuno dei protocolli è espressamente previsto un richiamo a questo strumento sia nel preambolo sia nell'articolo dedicato alle definizioni e agli scopi.

Altrettanto importanti sono i punti in comune presenti nella struttura di tali protocolli; vi sono infatti esempi di articoli che sono stati ripresi in maniera speculare dai protocolli precedenti. Si tratta di una pratica usata soprattutto nel protocollo con l'America Centrale, ultimo esempio di questo strumento.

Non si può poi evitare di notare come in nessuno dei protocolli vi sia un vero e proprio meccanismo in grado di garantirne la piena efficacia. Sicuramente nel protocollo con la Corea vi è un tentativo di andare in questa direzione ma, come evidenzia il termine stesso, si tratta di un mero sforzo. In questo caso è prevista la creazione di un Comitato che si occupi delle dispute in materia di cultura e dell'implementazione del protocollo stesso; invece, nel successivo accordo con l'America Centrale, si torna nuovamente ad un sistema per cui anche questi aspetti culturali vengono gestiti da un punto di vista prevalentemente economico. Infatti, in quest'ultima occasione, è stato deciso che l'implementazione del protocollo avvenga secondo quanto stabilito all'interno dell'Accordo commerciale anche se si tratta di tematiche culturali e, in aggiunta, non c'è alcuna indicazione per quanto riguarda la risoluzione delle controversie. Volendo chiudere l'analisi dei meccanismi di implementazione, che nel caso dei protocolli qui analizzati si sostanziano nella previsione di comitati o sottocomitati formati da esperti in materia culturale, il dato inerente al primo modello di protocollo culturale, quello con i Paesi caraibici, è senza dubbio quello meno rassicurante: al suo interno, infatti, questa tematica non viene affrontata.

Nonostante i punti di contatto restano altrettanto evidenti le diversità che caratterizzano i tre strumenti qui presentati, differenze che derivano sicuramente anche dagli Stati coinvolti; ne sono esempi il diverso livello di approfondimento per la tematica del settore audiovisivo così come la decisione di individuare o meno appositi gruppi di esperti a cui affidare l'implementazione e, solo nel caso della Repubblica della Corea del Sud, anche la risoluzione di eventuali dispute.

Ci si chiede, tuttavia, se da parte dell'UE si sarebbe potuto fare di più per creare almeno uno standard minimo di requisiti da includere in ogni protocollo culturale, anche alla luce delle preziose indicazioni fornite dalla società civile e dagli Stati membri nel corso degli anni e di cui si è trattato nei paragrafi precedenti.

Il fatto poi che, nonostante siano passati diversi anni dall'introduzione di questi strumenti, negli ultimi accordi la stessa Unione abbia deciso di non inserire i protocolli fa ritenere che non siano stati raggiunti i risultati sperati e che data anche la difficoltà ad ottenere una visione comune all'interno dei suoi Stati membri si sia deciso di non proseguire su questa linea.

Infine, non aver più previsto protocolli culturali all'interno dei successivi accordi preferenziali dell'UE non deve, a ben vedere, essere considerato un sintomo di totale disinteresse da parte dell'Unione per la tematica culturale. Essa infatti rimane salda nel ritenere centrale la tutela, la promozione e la valorizzazione degli aspetti culturali nelle varie forme che questi possono assumere.

Sarebbe quindi opportuno, prima di tutto, riuscire ad elaborare una strategia unitaria, come suggerito da tempo dagli esperti del settore, per individuare gli obiettivi che si vogliono perseguire nella fase di negoziazione con i Paesi terzi. Inoltre, durante le fasi immediatamente precedenti ai negoziati sarebbe bene, anche in questo caso sulla scia della proposta francese, valutare tramite degli studi accurati quale sia la situazione dello Stato con cui si sta per entrare in trattativa così da evitare il ripetersi delle eclatanti polemiche che hanno accompagnato l'accordo con la Corea per quanto riguarda le questioni legate all'audiovisivo.

CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. I risultati della ricerca. – 2. Possibili futuri sviluppi.

1. I risultati della ricerca

Lo studio condotto attraverso questa ricerca si rivela essere centrale per confermare come la tematica culturale⁴⁵⁴ non possa essere affrontata adeguatamente se non in maniera trasversale, prendendo in considerazione le diverse politiche europee che possono venire in rilievo nella gestione della disciplina legata al *cultural heritage*.

In virtù della nuova tipologia di accordi commerciali stipulati dall'Unione europea, definiti di ultima generazione, si è valutato quale spazio sia stato riservato alle considerazioni culturali in tali innovativi strumenti. Le ragioni che giustificano tale attenzione risiedono nella necessità di comprendere in che misura una politica complessa come quella culturale possa integrarsi con un ambito altrettanto articolato, quale quello commerciale.

Come è emerso nel corso della trattazione, naturalmente, quanto ad oggi è oggetto dei trattati di nuova generazione adottati dall'UE è frutto di considerazioni che sono state svolte dalle istituzioni europee su più fronti, valutando sia il panorama previsto a livello internazionale sia gli interessi che esse intendevano perseguire nelle relazioni bilaterali con i vari partner commerciali.

Inoltre, si è palesato - come dimostrazione dello specifico impegno negoziale - il fatto che la tematica culturale non sia trattata in maniera automatica e standardizzata in ogni accordo; in ciascuno di essi vi sono norme più o meno stringenti che rispondono ad esigenze specifiche dei Paesi coinvolti⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Si ricorda che, a livello europeo, non è mai stata data una definizione chiara di cosa intendere per cultura; tant'è che spesso si ritiene di non poter tradurre il termine *cultural heritage* in quanto non sarebbe possibile fornire una traduzione in grado di coglierne tutte le sfumature. Per gli scopi qui preposti si è considerata la cultura nelle sue classiche manifestazioni che ricomprendono sia i beni che i servizi culturali.

⁴⁵⁵ A titolo esemplificativo si può considerare il grande divario che c'è tra il protocollo culturale previsto nell'Accordo con la Repubblica della Corea del Sud e quello inserito nell'Accordo con

Non bisogna sottovalutare, quindi, la complessità del sistema all'interno del quale si trova ad operare l'Unione europea. Da un lato vi sono importanti fonti adottate dalla comunità internazionale nel suo insieme – tra cui spiccano la Dichiarazione UNESCO del 2001 e la Convenzione UNESCO sulla diversità delle espressioni culturali adottata quattro anni dopo – che meritano di essere tenute in debita considerazione mentre dall'altro in qualità di organizzazione internazionale *sui generis* l'UE ha introdotto, seppur in maniera differente in base alle sue fasi storiche, numerose misure con un impatto sul tema culturale, di cui gli accordi preferenziali di ultima generazione sono una forma di manifestazione.

Poiché il processo di integrazione che ha portato alla nascita dell'Unione europea, nella forma attuale, ha inizialmente privilegiato gli aspetti economici, è da tale prospettiva che prende avvio l'analisi condotta in questa ricerca.

Muovendosi da tale ottica si è ritenuto, pertanto, fosse necessario incentrare la nostra analisi dapprima considerando il sistema internazionale degli scambi, così da poter valutare la presenza di eventuali basi normative per la gestione della tematica culturale nelle relazioni esterne dell'Unione. Nel corso dell'analisi della disciplina in sede OMC è emerso come, seppur durante i negoziati dei principali accordi di tale sistema vi siano stati diversi scontri in merito a settori relativi ai prodotti culturali, nella realtà dei fatti non si sia mai riusciti ad introdurre una vera e propria eccezione specificatamente dedicata ad essi.

Ciononostante sono state previste delle eccezioni generali con cui si prevedeva l'esclusione di tale settore dagli obblighi di liberalizzazione degli scambi. Tuttavia, anche in questo caso, è emerso come non sia possibile ritenere sufficiente la tutela predisposta con le norme sulle eccezioni generali. Queste ultime presentano diversi limiti tra i quali emerge la loro portata circoscritta; esse, infatti, si occupano di preservare solo “tesori di valore nazionale artistico, storico e archeologico”.

l'America Centrale. Pur essendo negoziati che non si distanziano molto dal punto di vista temporale hanno previsto due sistemi differenti come è emerso nel corso dell'analisi svolta nel terzo capitolo. È importante notare comunque che una prima base di parte comune in tutti gli accordi vi sia, e lo dimostra la particolare attenzione riservata al settore audiovisivo per il quale si è ritenuto di dover mantenere una posizione piuttosto stringente.

Rimangono fuori dalla tutela tutti quelle manifestazioni culturali che non possono ritenersi espressione nazionale di cui le espressioni indigene sono un centrale esempio.

Il concetto di diversità culturale che ha sempre più permeato le politiche europee non sembra poter rientrare all'interno di una definizione come quella elaborata dal sistema OMC che, per questo motivo, risulta - come è stato già detto - inadeguata. Quanto qui previsto, a ben vedere, risulta inefficace anche in relazione al sempre maggiore ruolo che a livello globale viene riconosciuto alla cultura. Essa è espressamente riconosciuta come volano per lo sviluppo sostenibile e di conseguenza per l'Agenda 2030 nel suo complesso e non può quindi avere un ruolo confinato in una categoria così ristretta come quella dei "tesori nazionali di interesse artistico, storico e archeologico".

L'attenzione posta dall'Unione alla sopracitata Agenda è degno di nota. Ne è una dimostrazione il richiamo degli SDGs all'interno dei propri atti di diritto secondario⁴⁵⁶. Il tutto si è poi tramutato anche in un considerevole impegno da parte della Commissione nell'adattare e implementare la generale politica commerciale su quanto indicato a livello internazionale in tema di sviluppo sostenibile.

Un simile approccio volto a rispondere con tempestività alle particolari sfide che si pongono su scala mondiale è stato anche utilizzato per la gestione della politica culturale che si è evoluta partendo con azioni frammentate per giungere a veri e propri programmi strutturati con cui gestire il *cultural heritage*.

Anche in tema di relazioni esterne si è assistito all'utilizzo di un simile approccio progressivo. In questo campo infatti Commissione, Parlamento e Consiglio hanno saputo dialogare per implementare di volta in volta l'azione

⁴⁵⁶ Come indicato nell'introduzione a questa ricerca alcuni atti secondari delle istituzioni europee hanno espressamente richiamato l'Agenda 2030. Si tratta, ad esempio, delle *Conclusioni del Consiglio sulla cultura nelle relazioni estere dell'UE, in particolare sulla cultura nella cooperazione allo sviluppo* (2007/2211/(INI)), della *Comunicazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali* (JOIN/2016/029 Final, Bruxelles, 8.6.2016) e delle *Conclusioni del Consiglio su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali* (GU C 189 del 15.6.2017, pp. 38-39).

europea e garantire che gli aspetti culturali disciplinati nei propri interventi di politica estera fossero adeguati e rispondessero anch'essi alle nuove criticità sorte nella comunità internazionale.

Nella ricerca qui condotta sono stati presi in considerazione gli accordi commerciali di ultima generazione dell'UE come principale forma di manifestazione delle proprie relazioni esterne. Nell'analizzare tali strumenti è emerso come l'UE abbia voluto mantenere al centro la Convenzione UNESCO del 2005 considerata centrale per il settore culturale⁴⁵⁷. Sin dalle fasi della sua negoziazione si è reso palese il ruolo preminente dell'Unione europea. Quest'ultima anche in qualità di osservatore speciale presso l'UNESCO ha potuto avere un ruolo di attiva promotrice della Convenzione e, ancora oggi, grazie ai propri FTAs continua ad impegnarsi perché questa venga firmata e inserita nei sistemi di quanti più Paesi del mondo. Proprio per tale motivo si è deciso di inserire dei richiami – più o meno marcati – a questa Convenzione nei vari accordi firmati dall'UE in seguito all'entrata in vigore della stessa.

In aggiunta, è degno di nota il fatto che all'interno dei PTAs europei si possano evidenziare diverse tipologie di norme legate alla tematica culturale.

Infatti, è possibile individuare articoli la cui disciplina prevede un generico impegno a collaborare in questo settore come dimostra – a titolo esemplificativo – l'art. 31 dell'Accordo con il Messico; norme con cui si prevede un'eccezione a tutela dei beni e servizi culturali come nel caso dell'art. 66 dell'Accordo con il CARIFORUM grazie al quale si dispone che gli audiovisivi siano tra i settori esclusi dalla disciplina del capo commerciale o, ancora, delle ulteriori clausole dedicate agli investimenti. In quest'ultimo caso si prevede che gli Stati che ospitano l'investimento straniero possano, per ragioni legate all'interesse pubblico, tra le

⁴⁵⁷ Uno dei principali punti di forza di questo Accordo risiede, come evidenziato anche nel corso dello studio, nella previsione esplicita del valore sia commerciale che culturale dei prodotti considerati. Arrivando così a prospettare una soluzione per l'annoso dibattito che vedeva contrapposti commercio e cultura.

quali è spesso citata la tutela della diversità culturale, riaffermare il loro diritto di legiferare (*right to regulate*).

Grazie all'ulteriore analisi degli specifici protocolli culturali svolta nel terzo e ultimo capitolo è emerso come l'impegno europeo per la preservazione del *cultural heritage* si sia modulato nel corso del tempo in modo da provare a fornire risposte adeguate agli interrogativi che via via le si ponevano davanti.

Dall'analisi condotta è risultato come i tre esempi oggetto di studio fossero tra loro almeno in parte differenti. Infatti, se, da un lato, tutti e tre sono accumulati dall'aver un linguaggio generico e programmatico che potrebbe limitarne le potenzialità e – come largamente riscontrato – dal riferimento alla Convenzione UNESCO del 2005, dall'altro dimostrano di avere un grado di approfondimento diverso in base al partner con cui sono stati negoziati⁴⁵⁸.

Tuttavia, il fatto che, nonostante un primo momento in cui tali strumenti sono stati ritenuti utili, attualmente detti strumenti non siano più utilizzati lascia spazio ad alcune perplessità.

Negli ultimi anni, infatti, l'UE si è trovata a negoziare accordi con importanti partner commerciali ma non ha più inserito questi protocolli. Una simile posizione non è frutto di un improvviso disinteresse da parte dell'Unione al tema culturale; ne sono esempi i numerosi atti adottati dalle istituzioni europee e richiamati nell'introduzione. Probabilmente, ciò è dovuto alla mancata capacità dell'UE di predisporre una sorta di standard utilizzabile in generale nei propri accordi per tutelare la diversità culturale. Non bisogna dimenticare che proprio l'essere un'organizzazione *sui generis* rende l'Europa un attore unico della scena globale e che, talvolta, su tematiche centrali e altamente sensibili dal punto di vista nazionale come quella culturale riuscire ad avere una visione comune è al quanto complesso. È proprio in queste occasioni che viene in soccorso la flessibilità. Non essersi dati un paradigma da dover applicare, in maniera automatica, ogni qualvolta

⁴⁵⁸ Qui il riferimento è al caso della Corea del Sud che rispetto ai Paesi CARIFORUM e dell'America Centrale ha un settore audiovisivo ampiamente sviluppato. Per ulteriori dettagli si rinvia al capitolo III della ricerca.

vi sia una negoziazione commerciale permette all'UE nel suo complesso e agli Stati membri di predisporre una disciplina che sia quanto più puntuale possibile proprio perché negoziata di volta in volta. È proprio su questa scia che si sono inseriti i più recenti – e sicuramente per la tematica qui studiata anche i più interessanti – accordi commerciali siglati con il Canada e la Nuova Zelanda. In queste due specifiche occasioni si è riusciti a negoziare con due partner molto sensibili alle tematiche culturali e a predisporre un sistema di tutela che risulta all'avanguardia⁴⁵⁹.

2. Possibili sviluppi futuri

Poste queste premesse è doveroso chiedersi quali possibilità vi siano per il futuro in tema di *cultural heritage*. Come è emerso nel corso della ricerca qui condotta, il tema presenta variegata sfumature che coinvolgono altrettante diverse politiche. Infatti, se da un lato è fondamentale riconoscere il ruolo del *cultural heritage* quale veicolo dell'identità europea e strumento di rafforzamento del senso di coesione e appartenenza dei cittadini all'UE, dall'altro non possono essere sottovalutati gli impatti che esso esercita sulla politica estera, in quanto leva di dialogo interculturale. A ciò si aggiunge il crescente riconoscimento del legame tra cultura e sostenibilità ambientale, in virtù del fatto che il patrimonio culturale è sempre più considerato parte integrante dello sviluppo sostenibile.

Per rimanere all'interno del campo di questo studio è possibile considerare come, nonostante siano passati quasi vent'anni, la Convenzione UNESCO del 2005 rimanga, ad oggi, lo strumento internazionale che riesce a conciliare meglio sia l'aspetto economico che quello culturale di una categoria di prodotti davvero caratteristica.

⁴⁵⁹ Nel caso del Canada la vicinanza di idee si è manifestata da tempo immemore. Già in sede di OMC le posizioni tenute da quest'ultimo e da alcuni Stati europei come la Francia erano molto simili mentre per quanto riguarda la Nuova Zelanda l'aver previsto un intero capo dell'Accordo dedicato alla popolazione Māori dimostra l'importanza della stessa all'interno del sistema statale. Si tratta di due esempi, quindi, di come tutte le parti coinvolte nei negoziati siano state in grado di garantire adeguata tutela al settore culturale evidenziandone gli aspetti ritenuti essenziali.

Se non fosse stato riconosciuto il duplice valore della cultura ma questa fosse stata considerata - come auspicato da Paesi come gli USA - unicamente in termini di ciò che può “produrre”, si sarebbe corso il rischio di privilegiare quasi esclusivamente valutazioni di tipo materiale, a discapito di quelle che riconoscono alla cultura il ruolo di veicolo di valori. Ed è proprio da una simile logica che è stato necessario prendere le distanze. Il fatto che l’UE si sia allontanata da un ragionamento esclusivamente economico è testimoniato anche dall’art. 3 del TUE in cui si prevede l’impegno a rispettare “la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e [a vigilare] sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”⁴⁶⁰. Inoltre, come espressamente indicato dal par. 5 dello stesso articolo “nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi [...]” tra i quali può essere ricompreso anche il *cultural heritage*, in ragione della sua rilevanza per la costruzione di un’identità europea condivisa e per il suo ruolo chiave quale strumento di proiezione esterna dell’UE sulla scena globale.

È inoltre emerso come l’UE abbia posto in essere numerosi sforzi per introdurre clausole relative alle questioni culturali nei propri accordi commerciali. Sicuramente quest’impegno è meritevole di plauso quantomeno per l’attenzione che è stato in grado di spostare su tali argomenti. Ma, dopo l’analisi qui condotta, viene da chiedersi se non si potrebbe fare qualcosa di più incisivo.

A tale riguardo infatti, emerge come, tendenzialmente, le disposizioni previste negli Accordi europei sono limitate a gestire il settore dell’audiovisivo lasciando quasi del tutto scoperti altri ambiti parimenti rilevanti. Con ciò non si vuole affermare che le posizioni assunte per la protezione e promozione di questo settore siano sproporzionate⁴⁶¹, nondimeno, non sembra realistico considerare che solo in

⁴⁶⁰ Con i recenti sviluppi si può sostenere che il settore culturale sia da preservare in quanto veicolo identitario e non solo in virtù delle sue manifestazioni più economiche come lo spostamento di capitali o creazione di posti lavoro.

⁴⁶¹ Anzi, come emerso nell’Accordo con la Corea del Sud, talvolta sono stati sottovalutati i mezzi a disposizione dei partner. In questo particolare caso infatti non è stato adeguatamente considerato come lo Stato asiatico sia da considerare non più in via di sviluppo e bisognoso di apprendere tecniche e tecnologie dall’UE. Al contrario, ad oggi, sono numerosissimi i prodotti audiovisivi che provengono da tale Paese.

tale campo vi sia necessario un intervento così attento. Si ritiene di poter suggerire, per tale motivo, di introdurre meccanismi, all'interno dei vari accordi, che siano di più ampio respiro, che coinvolgano ulteriori settori culturali i quali, diversamente, non si ritiene possano essere adeguatamente tutelati. Un primo possibile miglioramento potrebbe essere legato ai negoziati stessi degli accordi. Questi naturalmente sono gestiti tendenzialmente in un'ottica economica e quindi è davvero raro avere il coinvolgimento del settore culturale in questa fase. Riuscire a modificare tale approccio garantirebbe interventi più mirati e specifici in quanto guidati – chiaramente solo per quanto riguarda aspetti culturali – da chi è veramente inserito nel settore e ne conosce le potenzialità e le problematiche.

Anche dal punto di vista del contenuto delle clausole previste, come si accennava già in precedenza, vi è un interesse largamente diffuso per la tematica dell'audiovisivo ma – come dimostrato anche a livello internazionale – il patrimonio culturale merita adeguata considerazione anche sotto altri punti di vista. Non si può ignorare come le recenti evoluzioni climatiche stiano impattando su di esso così come allo stesso modo avviene a causa dei sempre più diffusi conflitti tra Stati. Si può quindi sostenere che anche tematiche di questo tipo sarebbero da considerare durante i negoziati dei PTAs.

Inoltre, anche per quanto riguarda eventuali dispute sulla materia culturale si ritiene di poter suggerire la necessità di introdurre *panel* di esperti a cui affidare quanto meno una prima fase conciliativa in modo da poter garantire che vengano adeguatamente tenuti in considerazione i bisogni del settore. Chiaramente è importante non riportare la questione culturale in contrapposizione con gli aspetti economici, che comunque restano rilevanti, ma si dovrebbe, almeno, tentare di bilanciare al meglio questi due aspetti.

I pochi esempi di protocolli culturali⁴⁶² hanno dimostrato come tali strumenti internazionali siano potenziali vettori di diversità culturale. Pur riconoscendo che

⁴⁶² Merita di essere ricordato come attualmente un protocollo culturale sia presente solo negli accordi con i Paesi CARIFORUM, la Corea del Sud e l'America Centrale.

non siano stati gestiti in maniera del tutto ottimale, tali protocolli rappresentano comunque un importante base di partenza per tentare di introdurre un nuovo approccio alle questioni culturali.

In tal senso, quindi, si ritiene auspicabile – magari ancora una volta sulla spinta degli Stati membri più sensibili al tema come già avvenuto in passato – un maggiore impegno per individuare in via preventiva alcuni criteri cardine della gestione degli aspetti culturali che si raccomanda vengano di nuovo inseriti all'interno di strumenti come i protocolli.

Come sottolineato anche nella sezione precedente, è opportuno rimarcare come siano stati particolarmente significativi gli sforzi profusi per l'adozione dell'Accordo CETA, strumento che, per via delle parti coinvolte⁴⁶³ (e cioè il Canada e UE e Stati europei) che hanno da sempre avuto posizioni vicine nel panorama globale, avrebbe potuto essere un chiaro volano delle intenzioni europee in tema culturale. Infatti, come è emerso anche nel corso della ricerca, il Canada ha da sempre avuto una posizione molto attenta e conservatrice in merito all'argomento, divenendo quindi il partner ideale con cui condividere la tutela e promozione della diversità culturale.

Non aver introdotto in questo specifico caso un protocollo non equivale, come già sostenuto, a una totale assenza di interesse al tema. Al contrario, sono state previste numerose disposizioni analizzate nei capitoli precedenti che testimoniano come le parti si siano impegnate a garantire adeguata attenzione ai diversi settori culturali. Rimane, però, una sorta di sensazione di insoddisfazione per quanto di ulteriore si sarebbe potuto fare e anche dimostrare agli altri Stati.

In aggiunta a quanto già evidenziato emergono sfide ulteriori legate, ancora una volta, agli sviluppi che si stanno diffondendo su scala globale tra i quali spicca senza dubbio la crisi del sistema multilaterale. A maggior ragione, quindi, non ci si può più permettere di affrontare la tematica solamente in un contesto interno, è

⁴⁶³ Il CETA essendo un accordo misto entrerà pienamente e definitivamente in vigore solamente nel momento in cui tutti i stati membri avranno ratificato l'accordo secondo i rispettivi requisiti costituzionali.

necessario avere adeguati strumenti anche in merito alle relazioni esterne così da poter instaurare collaborazioni fruttuose.

Nel caso dell'UE, tutto ciò si sostanzia in larga parte negli accordi preferenziali di ultima generazione, che sono stati in grado di predisporre un sistema per rispondere alla citata crisi del multilateralismo; difficoltà che, purtroppo, dati i recenti sviluppi si ritiene sia destinata a perdurare ancora nel tempo.

Da ultimo, non resta che tentare di rispondere all'interrogativo generale che ha guidato questa ricerca: l'Unione europea è riuscita a superare il tradizionale contrasto tra cultura e commercio?

Grazie allo studio qui condotto si ritiene di poter affermare che l'UE, nel suo insieme, pur non essendo titolare di una competenza esclusiva o concorrente in materia come dichiarato anche nel corso della trattazione, sia comunque riuscita ad essere determinante per la gestione del settore culturale. È innegabile come essa in un primo momento fosse in larga parte ancorata agli aspetti prettamente economici della questione, e quindi ritenesse di dover considerare la questione culturale in quanto fattore produttivo di profitti. Con il susseguirsi delle varie tappe che hanno portato all'attuale Unione, è però, divenuto palese come sia necessario considerare la cultura anche in virtù del ruolo che la stessa ricopre come portatrice di valori. Pertanto, non solo a livello interno, ma anche sulla scena internazionale, l'UE ha scelto di rimarcare sempre più la volontà di affermare il doppio significato dei prodotti culturali, e lo ha fatto – come è emerso nella ricerca – sia impegnandosi notevolmente per l'introduzione e la diffusione della Convenzione UNESCO sia nei numerosi richiami che fa della stessa all'interno dei propri FTAs. Dovendo ritenere gli accordi commerciali una delle manifestazioni cardine delle relazioni economiche dell'UE, aver previsto al loro interno specifiche disposizioni per il settore culturale dimostra in maniera inequivoca l'intenzione di voler conciliare economia e cultura in modo da trarre il massimo da entrambe.

In conclusione, si ritiene che la diversità culturale debba, quindi, porsi come strumento attraverso il quale l'UE, ma più in generale i popoli, siano in grado di

condividere le proprie peculiarità e caratteristiche così da creare un nuovo agglomerato di valori e di idee.

Non si può più pensare di “imporre” un determinato modello ritenendolo migliore, è necessario privilegiare e promuovere l’approccio di collaborazione, poiché solo in tale prospettiva saremo in grado di rispondere, uniti nelle diversità, alle sfide che si porranno sul nostro cammino.

BIBLIOGRAFIA

Articoli e volumi

P. ACCONCI, *La cooperazione nel campo normativo negli accordi in materia di commercio internazionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto del Commercio internazionale*, 2016

P. ACCONCI, *L'inclusione del "right to regulate" negli accordi internazionali in materia di investimenti. Considerazioni in margine alla posizione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, numero 1, pp. 89-106

R. ADAM E A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024

G. ADINOLFI, *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2021

J. S. ANAYA, *Indigenous People in International Law*, Oxford University Press, 2004

M. ANDENAS, *EU External Action in International Economic Law: Recent Trends and Developments*, T.M.C. Asser Press, 2020

A. ANTIMIANI, L. SALVIATICI, *Regionalism versus Multilateralism: The Case of European Union Policy*, in *Journal of World Trade*, 2015, pp. 253 ss.

A. ARNULL, *European Union Law. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2017

C. BALASSA, *The Impact of the U.S. Position in the Trade and Culture Debate: Negotiation of the Convention on the Diversity of Cultural Expressions*, in *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions: A Tale of Fragmentation of International Law*, a cura di T. KONO AND S. VAN UYSTEL, 2012, pp. 71–93

- P. BARATTA, *La politica commerciale comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2012, pp.403ss
- R. BARATTA, *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Luiss University Press, 2017
- R. BARATTA, A. TIZZANO. *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i trattati di Roma*. Torino, G. Giappichelli, 2008
- C. BARNARD & S. PEERS, *European Union Law*, Oxford University Press, 2023
- E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Giappichelli, 2012
- E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013
- E. BARONCINI, F. P. CUNSOLO, *L'Accordo CETA tra UE e Canada: sostenibilità e partecipazione*, Bologna: Dipartimento di Scienze Giuridiche, Bologna, 2021
- E. BARONCINI, *La strategia dell'Unione europea per il contenzioso internazionale sul libero scambio*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. n.1-2/2022
- E. BARONCINI, *Il patrimonio dell'umanità nell'arbitrato internazionale sugli investimenti*, in *L'impatto della Convenzione UNESCO del 1972 sui sistemi giuridici nazionali ed internazionale e il rapporto con l'Unione europea*, (a cura di) M. CAIANIELLO, N. AICARDI, E. BARONCINI, V. MANES, P. MANZINI con la collaborazione di A. QUARTA, Bologna, AMS Acta AlmaDL - Università di Bologna, 2024, pp. 68 – 88

- M. E. BARTOLONI, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in *L'azione esterna dell'Unione europea*, M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), 2021, pp. 53-78
- S. BATIFORT E J. B. HEATH, *The New Debate on the Interpretation of MFN Clauses in Investment Treaties: Putting the Brakes on Multilateralization*, in *American Journal of International Law*, 2017, vol. 111, no. 4, pp. 873–913
- L. BELLUCCI, “*Cultural Diversity*” *from WTO Negotiations to CETA and TTIP, More than Words in International Trade Law and EU External Relations*, in *Lex Electronica*, 2015, Vol. 20, no. 2
- R. BERNAL, *CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement Negotiations: Why and How*, in *Journal of Eastern Caribbean Studies*, 2008, vol. 33 no. 2, pp. 1-21
- I. BERNIER, *The Recent Free Trade Agreements of the United States as Illustration of Their New Strategy Regarding the Audiovisual Sector*, 2004
- I. BERNIER, *La Convention sur la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO: un instrument culturel au carrefour du droit et de la politique*, 2008
- I. BERNIER, *Article 6*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 179- 198
- I. BERNIER, *Article 25*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 599-617
- F. BESTAGNO, *La politica commerciale comune*, in *L'azione esterna dell'Unione europea*, a cura di M.E. BARTOLONI e S. POLI, 2011, pp. 111-141

F. BESTAGNO, U. DRAETTA, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'unione europea*, Giuffrè, 2024

A. BIANCHI, *Demystifying Treaty Interpretation*, Cambridge University Press, 2024

G. BIGI, *The Protection of Cultural Rights and Cultural Heritage in International Investment Law and Arbitration*, in *Foreign Investment, International Law and Common Concerns*, a cura di T. Treves, F. Seatzu, S. Trevisanut, Routledge, 2013

F. BODO, C. BODO, R. FISHER, E FONDAZIONE CIMI, *Armonia o disordine per la cultura in Europa?: l'impatto del Mercato Unico e del Trattato di Maastricht: atti del seminario, Venezia, 26-28 febbraio 1993, Fondazione Cini, Isola di San Giorgio*. Roma: Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1995

G. BONVICINI, *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, in Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, 2014

C. J. BORGAN, *Resolving Treaty Conflicts*, in *St. John's Law Scholarship Repository*, 2005, volume 35 pp. 573-648

F. BOSSYUT, *The Social Dimension of the New Generation of EU FTAs with Asia and Latin America: Ambitious Continuation for the Sake of Policy Coherence*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, pp. 703 ss.

C. BOUTAYEB, *Droit institutionnel de l'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, LGDJ, 2022

M. BRONCKERS, G. GRUNI G, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, pp. 25-51

- C. M. BRUNER, *Culture, Sovereignty, and Hollywood: UNESCO and the Future of Trade in Cultural Products*, in *International Law and Politics*, 2008 volume 40, pp. 351-436
- M. BURRI, *Trade and Culture: Keep the Border Fuzzy, Please*, in NCCR Trade Working Paper, 2009
- M. BURRI, *Trade versus Culture: The Policy of Cultural Exception and the WTO*, in *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, 2014, pp. 479-492
- M. BURRI, K. NURSE, *Culture in the CARIFORUM European Union Economic Partnership Agreement. Rebalancing trade flows between Europe and the Caribbean?*, UNESCO, 2019
- A. CALIGIURI, *Commento all'art. 207 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, 2014, pp. 1706 ss.
- P. CARAFFINI, M. BELLUATI, G. FINIZIO E F. M. GIORDANO, *Il Parlamento europeo e le sue sfide*, FrancoAngeli, 2020
- M. CARBONE M., J. ORBIE, *The trade-development nexus in the European Union: differentiation, coherence and norms*, Routledge, 2015
- M. CARBONE, *Common and intersecting interests: EU-Caribbean relations and the post-Cotonou EU-ACP partnership*, in *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, 2020, Vol. 109, no. 5, pp. 526–541
- P. J. CARDWELL, *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, 2012
- M. CASTELLANETA, *Stati UE e trattati bilaterali di investimento: entrata in vigore dell'accordo sull'estinzione dei trattati*, 2023, disponibile al link

<http://www.marinacastellaneta.it/blog/stati-ue-e-trattati-bilaterali-di-investimento-entrata-in-vigore-dellaccordo-sullestinzione-dei-trattati.html>

L. CASTELLINA, *Euroollywood: il difficile ingresso della cultura nella costituzione dell'Unione Europea*, Edizioni ETS, 2008

S. CASU, *La democrazia rappresentativa nel Parlamento UE: genesi ed evoluzione*, in *Ius in Itinere*, 2019

D. CHALMERS, G. DAVIES E G. MONTI, *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, 2019

K. A. CHASE, *Audiovisual Goods and Services in Preferential Trade Agreements*, in *Trade Cooperation.*, 2015, pp. 218–245

K. A. CHASE, *Commerce and Culture, The Contentious Politics of Filmed Entertainment*, 2016, pp. 161-163

M. CHOCHORELOU, *The European Identity in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than Cultural Objectives?*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2019, pp. 227-249

R. CLAROS, *Balance between the Protection of Foreign Investment and the Safeguard of Cultural Heritage in International Investment Agreements: Can General Exceptions Make a Difference?*, in *Intergenerational Equity, Environmental and Cultural Concerns*, 2019, pp. 192-207

P. CONCONI E C. PERRONI, *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO*, in *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research paper no. RSCAS 2014/60* e da S. R. RABIMOV, *Why Developing Countries of the WTO Need Special and Differential Treatments?*, in *Global Political Risk Consulting, LLC*, 2004

B. COOREMAN, G. VAN CALSTER, *Trade and Sustainable Development Post-Lisbon*, in M. HAHN, G. VAN DER LOO (a cura di.), *Law and Practice of the Common Commercial Policy - The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, Leiden-Boston, 2020, pp. 187-205

R. CRAUFURD SMITH, *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, 2004

R. CRAUFURD SMITH, *From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and the Multifaceted Nature of Community Cultural Policy*, in *European Law Review*, 2007, vol. 1, pp.48-69

R. CRAUFURD SMITH, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions: Building a New World Information and Communication Order?*, in *International Journal of Communication*, 2007, volume 1, pp. 24-55

M. CREMONA, *Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process*, in DASHWOOD e MARESCEAU (a cura di), *Law and Practices of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, 2008, pp. 34-69

M. CREMONA, *Member States as Trustees of the Union Interest: Participating in international agreements on behalf of the European Union in A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, A. ARNULL ET AL (a cura di), Oxford University Press, 2011

M. CREMONA, *External Relations and External Competence of the European Union*, in CRAIG e DE BURCA, *The Evolution of EU Law*, 2011, pp. 217-268;

M. CREMONA, *EU External Competence: Rationales for Exclusivity*, in GARBEN e GOVAERE (a cura di), *The Division of Competences between the European Union*

and its Member States: Reflections on the past, present and future, 2017, pp. 133-150

B. CVJETICANIN, *The main challenges of the UNESCO convention and its implementation*, in *Economia della Cultura*, 2008, fascicolo 3, pp. 343-353

M. DANI, AJ: MENÉNDEZ, L. MELLACE, *Costituzionalismo europeo per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2022

L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, 2024

P. V. DASTOLI, A. PIERUCCI, *Verso una Costituzione democratica per l'Europa*, Alessandria, Marietti, 1984, pp. 57-64

F. DE VILLE, *The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation: Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit?*, in *International Journal of Communication*, 2011, vol. 5, pp. 254-271

B. DE WITTE, *The Value of Cultural Diversity in European Union Law*, in *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective*, a cura di SCHNEIDER H., VAN DEN BOSSCHE P., 2008, pp. 219-247

C. DJEFFAL, *Static and Evolutive Treaty Interpretation: a Functional Reconstruction*, Cambridge University Press, 2016

E. DOS SANTOS-DUISENBERG, *Article 14*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 371-392

L. DRIEGHE, J. ORBIE, D. POTJOMKINA, AND J. SHAHIN, *Participation of civil society in EU trade policy-making: how inclusive is inclusion?*, in *New Political Economy*, 2022, volume 27, issue 4, pp. 581, 583

- C. ECKES, *How the European Parliament's participation in international relations affects the deep tissue of the EU's power structures*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, Volume 12, Issue 4, pp. 904–929
- F. ERLBACHER, *Recent Case Law on External Competences of the European Union: Ways to allow Member States to embrace their Own Treaty* (CLEER Working Paper 2017/2)
- J. EVENETT SIMON, *Eu commercial policy in a multipolar trading system*. Centre For Economic Policy Research, International Trade. Discussion Paper Nr. 6284. May 2007
- S. FACCIO, *Gli accordi commerciali dell'Unione europea e lo sviluppo sostenibile*, in A.M. TANZI, L. CHIUSI CURZI, G.M. FARNELLI, A. MENSI, (a cura di), *La transizione ecologica nel commercio internazionale*, 2022, pp. 59-64
- A FANTIN, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, in *Aedon*, 2005, numero 3
- D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, CEDAM, 2008
- F. FIORENTINI, *Cultural Heritage in the EU Trade Agreements: Current Trends in a Controversial Relationship*, in *Cultural Heritage in the European Union*, a cura di K. HAUSLER, A. JAKUBOWSKI, F. FIORENTINI, 2019, pp. 184-212
- S. FORMENTINI, L. IAPADRE, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: the Case of Audiovisual Services*, UNU-CRIS Working Papers, W-2007/4
- F. FRANCONI, *Plurality and Interaction of Legal Orders in the Enforcement of Cultural Heritage Law*, in F. FRANCONI, J. GORDLEY J., *Enforcing International Cultural Heritage Law*, Oxford University Press, 2013, pp. 9-21

G. GAGNÉ, *The Trade and Culture Debate: Evidence form US Trade Agreements*, Lexington Books, 2016

G. GAGNÉ, *Preferential Trade Agreements and Cultural Products*, Routledge, 2025

C. GAMBINO, *Diritto dell'Unione europea e commercio internazionale: le competenze esterne alla prova delle relazioni economiche con i partner asiatici*, Wolters Kluwer, Milano, 2024

M. T. GARCÍA LEIVA, *Cultural diversity and free trade: the case of the EU-Canada agreement*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2015, pp. 765-781,

R. K. GARDINER, *Treaties*, Oxford University Press, 2023

B. GARNER, *Towards a European Strategy on Culture and Development. Learning from the CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement*, in *Politique Européenne*, 2017, Vol. 12, n. 56, pp. 146-168

D. GAUKRODGER, *The Balance between Investor Protection and the Right to Regulate in Investment Treaties*, OECD Working Papers on International Investment, 2017/02

M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*. Roma, GLF editori Laterza, 2007

C. B. GRABER, *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO*, in *Journal of International Economic Law*, 2006, volume 9, issue 3, pp. 553-574

C. B. GRABER, *Substantive Rights and Obligations under the UNESCO Convention on Cultural Diversity*, in *Protection of Cultural Diversity from an International and European Perspective*, a cura di H. SCHNEIDER E P. VAN DEN BOSSCHE, 2008, pp. 141-162

- P. S. GRANT E C. WOOD, *Blockbusters and Trade Wars: Popular Culture In A Globalized World*, 2004, p. 359ss
- S. GRILLER, W. OBWEXER, E. VRANES, *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*, OUP Oxford, 2017
- S. GSTÖHLE E D. HANF, *The EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context*, in *European Law Journal*, volume 20 issue 6, pp. 733ss
- M. HAHN, *A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law*, in *Journal of International Economic Law*, 2006 volume 9, issue 3, pp. 515-552
- M. HAHN, *Article 1*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 63-82
- M. HAHN, G. VAN DER LOO, *Law and Practice of the Common Commercial Policy: The First 10 years after the Treaty of Lisbon*, BRILL, 2020
- J. HARRISON, M. BARBU, L. CAMPLING, B. RICHARDSON, A. SMITH, *Governing Labour Standards Through Free Trade Agreements: Limits of the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, pp. 260-277
- M. HART, *Canada*, in *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis (volume I)*, Springer, 2005, pp. 2404–2421
- R. T. HOFFMANN, E M. KRAJEWSKI, *Coherence and Divergence in Services Trade Law* (1st ed.). Springer, 2020

F. HOFFMEISTER, *THE Deep and Comprehensive Free Trade Agreements of the European Union – Concept and Challenges*, in *Trade Liberalization and standardization – New Directions in the “Low Politics” of EU Foreign Policy*, M. CREMONA, T. TAKÀCS, 2013

K. HONG, *The Impacts of Lisbon Treaty on EU Trade Policy and EU-China Trade Relation*, in *Proceedings of the 2nd International Conference on Contemporary Education, Social Sciences and Humanities (ICCESSH 2017), Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 2017, volume 124, pp. 695-698

D. C. HORNG, *Reshaping the EU's FTAs Policy in a Globalizing Economy: the Case of EU-Korea FTA*, in *Journal of World Trade*, 2012 pp. 301 ss.

K. HRADILOVA, O. SVOBODA, *Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness*, in *Journal of World Trade*, 2018, pp. 1019-1042

L. IAPADRE, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: the Case of Audiovisual Services*, UNU-CRIS Working Papers, W-2007/4

J. P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2023

A. JAKUBOWSKI, *Cultural Heritage in the European Union. A Critical Inquiry into Law and Policy*, (edited by) A. JAKUBOWSKI, K. HAUSLER, AND F. FIORENTINI, in *Studies in Intercultural Human Rights*, Leida, 2019

J.C. KAHN, *Striking NAFTA Gold: Glamis Advances Investor-State Arbitration*, in *Fordham International Law Journal*, 2009, pp. 101-155

M. A. KAKABADSE, *The WTO and the commodification of cultural products: Implications for Asia*, in *Media Asia*, volume 2, issue 2, pp. 71-77

C. KAUNERT, S. LÉONARD, A. MACKENZIE, *The European Parliament in the External Dimension of EU Counter-Terrorism: More Actorness, Accountability and*

Oversight 10 Years On?, in *Intelligence and National Security* 2014, volume 30, issue 2–3; pp. 357–376

N. KEIJZER, M. NEGRE *Outsourcing a partnership? Assessing ACP–EU cooperation under the Cotonou Partnership Agreement*, in *South African Journal of International Affairs*, 2014, Vol. 21, no. 2, pp. 279-296

M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN, *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, 2019

J. KELSEY, *Behind the “Inclusive” window dressing: the NZ-UK Free Trade Deal Disappoints Politically and Economically*, in *The Conversation*, 4 marzo 2022, reperibile al link <https://theconversation.com/behind-the-inclusive-window-dressing-the-nz-uk-free-trade-deal-disappoints-politically-and-economically-178408>

D. KLEIMANN E J. HILLMAN, *Trading Places: The New Dynamics of EU Trade Policy Under the Treaty of Lisbon*, in *Economic Policy Paper Series*, 2010, pp. 1-13

H. KÖCHLER, *Unity in diversity: The integrative approach to intercultural relations*, in *UN Chronicle*, volume 49, numero 3, 2012, pp. 7 – 10

T. KONO E S. VAN UYTSEL, *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions. A Tale of Fragmentation in International Law*, Larcier, 2012

T. KONO, *Article 2*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 83-116

P. KOUTRAKOS, *Trade, foreign policy, and defence in EU constitutional law: the legal regulation of sanctions, exports of dual-use goods and armaments* (1st ed.). Hart Publishing, 2001

P. KOUTRAKOS, *The European Union's common foreign and security policy after Lisbon*, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS, AND I. LIANOS (a cura di) *The European Union after the Treaty of Lisbon*, 2012, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 185–209

M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in *EU After Lisbon*, a cura di A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY, Oxford University Press, 2012, pp. 302ss.

G. KÜBEK, *EU Trade And Investment Treaty-Making Post-Lisbon: Moving Beyond Mixity*, Bloomsbury Publishing PLC, 2024

K. KWAPISZ WILLIAMS, *Culture in External Relation: the EU and its International Economic Agreements*, in *The European Union and the Evolving Architectures of International Economic Agreements*, a cura di O. QUIRICO, K. KWAPISZ WILLIAMS, Springer, 2023, pp 3-24

A. LANG, *Articoli 205-207 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. POCAR e M. BARUFFI, CEDAM, 2014

A. LANG, *L'Accordo sull'estinzione dei trattati bilaterali di investimento tra Stati membri dell'Unione europea*, in *Eurojus*, reperibile online al link https://rivista.eurojus.it/laccordo-sullestinzione-dei-trattati-bilaterali-di-investimento-tra-stati-membri-dellunione-europea/?generate_pdf=5041

P. LEINO, *The Journey Towards All that is Good and Beautiful: Human Rights and "Common Values" as Guiding Principles of EU Foreign Relations Law*, in *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, (a cura di) M. CREMONA, E. SPAVENTA, B. DE WITTE, C. HERRMANN, PROFESSOR R. A. WESSEL, D. THYM, A. DASHWOOD, P. KOUTRAKOS, P. LEINO-SANDBERG, AND C. HILLION, 2008, pp. 259-289

K. LENAERTS E M. DESOMER, “*Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: Values, Objectives and Means*”, in *European Law Review*, Vol. 27, No. 4, 2002, pp. 377-407

P. LEUPRECHT, *The Difficult Acceptance of Diversity*, in *Vermont Law Review*, 2005, volume 30, issue 3, pp. 551-564

J. LIEDES e K. AULAKE, *Article 5*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 163- 177

J. LOISEN, F. DE VILLE, *The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation: Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit?* In *International Journal of Communication*, 2011, no. 5, pp 254-271

J. LOISEN, *Relations through Protocols on Cultural Cooperation: fostering or Falterign Cultural Diversity?* In *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, a cura di K. DONDERS, C. PAWELS, J. LOISEN, 2014, pp. 509-521

J. LOISEN E C. PAUWELS, *Competing Perspectives? WTO and UNCESCO on Cultural Diversity in Global Trade*, in *Globalization, Culture, and Development: The UNESCO Convention on Cultural Diversity*, a cura di M. PYYKKÖNEN, E J. SINGH, 2015, pp. 43-59

P. LOW E A. MATTOO, *Is There a Better Way? Alternative Approaches to Liberalization under the GATS?*, in *GATS 2000: New Directions in Service Trade Liberalization* a cura di P. SAUVÉ E R. M. STERN, 2000, pp. 449-472

A. L. MALTAIS, *The TTP and Cultural Diversity*, in *Canadian Centre for policy Alternatives*, marzo 2016, p. 7, reperibile al sito https://policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/03/TTP_and_Cultural_Diversity.pdf

- G. MARIN DURAN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, *CMLR*, 2020, pp. 1031-1068
- D. MATTHEWS, P. ŽIKOVSKÁ, *The Rise and Fall of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA): Lessons for the European Union*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2013, volume 44, pp. 626–655
- A. MATTOO E P. SAUVÉ, *Services*, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, a cura di J. CHAUFFOUR E J. MAUR, 2011, pp. 235-274;
- M. R. MAURO, *Accordi internazionali sugli investimenti e Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, anno V, Bari, 2010
- R. MAY, *We Need to Talk About Lisbon': The Capacity of the European Union as a Global Trade Actor*, 2012, in *Interstate - Journal of International Affairs*, 2012, Vol. 2011/2012 No. 2 pp. 1-2
- G. MAZZONE, *Dall'eccezione alla diversità culturale: ministoria di una sfida per l'Europa*, in *Economia della Cultura*, in *Rivista trimestrale dell'Associazione per l'Economia della Cultura*, 2008, volume 3 pp. 327-342
- K. L. MEISSNER, *Democratizing EU External Relations: The European Parliament's Informal Role in SWIFT, ACTA and TTIP* [2016] 21 EFAR 269
- K. L. MEISSNER, *Commercial realism and EU trade policy: competing for economic power in Asia and the Americas*. Routledge, 2018
- P. MENGOZZI, *Le GATS: un accord sans importance pour la Communauté européenne?*, in *Revue du marché unique européen*, Vol. 2, 1997
- P. MENGOZZI, *The EC External Competence: From ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in POIARES e AZOULAI (a cura di), *The Past and the Future of EU Law*, 2010

- P. MENGOZZI E C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, 2018
- C. J MENKEL-MEADOW, *Alternative Dispute Resolution*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2018
- J. G. MERRILLIS, *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, 2005
- J. MERRILLS, E. DE BRABANDERE, *Merrills' International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, 2022
- L.W. MOUYAL, *International Investment Law and the Right to Regulate*, Abingdon-on-Thames, 2016
- J. A. R. NAFZIGER., R.K. PATERSON R. K., *Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade*, Cheltenham, 2014
- G. NEIL, *The Convention as a response to the cultural challenges of economic globalisation*, in *UNESCO's Convention on the Protection and the Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: making it work*, a cura di N. OBULJEN, & J. SMIERS, Zagreb: Institute for International Relations, 2006, pp. 39–70
- R. J. NEUWIRTH, *United in Divergency: A Commentary on the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2006, numero 66, pp. 819-862
- R.J. NEUWIRTH, *The “Culture and Trade” Debate form the Exception Culturelle via Cultural Diversity to the Creative Economy – What's Law Got to Do with it?*, in Society of International Economic Law (SIEL), 3rd Biennial Global Conference, July 2012, pp. 1-21

- A. M. H. NISSEN, *Not That Assertive: The EU's Take on Enforcement of Labour Obligations in Its Free Trade Agreement with South Korea* in *European Journal Of International Law*, 33(2), pp. 607-630
- C. NOVI, *Il ruolo degli Stati membri negli accordi di libero scambio di nuova generazione dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p.66
- T. NOVITZ, *Sustainable Labour Conditionality in EU Free Trade Agreements? Implications of the EU-Korea Expert Panel Report*, in *EL Rev.*, 2022, pp. 3-23
- E. OBADIA, *Introductory Note to NAFTA/UNCITRAL: Glamis Gold Ltd. V. United States*, in *International Legal Materials*, 2009, pp. 1035-1037
- N. OBULJEN e J. SMIERS, *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making It Work*, Zagreb: Institute for International Relations, 2006
- P. J. O'KEEFE, *Foreign Investment and the World heritage Convention*, in *International Journal of Cultural Property*, 1994, pp. 259-265
- S. OETER, *Article 21: The Principles and Objectives of the Union's External Action*, in *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, (a cura di) H. BLANKE E S. MANGIAMELI, 2013, pp. 842-850
- L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012
- L. PALADINI, *La cooperazione tra l'UNESCO e l'UE: aspetti istituzionali e materiali*, in *DPCE online*, 2020.

- F. PALERMO E M., NICOLINI, *For a New Semantics of Differences: Cultural Exception and the Law*, in *Polemos, Journal of Law, Literature and Culture*, 2014 volume 8, numero 1, pp. 95-114
- M. PANGESTU, *Special and Differential Treatment in the Millennium: Special for Whom and How Different?*, in *The World Economy*, 2000, volume 23, issue 9, pp. 1285-1302
- M. PARODI, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2023
- M. PARODI, *Quadro costituzionale dell'Unione e nuovo progetto di adesione alla CEDU: il ricorso individuale alla Corte EDU*, in *Eurojus*, 2024, fascicolo n. 4
- S. PARK, *The ambivalence in the ambiguity of UNESCO's cultural policy remit: a structural description of the Common Heritage of Mankind in the Cultural Diversity Convention*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2023, volume 29, issue 6, pp. 701-715
- A. PELLET, *Peaceful Settlement of International Disputes*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2013
- S. PEREZ, *L'Union Européenne e la création artistique*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000, pp. 333-358
- F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, 2014
- M. PEFFENKÖVER, J. ADRIAENSEN, *Detecting Looming Vetoes: Getting the European Parliament's Consent in Trade Agreements*, in *Politics and Governance*, 2021, Volume 9, Issue 3, pp. 74-84

I. POLOVETS, *Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, in *LIEI* 2021, pp. 95-108

M. POTESTÀ, *Il caso Eastern Sugar: Accordi bilaterali sugli investimenti, Unione europea e diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, CEDAM, n. 4, 2008, pp. 1055-1070

A. PRATAMASARI, *Dissents in Regulating Cultural Trade and Its Mechanisms of Dispute Settlements in Multilateral Forum: Analyzing the Roles of UNESCO and WTO*, in *Global Strategis*, volume 13, numero 1, 2019, pp. 51-62

E. PSYCHOGIOPOULOU, *The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade: Exploring an Interface*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, volume 41, issue 1, pp. 65-86

A. QUARTA, *Lo sviluppo del marchio del patrimonio europeo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, vol. 2, pp. 571 – 606

A. QUARTA, *Lo sviluppo del marchio del patrimonio europeo*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, 2023, vol. 1, pp. 275-303

A. QUARTA, *I protocolli di cooperazione culturale negli Accordi Preferenziali dell'Unione europea*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 2024, volume 1, pp. 237 – 271

A. QUARTA, *Cultural Cooperation Protocols in the Preferential Agreements of the European Union*, in *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, a cura di E. BARONCINI, F. CASOLARI, P. MANZINI, A. M. TANZI, G. TELLARINI con la collaborazione di A. QUARTA, 2025, BUP, pp. 521-536.

- A. RAMANUJAN, *Conflicts over “Conflict”: Preventing Fragmentation of International Law* in *Trade, Law and Development*, 2009, volume 1, issue 1, pp. 171–191
- J. K. RASMUSSEN E L. GÓMEZ BUSTOS, *Article 15*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 393-404
- V. REMONDINO, *New Generation Free Trade Agreement at a Crossroads. Accessing Environmental Enforcement of the E.U.'s Trade and Sustainable Development Chapters from Global Europe to the Power of Trade Partnerships Communication*, in *University of Bologna Law Review*, 2023
- L. RICHERI HANANIA, *For a New European Union External Cultural Strategy – A French Proposal on How to Deal with Cultural Cooperation in International Trade Agreements*, in *Mapping Cultural Diversity – Good Practices from around the Globe*, 2010
- L. RICHERI HANANIA, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements – The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks*, in *Asian Journal of WTO & International Health and Policy*, Volume 7 n. 2, 2012, Society of International Economic Law (SIEL), Working Paper No. 2012/08
- L. RICHERI HANANIA, H. RUIZ FABI, *European Media Policy and Cultural Diversity at the International Level: The EU's Role in Fostering the Implementation of the 2005 UNESCO Convention*, in *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, (a cura) di K. DONDEERS, C. PAUWELS, J. LOISEN, 2014
- L. RICHERI HANANIA, *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions as a coordination framework to promote regulatory coherence in the*

creative economy, in *International Journal of Cultural Policy*, 2016, volume 22, issue 4, pp. 574-593

L. RICHIERI HANANIA, *Trade, culture and the European Union cultural exception*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2019, volume 25, issue 5, pp. 568-581

C. ROMAINVILLE, *Cultural diversity as a multilevel and multifaceted legal notion operating in the law on cultural policies*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2014, volume 22, issue 2, pp. 1-18

F. ROMANIN JACUR, *The Contribution to Sustainable Development of “Megaregional” Free Trade and Investment Agreements*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, Napoli, 2022, pp. 59-86

M. ROY, *Audiovisual Services in the Doha Round: Dialogue de Sourds, The Sequel?*, in *Journal of World Investment and Trade*, 6/6, 2005, pp. 923-952;

M. ROY, *Beyond the Main Screen: Audiovisual Services in PTAs*, in *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiation*, a cura di A. Marchetti e M. Roy, 2009

H. RUIZ FABRI, (2006). *Reflections on possible future legal implications of the Convention*, in *UNESCO's Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions: making it work*, a cura di N. OBULJEN, & J. SMIERS, Zagreb: Institute for International Relations, pp. 73–87

M.C. RYAN, *Glamis Gold Ltd. v The United States and the Fair and Equitable Treatment Standard*, in *McGill Law Journal*, 2011, pp. 919- 958

G.M. RUOTOLO, *Knock on the Wood. Il contenzioso UE/Ucraina sul divieto di esportazione di legname tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci*, in *Quaderni di SIDIBlog* 2019, p. 245 ss.

- R. SABATO, *La prospettiva dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la formazione del giudice nazionale*, in M. MAUGERI (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 589 ss.
- S. A. SADAT-AKHAVI, *Methods of Resolving Conflict Between Treaties*, BRILL, 2003
- E. SARDINHA, *Towards a New Horizon in Investor-State Dispute Settlement? Reflections on the Investment Tribunal System in the Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA)*, in *The Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, 2017, vol. 54, pp. 311-365
- E. SARDINHA, *Protecting Cultural Heritage in International Investment Law: Tracing the Evolution and Treatment of Cultural Considerations in Recent FTAs and Investor State Jurisprudence*, in *Handbook of International Investment Law and Policy*, Springer, 2019, pp. 1-25
- S. SCHACHERER, *Sustainable Development in EU Foreign Investment Law*, Leiden-Boston, 2021
- S.W. SCHILL, *Glamis Gold Ltd. v. United States, NAFTA Chapter 11 Arbitral Tribunal, June 8, 2009*, in *American Journal of International Law*, 2010, pp. 253-259
- K. SCULLY, *The Most Dangerous Game: U.S. Opposition to the Cultural Exception*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2011, vol. 36, num. 3
- J. SHI, *Free Trade and Cultural Diversity in International Law*, Hart Publishing, 2013
- O. S. SIBANDA, *Towards a Revised GATT/WTO Special and Differential Treatment Regime for Least Developed and Developing Countries*, in *Foreign Trade Review*, 2015, volume 50, issue 1 p. 31-40

S. P. SILVA, *Monitoring the Implementaion & Results of the CARIFORUM-EU EPA AGREEMENT*, Final Report, 2014

J. P. SINGH, *Culture or commerce? A comparative assessment of international interactions and developing countries at UNESCO, WTO, and beyond*, in *International Studies Perspectives*, volume 8, issue 1, pp. 36–53

V. ŠMEJKAL, S.ŠAROCH, *EU as a Highly Competitive Social Market Economy - Goal, Options, and Reality Reality*, in *Review of Economic Perspectives*, 2015, pp. 393-410

C. SOUYRI-DESROSIER, *EU protocols on cultural cooperation. An attempt to promote and implement the CDCE within the framework of bilateral trade negotiations*, in *Cultural Diversity in International Law. The effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, a cura di L. RICHIERI HANANIA, 2014, pp. 209–224

T. STEINWACHS, *The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018 Vol. 56, no. 2, pp. 335-351

B. STERN, *The Future of International Investment Law: A Balance between the Protection of Investors and the States' Capacity to Regulate*, in J.E. ALVAREZ, K.P. SAUVANT (eds.), *The Evolving International Investment Regime: Expectations, Realities, Options*, Oxford, 2011, pp. 174ss.

P. STOLL, *Article 20*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 519-544

P. STOLL, J. XU, *Conflict of Jurisdiction: WTO and PTAs*, in A.TRUNK, M. FEDOROVA, A. ALIYEV (Editors), *Law of International Trade in the Region of the*

Caucasus, Central Asia and Russia – Public International Law, Private Law, Dispute Settlement, BRILL, 2022, pp. 312-322

G. STROZZI E R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, 2023

G. STROZZI E R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Giappichelli, 2021

P. SUTTON, *The European Union and the Caribbean Region: Situating the Caribbean Overseas Countries and Territories*, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 2012, Vol. n. 93, pp. 79-94

Y. TANAKA, *The Peaceful Settlement of International Disputes*, Cambridge University Press, 2018

C. TITI, *The Right to Regulate in International Investment Law*, Baden Baden, 2014

X. TROUSSARD, V. PANIS-CENDROWICZ e J. GUERRIER, *Article 16*, in *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory notes*, a cura di S. VON SCHORLEMER E P. STOLL, 2012, pp. 405-455

A. UKPE, E S. KHORANA, *Special and differential treatment in the WTO: framing differential treatment to achieve (real) development*, in *Journal of International Trade Law and Policy*, 2021, volume 20 issue 2, pp. 83-100

V. VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, Brill, 2023

K. J. VANDEVELDE, *IIA Provisions, Properly Interpreted, Are Fully Consistent with a Robust Regulatory State*, in *Columbia FDI Perspectives*, 2018, No. 216

- D. VAN 'T WOUT, *The Enforceability of the Trade and Sustainable Development Chapters of the European Union's Free Trade Agreements*, in *Asia Europe Journal*, 2021, pp. 81-98
- G. VASSALLI, J. A. TABORDA, T. GUARNIZO USECHE, *La cooperazione tra Unione europea e America Latina 2007-2013*, in *IL POLITICO* (Univ. Pavia, Italy), 2014, n. 2, pp. 148-167
- G. VIDIGAL, K. CLAUSSEN, *The Sustainability Revolution in International Trade Agreements*, Oxford University Press, 2024
- S. VILLANI, *Settling Disputes on TSD Chapters of EU FTAs: Recent Trends and Future Challenges in the Light of CJEU's Opinion 2/15*, in A. BIONDI, G. SANGIUOLO (a cura di), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations - An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Cheltenham, 2021, pp. 107-125
- U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'unione europea*, Cacucci, 2020
- A. VLASSIS, *L'Unione européenne, acteur international de la diversité Culturelle? Le protocole de cooperation culturelle*, in *InaGlobal*, 2010
- T. VOON, *UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures?* In *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, volume 55, issue 3, pp. 635-651
- T. VOON, *Cultural Products and the World Trade Organization*, Cambridge University Press, 2007
- T. VOON, *National Treasures at the Intersection between Cultural Heritage and International Trade Law*, in Francioni F., Vrdoljak A.F. (a cura di), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, 2020
- S. WEATHERILL, *Cases & Materials on EU Law (Blackstone's Statutes)*, Oxford, 2016

O. WEBER, *From Regional to Global Freedom of Trade in Audio-visual Goods and Services? A Comparison of the Impact on the Audio-visual Sector of the Preferential Trade Zones Established by the European Communities and the World Trade Organization*, in *Culture and European Union Law*, a cura di R. CRAUFURD SMITH, 2004, pp. 353-382

R. H. WEBER, *Cultural Diversity and International Trade – Taking Stock and Looking Ahead*, in *The World Trade Organization and Trade in Services*, a cura di A. KERN E A. MADS, 2008, pp. 823-843

W. WEISS, C. FURCULITA, *Global Politics and EU Trade Policy: Facing the Challenges to a Multilateral Approach*, Springer International, 2020

E. WHITSITT, D. VIS-DUNBAR, *Glamis Gold Ltd. v. United States of America: Tribunal sets a high bar for establishing breach of “Fair and Equitable Treatment” under NAFTA*, in *Investment Treaty News*, 14 July 2009

J. WOUTERS, E B. DE MEESTER, *UNESCO’s Convention on Cultural Diversity and WTO law: complimentary or contradictory?*, 2005, reperibile su <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP73ed2e.pdf>

J. WOUTERS AND B. DE MEESTER, *The UNESCO Convention on Cultural Diversity and WTO Law: A Case Study in Fragmentation of International Law*, in *Journal of Trade Law*, 2008, volume 41, issue, 1, pp. 205-240

J. WOUTERS, A. MARX, D. GERAETS, B. NATENS, *Global Governance through Trade EU Policies and Approaches*. Edward Elgar Publishing, 2015

J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, E T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor* (Edition 3) (Third edition), OUP Oxford, 2021

M. YOSHII, Y. C.-DEUG, *An Economic Analysis of Korea–EU FTA and Japan–EU EPA*, Springer Nature Singapore, 2021

M. P. Zapatero M. Petz, *Building synergies between WTO and UNESCO: the case for data-driven policy coordination*, in *International Journal of Cultural Policy*, 2018, vol. 24, issue 3 pp. 406-429

S. ZHAO, *Promoting and Protecting Cultural and Creative Industries through Free Trade Agreements: The Experience from Korea and Japan*, in *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs, Volume 39, 2021*, Brill, pp. 360-389

Accordi e Convenzioni internazionali

Convenzione di associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, firmata a Yaoundé il 20 luglio 1963, GU 93 dell'11.6.1964

Convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, firmata a Yaoundé il 29 luglio 1969, GU L 282 del 28.12.1970

Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, Parigi, 14 novembre 1970

Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, Parigi, 16 novembre 1972

Convenzione ACP-CEE di Lomé, GU L 25 del 30.1.1976

Accordo tra il governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e il governo delle Mauritius per la promozione e la protezione degli investimenti, UNTS, 1988 vol. 1505

Accordo per la promozione e la protezione reciproca degli investimenti tra Regno di Olanda e Repubblica federale Cecoslovacca del 1991, UNTS vol. 2242

Convenzione ONU sulla diversità biologica firmata a Rio de Janeiro nel giugno 1992

Accordo tra il governo della Repubblica di Lituania e il Governo del Regno di Norvegia sulla promozione e protezione reciproca degli investimenti, 16 agosto 1992

Accordo nordamericano per il libero scambio tra Canada, Messico e Stati Uniti, 17 dicembre 1992

Trattato sulla Carta dell'Energia (1994), UNTS 2002, vol. 2080

Accordo di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità europea e la Repubblica di Corea, GUCE L 121/14 del 13.5.1997

Accordo di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità europea e la Repubblica di Corea, GUCE L 121/14 del 13.5.1997

Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo, Stoccolma, 1998

Acquis 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, GU L 239 del 22.9.2000

Accordo di partenariato economico, coordinamento politico e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra, GU L 276, del 28.10.2000

Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 317 del 15.12.2000

Dichiarazione Universale sulla diversità culturale adottata dall'Assemblea Generale UNESCO il 2 Novembre 2001

Accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Cile, dall'altra GU L 352, del 30.12.2002,

Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, Parigi, 20 ottobre 2005

Accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM da una parte e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altra, GUUE L 289/3, del 30.10.2008

Accordo tra la Comunità europea e il governo della Repubblica di Corea concernente la cooperazione in merito ad attività anticoncorrenziali GUUE L 202/36 del 4.8.2009

Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra, firmato il 6 ottobre 2010, GU L 127 del 14 maggio 2011

Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale dall'altra, GU 346/3, del 15.12.2012

Accordo economico commerciale e globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, GU L 11, del 14.1.2017

Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, GU L 330 del 27.12.2018

Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, GU L 294, del 14.11.2019

Accordo sull'estinzione dei trattati Bilaterali di Investimento tra Stati Membri dell'Unione Europea, GU L 169 del 29.5.2020

Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, GU L 186, del 12.6.2020

Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, GU L 149, del 30.4.2021

Accordo di partenariato tra L'unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, GU L 2023/2862, del 28.12.2023

Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda, GU L 866, del 25.3.2024

Accordo interinale sugli scambi tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile GU L 2024/2953 del 20.12.2024

Legislazione primaria e secondaria della CEE/CE/UE

Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957)

Atto unico europeo (1987)

Trattato di Maastricht (1992)

Trattato di Amsterdam (1997)

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000)

Trattato che istituisce la Comunità europea (2002)

Trattato sull'Unione europea (2007)

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2007)

Decisione del Consiglio (64/345/CEE), del 5 novembre 1963, per la conclusione della Convenzione di associazione fra la Comunità Economica Europea e gli Stati africani e malgascio associati a detta Comunità, GU 93 dell'11.6.1964

Decisione del Consiglio (70/539/CEE), del 29 settembre 1970, relativa alla conclusione della Convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, GU L 282 del 28.12.1970

Regolamento del Consiglio n. 199/76 /CEE, del 30 gennaio 1976, relativo alla conclusione della convenzione ACP-CEE di Lomé GU L 25 del 30.1.1976

Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro dell'UNESCO, GU C 352 del 31.12.1985

Comunicazione della Commissione *il libro e la lettura: due grandi sfide culturali per l'Europa*, Bruxelles, 3.08.1989 /*COM/89/258DEF*/

Direttiva 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, GU L 298 del 17.10.1989

Decisione 97/291/CE del Consiglio, del 26 aprile 1997, relativa alla conclusione dell'Accordo di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità europea e la Repubblica di Corea, GUUE L 121/13, del 13.5.1997

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *La politica dell'Unione europea nei confronti della Repubblica di Corea*, Bruxelles, 09.12.1998 /* COM/98/0714 final */

Decisione 1999/1419/CE del 25 maggio 1999, riguardante un'azione comunitaria a favore della manifestazione «La capitale europea della cultura» per gli anni dal 2005 al 2019, in GU L 166 del 1.7.1999

Decisione 2000/508/CE, del 14 febbraio 2000, che istituisce il programma Cultura 2000, in GU L 063 del 10.03.2000

Decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato economico, di coordinamento politico e di cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra (2000/658/CE), GU L 276, 28.10.2000

Decisione 2003/159/CE del Consiglio, del 19 dicembre 2002, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 65, 08.03.2003

Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Adottato per consenso dalla Convenzione europea a Roma. Trasmesso al Presidente del Consiglio europeo a Roma, 18 luglio 2003, (2003/C 169/01)

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni inerente l'attuazione dei programmi Caleidoscopio, Arianna e Raffaello, in data 23 gennaio 2004, Com (2004) 33

Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2005 relativa alla conclusione dell'accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Cile, dall'altra (2005/269/CE), GU L 84, del 2.4.2005

Decisione del Consiglio (2005/599/CE) del 21 giugno 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 209 dell'11.8.2005

Decisione del Consiglio del 18 maggio 2006 relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, GU L 201/15 del 25.07.2006

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Europa Globale: competere nel mondo*, COM (2006) 567 def., 4 ottobre 2006

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 2019, GU L 304 del 3.11.2006

Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea per la cultura (2007/C 287/1), GU C 287, del 29.11.2007

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/1855/CE del 12 dicembre 2006, che istituisce il programma Cultura (2007 — 2013) in CGUE L 372 del 27.12.2006

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, {SEC (2007) 570} /*COM/2007/0242 def. */ , 15 maggio 2007

Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea per la cultura (2007/C 287/1), GU C 287, del 29.11.2007

Risoluzione del Parlamento europeo del 10 aprile 2008 su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione (2007/2211/(INI))

Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008 relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM,

da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2008/805/CE), GU L 289/I/2 del 30 ottobre 2008

Decisione del Consiglio 2009/586/CE, del 16 febbraio 2009 relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della Repubblica di Corea concernente la cooperazione in merito ad attività anticoncorrenziali, CGUE L 202/35, del 4.8.2009

Decisione del Consiglio 2010/614/UE, del 14 giugno 2010, relativa alla posizione che l'Unione europea deve adottare in sede di Consiglio dei ministri ACP-UE riguardo alle misure transitorie applicabili dalla data di firma alla data di entrata in vigore dell'accordo che modifica per la seconda volta l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, GU L 269 del 13.10.2010

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Commercio, crescita e affari mondiali – La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE*, Bruxelles, 9 novembre 2010, COM(2010) 612 def.

Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e sul trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, febbraio 2010

Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), GUUE L 95/1, del 15.4.2010

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali*, COM (2010) 343 def., del 7 luglio 2010

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Valutazione intermedia dell'attuazione del programma Cultura*, COM/2010/0810 def.

Decisione del Consiglio n. 2011/265/UE del 16 settembre 2010 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 127/1 del 14 maggio 2011

Decisione n. 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo, GU L 303 del 22.11.2011

Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 *Sulla futura politica europea in materia di investimenti internazionali*, (2010/2203(INI)), GU 2012/C 296 E/05, del 2.10.2012

Decisione (UE) 2012/734 del Consiglio del 25 giugno 2012 relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra, e all'applicazione provvisoria della parte IV dell'accordo relativa al commercio, GU L 346/1 del 15 dicembre 2012

Raccomandazione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Repubblica di Corea, gli

Stati Uniti messicani, il Regno del Marocco, la Nuova Zelanda, la Repubblica di Singapore, la Confederazione svizzera e gli Stati Uniti d'America, del 4 luglio 2012

Regolamento del Parlamento europeo del Consiglio N. 1219/2012/UE del 12 dicembre 2012 che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti, GU L 351 del 20.12.2012

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

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa, COM (2014) 477 final, Bruxelles, 22.7.2014

Decisione del Consiglio n. 2015/2169/UE del 1° ottobre 2015 relativa alla conclusione dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 307 del 25 novembre 2015

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM (2015) 497 def., 14 ottobre 2015

Conclusioni del Consiglio sulla cultura nelle relazioni estere dell'UE, in particolare sulla cultura nella cooperazione allo sviluppo, GU C 417 del 15.12.2015

Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali, JOIN/2016/029 Final, Bruxelles, 8.6.2016

Decisione del Consiglio del 28 ottobre 2016 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2017/37/UE) GU L 11, 14.1.2017

Decisione del Consiglio del 28 ottobre 2016 relativa all'applicazione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (2017/38/UE), GU L 11, 14.1.2017

Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018), GU L 131 del 20.5.2017

Conclusioni del Consiglio su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali, in GU C 189 del 15.6.2017

Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2017 sul tema “Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali (2016/2240(INI)), GU C 334 del 19.9.2018

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Una nuova agenda europea per la cultura*, COM (2018) 267 final, 22.5.2018

Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2017 sul tema “Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali (2016/2240(INI)), GU C 334/112 del 19.9.2018

Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Tutela degli investimenti intra UE*, COM (2018), *final*, 19 luglio 2018

Decisione del Consiglio del 15 ottobre 2018, 2018/1676/UE, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo sulla protezione degli investimenti tra l'UE e Singapore, GU L 279 del 9.11.2018

Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, GU L 303 del 28.11.2018

Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022, in GU C 460 del 21.12.2018

Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2018 relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (2018/1907/UE), GU L 330, 27.12.2018

Decisione del Consiglio dell'8 novembre 2019 relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore (2019/1875/UE), GU L 294, 14.11.2019

Decisione del Consiglio del 30 marzo 2020 relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam (2020/753/UE), GU L 186, 12.6.2020

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesami della*

politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva,
COM (2021) 66 final, 18 febbraio 2021

Decisione del Consiglio del 29 aprile 2021 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (2021/689/UE), GU L 149, 30.4.2021

Regolamento 2021/818/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013, CGUE L 189 del 28.5.2021

Risoluzione del Consiglio sul piano di lavoro dell'UE per la cultura 2023-2026, in GU C 466 del 7.12.2022

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2022 sull'attuazione della nuova agenda europea per la cultura e la strategia dell'Unione europea per le relazioni internazionali, (2022/2047 (INI))

Decisione del Consiglio 2023/2861/UE, del 20 luglio 2023, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, GU L 2023/2861, 28.12.2023

Decisione del Consiglio 2024/244/UE, del 27 novembre 2023 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda GU L 244, 28.2.2024

Decisione del Consiglio 2024/3016/UE, del 18 marzo 2024 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo interinale sugli scambi tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile GU L 2024/3016, 20.12.2024

Decisione del Consiglio 2024/1156/UE, del 12 aprile 2024, relativa alla conclusione dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America centrale, dall'altra, GU L, 2024/1156, 17.4.2024

Decisione del Consiglio 2024/2751/UE, del 14 ottobre 2024 relativa alla conclusione dell'accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia, il Perù e l'Ecuador, dall'altra, GU L 2024/2751, del 31.10.2024

Casi giurisprudenziali

CGUE, Causa 26/62, *Van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1

CGUE, Causa 6/64, *Costa contro Enel*, causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66

CGUE, Causa 22/70, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1971:32

CGUE, Parere 1/76, ECLI:EU:C:1977:63

CGUE, Causa C-804/79, *Commissione delle Comunità europee contro il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*, ECLI:EU:C:1981:93

CGUE, Parere 1/91, ECLI:EU:C:1991:49

CGUE, Causa T-572/93, *Odigitria AAE contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:T:1995:131

CGUE, Parere 1/94, *OMC*, ECLI:EU:C:1994:384

CGUE, Causa C-84/94, *Regno Unito contro Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:431

CGUE, Causa C-122/95, *Repubblica federale di Germania contro Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1998:94

CGUE, Causa T- 87/ 98, *International Potash*, ECLI:EU:T:2000:221

CGUE, Causa C-467/98, *Commissione contro Danimarca (Open Skies)*, EU:C:2002:625

CGUE, Causa C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA*, ECLI:EU:C:2005:285

CGUE, Causa C-464/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, EU:C:2006:774

CGUE, Causa C-402/05 P& C-415/05 P. *Kadi and Al Barakaat*, ECLI:EU:C:2008:461

CGUE, Parere 1/09, *Progetto di accordo - Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, ECLI:EU:C:2011:123

CGUE, Causa C-414/11, *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520

CGUE, Causa C-658/11, *Parlamento contro Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:2025

CGUE, Causa C-114/12, *Broadcasting Organizations*, ECLI:EU:C:2014:2151

CGUE, Causa C-137/12, *Commissione contro Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:675

CGUE, Causa T-512/12, *Polisario*, ECLI:EU:T:2015:953

CGUE, Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454

CGUE, Causa C-425/13, *Commissione europea contro Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:2015:483

CGUE, Causa C-508/13 *Estonia contro Parlamento europeo e Consiglio*,
ECLI:EU:C:2015:403

CGUE, Causa C-358/14, *Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2015:848

CGUE, Causa C-464/14, *SECIL*, EU:C:2016:896

CGUE, Parere 2/15, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, ECLI:EU:C:2017:376

CGUE, Parere 3/15, *Trattato di Marrakech*, ECLI:EU:C:2016:657

CGUE, Causa C-389/15, *Commissione contro Consiglio (Trattato di Lisbona)*,
EU:C:2017:798

CGUE, Causa C-284/16, *Slowakische Republic c. Achmea BV*,
ECLI:EU:C:2018:158

CGUE, Causa C-180/20, *Commissione C. Consiglio dell'Unione europea*,
ECLI:EU:C:2021:658

UNCITRAL, *Iodo Eastern Sugar B.V. (Netherlands) c. The Czech Republic*, SSC
no. 088/2004, partial Award, 27 march 2007

Final Report of the Arbitration Panel, *Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union (Ukraine – Wood Export Ban)*,
11 December 2020

Panel of Experts Proceeding Constituted under Article 13.15 of the EU-KOREA
Free Trade Agreement (Korea – Labour Commitments), Report of the Panel of
Experts, 20 January 2021

ICSID, *Southern Pacific Properties v. Egypt*, ICSID Case No. ARB/84/3, Award, 20 May 1992

ICSID, *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S. A. v Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, 17 February 2000

ICSID, *Parkerings – Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, 11 September 2007

ICSIS, *Glamis Gold Ltd. V United States of America*, ICSID Award, 8 June 2009

ICSID, *Thomas Gosling and others v Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, 18 February 2020

Ulteriori atti e documenti

UNESCO, Intergovernmental Conference On Cultural Policies For Development, *Draft Action Plan on Cultural Policy*, 2 February 1998

UNESCO, *Final report Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development*, Stockholm, 1998

WTO, Council for Trade in Services, Communication from the United States: Audiovisual Services (Doc S/C/W78) December 8, 1998

WTO, *Council for Trade in Services, Special Session, Communication from the United States: Audiovisual and Related Services*, (Doc S/CSS/W/21) December 18, 2000

Report SAGIT “*An International Agreement on Cultural Diversity. A model for Discussion*”, September 2002

UNESCO, *Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects Relating the Desirability of a Standard-Setting Instrument on Cultural Diversity*, 166 EX/28 (12 March 2003) summary

UNESCO, *Decisions Adopted by the Executive Board at its 166th Session*, 166 EX/Decisions (14 May 2003)

UNESCO, General Conference, *Resolution 34 Adopted at the 32nd Session* (29 September 2003 – 17 October 2003)

UNESCO, *Report of the Third Meeting of Experts (Category VI) on the Preliminary Draft of the Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions*, CLT/CPD/2004/603/5 (23 June 2004)

WTO, *Council for Trade in Services, Communication from Hong Kong China, Japan, Mexico, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, and United States: Joint Statement on the Negotiation on Audiovisual Services* (Doc TN/S/W/49) June 30, 2005

UNESCO, *Assemblea Generale, Risoluzione 70/1 Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile*, 25 settembre 2005

UNESCO: *The Le Morne Cultural Landscape – Application for Inscription on the World Heritage List*, Republic of Mauritius, 2007

Commissione europea, *Marchio del patrimonio europeo: relazione del gruppo di esperti 2017*, Bruxelles: Commissione europea, 2017

UNESCO Culture|2030 Indicators, 19 novembre 2019

Dichiarazione finale adottata dalla Conferenza Mondiale UNESCO sulle Politiche Culturali e lo Sviluppo Sostenibile – MONDIALCUT 2022 – Messico, settembre 2022