

# La cooperazione tra l'UNESCO e l'UE: aspetti istituzionali e materiali\*

di Luca Paladini

**Abstract: UNESCO-EU cooperation: contents and institutional aspects** – The article explores the UNESCO-EU cooperation, with regard to both material contents and institutional aspects. After some preliminary considerations, this work analyzes the participation of each organization in the works of the other, also focusing on two specific aspects. On the one hand, the EU accession to the UNESCO conventions and, on the other hand, the EU financial support to UNESCO projects. Below, it will be paid attention to some EU actions in favor of culture, considered as expressions of the partnership with UNESCO. Some final considerations take a peek into the future of the UNESCO-EU cooperation.

**Keywords:** UNESCO; European Union; International Organizations; Cultural Cooperation; Financial Cooperation.

2497

---

## 1. Introduzione

L'avvio della cooperazione tra l'UNESCO e la CEE (oggi, l'UE) risale al 1964, quando, attraverso uno scambio di lettere, i due enti internazionali formalizzavano la volontà di raggiungere obiettivi condivisi in alcuni ambiti di interesse comune, a tal fine avviando uno scambio di informazioni e di consultazioni reciproche.<sup>1</sup>

Da tale esordio, l'instaurata cooperazione in materia culturale si è progressivamente sviluppata e arricchita di contenuti, anche in ragione del conferimento, avvenuto con il Trattato di Maastricht, di una competenza espressa in materia di cultura alla Comunità europea (CE).<sup>2</sup> In precedenza, la cooperazione tra le due organizzazioni aveva trovato espressione anche in altri ambiti di competenza comunitaria – ad esempio, come vedremo, nella disciplina del mercato comune – ma è ben chiaro che l'introduzione della politica culturale comunitaria ha determinato una maggiore convergenza tra gli obiettivi attribuiti alla CE e gli scopi assegnati all'UNESCO di contribuire al mantenimento della pace e di

---

\* Questo lavoro è anche destinato alla pubblicazione nel volume di E. Baroncini, *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2020.

<sup>1</sup> Cfr. G. Butler, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). The EU's Transition From Observer to Full Participant on an ad hoc Basis*, in R. A. Wessel, J. Odermatt (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham, 2019, 149.

<sup>2</sup> Art. 128 TCE, nella versione introdotta dal Trattato di Maastricht.

conseguire una maggiore cooperazione tra gli Stati, attraverso la promozione e la protezione dell'educazione, delle scienze e della cultura.

Su tale premessa, questo lavoro si propone di ricostruire, nella misura maggiore possibile, il complesso della cooperazione tra l'UNESCO e l'UE, con riguardo sia ai contenuti materiali, sia alle modalità attuative. A tal fine, svolte alcune considerazioni di carattere istituzionale sui rapporti tra i due enti internazionali e sul relativo quadro regolatorio, si intende dar conto delle modalità di partecipazione diretta di ciascun ente ai lavori dell'altro, soffermandosi, in particolar modo, su due aspetti. Da una parte, si intende dar conto dell'adesione della CEE/CE (oggi, UE) alle convenzioni stipulate sotto l'egida dell'UNESCO e, dall'altra, del sostegno finanziario che l'Unione offre ai progetti avviati dall'Organizzazione a vocazione universale. Di seguito, si volgerà lo sguardo alle azioni intraprese dall'UE a favore della cultura, intese come forme attuative della *partnership* con l'UNESCO, con particolare riguardo alla considerazione degli aspetti culturali nella stipula degli accordi di associazione, partenariato e vicinato conclusi con gli Stati terzi e alla protezione dei beni culturali nel mercato unico. In tale sezione, un cenno verrà anche riservato all'ipotesi che, in futuro, l'Unione possa sviluppare un'attività di *peace-keeping* culturale, poiché, come vedremo, sussistono i presupposti per dar vita a tale felice sviluppo. Infine, chiuderanno questo lavoro alcune brevi considerazioni sul futuro dei rapporti tra l'UNESCO e l'UE, che, come vedremo, ci appaiono proiettati verso una cooperazione sempre più stretta e, soprattutto, incentrata sul sostegno finanziario alle attività intraprese dall'Organizzazione a vocazione universale.

## 2. Il quadro regolatorio frammentato della cooperazione tra l'UNESCO e l'UE

Se dal 1964 la cooperazione tra l'UNESCO e l'UE si è sviluppata e arricchita di contenuti materiali, la stessa progressione ha riguardato anche gli strumenti atti a regolarla.<sup>3</sup>

Infatti, allo scambio di lettere del 1964 seguirono uno scambio di note nel 1972-1973 e successivamente, nel 1995, vennero definite delle *Dispositions applicables à la coopération entre la Commission des communautés européennes et l'UNESCO*, atte a regolare gli aspetti tecnico-finanziari della cooperazione tra i due enti.<sup>4</sup> Tali *Dispositions* vennero poi sostituite nel 2004, quando l'UNESCO aderì al *Financial and Administrative Framework Agreement* (cd. *FAFA*), firmato il 29 aprile 2003 tra la CE e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), il cui fine è, parimenti, di disciplinare gli aspetti tecnici relativi all'erogazione di risorse finanziarie da parte dell'UE. Infine, nel recente *Memorandum of Understanding* del

<sup>3</sup> Su tale evoluzione, cfr. E. Baroncini, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Napoli, 2008, p. 23 ss.

<sup>4</sup> UNESCO Executive Board, Summary records, 147<sup>th</sup> session, 1995, allegato al punto 8.4, *Dispositions applicables à la coopération entre la Commission des communautés européennes et l'UNESCO, complétant les échanges de lettres des 2 et 15 septembre 1964 et des 12 décembre 1972 et 14 février 1973 entre les deux parties*.

2012 (*MoU 2012* o *memorandum*)<sup>5</sup> l'UNESCO e l'UE hanno espresso la volontà di dare un nuovo impulso alla cooperazione e al dialogo esistenti. Manca, dunque, un atto che dia conto dell'insieme dei contenuti e delle forme della cooperazione tra i due enti internazionali, la cui disciplina risulta frammentata.

In tale articolato quadro regolatorio, alcune considerazioni merita il *MoU 2012*, poiché, come anticipato, esprime la volontà di completare e ulteriormente sviluppare l'esistente *partnership*, a tal fine rafforzando il dialogo e condividendo informazioni e dati rilevanti in aree di interesse comune.<sup>6</sup>

Il *memorandum* esordisce richiamando l'ampia convergenza sul piano dei valori condivisi e degli obiettivi da raggiungere.

Quanto ai valori, si fa menzione al rispetto della dignità umana, alla libertà, alla democrazia, all'uguaglianza, allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani, in particolare la libertà di espressione,<sup>7</sup> che pure sono indicati all'art. 2 TUE e trovano corrispondenza nel preambolo del trattato istitutivo dell'UNESCO, laddove è fatto riferimento alla negazione del valore della dignità umana quale elemento che ha contrassegnato il secondo conflitto mondiale. Mancano, invece, riferimenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che non solo è un valore comune ai due enti,<sup>8</sup> ma figura anche nei *memoranda* convenuti tra l'UNESCO e altre organizzazioni internazionali.<sup>9</sup>

Più articolato è, invece, il ventaglio degli obiettivi condivisi, anche in aderenza agli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale, compresi i *Millenium Development Goals*<sup>10</sup> individuati dall'Assemblea generale dell'ONU.<sup>11</sup> Sicché, è comune l'obiettivo di promuovere la diversità culturale e il dialogo interculturale, nonché quello di fare della cultura e dell'istruzione un vettore per lo sviluppo umano, sociale ed economico,<sup>12</sup> così come sono altrettanto condivisi l'obiettivo di sostenere la scienza, la tecnologia e l'innovazione a vantaggio di uno sviluppo inclusivo e sostenibile<sup>13</sup> e quello di conseguire la gestione integrata degli oceani.<sup>14</sup>

Quanto alle aree nelle quali devono rafforzarsi il dialogo e la cooperazione tra l'UNESCO e l'UE, il *MoU 2012* richiama l'educazione e la cultura, i *media*, dei quali è riconosciuta l'importanza come leve per l'istruzione e il miglioramento

---

<sup>5</sup> *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.

<sup>6</sup> *MoU 2012*, preambolo e punti 1, 11, 13, 22-27.

<sup>7</sup> *Ibidem*, punto 3.

<sup>8</sup> Cfr. art. 1 della Costituzione UNESCO e art. 3, co. 1, TUE.

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, il preambolo del *Memorandum of Understanding between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the Economic Co-operation Organization* del 1995 e altresì il preambolo del *Memorandum of Understanding between the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)* del 2005.

<sup>10</sup> *MoU 2012*, punto 4.

<sup>11</sup> UN General Assembly resolution 55 (2000), 18 September 2000.

<sup>12</sup> *MoU 2012*, punti 5, 6 e 7.

<sup>13</sup> *Ibidem*, punti 8 e 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, punto 10.

sociale,<sup>15</sup> la scienza, la tecnologia e l'innovazione (anche sotto il profilo etico e bioetico), la politica marittima integrata, nonché i diritti umani, con particolare riguardo alla libertà di espressione.<sup>16</sup> Trattasi di ambiti materiali di competenza delle due organizzazioni, nei quali la rafforzata cooperazione potrà senz'altro portare a risultati rilevanti. Si deve, però, notare la vistosa assenza della conservazione e della salvaguardia del patrimonio culturale, attività principe dell'UNESCO e prevista dall'art. 167, par. 2, TFUE (nonché, come vedremo, apprestata nell'ambito della disciplina del mercato unico), che parimenti ci si sarebbe attesi di rilevare tra le aree di dialogo. Ad ogni modo, l'accresciuta cooperazione tra i due enti consentirà di migliorare le loro attività individuali e comuni,<sup>17</sup> anche grazie alla migliore definizione delle modalità di lavoro congiunte e di quelle di informazione e consultazione.<sup>18</sup> Infine, merita evidenziare che il *memorandum* indica la cooperazione a favore dei paesi in via di sviluppo come priorità del partenariato, così ponendo un accento preciso, forse limitativo, sulla collaborazione tra i due enti internazionali.<sup>19</sup>

Nel complesso, il *MoU 2012* pare fissare un quadro generale di cooperazione nel cui alveo sarà possibile avviare più specifiche attività congiunte e concordate, a integrazione della già ampia *partnership* intercorrente tra le due organizzazioni. Ne dà conferma, ad esempio, il documento approvato il 3 settembre 2016 dal Comitato esecutivo dell'UNESCO in relazione al *follow-up* delle decisioni e delle risoluzioni adottate nella sessione di lavoro precedente. Infatti, dopo aver precisato che la stipula del *MoU 2012* "has resulted in a significant increase in the level of cooperation at the programmatic, financial and political levels",<sup>20</sup> il documento dà minuziosamente conto del significativo apporto finanziario dell'UE, con particolare riguardo al sostegno ai progetti UNESCO, nonché della maggiore consultazione reciproca, ad esempio in sede di adozione di atti di diritto derivato dell'UE e nella partecipazione a eventi di comune interesse.

Ciò detto, si deve sottolineare che, nonostante l'ambizioso obiettivo di fortificare la risalente cooperazione tra i due enti, il *memorandum* è un atto privo di valore giuridico vincolante, affermando esso stesso che "(it) does not create rights or obligations under international law nor commit either partner financially".<sup>21</sup>

In effetti, che non sia un trattato internazionale parrebbe confermato dalla circostanza che il *MoU 2012* sia stato firmato – dal Direttore generale dell'UNESCO e, per l'UE, dal Commissario per lo sviluppo e dall'Alto Rappresentante – ma non formalmente confermato dalle due organizzazioni.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> *Ibidem*, punto 7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, punto 20.

<sup>17</sup> *Ibidem*, punti 2, 13 e 17.

<sup>18</sup> *Ibidem*, punti 21 ss.

<sup>19</sup> *Ibidem*, punto 16.

<sup>20</sup> UNESCO Executive Board, *Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions. Part III – Management Issues. Unesco-European Union Strategic Partnership, Paris, 9 September 2016*, punto 5.

<sup>21</sup> *MoU 2012*, punto 15.

<sup>22</sup> Cfr. gli artt. 11 e 14 della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali.

Inoltre, sul piano della competenza a stipulare, è vero che, come diremo a breve, il Direttore generale dell'UNESCO può stringere relazioni con organizzazioni e istituzioni i cui scopi e le attività sono in armonia con quelle dell'UNESCO e, a tal fine, può concludere accordi; ciò, però, deve avvenire sotto l'autorità del Consiglio esecutivo, il quale approva detti patti,<sup>23</sup> tra i quali non figura il *MoU 2012*. Quanto all'UE, non risulta che la conclusione del *memorandum* sia avvenuta conformemente alla procedura prevista dall'art. 218 TFUE, che, come noto, stabilisce l'*iter* di stipula degli accordi internazionali da parte dell'Unione. Né si può ritenere che il *MoU 2012* sia un accordo in forma semplificata, atteso che dal testo non emerge la volontà delle parti di attribuire alla firma tale effetto, né la stessa può ricavarsi dagli altri elementi previsti dal diritto internazionale dei trattati.<sup>24</sup> Peraltro, va segnalato che, ancora una volta, tale circostanza distingue il *MoU 2012* dai *memoranda* conclusi dall'UNESCO con altri enti internazionali, i quali sono provvisti di forza giuridica vincolante, anche quando sono stati conclusi in forma semplificata.<sup>25</sup>

Infine – al netto di quanto appena affermato sulla natura giuridica del *MoU 2012* – colpisce la circostanza che, con riguardo all'UE, esso sia stato firmato dal Commissario per lo sviluppo e dall'Alto Rappresentante, e non anche da altri commissari che, ugualmente facenti parte della Commissione Barroso II, avrebbero avuto una competenza *ratione materiae*, ad esempio il Commissario per l'istruzione, la cultura, il multilinguismo e la gioventù o l'omologo col portafogli alla ricerca, all'innovazione e alla scienza. Peraltro, la firma del Commissario per lo sviluppo appare giustificata unicamente dalla priorità assegnata alla cooperazione allo sviluppo,<sup>26</sup> che riguarda una parte delle azioni da intraprendere, mentre la partecipazione dell'Alto Rappresentante va letta alla luce del suo ruolo di Vicepresidente della Commissione avente il compito di coordinare le politiche esterne dell'UE e quelle interne aventi riflessi esterni,<sup>27</sup> e non certamente per la sua competenza nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune. Ciò detto, ci permettiamo di aggiungere che un atto di tale respiro programmatico avrebbe

<sup>23</sup> Art. XI, co. 2, Costituzione UNESCO.

<sup>24</sup> Cfr. l'art. 12 della citata Convenzione di Vienna del 1986. Peraltro, a tale conclusione si giunge anche ripercorrendo, rispetto al *MoU 2012*, il ragionamento condotto dall'avvocato generale Tesauro nelle conclusioni della causa C-327/91, riguardante un accordo internazionale in materia di concorrenza, stipulato dalla Commissione con gli USA (C-327/91, conclusioni dell'avvocato generale del 16 dicembre 1993, *Francia c. Commissione*, ECLI:EU:C:1993:941, punti 18 ss.). Merita evidenziare il seguente passaggio del parere (punto 22): "... il diritto internazionale conosce gli accordi vincolanti e - a voler tutto concedere - la singolare categoria degli accordi non vincolanti, qualificati in modo vario e colorito, ma che possono ricondursi essenzialmente a due ipotesi: "gentlemen's agreements", che talvolta possono rivestire un alto valore politico ed essere addirittura assistiti da un meccanismo di controllo internazionale quanto alla loro osservanza, oppure "intese" destinate a consolidare degli orientamenti, delle linee di condotta in determinati settori, ma sforate di qualsivoglia valore giuridico, come peraltro risulta spesso dalla esplicita volontà delle parti [corsivo aggiunto]".

<sup>25</sup> Cfr., ad esempio, l'art. VIII del già citato *MoU* tra l'UNESCO e il COMESA e, con specifico riguardo alla forma semplificata, l'art. VIII del *Memorandum of Understanding between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the Economic Co-operation Organization* del 1995.

<sup>26</sup> *MoU 2012*, punto 16.

<sup>27</sup> Art. 18, co. 4, TUE.

richiesto, per l'UE, quantomeno la firma del Presidente della Commissione.

### **3. I rapporti tra i due enti internazionali quali manifestazioni delle loro relazioni esterne**

Se si inquadra la cooperazione *de qua* sotto la lente del diritto delle organizzazioni internazionali, viene in luce come essa altro non sia che una manifestazione delle relazioni esterne sia dell'UNESCO che dell'UE.

Trattasi di relazioni esterne che travalicano le manifestazioni tradizionali che accomunano le organizzazioni internazionali e che, dunque, anche l'UNESCO e l'UE esercitano. Manifestazioni che, come evidenziato da autorevole dottrina, constano di un ventaglio minimo di capacità che gli enti creati da Stati esercitano abitualmente nella vita di relazione internazionale.<sup>28</sup> Tra le principali, si segnalano il *treaty-making power*, cui è fatto ricorso quantomeno per la stipula degli accordi di sede o degli accordi relativi all'ingresso di nuovi membri,<sup>29</sup> il diritto di legazione, il cui esercizio consente il mantenimento di relazioni amichevoli attraverso l'invio e la ricezione di rappresentanze, inviati o rappresentanti speciali,<sup>30</sup> e la partecipazione ai meccanismi di risoluzione delle controversie, che viene in rilievo qualora detti enti siano parte di un conflitto o offrano i loro uffici per facilitarne la soluzione.<sup>31</sup>

Oltre alle manifestazioni tradizionali, le relazioni esterne dell'UNESCO e dell'UE rivestono anche un contenuto materiale. Tale ipotesi ricorre quando un ente creato da Stati possiede delle competenze esterne attribuite dal trattato istitutivo o, in taluni e specifici casi, derivanti da sviluppi successivi,<sup>32</sup> il cui esercizio e ampiezza, in ossequio al principio funzionale, sono finalizzati al raggiungimento degli obiettivi assegnatigli. Qualora l'esercizio di relazioni esterne di tipo materiale porti due o più enti internazionali a stabilire delle forme di cooperazione, ciò deve avvenire in ragione della convergenza di valori, obiettivi e competenze attribuite nella prospettiva di dar vita ad attività di interesse comune. Ebbene, non solo le relazioni esterne dell'UNESCO e dell'UE rispondono al principio funzionale, avendo esse una competenza attribuita in materia di cultura, ma la cooperazione avviata si fonda e si realizza, in estrema sintesi, nel comune obiettivo di proteggere il patrimonio culturale e di promuovere le sue diverse forme espressive.

Infatti, la promozione e la protezione della cultura – declinata nei cinque *programme sectors* su educazione, scienze naturali, scienze umane e sociali, nonché

<sup>28</sup> Cfr. U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, p. 135 ss.

<sup>29</sup> Cfr. T. Rensmann, *International Organizations or Institutions, External Relations and Cooperation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, March 2009, *ad vocem*.

<sup>30</sup> Cfr. C. Zanghì, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, p. 408 ss.

<sup>31</sup> Cfr. R. Virzo, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 357 ss.

<sup>32</sup> Cfr. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, in particolare il capitolo III, con riguardo alle attività di *peace-keeping* della NATO.

cultura “in senso stretto”<sup>33</sup> – è la competenza dell'UNESCO, la quale, come anticipato, intende rafforzare la cooperazione internazionale in tale ambito, al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.<sup>34</sup> Allo stesso fine, l'Organizzazione a vocazione universale svolge anche una funzione di *standard-setting*, atta a fissare norme e principi in materia di protezione culturale attraverso l'adozione, da parte dell'organo assembleare – la Conferenza generale dell'UNESCO – di convenzioni (soggette a ratifica, accettazione o adesione degli Stati parti) e/o di raccomandazioni.<sup>35</sup>

Quanto all'UE, la competenza in materia culturale va apprezzata sotto diversi profili. In primo luogo, la cultura figura tra gli obiettivi dell'Unione, comprendendo essi il rispetto della diversità culturale e linguistica, nonché la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo.<sup>36</sup> Inoltre, il profilo culturale assume una valenza trasversale nell'ordinamento dell'UE, dato che essa tiene conto degli aspetti culturali nella conduzione delle sue politiche, in particolare al fine di rispettare e promuovere la diversità culturale.<sup>37</sup> Un esempio di tale trasversalità è offerto dall'art. 107, par. 3, lett. d), TFUE, per il quale gli aiuti di Stato destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio culturale possono essere considerati compatibili con il mercato interno se non alterano le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune.

La cultura è altresì una competenza attribuita dell'UE, in particolare appartenente alla *species* delle competenze di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri *ex* art. 6 TFUE. La relativa disciplina risiede nell'art. 167 TFUE, secondo cui l'UE contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, evidenziando al contempo il retaggio culturale comune europeo. A tal fine, è incoraggiata la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, l'UE appoggia e integra la loro azione in alcuni settori, tra cui, ad esempio, la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea. Qualora l'UE agisca con propri atti, il Parlamento e il Consiglio adottano, con procedura legislativa ordinaria, delle azioni di incentivazione, che non possono comunque condurre all'armonizzazione delle disposizioni legislative e

<sup>33</sup> Cfr. R. Bank, F. Foltz, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, August 2010, *ad vocem*.

<sup>34</sup> Art. I della Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura, Londra, 16 novembre 1945 (Costituzione UNESCO).

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. IV. In dottrina, cfr. R. Bank, F. Foltz, *op. cit.*

<sup>36</sup> Cfr. art. 3, co. 3, TUE. Tale obiettivo è confermato dall'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali sulla diversità culturale, religiosa e linguistica, che è stato “ispirato” dalla norma TUE [così le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali* (2007/C 303/02), sulle quali cfr. N. Lazzarini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, p. 39 ss.]. Cfr. inoltre l'art. 13 della stessa Carta, in relazione alla libertà delle arti e della ricerca scientifica.

<sup>37</sup> Cfr. art. 167, par. 4, TFUE. Tale trasversalità non è, invece, contemplata dalle disposizioni di applicazione generale *ex* artt. da 7 a 17 TFUE, dedicate ai principi e ai criteri di applicazione orizzontale validi per tutte le politiche dell'UE.

regolamentari nazionali. In materia, il Consiglio può anche adottare delle raccomandazioni. L'attuazione dell'art. 167 TFUE ha portato all'adozione di noti programmi d'azione quali, ad esempio, "Europa creativa"<sup>38</sup> e "Capitali europee della cultura".<sup>39</sup> Appare, però, piuttosto chiaro il carattere programmatico della norma,<sup>40</sup> dunque la tenuità di tale competenza rispetto ad altre politiche dell'UE, nelle quali la cultura ha ricevuto una maggiore protezione, pur non costituendone l'aspetto principale, come nel caso, già citato e sul quale torneremo, della disciplina del mercato unico.<sup>41</sup>

Infine, la cultura informa le relazioni esterne dell'UE. In primo luogo, come vedremo, l'UE ha aderito alla Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005, vincolandosi sul piano internazionale a tutelare le varie forme espressive della cultura. Inoltre, pur non essendo tra gli ambiti materiali elencati nell'art. 21 TUE, la cultura presenta – come altre politiche interne, ad esempio l'ambiente, l'agricoltura o i trasporti – dei riflessi esterni che comportano la sua partecipazione *latu sensu* alla formazione dell'azione esterna dell'UE. Infine, l'integrazione degli aspetti culturali nelle relazioni esterne è altresì il frutto di indicazioni contenute in alcuni documenti di indirizzo quali, ad esempio, l'Agenda europea per la cultura del 22 maggio 2018<sup>42</sup> o le conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022,<sup>43</sup> oltre che un effetto dell'adozione del multilateralismo effettivo – inteso come sistema di strumenti della *governance* globale avente come fulcro l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e le sue agenzie specializzate, tra cui l'UNESCO – quale principio guida dell'azione esterna dell'UE.<sup>44</sup>

Quanto, invece, agli aspetti istituzionali della cooperazione tra l'UNESCO e l'UE, alcune norme dei rispettivi ordinamenti interni sono espressamente dedicate alle relazioni con altri enti internazionali.

Per l'UNESCO, due disposizioni del suo trattato istitutivo riguardano le relazioni esterne. Da una parte, l'art. X dispone che essa sia legata all'ONU, cui si

<sup>38</sup> Regolamento (UE) n. 1295/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e che abroga le decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE, GU L 347 del 20 dicembre 2013.

<sup>39</sup> Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce un'azione dell'Unione «Capitali europee della cultura» per gli anni dal 2020 al 2033 e che abroga la decisione n. 1622/2006/CE, GU L 132 del 3 maggio 2014. In dottrina, cfr. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 739.

<sup>40</sup> Così M. Frigo, *Beni culturali e diritto dell'Unione europea*, in L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2012, p. 245.

<sup>41</sup> *Infra*, § 5.3.

<sup>42</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova agenda europea per la cultura*, SWD(2018) 167 final.

<sup>43</sup> Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022 del 27 novembre 2018 (2018/C 460/10), GU C 460 del 21 dicembre 2018.

<sup>44</sup> Cfr. l'art. 21, co. 1, TUE, secondo cui "L'Unione ... promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite" e la nota Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo*, COM/2003/0526 def., in particolare p. 3 e p. 8 ss.

è affiliata con la stipula di un “accordo di collegamento”,<sup>45</sup> anche se – è bene precisarlo – oggi l'UNESCO si coordina con l'intera *UN Family*, dunque con tutti gli istituti specializzati. Dall'altra, il successivo art. XI prevede che essa tenga relazioni con altre organizzazioni e istituzioni internazionali “whose interests and activities are related to its purposes”. A tal fine, il Direttore generale può stringere con tali enti internazionali le relazioni utili ad avviare una cooperazione efficace, anche di natura finanziaria, fermo restando che, come già evidenziato, la stipula di accordi internazionali spetta al Consiglio esecutivo dell'Organizzazione. Inoltre, lo stesso art. XI prevede espressamente che l'UNESCO partecipi all'attività di altri enti internazionali, potendo essa “make appropriate arrangements with other intergovernmental organizations for reciprocal representation at meetings”.

Rispetto all'UE, alcune disposizioni primarie sono dedicate ai rapporti con altre organizzazioni internazionali. Ci si riferisce all'art. 220 TFUE, il quale, in via generale, prevede che l'UE attivi ogni utile forma di cooperazione con l'ONU e i suoi istituti specializzati (compresa l'UNESCO) e le altre organizzazioni internazionali,<sup>46</sup> nonché ad alcune disposizioni che prevedono l'avvio di collaborazioni specifiche.<sup>47</sup> Tra queste, si può menzionare lo stesso art. 167 TFUE, il cui par. 3 riguarda la cooperazione tra l'UE e i suoi Stati membri con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia culturale, tra cui va chiaramente inclusa l'UNESCO. Quanto agli strumenti della cooperazione, si rammenta l'art. 216 TFUE, il quale prevede che l'UE possa concludere accordi internazionali anche con tali enti, quando ciò sia previsto dai trattati, qualora la stipula sia necessaria nell'ambito delle politiche dell'UE per realizzare uno dei suoi obiettivi, se essa sia prevista in un atto giuridico vincolante o, infine, nell'ipotesi che possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

#### 4. La partecipazione diretta di ciascun ente ai lavori dell'altro

Venendo alle forme di partecipazione diretta di un ente alle attività dell'altro, è necessario premettere che né UNESCO è parte dell'UE, né vale il contrario. In entrambi i casi, il trattato istitutivo consente la *membership* ai soli Stati,<sup>48</sup> che nel caso dell'UE devono essere “europei”.<sup>49</sup>

Pertanto, la partecipazione formale di un ente ai lavori dell'altro si è realizzata attraverso altre modalità, tra cui l'esercizio delle prerogative connesse

<sup>45</sup> Su tali accordi, cfr. B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2015, p. 409 ss.; C. Zanghì, op. cit., p. 406 ss.; S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, p. 313 ss.

<sup>46</sup> Per un commento, cfr. E. Baroncini, *Articolo 220 TFUE*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea* Padova, 2014, p. 220 ss.; P. Palchetti, *Articolo 220 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1818 ss. Cfr. altresì R. Adam, A. Tizzano, op. cit., p. 842.

<sup>47</sup> Ad esempio, cfr. artt. 180 e 191 TFUE.

<sup>48</sup> Art. II della Costituzione UNESCO. Invero, la norma consente la *membership* anche ai “(t)erritories or groups of territories which are not responsible for the conduct of their international relations”, con chiaro (e oramai anacronistico) riferimento ai territori posti sotto amministrazione fiduciaria.

<sup>49</sup> Art. 49 TUE.

allo *status* di osservatore. Presso l'UNESCO, l'ammissione di enti creati da Stati quali osservatori è regolata dall'art IVE del trattato istitutivo, secondo cui sono ammessi ai lavori della Conferenza generale i rappresentanti degli enti internazionali che abbiano concluso un accordo di rappresentanza con l'Organizzazione a vocazione universale e, in sua assenza, i rappresentanti delle organizzazioni aventi competenza in materia culturale e invitati dallo stesso organo assembleare, su proposta del Comitato esecutivo. Naturalmente, trattasi di una partecipazione senza diritto di voto, mentre il diritto di intervento in seduta è consentito previa approvazione della presidenza della Conferenza generale.

L'UE (prima, la CE) possiede uno *status* rafforzato di osservatore presso l'UNESCO,<sup>50</sup> che, oltre a comprendere le capacità d'azione di norma concesse agli osservatori tradizionali (diritto di intervento, di replica e di circolazione della documentazione negli organi dell'ente ospitante), le ha permesso di partecipare attivamente ai negoziati per la stipula della convenzione del 2005 sulla diversità delle espressioni culturali. Infatti, il Consiglio esecutivo dell'UNESCO decise di invitare “on an exceptional basis, the European Community, while maintaining its observer status, to participate actively and as fully as appropriate in the work of the intergovernmental meeting of experts” che stava predisponendo la seconda bozza di convenzione.<sup>51</sup> Come vedremo, tale eccezionale possibilità ha consentito alla CE di ottenere l'inserimento, nella convenzione del 2005, della clausola sull'adesione da parte delle *Regional and International Organisation (REIO clause)*.

Un'altra e rilevante forma di partecipazione diretta di ciascun ente ai lavori dell'altro si realizza attraverso l'esercizio del diritto di legazione, sia attivo che passivo. Infatti, al fine di seguire e partecipare con regolarità ai lavori dell'UNESCO, l'UE ha aperto una propria delegazione a Parigi, che presidia i rapporti bilaterali con l'Organizzazione a vocazione universale, oltre che con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e i principati di Andorra e Monaco. Per sua parte, l'UNESCO ha aperto un proprio Ufficio di Rappresentanza a Bruxelles, col fine di rafforzare le relazioni con le istituzioni europee, di realizzare una più stretta cooperazione e un più immediato coordinamento su aspetti di interesse comune e, infine, di incrementare la sua

<sup>50</sup> È, questa, una delle modalità attraverso cui l'UE partecipa ad altri enti internazionali, oltre allo *status* di membro (es., alla FAO), anche fondatore (es., nell'OMC). L'UE è osservatore presso numerose organizzazioni e conferenze internazionali, come, ad esempio, l'ONU (*rectius*, all'Assemblea generale), l'ILO, l'OMS, l'IAEA, l'IMO, l'UNCTAD, l'UNDP o il WFP. In dottrina, cfr. Z. Gálik, *The EU and International Organisations*, in Z. Gálik, A. Molnár (eds.), *Regional and bilateral relations of the European Union*, Budapest, 2019, p. 209 ss.; G. De Baere, *EU Status in Other International Organizations*, in R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford principles of European Union law*, Oxford, 2018, p. 1234 ss.; P. J. Kuijper et al., *The law of EU external relations: cases, materials, and commentary on the EU as an international legal actor*, Oxford, 2015, p. 169 ss.; P. Palchetti, op. cit., p. 1825; B. Van Vooren, R. A. Wessel, *EU external relations law: text, cases and materials*, Cambridge, 2014, p. 246 ss.; E. Baroncini, *Il treaty-making power*, cit., p. 30 ss. Sullo *status* rafforzato di osservatore presso l'Assemblea generale dell'ONU, ci si permette di rinviare a L. Paladini, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, vol. I, p. 85 ss.

<sup>51</sup> UNESCO Executive Board, *Participation of the European Community in the intergovernmental meeting of experts (category II) on the preliminary draft convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions*, (171 EX/47 and Add; 171 EX/62).

visibilità a livello europeo. Tale forma di rappresentanza assume una particolare importanza per l'UNESCO, atteso che presso l'UE non è prevista l'ammissione di osservatori, dunque l'Organizzazione a vocazione universale non possiede tale *status* a Bruxelles.

#### **4.1. L'adesione della CEE/CE alle convenzioni UNESCO**

La partecipazione diretta alle attività dell'UNESCO si è concretizzata anche attraverso l'adesione della CEE/CE ad alcune convenzioni di *standard-setting* stipulate nell'ambito dell'Organizzazione a vocazione universale, cui oggi è vincolata l'UE in via successoria.<sup>52</sup>

Naturalmente, tale adesione ha trovato fondamento nelle competenze attribuite dai trattati, *in primis* nella competenza in materia di mercato. Così è stato nel 1979, quando la CEE ha aderito al Protocollo del 1976 all'Accordo UNESCO per l'importazione di oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale del 1950.<sup>53</sup> Il Protocollo estende la franchigia dai dazi doganali a beni (es., il materiale visivo e auditivo, gli apparecchi scientifici, gli strumenti musicali *et cetera*) non inizialmente contemplati dall'accordo del 1950, il quale introduceva tale beneficio per i mezzi "tradizionali" di trasmissione culturale, cioè i libri, le pubblicazioni e gli oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale, al fine di promuoverne la libera circolazione. È l'art. VIII dello stesso Protocollo a prevedere la possibilità che le unioni doganali ed economiche vi aderiscano secondo competenza, purché anche i loro Stati membri siano parti dello stesso strumento, aggiungendo che esse dovranno applicare anche le previsioni contenute nell'accordo del 1950. Infatti, la norma *de qua* afferma che "It is understood that, in becoming a Contracting Party to this protocol, such customs or economic unions will also apply the provisions of the Agreement on the same basis as is provided in the preceding paragraph with respect to the protocol", nonostante gli enti creati da Stati non possano aderirvi.<sup>54</sup> Sul punto, si noti che la Commissione tentò di partecipare ai negoziati per proporre delle modifiche al Protocollo del 1976, ma ciò non fu consentito, dunque furono gli Stati membri, per voce della presidenza di turno della CE, a esprimere il punto di vista comunitario sul testo, ivi compreso l'obbligo di dare attuazione al presupposto accordo del 1950.<sup>55</sup>

Invece, la CE partecipò, a fianco dei suoi Stati membri, ai negoziati relativi alla stipula della convenzione del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.<sup>56</sup> Si ricorderà che tale partecipazione aveva

---

<sup>52</sup> Sul punto, cfr. R. Adam, A. Tizzano, op. cit., p. 32.

<sup>53</sup> Decisione 79/505/CEE del Consiglio dell'8 maggio 1979 sulla stipulazione del protocollo da allegare all'accordo per l'importazione di oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale, GU L 134 del 31 maggio 1979.

<sup>54</sup> Infatti, l'art. IX dell'accordo del 1950 prevede che esso sia "... open for signature by all Member States of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, all Member States of the United Nations and any non-member State to which an invitation may have been addressed by the Executive Board ...".

<sup>55</sup> Cfr. G. Butler, op. cit., p. 155 ss.

<sup>56</sup> Tale partecipazione congiunta fu esercitata *pro quota* dalla Commissione e dalla presidenza di turno, ciascuna in ragione della competenza sulla singola questione da affrontare, nonché

consentito alla Comunità di proporre, per poi ottenere, l’inserimento della *REIO clause* nella convenzione, in base alla quale le organizzazioni regionali di integrazione economica possono aderire al trattato *de quo* a fianco dei suoi Stati membri, indicando, all’atto dell’adesione, le materie di loro competenza. Nonostante anche altre organizzazioni internazionali parteciparono ai negoziati,<sup>57</sup> la *REIO clause* fu inizialmente concepita per consentire l’adesione da parte della CE,<sup>58</sup> restando oggi l’Unione – è bene evidenziarlo – l’unico ente internazionale a essere vincolato dalla convenzione del 2005.<sup>59</sup>

La decisione che autorizzava l’adesione *ratione materiae* a tale convenzione trovò fondamento negli artt. 133 (politica commerciale comune), 151 (politica della cultura), 181 (cooperazione allo sviluppo) e 181 A (cooperazione economica, finanziaria e tecnica con Paesi terzi) TCE in combinato disposto con l’art. 300 TCE, norma che ha disciplinato il *treaty-making power* della CE fino all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.<sup>60</sup> Come si legge nella relazione della Commissione, l’adesione è coerente anche con gli obiettivi del completamento del mercato interno, in particolare la proprietà intellettuale, la politica audiovisiva e della società dell’informazione, nonché con l’art. 22 (“diversità culturale”) dell’allora proclamata Carta dei diritti fondamentali. È il contenuto della convenzione UNESCO ad aver determinato la base giuridica composita della decisione *de qua*, dunque la rispondenza dell’adesione al conseguimento di più obiettivi comunitari, elementi che, nel complesso, danno conto del superamento dell’impostazione unicamente economica che aveva fondato l’adesione al Protocollo del 1976. Infatti, la citata relazione rammenta che l’UE (*sic*, nel testo) ha riconosciuto da tempo la doppia natura, culturale ed economica, dei beni e dei servizi culturali e ha previsto che si tenga conto degli aspetti culturali in ogni ambito dell’azione comunitaria, aggiungendo che, grazie alla partecipazione alla convenzione del 2005, la Comunità può contribuire, ad esempio, a garantire la protezione e la promozione

---

sulla base di un *code of conduct*, così fornendo, in seno al negoziato, un esempio di efficace coordinamento ai fini dell’unità della rappresentanza internazionale della CE. Sul punto, cfr. S. von Schorlemer, *Introduction*, in S. von Schorlemer, P.-T. Stoll (eds.), *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes*, Berlin-Heidelberg, 2012, p. 12; V. Mainetti, *Diversità culturale e cooperazione culturale internazionale alla luce dell’azione normativa dell’UNESCO*, in G. Cataldi, V. Grado (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture: XVIII Convegno SIDI. Napoli, 13 e 14 giugno 2013*, Napoli, 2014, in particolare p. 426 ss.; infine, D. Ferri, *EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 2005, in particolare p. 21 ss.

<sup>57</sup> Cfr. S. von Schorlemer, op. cit., p. 7 ss.

<sup>58</sup> Così A. Eikermann, J. Jürging, *Article 27. Accession*, in S. von Schorlemer, P.-T. Stoll (eds.), *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes*, Berlin-Heidelberg, 2012, p. 642.

<sup>59</sup> Si segnala che, sulla base di clausole analoghe, l’UE è parte di diversi trattati internazionali, per una rassegna dei quali cfr. Servizio europeo per l’azione esterna, *Inventory Of Agreements Containing The Regional And International Organisation (Reio) Clause*, 2019, disponibile on line [ec.europa.eu/world/agreements/ClauseTreatiesPDFGeneratorAction.do?clauseID=30](http://ec.europa.eu/world/agreements/ClauseTreatiesPDFGeneratorAction.do?clauseID=30)

<sup>60</sup> 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 del 25 luglio 2006.

della diversità culturale attraverso la cooperazione internazionale, in particolare con i Paesi in via di sviluppo.<sup>61</sup>

Anche gli Stati membri dell'UE sono parti del Protocollo del 1976 e della convenzione del 2005, chiaramente in ragione degli aspetti di loro competenza nei settori interessati dai due strumenti pattizi. Trattasi, pertanto, di due ipotesi di accordi misti, cioè di trattati internazionali stipulati sia dall'UE che dagli Stati membri, poiché vertenti su materie rientranti in parte nella competenza dell'una e in parte in quella degli altri. In tali ipotesi, la responsabilità di dare attuazione agli obblighi contratti sul piano internazionale è determinata dalla suddivisione dei poteri tra l'UE e gli Stati membri nella materia o nelle materie regolate dal trattato stipulato in forma mista. Ebbene, come ebbe modo di precisare la Corte di giustizia nel 1978, mentre alle altre Parti contraenti va comunicato che esiste una ripartizione di poteri, come essa si articola, dunque il preciso carattere di tale suddivisione, è una questione interna nella quale gli Stati terzi non devono intervenire.<sup>62</sup> Inoltre, come affermato dagli stessi giudici del Lussemburgo, l'attuazione dell'accordo misto è un aspetto che “dovrà essere risolto in base agli stessi principi che governano la ripartizione dei poteri ai fini della negoziazione e della stipulazione della convenzione. Una volta che questa sia entrata in vigore, la sua applicazione implicherà una stretta collaborazione fra gli organi della Comunità e gli Stati membri”.<sup>63</sup>

Invece, come risulta dal repertorio delle convenzioni UNESCO, l'UE non è parte della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea del 1997, nonostante l'art. XI.3, co. 3, preveda la possibilità che “(a)fter the entry into force of this Convention the European Community may accede to it following a request by its member states, which shall be addressed to one of the depositories”. Tale convenzione UNESCO è stata redatta congiuntamente (dunque, è identica) alla convenzione n. 165 del Consiglio d'Europa, della quale parimenti l'UE non è parte, come risulta dal relativo stato delle firme e delle ratifiche.<sup>64</sup> Le due convenzioni, note anche come *Lisbon Recognition Conventions (1997)*, hanno posto le basi dell'armonizzazione dei titoli di studio a livello europeo, successivamente ripresa e sviluppata nell'ambito del “Processo di Bologna”. Ciò detto, la materia era di certo interesse comunitario e, oggi, dell'UE, atteso che il mutuo riconoscimento dei titoli di studio è una

<sup>61</sup> Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla conclusione della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, Bruxelles, 21.12.2005, COM(2005) 678 def.

<sup>62</sup> Deliberazione 1/78, del 14 novembre 1978, *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari* ECLI:EU:C:1978:202, punto 35. Tale indicazione giurisprudenziale ha in parte trovato corrispondenza nell'art. 27 della convenzione del 2005, secondo cui la “distribution of responsibilities” tra l'ambito d'azione delle REIO aderenti e quello dei suoi Stati membri dev'essere comunicata all'UNESCO e alle altre Parti contraenti, aggiungendo che ciò deve avvenire sia al momento dell'adesione, sia ogni qual volta intervenga una variazione.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Consiglio d'Europa, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 165 “Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region”*, aggiornamento al 26 settembre 2019.

condizione essenziale per il funzionamento del mercato comune – si pensi alla libera circolazione delle persone e dei servizi – tanto che non solo è stata adottata una normativa dedicata al riconoscimento delle qualifiche professionali,<sup>65</sup> ma la Commissione ha lanciato iniziative specifiche in materia (ad esempio, il noto programma Erasmus) e le altre istituzioni sono più volte intervenute con atti esortativi nei confronti degli Stati membri. Da ultimo il Consiglio, che in una recente raccomandazione, preso atto che “(l)a Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all’insegnamento superiore nella regione europea ... elaborata dal Consiglio d’Europa e dall’Unesco e adottata nel 1997, fornisce ... un quadro giuridico per il riconoscimento dei titoli di studio dell’istruzione superiore e dell’istruzione secondaria superiore che danno accesso all’istruzione superiore”, ha invitato gli Stati membri a realizzare, entro il 2025, l’obiettivo del reciproco e automatico riconoscimento dei titoli d’istruzione superiore e della formazione secondaria superiore, nonché dei periodi di studio all’estero.<sup>66</sup>

Infine, *pro futuro*, cioè rispetto alla conclusione delle convenzioni che saranno stipulate nell’ambito dell’UNESCO,<sup>67</sup> è auspicabile che nei relativi articolati sia inserita una *REIO clause* o una clausola riguardante le organizzazioni internazionali competenti, al fine di consentire loro, compresa l’UE, di aderirvi per quanto di loro competenza *ratione materiae*.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Cfr., ad esempio, la recente direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in GU L 255 del 30 settembre 2005.

<sup>66</sup> Considerando 4° della raccomandazione del Consiglio, del 26 novembre 2018, sulla promozione del riconoscimento reciproco automatico dei titoli dell’istruzione superiore e dell’istruzione e della formazione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all’estero, GU C 444 del 10 dicembre 2018.

<sup>67</sup> Infatti, dopo la convenzione del 2005, in ambito UNESCO sono state concluse tre convezioni di respiro regionale non europeo, rispetto alle quali, dunque, non si pone la questione dell’adesione dell’UE. Trattasi della *Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean 2019*, firmata a Buenos Aires il 13 luglio 2019, della *Revised Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and Other Academic Qualifications in Higher Education in African States 2014*, fatta ad Addis Ababa il 12 dicembre 2014 e, infine, della *Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education 2011*, conclusa a Tokyo il 26 novembre 2011.

<sup>68</sup> Va detto che non è sempre immediato comprendere quando la stipula di un accordo internazionale compete all’UE e in che misura, cioè se autonomamente o congiuntamente agli Stati membri. È il caso, ad esempio, del trattato di Marrakech del 2013, la cui competenza esclusiva dell’UE a stipularlo è stata letteralmente ricostruita dalla Corte di giustizia nel parere 3/15 del 14 febbraio 2017, *Trattato di Marrakech volto a facilitare l’accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa*, ECLI:EU:C:2017:114. Infatti, da una parte la Corte conclude che la conclusione del trattato di Marrakech non rientra nella politica commerciale comune, dunque l’UE non dispone di una competenza esclusiva a stipularlo (punti 60 ss.). D’altra parte, l’insieme degli obblighi internazionali in esso previsti rientra in un ambito ampiamente coperto da norme dell’UE, sulle quali la stipula può incidere o modificarne la portata. È, dunque, sotto tale profilo che è accertata la competenza della sola UE a concludere il trattato di Marrakech (punti 102 ss.).

#### 4.1.1. Le convenzioni UNESCO stipulate dai soli Stati membri della CEE/CE

La CE non è invece divenuta parte delle convenzioni UNESCO che non prevedono l'adesione da parte degli enti internazionali, le quali, dunque, sono state concluse dai soli Stati membri.

Se la circostanza non colpisce in assenza di una competenza comunitaria rispetto all'oggetto delle convenzioni, diversamente si deve concludere laddove esse trattino dei profili materiali di interesse della CE.<sup>69</sup> Ad esempio, si prenda la convenzione contro il doping nello sport del 2005, che si propone di eliminare tale fenomeno sia attraverso l'obbligo, posto in capo agli Stati parti, di adottare adeguate misure interne, sia promuovendo la cooperazione internazionale in materia, in coordinamento con la *World Anti-Doping Agency* (WADA). A tale convenzione la CE non ha aderito, poiché l'adesione è consentita ai soli Stati membri dell'UNESCO non firmatari. Eppure alla CE era stata conferita una competenza in materia e lo stesso dicasi per l'UE,<sup>70</sup> la quale, ai sensi dell'art. 165 TFUE, agisce anche al fine di proteggere l'integrità fisica e morale degli sportivi, a tal fine cooperando con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Inoltre, la lotta al doping è la prima delle priorità in materia sportiva indicate dal Consiglio per il periodo 2017-2020, che porterà sia all'adozione di specifiche raccomandazioni, sia alla partecipazione dell'UE alla prossima revisione del codice antidoping della WADA.<sup>71</sup> Era, dunque, indubbio l'interesse *ratione materiae* della CE – e, oggi, dell'UE – per la convenzione UNESCO del 2005 sul doping.

Ebbene, la questione dei trattati inibiti agli enti internazionali ma di interesse materiale della Comunità è stata affrontata nei primi anni novanta dalla Corte di giustizia, con riguardo alle convenzioni stipulate nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che svolge attività di *standard-setting* in materia lavoristica. Come noto, la CEE aveva (come oggi l'UE) competenza in materia di lavoro e di politica sociale,<sup>72</sup> ma ciò nonostante non poteva partecipare all'adozione delle convenzioni OIL. *In primis*, poiché il trattato istitutivo di tale Organizzazione riserva la *membership* agli Stati,<sup>73</sup> dunque non è consentita l'ammissione di enti internazionali. Ciò costituisce un limite se si considera che le convenzioni di *standard-setting* sono adottate dalla Conferenza generale, organo assembleare dell'OIL, che le approva e le trasmette agli Stati

---

<sup>69</sup> Come sottolinea anche G. Butler, op. cit., p. 154, varie convenzioni UNESCO sono di interesse dell'UE *ratione materie*.

<sup>70</sup> Art. 6 TFUE.

<sup>71</sup> Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport (1 luglio 2017 - 31 dicembre 2020), Bruxelles, 23 maggio 2017, 9639/17. A testimonianza del risalente interesse della CE per la lotta al doping, si segnala la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport*, [COM(99) 643] 1 dicembre 1999, poiché essa prevede, tra le azioni di lotta al doping, il contributo comunitario alla creazione della WADA.

<sup>72</sup> Cfr. i Titoli IX e X del TFUE.

<sup>73</sup> Art. 19, co. 5, della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, Montréal, 9 ottobre 1946.

membri per la ratifica.<sup>74</sup> In secondo luogo, diversamente dall'UNESCO, in ambito OIL non è mai stato previsto l'inserimento, nelle convenzioni di *standard-setting*, di *REIO clauses* o di altri meccanismi atti a consentire l'adesione da parte degli enti internazionali competenti *ratione materiae*.

Sicché, nel noto parere 2/91, riguardante la stipula della convenzione OIL n. 170 sull'impiego di sostanze chimiche sul lavoro,<sup>75</sup> i giudici del Lussemburgo, preso atto che la Costituzione dell'OIL non consentiva alla CEE di partecipare ai negoziati e di stipulare la convenzioni ILO e rilevato il carattere concorrente della sua competenza, chiarivano che "tale competenza può essere esercitata per il tramite degli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse della Comunità" e che "l'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale ... impone di garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti".<sup>76</sup> Erano, dunque, gli Stati membri a dover provvedere per conto della CE, a tal fine coordinandosi con le istituzioni competenti in ogni fase (negoziazione, stipula e attuazione), tenuto in debito conto il dovere di leale cooperazione che li vincolava nei confronti della Comunità.

Infatti, come ha affermato la stessa Corte nella causa 45/07, riguardante la partecipazione degli Stati membri della CE all'Organizzazione marittima internazionale (IMO), "il semplice fatto che la Comunità non sia membro di un'organizzazione internazionale non autorizza in alcun modo uno Stato membro, che agisca a titolo individuale nell'ambito della sua partecipazione ad un'organizzazione internazionale, ad assumere impegni atti ad incidere su norme comunitarie adottate per perseguire gli scopi del Trattato",<sup>77</sup> poiché ciò costituirebbe una violazione del dovere di leale cooperazione. Inoltre, ribadiscono i giudici richiamando il parere 2/91, "il fatto che la Comunità non abbia lo status di membro di un'organizzazione internazionale non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata, segnatamente tramite gli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse della Comunità".<sup>78</sup>

<sup>74</sup> *Ibidem*, art. 1.

<sup>75</sup> Inizialmente, gli Stati membri della CEE consentirono alla Commissione di partecipare ai negoziati per la stipula delle convenzioni OIL n. 153 sul lavoro dei trasportatori e n. 162 dell'OIL sull'amianto nei luoghi di lavoro, in ragione della competenza comunitaria rispetto alle materie oggetto dei trattati. In sede di negoziato della convenzione n. 162, riguardante una competenza esclusiva della CEE, fu inoltre previsto che qualora fosse venuta nuovamente in rilievo una competenza di pari natura, la Comunità si sarebbe sostituita agli Stati membri nelle negoziazioni. Così sarebbe dovuto accadere con l'avvio dei negoziati per la stipula della convenzione OIL n. 170 sull'impiego di sostanze chimiche sul lavoro, senonché diversi Stati membri contestarono la competenza esclusiva della CEE, dunque la possibilità di prendervi parte. Furono tali vicende a portare la Commissione a chiedere alla Corte di giustizia di esprimersi sulla compatibilità della convenzione OIL n. 170 con le disposizioni del TCE, come poi avvenne con l'emanazione del parere 2/91 (cfr. nota successiva). In proposito, cfr. il resoconto dettagliato di G. De Baere, op. cit., p. 1263 ss.

<sup>76</sup> Parere del 19 marzo 1993, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, ECLI:EU:C:1993:106, rispettivamente para. 5 e para. 36.

<sup>77</sup> C-45/07, sentenza del 12 febbraio 2009, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2009:81, para. 30.

<sup>78</sup> *Ibidem*, para. 31.

Pertanto, quando gli Stati membri partecipano ai lavori di una organizzazione internazionale di cui l'UE non può essere parte, essi devono tener conto delle competenze attribuite all'Unione e non possono compiere azioni atte a incidere sulle stesse. Qualora sia prevista la negoziazione e la firma di convenzioni internazionali e l'UE non possa prendervi parte, gli Stati membri sono tenuti a operare uno stretto coordinamento con le istituzioni, al fine di esprimersi a nome dell'Unione nel caso di competenze esclusive oppure, negli altri tipi di competenze, *anche* in suo conto.<sup>79</sup> Lo stesso vale per l'attuazione degli obblighi contratti sul piano internazionale, che richiederà uno stretto coordinamento con le competenti istituzioni dell'UE, anche in ossequio al dovere di leale cooperazione che vincola gli Stati membri alla stessa Unione.

In diversi casi, tale *actio pro communitate*<sup>80</sup> è stata espressamente autorizzata dal Consiglio.

Ad esempio, con la decisione 2004/246/CE<sup>81</sup> gli Stati membri sono stati autorizzati a firmare e ratificare, nell'interesse della CE, il Protocollo del 2003 alla Convenzione internazionale sul fondo internazionale per il risarcimento dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi, stipulata nel 1992 in seno all'IMO. Nella decisione, il Consiglio ha stabilito che gli Stati membri adottassero le misure necessarie per esprimere simultaneamente il loro consenso a essere vincolati e procedessero a uno scambio di informazioni con la Commissione sulla data presunta di ratifica,<sup>82</sup> che informassero l'IMO che la loro firma, ratifica o adesione avveniva ai sensi della citata decisione<sup>83</sup> e, infine, che si adoperassero affinché il Protocollo e gli strumenti di riferimento fossero modificati per consentire alla CE di divenirne parte contraente.<sup>84</sup>

Più di recente, con decisione 2008/431/CE il Consiglio ha autorizzato alcuni Stati membri a ratificare, nell'interesse della CE, la convenzione dell'Aia del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, atteso che, come afferma il considerando 6°, alcuni articoli della

---

<sup>79</sup> Cfr. P. Van Elsuwege, H. Merket, *The role of the Court of Justice in ensuring the unity of the EU's external representation*, in S. Blockmans, R. A. Wessel (eds.), *Principles and practices of EU external representation*, Working Paper 2012/5, Centre for the Law of EU External Relations, The Hague, p. 46 ss. Nello stesso Working Paper, cfr. F. Casolari, *The principle of loyal cooperation: A 'master key' for EU external representation?*, p. 11 ss. Sul punto, cfr. anche C. W. A. Timmermans, *The Court of Justice and Mixed Agreements*, in Court of Justice of the European Union (ed.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analysis and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Heidelberg, 2013, p. 659 ss.

<sup>80</sup> Così E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, 2010, p. 128

<sup>81</sup> Decisione 2004/246/CE del Consiglio, del 2 marzo 2004, che autorizza gli Stati membri a firmare o ratificare, nell'interesse della Comunità europea, il protocollo del 2003 alla convenzione internazionale del 1992 sull'istituzione di un fondo internazionale per il risarcimento dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi, o ad aderirvi e che autorizza Austria e Lussemburgo, nell'interesse della Comunità europea, ad aderire agli strumenti di riferimento, GU L 78 del 16 marzo 2004.

<sup>82</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>83</sup> *Ibidem*, art. 3.

<sup>84</sup> *Ibidem*, art. 4.

convenzione hanno ripercussioni sul diritto comunitario derivato in materia di competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni giudiziarie e che la competenza comunitaria è di tipo concorrente.<sup>85</sup>

Quanto all'UE, ad esempio, con decisione 2014/165/UE gli Stati membri sono stati autorizzati a ratificare il trattato sul commercio di armi, nell'interesse dell'Unione e relativamente alle questioni di sua competenza esclusiva,<sup>86</sup> mentre con la recentissima decisione (UE) 2019/683 il Consiglio ha autorizzato gli Stati membri ad aderire, sempre nell'interesse dell'Unione, alla convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive,<sup>87</sup> aspetto materiale riconducibile, come prima evidenziato, alla competenza di coordinamento e di sostegno dell'UE in materia di sport.

Certamente, trattasi di decisioni che facilitano la condotta degli Stati membri nell'ipotesi in cui essi debbano negoziare, firmare e ratificare una convenzione cui l'UE non può aderire, seppur competente *ratione materiae*. Ciò detto, nella prassi di tali decisioni non figurano autorizzazioni relative alla stipula delle convenzioni UNESCO, dunque in tali casi la definizione degli aspetti di competenza esterna comunitaria nelle fasi di stipula e attuazione è stata indirizzata dal principio di unità della rappresentanza nazionale e dal dovere di leale cooperazione, come chiariti dalla giurisprudenza del Lussemburgo.

#### **4.2. Il sostegno finanziario dell'UE ai progetti dell'UNESCO**

Anche il sostegno finanziario ai progetti dell'UNESCO rappresenta una modalità espressiva, nonché preponderante, della *partnership* tra le due organizzazioni. Si ricorderà che nel 2016 il Comitato esecutivo dava conto del cospicuo sostegno finanziario dell'UE a progetti lanciati dall'UNESCO in specifiche aree di interesse comune. Ebbene, trattasi di una parte del più ampio *corpus* di progetti cui l'UE ha offerto e offre un sostegno finanziario, per l'avvio dei quali, secondo quanto prevede il *FAPA* del 2003, è necessaria la conclusione di un *contribution-specific agreement*, teso a regolare gli aspetti di dettaglio relativi all'erogazione sostenuta dall'Unione.

Alcuni esempi di progetti finanziati dall'UE, alcuni terminati e altri in corso,

---

<sup>85</sup> Decisione 2008/431/CE del Consiglio, del 5 giugno 2008, che autorizza alcuni Stati membri a ratificare la convenzione dell'Aia del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, ovvero ad aderirvi, nell'interesse della Comunità europea e che autorizza alcuni Stati membri a presentare una dichiarazione sull'applicazione delle pertinenti norme interne del diritto comunitario - Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, GU L 151 dell'11 giugno 2008.

<sup>86</sup> Decisione 2014/165/UE del Consiglio, del 3 marzo 2014, che autorizza gli Stati membri a ratificare il trattato sul commercio di armi nell'interesse dell'Unione europea, GU L 89 del 25 marzo 2014.

<sup>87</sup> Decisione (UE) 2019/683 del Consiglio, del 9 aprile 2019, che autorizza gli Stati membri ad aderire, nell'interesse dell'Unione europea, alla convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive, GU L 115 del 2 maggio 2019.

consentono di evidenziare il collegamento tra le aree di interesse comune ai due enti internazionali e quanto effettivamente realizzato *in loco*.

In materia di educazione, diversi progetti, cospicuamente finanziati dall'Unione, hanno sostenuto la formazione tecnica per i giovani, al fine di sviluppare la loro effettiva capacità di trovare impiego. È il caso, ad esempio, del progetto *Reforming Technical and Vocational Education and Training in Iraq*, terminato nell'estate del 2019 e per il quale sono stati investiti oltre 12 milioni di euro, finalizzato a offrire alle nuove generazioni una formazione utile all'ingresso nel mondo del lavoro, anche di tipo imprenditoriale. In Malawi, invece, è in corso il progetto *Step*, finanziato con quasi 10 milioni di euro, il cui obiettivo è di sostenere il fragile tessuto economico locale, attraverso la formazione di professionisti competenti. In tale gruppo di progetti, quando i destinatari sono i rifugiati, si prevede anche di conseguire l'obiettivo dell'inclusione, della coesione sociale e del rispetto degli studenti indipendentemente dalle origini etniche. Così, ad esempio, il progetto *Strengthening the capacity of the teaching workforce in primary and secondary schools for conflict sensitive education in three districts (Arua, Moyo and Yumbe) of Northern Uganda*, attualmente in corso, si pone il fine di formare gli insegnanti che operano nelle scuole dei distretti ugandesi interessati da una forte affluenza di rifugiati, su temi quali il superamento dei conflitti, l'inclusività, il rispetto e la coesione sociale.

Nell'ambito della protezione dei beni culturali, alcuni progetti mirano alla protezione del patrimonio e della diversità culturale in situazioni di emergenza caratterizzate da minacce alla pace e alla stabilità, da realizzare attraverso l'assistenza tecnica, la consulenza e la formazione. Ad esempio, in un'ottica di *peace-building* e al fine di promuovere la coesione sociale, il progetto *Cash for Work* si propone la rigenerazione della vita urbana in Yemen attraverso il lancio di programmi culturali e la ristrutturazione di edifici danneggiati nel corso del conflitto civile, mentre in Etiopia il progetto *PRO-HE-DEV* sostiene la protezione del patrimonio culturale paleontologico locale attraverso il rafforzamento delle capacità pubbliche di occuparsene efficacemente. In Siria, è invece da poco terminato il progetto *Emergency Safeguarding of the Syrian Cultural Heritage* per la salvaguardia del patrimonio culturale compromesso dal conflitto che interessa da anni il Paese. Questo importante progetto ha comportato il monitoraggio dei danni subiti dal patrimonio culturale (o la sua perdita) e la preparazione di azioni post-conflitto atte al suo recupero.

In tema di diritti umani, in particolare sulla libertà di espressione e sul ruolo strategico dei *media*, altri progetti si propongono di garantire un'informazione imparziale e di qualità, al fine di contribuire a una maggiore democratizzazione e allo sviluppo del dialogo interculturale. In Giordania, ad esempio, il progetto *Youth Empowerment* finanzia programmi di informazione atti a smontare gli stereotipi che alimentano gli estremismi e l'odio che contrappongono i giovani in tale Paese mediorientale.

Infine, specifici progetti UNESCO finanziati dall'UE riguardano la salvaguardia degli oceani e l'accesso universale e sicuro alle risorse idriche. Basti

citare il progetto *Building resilient communities and integrated Early Warning Systems for tsunamis and other ocean related hazards in Central America*, già terminato, che si proponeva di potenziare i meccanismi nazionali di protezione civile di El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua, al fine di realizzare una capacità di risposta alle emergenze capace di ridurre i rischi e l'impatto dei fenomeni marini disastrosi.

Gli esempi riportati evidenziano la comunanza di interessi, dunque la convergenza sul piano dei valori fondativi e degli obiettivi di ciascun ente, rispetto agli interventi concretamente attuati nell'ambito dei progetti, soprattutto con riguardo all'educazione, alla protezione dei beni culturali, ai diritti umani e alla gestione integrata degli oceani, ambiti peraltro indicati dal *MoU 2012* tra le aree del dialogo fortificato. Ciò detto, colpisce la circostanza che l'UE finanzia dei progetti rivolti a Stati terzi e aventi a oggetto il dialogo interculturale e il contrasto agli estremismi e all'odio, ivi compreso l'aspetto specifico della lotta agli stereotipi che alimentano la negazione dei diritti umani, laddove simili emergenze si stanno verificando anche sul piano interno. Si pensi, ad esempio, alla difficile integrazione dei migranti, sempre più spesso ostacolata da episodi di odio razziale, o al negazionismo dei crimini commessi durante il secondo conflitto mondiale, recentemente e più volte rivissuto nelle dichiarazioni di gruppi politici o ideologici in diversi Stati membri. A nostro avviso, di fronte a tali emergenze interne non sarebbe inopportuno l'avvio di nuovi progetti UNESCO rivolti agli Stati membri dell'UE, ai quali senz'altro la stessa Unione potrebbe offrire il proprio sostegno, anche di natura finanziaria.

2516

## **5. Le azioni dell'UE a favore della cultura quali espressioni della *partnership* con l'UNESCO**

Oltre alle forme di partecipazione diretta di ciascun ente internazionale ai lavori dell'altro, la *partnership* tra l'UE e l'UNESCO trova espressione concreta in azioni che l'Unione intraprende a favore della cultura.

Trattasi, in particolare, dell'inserimento di norme dedicate alla cultura negli accordi di associazione, partenariato e vicinato conclusi dall'UE e dell'adozione di norme sulla "mobilità" dei beni culturali nell'unione doganale e oltre i suoi confini. Ciò detto, un cenno verrà fatto anche alla possibilità che, in futuro, gli interventi lanciati nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'UE possano convergere verso l'obiettivo dell'UNESCO di provvedere alla protezione dei beni culturali. A tali forme di sostegno, presenti e future, si intende volgere lo sguardo nel prosieguo di questo paragrafo.

### **5.1. *Gli aspetti culturali negli accordi di associazione, partenariato e vicinato conclusi dall'UE***

Un aspetto della *partnership* con l'UNESCO si può ricondurre all'inserimento, primariamente negli accordi di associazione, di partenariato e di vicinato conclusi dall'UE con gli Stati terzi, di disposizioni riguardanti la collaborazione culturale (cd. "clausole culturali"). Come noto, trattasi di accordi aventi un contenuto

piuttosto ampio, che hanno compreso anche aspetti quali la promozione della cultura europea, il multilinguismo, la mobilità dei giovani,<sup>88</sup> lo scambio di servizi culturali<sup>89</sup> e la tutela del diritto d'autore.<sup>90</sup>

Sebbene la prassi delle “clausole culturali” preceda la stipula del *MoU 2012*, un collegamento con il *memorandum* si può rintracciare negli obiettivi da esso previsti<sup>91</sup> e nella possibilità, evidenziata in quanto priorità, che la collaborazione tra l'UNESCO e l'UE possa trovare attuazione anche nel quadro della cooperazione allo sviluppo,<sup>92</sup> nel cui ambito è stata conclusa la maggior parte degli accordi in questione. Inoltre, è ben chiaro che tale prassi costituisce una forma di promozione dei valori dell'UE e di conseguimento degli obiettivi previsti dall'art. 3 TUE, rispetto ai quali, come si è visto, forte è la convergenza con i fondamenti e le finalità dell'UNESCO, che risultano dunque indirettamente promossi dagli stessi accordi.

Per fare alcuni esempi, in relazione agli accordi di associazione e cooperazione si può far cenno all'accordo di Cotonou del 2000, concluso al fine di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e, dunque, di contribuire alla pace e alla stabilità di tali Paesi.<sup>93</sup> Già nel preambolo si dà conto della volontà di “dare ... un contributo importante allo sviluppo economico, sociale e *culturale* degli Stati ACP”, riconoscendo altresì che “un contesto politico in grado di garantire la pace, la sicurezza e la stabilità, il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto nonché il buon governo costituisce un elemento indispensabile dello sviluppo a lungo termine”. Ebbene, il previsto partenariato si basa su di un dialogo politico che abbraccia numerosi ambiti, compreso quello della cultura.<sup>94</sup> Infatti, l'art. 27 prevede che le parti collaborino in tale settore, al fine di introdurre la dimensione culturale in tutti i livelli della cooperazione allo sviluppo, di promuovere il dialogo interculturale, di preservare il patrimonio culturale e di dare impulso alle industrie culturali e all'accesso al mercato dei beni e dei servizi culturali. Tre dichiarazioni integrano l'accordo di Cotonou con riguardo agli aspetti di nostro interesse. *In primis*, la Dichiarazione XI esprime la comune volontà delle parti di promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale degli Stati ACP, anche attraverso l'avvio di attività culturali congiunte e lo scambio di oggetti rappresentativi delle diverse culture e civiltà, al fine di potenziare il livello di reciproca comprensione e solidarietà tra le rispettive

---

<sup>88</sup> Cfr. M. Marletta, *Articolo 167 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1515 ss.

<sup>89</sup> Cfr. M. Migliazza, *Articolo 167 TFUE*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1036 ss.

<sup>90</sup> Cfr. R. Adam, A. Tizzano, op. cit., 740

<sup>91</sup> *MoU 2012*, punti 1-14.

<sup>92</sup> *Ibidem*, punto 16.

<sup>93</sup> Cfr. l'art. 1 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 317 del 15 dicembre 2000.

<sup>94</sup> *Ibidem*, art. 2.

popolazioni. Più specifica è, invece, la Dichiarazione XII, riguardante la necessità di favorire il ritorno o la restituzione dei beni culturali originari degli Stati ACP, ma situati nel territorio degli Stati membri. Infine, la Dichiarazione XIII verte sulla protezione reciproca dei diritti d'autore quale parte integrante della cooperazione culturale.

Quanto agli accordi di partenariato, si può invece rammentare il “pacchetto” di accordi bilaterali di associazione conclusi nel contesto del partenariato euromediterraneo, avviato nel 1995 tra l'UE e dodici paesi del Mediterraneo meridionale. Fermo restando il carattere bilaterale delle relazioni stabilite dall'UE e le specificità di ciascuno Stato terzo, gli accordi in questione sono accomunati dall'istituzione di un'associazione con la CE (oggi, l'UE) e i suoi Stati membri e dalla comune volontà di promuovere un dialogo politico, una cooperazione economica, commerciale e finanziaria, nonché una cooperazione sociale, *culturale* e in materia di *istruzione*. Prendendo quale esempio l'accordo con il Libano,<sup>95</sup> una serie di disposizioni pattizie verte sulla cooperazione in materia di cultura. Centrale è senz'altro l'art. 67, riguardante la cooperazione sulle questioni culturali, i mezzi audiovisivi e l'informazione. In particolare, si prevede che detta cooperazione riguardi aspetti quali la conservazione e il restauro del patrimonio storico e culturale, gli scambi di mostre d'arte e di artisti e la formazione degli operatori culturali, nonché, nello specifico settore degli audiovisivi, la promozione delle coproduzioni e della formazione professionale. Ancillari, ma comunque importanti, sono inoltre l'art. 43 riguardante cooperazione in materia di istruzione e formazione, da realizzare anche attraverso il lancio di programmi di scambio, e l'art. 44 sulla cooperazione scientifica, tecnica e tecnologica.

Infine, tra gli accordi di vicinato, la cui stipula si iscrive nell'art. 8 TUE relativo allo sviluppo di relazioni privilegiate tra l'UE e i paesi limitrofi basate su valori comuni e una stretta cooperazione (cd. politica di vicinato),<sup>96</sup> si può menzionare l'accordo concluso con l'Ucraina.<sup>97</sup> In termini generali, l'accordo si prefigge di creare un'associazione politica e un'integrazione economica tra l'UE e

---

<sup>95</sup> Decisione 2006/356/CE del Consiglio, del 14 febbraio 2006, relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra, GU L 143 del 30 maggio 2006.

<sup>96</sup> Cfr. altresì l'art. 21, co. 1, TUE, che prevede lo sviluppo di relazioni e l'istituzione di partenariati (anche) con i paesi terzi che condividono i valori dell'UE, dunque 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 ONU e del diritto internazionale. Merita aggiungere che tali accordi possiedono un'unica specificità, cioè la definizione a priori del ventaglio dei Paesi – i più prossimi – con cui l'UE può concluderli al fine di creare uno spazio di buon vicinato. Sotto il profilo materiale, trattasi dunque di normali accordi internazionali, il cui contenuto riguarda le competenze di cui l'UE dispone ad altro titolo (così R. Adam, A. Tizzano, op. cit., 740).

<sup>97</sup> Decisione (UE) 2017/1247 del Consiglio, dell'11 luglio 2017, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, fatta eccezione per le disposizioni concernenti il trattamento dei cittadini dei paesi terzi legalmente assunti come lavoratori subordinati nel territorio dell'altra parte, GU L 181 del 12 luglio 2017. In generale, sugli accordi conclusi nell'ambito della politica di vicinato con i Paesi dell'Europa orientale, cfr. S. Poli, *La politica europea di vicinato e la sua evoluzione nei rapporti tra l'Unione e gli Stati del partenariato orientale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, vol. III, p. 631 ss.

L'Ucraina, attraverso la promozione di un graduale avvicinamento sulla base di valori comuni, il rafforzamento del dialogo politico e della cooperazione in settori di reciproco interesse. Quanto agli aspetti di interesse culturale, tra i vari riferimenti contenuti nell'articolato<sup>98</sup> va dato conto degli artt. 437-440, che compongono il Capo 24 intitolato alla "Cultura". Le norme in questione prevedono la promozione della cooperazione atta a rafforzare la comprensione reciproca e a favorire gli scambi culturali (art. 437), l'incoraggiamento del dialogo interculturale (art. 438), la cooperazione nelle sedi internazionali competenti – l'UNESCO e il Consiglio d'Europa – al fine di sviluppare la diversità culturale e di preservare e valorizzare il patrimonio storico e culturale (art. 439) e, infine, la promozione dello sviluppo delle industrie della cultura nell'UE e in Ucraina (art. 440). Tale ultima disposizione termina affermando che "A tal fine, le Parti danno corretta attuazione alla convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005", con ciò attestando che la cooperazione culturale tra l'UE e l'Ucraina trova compiuta realizzazione anche attraverso l'esecuzione degli obblighi internazionali previsti dalla convenzione UNESCO, che vincola entrambe le parti. Senza dubbio, tale previsione costituisce un'espressione concreta (anche) della *partnership* tra l'UNESCO e l'UE, laddove la promozione della corretta attuazione di una convenzione conclusa sotto l'egida dell'Organizzazione a vocazione universale non può che sostenere la realizzazione degli obiettivi condivisi tra i due enti internazionali.

Ciò detto, si è affermato che la prassi di inserire "clausole culturali" riguarda *primariamente* gli accordi di associazione, di partenariato e di vicinato, poiché solo negli ultimi anni essa è stata estesa agli accordi di libero scambio di ultima generazione conclusi dall'UE con diversi Stati terzi. Invero, non si tratta di vere e proprie "clausole culturali", bensì di disposizioni che assumono il profilo culturale come elemento trasversale all'accordo.

Volendo offrire un esempio, si consideri il recente accordo di libero scambio concluso tra l'UE e il Vietnam,<sup>99</sup> che si propone di liberalizzare e di agevolare gli scambi e gli investimenti tra le parti, attraverso l'istituzione di una zona di libero scambio conformemente all'art. XXIV del GATT 1994 e all'art. V del GATS.<sup>100</sup> Nel lungo articolato non mancano disposizioni riguardanti la promozione e la tutela della cultura, considerati come ambiti tematici nei quali perseguire obiettivi di natura politica e rispetto ai quali le parti possono agire in deroga alle regole convenute per il corretto funzionamento della zona di libero scambio. Così, ad esempio, l'art. 8.1 consente a ciascuna parte di adottare, mantenere in vigore e applicare le misure necessarie per perseguire la promozione e la tutela della diversità culturale, in deroga alla regola generale secondo cui esse adottano le

<sup>98</sup> Ad esempio, cfr. l'art. 430 dell'accordo, che esprime la comune volontà di promuovere la cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione, al fine di promuovere il dialogo interculturale.

<sup>99</sup> Decisione (UE) 2019/1121 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, GU L 177 del 2 luglio 2019.

<sup>100</sup> *Ibidem*, art. 1.

disposizioni necessarie alla progressiva liberalizzazione degli investimenti e degli scambi di servizi, come pure per la cooperazione in materia di commercio elettronico. Un altro esempio è offerto dal regime delle sovvenzioni pubbliche alle imprese, in generale vietate poiché potenzialmente in grado di falsare il corretto funzionamento dei mercati e di compromettere i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli scambi. Ebbene, l'art. 10.4 ne ammette la concessione in deroga, qualora ciò sia necessario a perseguire obiettivi di politica pubblica, tra i quali è espressamente menzionata la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio culturale.

### **5.2. Protezione dei beni culturali e mercato unico dell'UE**

Anche l'adozione, da parte dell'UE, di norme sulla circolazione dei beni culturali e sulla lotta al traffico d'arte si può considerare un'espressione concreta della *partnership* con l'UNESCO. D'altronde, come ha rilevato il Comitato esecutivo UNESCO, tale Organizzazione "is also increasingly consulted and asked to provide information and advice for new European policies and legislation, such as for ... the protection of cultural heritage in conflict situations and the illicit trafficking of cultural goods in Europe",<sup>101</sup> dunque sembra aver partecipato, fornendo consulenza, alla predisposizione delle proposte (quantomeno le più recenti) relative agli atti di diritto dell'UE emanati in materia. Inoltre, la circolazione dei beni culturali e la lotta al traffico d'arte hanno già trovato concreta espressione nell'adesione della CE al Protocollo del 1976 e nel previsto obbligo di dare attuazione anche al presupposto Accordo del 1950.<sup>102</sup>

Ciò premesso, le norme europee contestualizzano i beni culturali mobili, gli unici a poter circolare, nel mercato unico, dunque in regime di libera circolazione infracomunitaria e in entrata e uscita dall'unione doganale, ai quali si applica la relativa disciplina.<sup>103</sup> Che tali beni possano considerarsi alla stregua delle merci costituisce un'acquisizione giurisprudenziale consolidata. Nella nota sentenza *Commissione c. Italia* del 1968, i cui insegnamenti sono stati confermati nella giurisprudenza successiva, la Corte di giustizia ha affermato che "a norma dell'articolo 9 del Trattato, la Comunità si fonda su un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci. Per merci ... si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali. I prodotti contemplati dalla legge italiana [oggetti d'interesse artistico, storico, archeologico o etnologico, n.d.r.], indipendentemente dalle caratteristiche che li distinguono dagli altri beni commerciabili, hanno in comune con questi ultimi la caratteristica di essere pecuniariamente valutabili e di poter quindi costituire oggetto di negozi commerciali".<sup>104</sup> Non si tratta, dunque, della

---

<sup>101</sup> UNESCO Executive Board, *cit.*, nota 20, punto 16.

<sup>102</sup> *Supra*, § 3.1.

<sup>103</sup> Cfr. M. Frigo, *Beni culturali*, *cit.*, p. 249 ss.

<sup>104</sup> C-7/68, sentenza del 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1968:5, diritto, merito, para. 1 e altresì C-7/78, sentenza del 23 novembre 1978, *La Regina c. Thompson, Johnson e Woodrwiss*, ECLI:EU:C:1978:209. Su tale giurisprudenza, cfr. R. Adam, A. Tizzano, *op. cit.*, p. 448.

nozione comunitaria di “bene culturale”, bensì della nozione economica applicabile *solo* ai beni culturali suscettibili di scambio commerciale e, in conseguenza, in regime di libera circolazione verso, dentro e oltre il mercato unico dell'UE.

Infatti, un'altra parte dei beni culturali mobili beneficia della deroga prevista dall'art. 36 TFUE, che consente divieti o restrizioni alle importazioni, alle esportazioni o ai beni in transito per motivi di protezione dei beni del patrimonio nazionale aventi valore artistico, storico o archeologico. Trattasi di beni culturali non commercializzabili, poiché appartenenti al patrimonio nazionale, la cui individuazione spetta ai singoli Stati membri, anche se, a titolo esemplificativo, si può richiamare il considerando 9° della direttiva 2014/60/UE, che li identifica nei beni di interesse storico, paleontologico, etnografico o numismatico o con valore scientifico, che siano parte di collezioni pubbliche o di altro tipo, che siano singoli oggetti o che provengano da scavi regolari o clandestini.

Ciò premesso, il quadro normativo europeo di nostro interesse ruota attorno a tre atti. Sul piano interno, con l'appena menzionata direttiva 2014/60/UE è stata fissata la disciplina di armonizzazione relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro e localizzati in altro Stato membro.<sup>105</sup> La direttiva provvede ad armonizzare le regole di restituzione, e non invece alla fissazione di regole uniche, poiché la sua base giuridica riposa sull'art. 114 TFUE, che prevede il solo ravvicinamento delle legislazioni ai fini dell'adozione di misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, ivi compresa la deroga *ex art.* 36 TUE. Invece, rispetto ai transiti attraverso l'unione doganale, l'esportazione dei beni culturali è stata disciplinata con il regolamento (CE) n. 116/2009,<sup>106</sup> mentre la loro introduzione e importazione è normata dal recente regolamento (UE) 2019/880.<sup>107</sup> In tali casi, trattandosi di aspetti relativi alla politica commerciale comune, competenza esclusiva dell'UE che offre la base giuridica dei regolamenti, sono state codificate delle regole uniche.

Più nel dettaglio, la direttiva 2014/60/UE, rifusione della precedente della direttiva 93/7/CEE, la quale era stata più volte sostanzialmente modificata, garantisce la restituzione fisica dei beni culturali classificati come beni del patrimonio nazionale *ex art.* 36 TFUE e usciti illecitamente dagli Stati membri, attraverso lo stabilimento di forme di cooperazione tra le autorità pubbliche competenti e la proposizione di un'azione di restituzione. Tale rimedio, attivato contro il possessore del bene culturale che ha indebitamente circolato, è avviato, da parte dello Stato membro titolare, davanti al giudice competente dello Stato membro nel cui territorio lo stesso bene è fisicamente collocato.<sup>108</sup> L'apprestato sistema di restituzione prevede che lo Stato membro territorialmente interessato

---

<sup>105</sup> Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione), GU L 159 del 28 maggio 2014.

<sup>106</sup> Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali, GU L 39 del 10 febbraio 2009.

<sup>107</sup> Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali, GU L 151 del 7 giugno 2019.

<sup>108</sup> Direttiva 2014/60/UE, art. 6.

cooperi per segnalare beni culturali di possibile illecita uscita dal territorio di un altro Stato membro e, se individuati, che prenda le misure necessarie alla loro conservazione materiale e ne impedisca l'occultamento. Inoltre, in generale, lo Stato territorialmente interessato deve svolgere il ruolo d'intermediario tra il possessore e lo Stato membro richiedente, ai fini della restituzione del bene culturale.<sup>109</sup> Se, a seguito di proposizione dell'azione di restituzione, il giudice competente ordina la restituzione a uno Stato membro di un bene culturale uscito illecitamente dal suo territorio,<sup>110</sup> può essere accordato, in base alle circostanze del caso concreto, un equo indennizzo al privato spossessato.<sup>111</sup>

Va evidenziato che la direttiva 2014/60/UE presenta un collegamento, funzionale alla lotta ai crimini culturali, con la convenzione UNESCO del 1970 sulle misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali e con la successiva convenzione dell'UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati. Infatti, oltre a riferire della necessità di adottare misure comunitarie in materia, il considerando 16° della direttiva rammenta la raccomandazione del Consiglio del 13 e 14 dicembre 2011, rivolta agli Stati membri ancora non vincolati dalle due convenzioni, a provvedere con la necessaria ratifica. Ora, atteso che il contenuto delle convenzioni a vocazione universale – tra loro collegate sotto il profilo materiale, dato che la convenzione UNIDROIT costituisce l'aggiornamento della convenzione UNESCO<sup>112</sup> – è in parte coincidente con quello della direttiva, risulta chiaro l'intento del Consiglio di rafforzare la protezione dei beni culturali in ambito europeo, facendo a tal fine appello non solo alle norme sovranazionali, ma anche agli obblighi internazionali. Risultato che, in effetti, si apprezza ancor più se si considera che parte del contenuto della direttiva 2014/60/UE riflette quello della convenzione UNIDROIT, che sembra essere stata assunta come riferimento sostanziale.<sup>113</sup> Un esempio è offerto dalla previsione relativa alla diligenza del possessore del bene culturale; l'art. 4 della convenzione UNIDROIT prevede che egli possa ottenere un indennizzo adeguato dopo la sua restituzione, qualora possa provare di averlo acquistato in buona fede e di aver agito con la dovuta diligenza, ad esempio consultando il registro dei beni culturali rubati e ogni altra documentazione pubblica pertinente, il che corrisponde, pressoché negli stessi termini, a quanto previsto dall'art. 10 della direttiva 2014/60/UE.

Venendo ai transiti attraverso l'unione doganale, in tema di esportazione dei beni culturali il regolamento 116/2009 stabilisce un sistema di controlli uniformi

<sup>109</sup> *Ibidem*, art. 5.

<sup>110</sup> *Ibidem*, art. 9.

<sup>111</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>112</sup> Cfr. M. Frigo, *La circolazione internazionale delle opere d'arte*, in G. Negri-Clementi, S. Stabile (a cura di), *Il diritto dell'arte*, vol. II, Milano, 2013, p. 200 ss.

<sup>113</sup> Cfr. M. Cornu, M. Frigo, *Nouvelle directive 2014/60/UE en matière de restitution de biens culturels. L'alliance entre le droit de l'Union et le droit international*, in *Europe*, Avril 2015, p. 9 ss.; M. Frigo, *The implementation of EU Directive 2014/60 and the problems of the compliance of Italian legislation with international and EU law*, in *Santander Art & Culture Law Review*, 2/2016, p. 71 ss.; M. Frigo, *Beni culturali*, cit., p. 245.

alle frontiere esterne, secondo cui l'uscita dall'UE deve essere accompagnata da licenze di esportazione, rilasciate dagli Stati membri e valide in tutto il territorio dell'Unione. La licenza può essere negata qualora i beni culturali siano contemplati da una legislazione nazionale che tutela il patrimonio culturale avente valore artistico, storico o archeologico nello Stato membro interessato, in armonia con quanto prevede l'art. 36 TFUE. Ciò detto, il sistema delle esportazioni su licenza non riguarda tutti i beni culturali, bensì solo quelli indicati nell'allegato I al regolamento, che, per quanto esaustivo, non esclude che "l'esportazione diretta dal territorio doganale della Comunità di beni del patrimonio nazionale di valore artistico, storico o archeologico che non rientrano nella definizione di beni culturali ai sensi del presente regolamento è soggetta alla normativa nazionale dello Stato membro di esportazione".<sup>114</sup>

Quanto all'ingresso di beni culturali nell'unione doganale, il recente regolamento 2019/880 definisce le condizioni e le procedure per la loro introduzione e importazione, al fine di salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità e di impedirne il commercio illecito, in particolare qualora possa contribuire al finanziamento del terrorismo. Anche in questo caso, il sistema apprestato subordina l'introduzione o importazione al rilascio di licenze di ingresso e, nel caso di certi tipi di beni culturali, anche di dichiarazioni prodotte dall'importatore. Le licenze non possono essere concesse nel caso di beni culturali rimossi dal territorio dello Stato terzo in cui sono stati creati o scoperti in violazione delle disposizioni legislative e regolamentari di tale Paese, per i quali è, dunque, vietato l'ingresso nell'unione doganale.

Anche il regolamento 2019/880 risulta funzionalmente collegato alle citate convenzioni UNESCO e UNIDROIT, poiché "importa", ai fini della disciplina offerta, le definizioni in esse contenute, con le quali "molti paesi terzi e la maggior parte degli Stati membri hanno familiarità".<sup>115</sup> È il caso della nozione di "bene culturale", che, secondo una terminologia speculare, nel regolamento è "qualsiasi articolo di importanza archeologica, preistorica, storica, letteraria, artistica o scientifica", nella convenzione UNESCO riguarda "property which, on religious or secular grounds, is specifically designated by each State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science", mentre nella convenzione UNIDROIT attiene a "cultural objects are those which, on religious or secular grounds, are of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science". Inoltre, con riguardo alla sola convenzione UNESCO, il regolamento precisa che l'art. 5 di tale trattato esorta gli Stati parti a istituire dei servizi nazionali per la protezione dei beni culturali contro l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito, consentendo altresì la cooperazione con le autorità nazionali degli altri Stati parti.<sup>116</sup> Tale premessa pare accendere un'ipoteca sulla presenza di un apparato amministrativo e di controllo già organizzato e funzionante, sul quale il regolamento 2019/880 costruisce,

<sup>114</sup> Regolamento 116/2009, art. 2, co. 4.

<sup>115</sup> *Ibidem*, considerando 7°.

<sup>116</sup> *Ibidem*, considerando 9°.

nell'unione doganale, un sistema di controlli rafforzato, basato su uffici nazionali dotati di un sistema elettronico dedicato<sup>117</sup> e posti ancor più stretta cooperazione con gli uffici competenti degli altri Stati membri dell'UE.<sup>118</sup>

Nel complesso, ci sembra che l'UE si sia dotata di un quadro normativo che presenta una innegabile vocazione tutelare rispetto alla movimentazione dei beni culturali, del quale è stato, però, lamentato il carattere soprattutto preventivo, dovuto alla circostanza che non è previsto l'esercizio dell'azione penale nei confronti di chi si macchia di "reati culturali".<sup>119</sup> In disparte ogni considerazione sulla competenza dell'UE in materia penale, va effettivamente rilevato che, nel caso dei regolamenti, si prevede che gli Stati membri stabiliscano le sanzioni applicabili, le quali devono essere effettive, proporzionate e dissuasive,<sup>120</sup> senz'altro aggiungere, né raccomandare una preferenza per le sanzioni penali, come invece è accaduto, ad esempio, nel caso della tutela ambientale.<sup>121</sup> Per sua parte, la direttiva 2014/60/UE si limita a disciplinare l'azione di restituzione del bene culturale, ma "lascia(ndo) impregiudicate le azioni civili o *penali* spettanti, in base al diritto nazionale degli Stati membri, allo Stato membro richiedente e/o al proprietario cui è stato sottratto il bene".<sup>122</sup> Nonostante tale rilievo, che a nostro avviso non accende alcuna ipotesi sull'inefficacia del quadro normativo in questione, riteniamo comunque apprezzabile l'intento di tutelare nella misura massima possibile i beni culturali, anche completando e rafforzando, a livello sovranazionale, quanto già previsto a livello universale dalla convenzione UNESCO e dalla collegata e successiva convenzione UNIDROIT.

2524

### ***5.3. Verso un peace-keeping culturale a guida dell'UE?***

Sebbene non costituisca ancora un'espressione concreta della *partnership* tra l'UNESCO e l'UE, non è da escludere che, in futuro, l'Unione possa dar vita ad attività di *peace-keeping* culturale, con ciò intendendo la possibilità che le operazioni militari o le missioni civili avviate nell'ambito della PSDC<sup>123</sup> ricevano un mandato comprendente la protezione dei beni culturali – mobili e, stavolta, anche immobili – in scenari di crisi nei quali debbano operare, ipotesi di indubbio interesse per l'Organizzazione a vocazione universale.

Nel sistema di sicurezza collettivo dell'ONU tale sviluppo si è già realizzato, ad esempio nel caso dell'operazione *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* (MINUSMA) operante in Mali, incaricata dal Consiglio di sicurezza (anche) "(t)o assist the transitional authorities of Mali, as necessary and

<sup>117</sup> *Ibidem*, artt. 8 e 9.

<sup>118</sup> *Ibidem*, art. 7.

<sup>119</sup> Cfr. P. Gerstenblith, *Enforcement by Domestic Courts*, in F. Francioni, J. Gordley (eds.), *Enforcing international cultural heritage law*, Oxford, 2013, p. 159 ss.

<sup>120</sup> Cfr. l'art. 9 del regolamento (CE) n. 116/2009 e l'art. 11 del regolamento (UE) 2019/880.

<sup>121</sup> Cfr. l'art. 5 della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, GU L 328 del 6 dicembre 2008: "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni *penali* efficaci, proporzionate e dissuasive" [*corsivo aggiunto*].

<sup>122</sup> Direttiva 2014/60/UE, art. 16.

<sup>123</sup> Cfr., in particolare, l'art. 42 TUE.

feasible, in protecting from attack the cultural and historical sites in Mali, in collaboration with UNESCO".<sup>124</sup> Si tratta di un intervento militare massiccio (oltre 10.000 militari), che per mandato e operatività ha le capacità per essere direttamente coinvolto nelle attività di protezione armata del patrimonio culturale, come effettivamente sta avvenendo in stretto raccordo con l'UNESCO.

Diversa è la situazione nel caso dell'UE. Fino ad ora, nessun intervento PSDC ha compreso compiti analoghi a MINUSMA, anche se proprio in alcuni scenari di crisi, vulnerabili anche sotto il profilo della distruzione dei beni culturali, sono state schierate delle operazioni militari e delle missioni civili. Come nello stesso Mali, Paese in cui sono state dispiegate un'operazione militare non operativa (*EU Training Mission Mali*), incaricata di svolgere attività di formazione e di consulenza alle forze armate locali,<sup>125</sup> e una missione civile (*EU Capacity Building Mission Sahel Mali*), avente il compito di assistere e di consigliare le autorità interne nell'attuazione della riforma della sicurezza approvata nei primi anni 2000.<sup>126</sup> In entrambi i casi, però, nel mandato ricevuto non si fa menzione alla protezione dei beni culturali, mentre il riferimento a MINUSMA, presente nelle decisioni istitutive dei due interventi PSDC, è esclusivamente funzionale alla realizzazione di uno stretto coordinamento con gli altri attori internazionali operanti *in loco*.<sup>127</sup>

Invece, il mandato della missione civile *EUAM Iraq* contiene un riferimento alla protezione dei beni culturali. Va detto che, in precedenza, il Consiglio si era espresso sulla distruzione di beni culturali, siti archeologici, monumenti e biblioteche in Iraq, dichiarando che "l'Unione europea appoggia attivamente le pertinenti azioni ed iniziative dell'Unesco nonché le organizzazioni governative e non governative il cui obiettivo è quello di salvaguardare il patrimonio culturale dell'Iraq quale parte del patrimonio culturale mondiale."<sup>128</sup> Con l'avvio di *EUAM Iraq* si è, invece, previsto un coinvolgimento diretto dell'UE, dovendo la missione civile garantire "che tra le azioni di contrasto alla criminalità organizzata [nell'ambito della consulenza alle autorità irachene per contribuire all'attuazione della strategia nazionale di sicurezza, n.d.r.] rientrino la lotta contro la migrazione clandestina, il traffico di armi e stupefacenti, la criminalità informatica e il traffico illecito e la *distruzione di beni culturali*. Quest'ultima avverrà in stretto coordinamento con tutti i pertinenti attori sul terreno, in particolare con

---

<sup>124</sup> Risoluzione 2100 (2013), para. 16, lett. f e successive risoluzioni (da ultimo, cfr. risoluzione 2423 (2018), para. 67). In dottrina, cfr. l'ampio studio di L. Pineschi, *Tutela internazionale del patrimonio culturale e missioni di pace delle Nazioni Unite: un binomio possibile?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 1 ss.

<sup>125</sup> Art. 1 della decisione 2013/34/PESC del Consiglio, del 17 gennaio 2013, relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate maliane (EUTM Mali), GU L 14 del 18 gennaio 2013.

<sup>126</sup> Art. 1 della decisione 2014/219/PESC del Consiglio, del 15 aprile 2014, relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali), GU L 113 del 16 aprile 2014.

<sup>127</sup> Cfr. art. 1 della 2013/34/PESC e art. 2 della decisione 2014/219/PESC.

<sup>128</sup> Dichiarazione del Consiglio del 26 maggio 2003 sulla tragica distruzione di beni culturali, siti archeologici, monumenti e biblioteche in Iraq, GU C 136 dell'11 giugno 2003.

l'UNESCO e la coalizione internazionale".<sup>129</sup> Ora, è ben chiaro che tale compito non comporta la partecipazione operativa alla protezione dei beni culturali e, dunque, non è comparabile con le attività di MINUSMA, ma ciò si spiega rammentando che si tratta di una missione civile di piccola dimensione (98 membri di *staff*) e avente compiti di *counselling* nel settore sicurezza.

Trattasi, però, di un primo (e unico, nella prassi finora intervenuta) segnale della volontà di considerare la protezione dei beni culturali quale parte degli interventi di ambito PSDC, sviluppo rispetto al quale l'approdo a una fase più operativa, di effettiva difesa armata dei siti culturali, richiederà necessariamente l'avvio di operazioni militari robuste. A nostro avviso, non si pone un problema di capacità militari, dato che l'UE ha già lanciato operazioni comparabili a MINUSMA, come è accaduto con l'operazione militare *EUFOR Althea* in Bosnia-Erzegovina,<sup>130</sup> che nel 2004 ha visto lo schieramento iniziale di circa 7.000 militari. Riteniamo, invece, che la questione sia puramente legata alla volontà politica degli Stati membri di dare avvio ad attività di *peace-keeping* culturale a guida UE, oltre che, naturalmente, alla necessità di proteggere i beni culturali situati nello scenario di crisi nel quale l'Unione sia richiesta di intervenire.

In tale direzione, è auspicabile che gli Stati membri dell'UE già attivi sul fronte della promozione del *peace-keeping* culturale nelle rilevanti sedi internazionali svolgano un ruolo propulsore anche in seno all'Unione. Tra questi, il nostro Paese, che nel 2015 ha proposto l'adozione, da parte della Conferenza generale dell'UNESCO, della risoluzione 38 C/49, con la quale, tenuto conto dei risultati positivi conseguiti da MINUSMA e al fine di rafforzare la protezione della cultura e la promozione del pluralismo culturale in caso di conflitto armato, è stato espresso l'incoraggiamento a inserire delle componenti culturali negli interventi di *peace-keeping* a guida ONU e altresì a creare delle *task force* culturali nazionali.<sup>131</sup> In tale direzione, dando seguito alla risoluzione 38 C/49, nel 2016 l'Italia ha firmato un *MoU* con l'UNESCO attraverso il quale è stata convenuta la creazione della *task force* culturale italiana,<sup>132</sup> chiamata a intervenire, su richiesta di uno Stato membro della stessa Organizzazione in situazione di crisi o emergenza, per effettuare interventi *in loco* quali, ad esempio, la pianificazione delle operazioni di salvaguardia del patrimonio culturale, l'assistenza al trasporto in sicurezza dei beni culturali mobili e il contrasto al saccheggio e al traffico illecito di beni culturali. Inoltre, nella stessa direzione, merita segnalare che, su proposta italo-

<sup>129</sup> Art. 3, co. 1, della versione vigente della decisione (PESC) 2017/1869 del Consiglio, del 16 ottobre 2017, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Iraq (EUAM Iraq), GU L 266 del 17 ottobre 2017.

<sup>130</sup> Azione comune 2004/570/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, GU L 252 del 28 luglio 2004.

<sup>131</sup> UNESCO General Conference, *Reinforcement of UNESCO's action for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict*, 38th session, Paris, 2 November 2015, para. 5.

<sup>132</sup> *Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Italian National "Task Force in the framework of UNESCO's Global Coalition Unite4Heritage" for initiatives in favor of Countries facing emergencies that may affect the protection and safeguarding of culture and the promotion of cultural pluralism*, Rome, 16 February 2016.

francese, nel 2017 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha approvato la risoluzione 2347, in cui è affermato *inter alia* che “the mandate of United Nations peacekeeping operations, when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement, may encompass, as appropriate, assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage from destruction, illicit excavation, looting and smuggling in the context of armed conflicts, in collaboration with UNESCO, and that such operations should operate carefully when in the vicinity of cultural and historical sites”.<sup>133</sup>

## 6. Brevi considerazioni finali

L'inquadramento, sotto il profilo istituzionale e materiale, della storica e fruttuosa cooperazione tra l'UNESCO e l'UE ha consentito di metterne in luce l'ampiezza tematica e la varietà di strumenti apprestati, col fine comune ai due enti internazionali di proteggere e di promuovere la cultura e le sue espressioni, assumano esse la forma materiale del bene di interesse storico-artistico oppure quella immateriale dei diritti dell'uomo.

Come si è visto, si tratta di una cooperazione multisetoriale e improntata a un certo pragmatismo, nel cui ambito il sostegno finanziario offerto dall'UE costituisce un punto di forza e, al contempo, un fattore di sviluppo della *partnership* instaurata. Così sembrano testimoniare alcuni documenti adottati in ambito europeo. Ad esempio, nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027<sup>134</sup> la Commissione Juncker ha proposto un bilancio a lungo termine dell'UE allineato alle sue priorità politiche, tra cui il maggior sostegno finanziario al ruolo proattivo dell'Unione nella comunità internazionale, anche nell'ambito del multilateralismo effettivo.<sup>135</sup> È il caso di rammentare che tale proposito è del tutto coerente con l'intento, espresso dal Consiglio nelle citate conclusioni sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022, di tenere relazioni culturali internazionali che, oltre all'aspetto promozionale della cultura e delle sue diverse forme espressive, impongano di garantire la piena complementarietà con le azioni condotte dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO. Inoltre, lo stesso proposito ha trovato esplicita conferma nel recente discorso del rappresentante dell'UE alla 206<sup>a</sup> sessione del Comitato esecutivo UNESCO, al termine del quale si assicurava che “We will remain close partners to UNESCO – the EU Member States continue to be collectively the largest contributors to the regular budget of UNESCO, and the EU and the EU MS also represent the organisation's largest voluntary donors”.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> UN Security Council resolution 2347 (2017), 24 March 2017, para. 19.

<sup>134</sup> Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, dà forza e difende*, Bruxelles, 2 maggio 2018.

<sup>135</sup> Tale intento è stato confermato dal nuovo Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, la quale ha espresso la volontà di voler ulteriormente incrementare i fondi per l'azione esterna, al fine di consolidare la posizione dell'UE quale “attore globale forte” nella comunità internazionale. Cfr. U. von der Leyen, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea (2019-2024) – Un'Unione più ambiziosa: Il mio programma per l'Europa*, 16 luglio 2019.

<sup>136</sup> 206<sup>th</sup> session of the UNESCO Executive Board – European Union statement, Paris, 10 april 2019.

Se la strada del maggior sostegno finanziario pare offrire una prospettiva di sviluppo della *partnership* tra l'UNESCO e l'UE – e, ci permettiamo di aggiungere, auspicabilmente nella direzione di incoraggiare anche gli altri ambiti della cooperazione – una critica può essere mossa, a nostro avviso, alla citata frammentazione che caratterizza l'attuale quadro regolatorio delle relazioni tra i due enti internazionali. Infatti, riteniamo che rapporti istituzionali di tale importanza, complessità e onerosità meriterebbero di essere inquadrati in un unico strumento convenuto tra l'UNESCO e l'UE, che crei una piattaforma di cooperazione utile, da una parte, a ordinare e consolidare il perimetro delle relazioni esistenti e, dall'altra, a lasciare aperta la possibilità di ampliare gli ambiti materiali di azione comune.

Ciò detto, riteniamo altresì che il ruolo proattivo dell'UE nella protezione del patrimonio culturale e nella promozione della diversità culturale, quale emerge dalla cooperazione qui considerata, dovrebbe trovare corrispondenza nella sua piena partecipazione all'UNESCO, come *membro*. Trattasi di uno sviluppo auspicabile, ma purtroppo al momento impercorribile, non essendo stata presa in considerazione tale ipotesi tra le proposte di modifica finora formulate sull'art. II ("*Membership*") del trattato istitutivo dell'Organizzazione a vocazione universale<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Infatti, alla Conferenza generale sono state proposte diverse modifiche della Costituzione dell'UNESCO, anche con riguardo all'art. II. Nessuna di queste, però, prevede l'estensione della *membership* agli enti internazionali. L'unica modifica apportata alla norma in questione ha riguardato il paragrafo 3, riguardante i diritti e gli obblighi dei membri associati. Cfr. UNESCO, *Basic Texts* (edition including texts and amendments adopted by the General Conference at its 39<sup>th</sup> session, 30 October - 14 November 2017), Paris 2018.