



*Trimestrale diretto da Fausto Capelli*

ALESSANDRA QUARTA

**I PROTOCOLLI DI COOPERAZIONE CULTURALE  
NEGLI ACCORDI PREFERENZIALI  
DELL'UNIONE EUROPEA**

Estratto dal  
fascicolo n. 1-2/2024 della Rivista

ISSN 0391-6111

**Editoriale Scientifica - Napoli**

## **DIRITTO COMUNITARIO E DEGLI SCAMBI INTERNAZIONALI**

*La Rivista «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», fondata nel 1961, è la più antica rivista italiana di diritto europeo. Nel 2011 ha celebrato il suo cinquantesimo anniversario.*

*Da oltre mezzo secolo tratta sistematicamente le problematiche comunitarie e degli scambi internazionali, analizzando in modo approfondito, tra l'altro, la giurisprudenza della Corte di giustizia di Lussemburgo e quella dei giudici nazionali (in particolare dei giudici italiani) riferite a tali problematiche.*

*La Rivista, a differenza di altre testate, mantiene nel tempo la pubblicazione in formato cartaceo.*

*Sul sito internet «[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)» è possibile consultare, gratuitamente, gli indici dei singoli fascicoli e gli indici annuali della Rivista (dal 2001) nonché effettuare il relativo download mediante accesso al predetto sito internet della Casa Editrice.*

*Da tale sito internet è inoltre possibile acquistare: **a.** in versione cartacea (fino ad esaurimento): i singoli fascicoli della Rivista (disponibili dal 2012) e le annate complete della Rivista (disponibili dal 2012); **b.** in versione PDF: i singoli articoli della Rivista (disponibili dal 2001); i singoli fascicoli della Rivista (disponibili dal 2001); le annate complete della Rivista (disponibili dal 2001).*

*A partire dal fascicolo n. 1/2012 – per una migliore indicizzazione della Rivista nelle banche dati internazionali – di ogni contributo viene riportato, nell'indice, il titolo anche in lingua inglese.*

*Uguualmente viene fornito, al termine di ogni contributo, una sintesi del medesimo in lingua italiana e in lingua inglese.*

*Nel trimestre ottobre-dicembre 2013 sulla Rivista "Revue trimestrielle de droit européen" (n. 4/2013) è apparso un articolo (p. 781) dedicato alle più importanti riviste giuridiche di diritto europeo dal titolo: «Quelles sont les revues juridiques qui comptent à la Cour de justice de l'Union européenne?».*

*Secondo la "Revue trimestrielle de droit européen", le tre riviste italiane classificate per la loro influenza e per la loro importanza e notorietà sono state, nell'ordine: (1) Diritto dell'Unione europea, (2) Diritto comunitario e degli scambi internazionali, (3) Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.*

*La rilevanza e la notorietà della Rivista si sono ampliate grazie ai contributi forniti dagli studiosi e dai ricercatori nel corso degli anni.*

## I PROTOCOLLI DI COOPERAZIONE CULTURALE NEGLI ACCORDI PREFERENZIALI DELL'UNIONE EUROPEA\*

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

### 1. Introduzione

I protocolli di cooperazione culturale sono strumenti introdotti solo in tempi recenti dall'Unione europea nei testi degli accordi preferenziali di ultima generazione, i c.d. PTAs (*Preferential Trade Agreements*)<sup>1</sup>. Questa terminologia indica quegli accordi secondo i quali i diritti e i doveri in essi

\* Contributo realizzato nell'ambito delle attività del modulo *Jean Monnet «Reforming the Global Economic Governance: The EU for SDGs in International Economic Law (Re-Globe)»*, finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse sono da attribuirsi unicamente all'Autrice e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione europea. Pertanto, l'Unione europea non è da ritenersi responsabile di quanto sostenuto nel presente contributo.

<sup>1</sup> Per approfondire la definizione di *Preferential Trade Agreements* si faccia riferimento a quanto scritto da P. STOLL - J. XU, *Conflict of Jurisdiction: WTO and PTAs*, in A. TRUNK - M. FEDOROVA - A. ALIYEV (Editors), *Law of International Trade in the Region of the Caucasus, Central Asia and Russia - Public International Law, Private Law, Dispute Settlement*, Brill-Nijhoff, Leiden-Boston, 2022, pp. 312-322; Nel loro elaborato gli Autori sottolineano come le terminologie, spesso utilizzate come sinonimi, RTAs (*Regional Trade Agreements*) e FTAs (*Free Trade Agreements*) in realtà siano differenti sia tra loro sia rispetto ai PTAs. Infatti, RTAs dovrebbe più correttamente indicare gli accordi sottoscritti solo tra *partner* geograficamente limitrofi mentre FTAs indicherebbe il fatto che al loro interno non vi siano previste unioni doganali. Per analizzare gli accordi preferenziali dell'UE si veda anche G. ADINOLFI, *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021.

contenuti si applicano esclusivamente tra le parti e non sono soggetti al trattamento della nazione più favorita, regola generale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Questo articolo si prefigge di studiare gli unici esempi che, ad oggi, abbiamo di tali strumenti: *a.* il protocollo di cooperazione culturale inserito nell'Accordo tra UE e i Paesi del CARIFORUM<sup>2</sup>, in quanto prototipo e antecedente l'adozione del Trattato di Lisbona; *b.* quello che si trova nell'Accordo con la Repubblica di Corea<sup>3</sup> che si caratterizza per i notevoli contrasti sorti nella società civile e *c.* quello contenuto nell'Accordo con l'America Centrale<sup>4</sup>, ultimo esempio di questa pratica.

In generale si può affermare che l'introduzione di siffatta tipologia di protocolli si deve alla Convenzione UNESCO del 2005 sulla *protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*<sup>5</sup>. Con essa, infatti, è stato dato un chiaro segnale da parte dell'UE e di altri Paesi attenti alla *policy* culturale, come ad esempio il Canada, a tutta la Comunità internazio-

<sup>2</sup> Accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, in *Gu-Ue* n. L 289/I del 30 ottobre 2008, p. 3, firmato il 15 ottobre 2008 ed entrato in vigore il 1° novembre 2008. Protocollo III sulla cooperazione culturale, in *Gu-Ue* n. L 289/II del 30 ottobre 2008, p. 1938. Si veda la relativa Decisione del Consiglio n. 2008/805/Ce del 15 luglio 2008 relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di partenariato economico tra gli Stati del CARIFORUM, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, in *Gu-Ue* n. L 289/I del 30 ottobre 2008, p. 1.

<sup>3</sup> Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra, firmato il 6 ottobre 2010, (applicazione provvisoria dal 1° luglio 2011, entrato in vigore il 13 dicembre 2015), in *Gu-Ue* n. L 127 del 14 maggio 2011, p. 6. Protocollo sulla cooperazione culturale, in *Gu-Ue* n. L 127 del 14 maggio 2011, p. 1418. Questo Accordo è stato firmato e applicato provvisoriamente nel territorio dell'UE a seguito della Decisione del Consiglio n. 2011/265/UE del 16 settembre 2010 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in *Gu-Ue* n. L 127/1 del 14 maggio 2011, p. 1. Si veda la relativa Decisione (Ue) n. 2015/2169 del Consiglio del 1° ottobre 2015 relativa alla conclusione dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in *Gu-Ue* n. L 307 del 25 novembre 2015, p. 2.

<sup>4</sup> Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale dall'altra, in *Gu-Ue* n. L 346 del 15 dicembre 2012, p. 3 (firmato il 29 giugno 2012, applicato provvisoriamente dal 1° agosto 2013). Protocollo sulla cooperazione culturale, in *Gu-Ue* n. L 346 del 15 dicembre 2012, p. 2622. Si veda la relativa Decisione (Ue) n. 2012/734 del Consiglio del 25 giugno 2012 relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra, e all'applicazione provvisoria della parte IV dell'Accordo relativa al commercio, in *Gu-Ue* n. L 346 del 15 dicembre 2012, p. 1; si veda inoltre la Decisione (Ue) n. 2024/1156 del Consiglio del 12 aprile 2024 relativa alla conclusione dell'Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America centrale, dall'altra, in *Gu-Ue* n. L 2024/1156 del 17 aprile 2024.

<sup>5</sup> Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, Parigi, 20 ottobre 2005. Si veda la relativa Decisione del Consiglio n. 2006/515/Ce del 18 maggio 2006 relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, in *Gu-Ue* n. L 201 del 25 luglio 2006, p. 15.

nale. Da anni nel panorama internazionale la gestione di questa categoria di beni e servizi era fonte di accesi scontri tra i Paesi che preferivano porre in risalto il carattere economico di questi beni o servizi, tra i quali in prima linea si trovano gli Stati Uniti, e i Paesi che al contrario evidenziavano gli aspetti più culturali come i già citati Stati membri dell'UE e il Canada. Perciò, al fine di svolgere un'analisi completa dei precitati protocolli, si terrà naturalmente in considerazione la Convenzione UNESCO appena citata.

Si procederà quindi, innanzitutto, ad analizzare nello specifico ciascuno dei tre esempi di protocolli culturali redatti, ad oggi, dall'UE, per poi procedere, successivamente, a paragonarli tra loro in modo da trarre le dovute conclusioni su come siano stati gestiti nelle varie fasi, sia precedenti sia successive all'adozione, e valutare quali aspetti si potrebbero implementare.

## 2. Il primo esempio di protocollo culturale: il protocollo con i Paesi del CARIFORUM

Il primo protocollo di cooperazione culturale<sup>6</sup> risale al 2008 e, come si accennava nell'introduzione, è precedente al Trattato di Lisbona e quindi negoziato dall'allora Comunità europea. Tale strumento è frutto di una prima ricerca relativa all'individuazione di un quadro giuridico pattizio di collaborazione sul tema della cultura, utilizzato anche come modello per il successivo protocollo con la Corea del Sud.

Per svolgere un'analisi completa è necessario ripercorrere le relazioni tra l'Unione europea e i Paesi del CARIFORUM<sup>7</sup>. Il rapporto tra UE e

<sup>6</sup> Su questi strumenti pattizi cfr. in particolare M. CHOCHORELOU, *The European Identity in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than Cultural Objectives?*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2019, pp. 236-239; F. FIORENTINI, *Cultural Heritage in the EU Trade Agreements: Current Trends in a Controversial Relationship*, in A. JAKUBOWSKI - K. HAUSLER e F. FIORENTINI (a cura di), *Cultural Heritage in the European Union. A Critical Inquiry into Law and Policy*, Leiden-Boston: Brill Nijhoff, 2019; B. GARNER, *Towards a European Strategy on Culture and Development. Learning from the CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement*, in *Politique Européenne*, 2017/2, n. 56, pp. 146-168; J. LOISEN, *Relations through Protocols on Cultural Cooperation: Fostering or Faltering Cultural Diversity?*, in K. DONDEERS - C. PAUWELS - J. LOISEN (a cura di), *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, 2014, pp. 509-525; E. PSYCHOGIOPOULOU, *The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade: Exploring an Interface*, in *Legal Issues of Economic Integration* 41, no. 1 (2014), pp. 65-84; S. P. SILVA, *Monitoring the Implementation & Results of the CARIFORUM - EU EPA AGREEMENT*, Final Report, reperibile al link [https://eulacfoundation.org/system/files/digital\\_library/2023-07/Monitoring%20the%20Implementation%20of%20the%20CARIFORUM-EU%20EPA%20Agreement.pdf](https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/Monitoring%20the%20Implementation%20of%20the%20CARIFORUM-EU%20EPA%20Agreement.pdf), 2014; C. SOUYRI-DESROSIER, *EU protocols on cultural cooperation. An attempt to promote and implement the CDCE within the framework of bilateral trade negotiations*, in L. RICHIERI HANANIA (a cura di), *Cultural Diversity in International Law. The effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, London-New York, Routledge, 2014, pp. 209-224.

<sup>7</sup> Il CARIFORUM, acronimo che identifica il *Forum* dei Caraibi, è composto da Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Repubblica Dominicana, Grenada, Guyana,

Paesi caraibici risale a fine anni Cinquanta quando già con il Trattato di Roma del 1957 erano state previste alcune misure per lo sviluppo economico e sociale di questi Stati. Ad avere un ruolo centrale in questo genere di intervento è stata la Francia che, in quanto ex Stato colonizzatore, ha da sempre avuto un forte interesse a mantenere proficue relazioni con tale gruppo di Paesi. A tale scopo quest'ultima ha condizionato la propria partecipazione alla nascente Comunità economica alla creazione di una forma di partenariato con i Paesi caraibici.

Le trattative tra la CEE e questi Stati avevano, e ancora oggi hanno, una dimensione più ampia.

Infatti, non erano coinvolti solo Stati del CARIFORUM ma, più in generale, quelli parte dell'ACP<sup>8</sup>. La base giuridica sulla quale si fondavano tali relazioni era quella prevista dalle due Convenzioni di Yaoundé<sup>9</sup>, introdotte nel periodo 1963-1968 e 1969-1974. Con esse la CEE diede avvio alle iniziative di supporto e sostegno dei Paesi, a quell'epoca indipendenti, così da non perdere i legami sino ad allora creati. Pochi anni dopo però, anche sulla spinta dell'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, si decise di intervenire nuovamente e si introdusse la Convenzione di Lomé<sup>10</sup> del 1975; con questo strumento si creò non solo un regime preferenziale ma fu previsto anche che non vi fosse reciprocità tra le due parti.

Haiti, Giamaica, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Saint Kitts e Nevis, Suriname e Trinidad e Tobago. Haiti ha firmato l'Accordo in analisi nel 2009 mentre Cuba, pur facendo parte del CARIFORUM, non ha preso parte ai negoziati e non è quindi inclusa nel Trattato.

<sup>8</sup> Con questa sigla si indicano i Paesi associati dell'Africa, Caraibi e Pacifico firmatari della prima Convenzione di Lomé del 1975. Per un approfondimento sulle passate relazioni tra UE e ACP si vedano N. KEIJZER - M. NEGRE *Outsourcing a partnership? Assessing ACP-EU cooperation under the Cotonou Partnership Agreement*, in *South African Journal of International Affairs*, 2014, Vol. 21, No. 2, pp. 279-296; G. VASSALLI - J. A. TABORDA - T. GUARNIZO USECHE, *La cooperazione tra Unione europea e America Latina 2007-2013*, in *Il Politico* (Univ. Pavia, Italy), 2014, n. 2, pp. 148-167; P. SUTTON, *The European Union and the Caribbean Region: Situating the Caribbean Overseas Countries and Territories*, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 2012, Vol. n. 93, pp. 79-94; M. CARBONE, *Common and intersecting interests: EU-Caribbean relations and the post-Cotonou EU-ACP partnership*, in *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, 2020, Vol. 109, No. 5, pp. 526-541.

<sup>9</sup> Convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, firmata a Yaoundé il 20 luglio 1963, in *Guce* n. 93 dell'11 giugno 1964, pp. 1431-1457 e Decisione del Consiglio n. 64/345/Cee del 5 novembre 1963, per la conclusione della Convenzione di associazione fra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a detta Comunità, in *Guce* n. 93 dell'11 giugno 1964, pp. 1429-1430. Si veda anche la Convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, firmata a Yaoundé il 29 luglio 1969, in *Guce* n. L 282 del 28 dicembre 1970, pp. 2-30 e la relativa Decisione del Consiglio n. 70/539/Cee, del 29 settembre 1970, relativa alla conclusione della Convenzione di associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, in *Guce* n. L 282 del 28 dicembre 1970, p. 1.

<sup>10</sup> Convenzione ACP-CEE di Lomé, in *Guce* n. L 25 del 30 gennaio 1976 pp. 2-40 e relativo Regolamento (Cee) n. 199/76 del Consiglio, del 30 gennaio 1976, relativo alla conclusione della convenzione ACP-CEE di Lomé, in *Guce* n. L 25 del 30 gennaio 1976, p. 1.

Inoltre, la situazione non era esente da ulteriori criticità; tra queste di enorme rilievo era la necessità risolvere il conflitto con il regime internazionale previsto dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC): infatti secondo tale disciplina era essenziale avere reciprocità nel trattamento tra le parti. Per risolvere la situazione si decise di intervenire nuovamente nella relazione tra CE e ACP e si introdusse, nel 2000, l'Accordo di Cotonou<sup>11</sup>, rimasto in vigore fino a fine giugno del 2023. Nel luglio 2023, infatti, il Consiglio ha dato il via libera per la firma del nuovo Trattato, l'Accordo di Samoa<sup>12</sup>, siglato sotto la presidenza spagnola e che prevede sia una base comune sia tre protocolli regionali mirati a soddisfare le esigenze delle tre regioni, quella africana, quella caraibica e i Paesi del Pacifico.

Tra i principi alla base dell'Accordo di Cotonou, testo di riferimento nel periodo in cui si negoziava l'Accordo di partenariato economico del 2008, vi era la parità dei *partner* dell'Accordo, in pieno rispetto delle norme internazionali dell'OMC; una stretta cooperazione non solo a livello governativo ma anche tra autorità locali, società civile e settore privato di entrambe le parti. Non meno importante era la creazione di istituzioni congiunte, basti pensare al Consiglio dei ministri ACP-Unione che aveva il compito di adottare le linee guida politiche e decidere sulle questioni inerenti all'attuazione dell'Accordo o al Comitato ministeriale misto ACP-Unione per il commercio previsto per monitorare le negoziazioni degli ac-

<sup>11</sup> 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, in *Guce* n. L 317 del 15 dicembre 2000, pp. 3-353. Si veda anche la Decisione n. 2003/159/Ce del Consiglio, del 19 dicembre 2002, relativa alla conclusione dell'Accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000. Per le successive modifiche si faccia riferimento alla Decisione del Consiglio n. 2005/599/Ce del 21 giugno 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'Accordo che modifica l'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, in *Guce* n. L 209 dell'11 agosto 2005, pp. 26-64 e alla Decisione del Consiglio n. 2010/614/Ue, del 14 giugno 2010, relativa alla posizione che l'Unione europea deve adottare in sede di Consiglio dei ministri ACP-UE riguardo alle misure transitorie applicabili dalla data di firma alla data di entrata in vigore dell'Accordo che modifica per la seconda volta l'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, in *Guce* n. L 269 del 13 ottobre 2010, pp. 1-4.

<sup>12</sup> Accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, in *Guce* n. L 2023/2862 del 28 dicembre 2023, e Decisione del Consiglio (Ue) n. 2023/2861, del 20 luglio 2023, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'Accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, in *Guce* n. L del 28 dicembre 2023, pp. 1-3.

cordi di partenariato economico, organi essenziali per rendere più efficace quest'importante collaborazione.

Pur restando la base giuridica di riferimento anche quest'ultimo Trattato non sarà esente da alcune revisioni<sup>13</sup>; ed è proprio grazie ad esse che si svilupperà in maniera sempre più decisa una cooperazione di tipo regionale all'interno degli Stati ACP<sup>14</sup>.

I Paesi del CARIFORUM, consapevoli dell'importanza degli accordi commerciali, erano decisi a concludere un nuovo accordo che fosse in linea con le norme OMC e che allo stesso tempo permettesse di accrescere la propria economia in via di sviluppo<sup>15</sup>.

È per via dell'implementazione dello sviluppo regionale che solo il CARIFORUM ha un Accordo di partenariato economico con l'UE al cui interno, in aggiunta, troviamo il protocollo culturale.

La sua introduzione, successiva anche alla Convenzione UNESCO del 2005, testimonia come gli sforzi dell'UE in sede UNESCO non siano solo limitati all'adozione di questo strumento ma siano diretti anche alle fasi successive, tra cui quella di diffusione e di implementazione<sup>16</sup>.

Aver previsto in maniera specifica disposizioni sullo sviluppo di tematiche culturali in un accordo commerciale è uno degli aspetti innovativi nelle relazioni tra quello che viene considerato il Nord del mondo (e quindi la parte più ricca rappresentata dall'Unione europea) e il Sud (nello specifico gli Stati considerati più poveri per via della loro arretratezza nello sviluppo).

L'importanza della connessione tra commercio e cultura è stata, ancora una volta, rimarcata dall'UNESCO e dall'UE. Infatti, come emerge dalle dichiarazioni di Walter Zampieri, a capo della Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, inserite in uno stu-

<sup>13</sup> Si tratta di uno strumento sottoposto a revisione nel 2005, nel 2010 e da ultimo nel 2017. Quest'ultima modifica si è concentrata sulle recenti sfide della Comunità internazionale tra le quali si possono citare a titolo esemplificativo la sicurezza alimentare, i cambiamenti climatici, e più in generale gli obiettivi di sviluppo sostenibile introdotti con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Per ulteriori approfondimenti si veda il sito ufficiale <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/cotonou-agreement.html>.

<sup>14</sup> Per approfondire il tema si veda M. CARBONE, *Common and intersecting interests*, cit. *supra*, nota 8, in cui l'autore ripercorre gli sviluppi storici che hanno caratterizzato l'importante relazione tra le parti.

<sup>15</sup> Per approfondire le ragioni che hanno portato all'introduzione di questo Accordo e alle motivazioni si veda R. BERNAL, *CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement Negotiations: Why and How*, in *Journal of Eastern Caribbean Studies*, 2008, Vol. 33, No. 2, pp. 1-21.

<sup>16</sup> Si confronti quanto sostenuto da L. RICHERI HANANIA - H. RUIZ FABI, *European Media Policy and Cultural Diversity at the International Level: The EU's Role in Fostering the Implementation of the 2005 UNESCO Convention*, in K. DONNERS - C. PAUWELS - J. LOISEN (edited by), *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, 2014, pp. 493-509.

dio UNESCO pubblicato nel 2019<sup>17</sup> «*Agreements, such as the Protocol on Cultural Cooperation attached to the Economic Partnership Agreement between the EU and CARIFORUM, have played an important role in driving the ratification process for the 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (...)*».

A negoziare per la CE è stata la Commissione che ha visto in questo Accordo la possibilità di lanciare un segnale su scala globale, in particolare agli Stati Uniti, in merito al tema della cultura. Come si accennava nell'introduzione, gli Stati Uniti infatti sono sempre stati, e tuttora continuano ad essere, un importante Paese che vorrebbe far prevalere il carattere economico di beni e servizi culturali rispetto a quello culturale su cui invece fanno leva alcuni Stati membri dell'UE e quest'ultima in generale per tentare di contrastare la rapida diffusione degli USA in settori chiave, tra i quali è importante citare quello cinematografico.

È la stessa Direzione Generale del Commercio (DG TRADE) presso la Commissione a dichiarare apertamente che l'inclusione del protocollo culturale nell'Accordo di partenariato economico è stata prevista per riuscire a implementare quanto prima la Convenzione UNESCO e con la speranza che possa essere un esempio da seguire per le future relazioni con altri Paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Analizzando il testo dell'Accordo emerge una notevole discrepanza tra quanto previsto nel protocollo culturale e quanto, invece, si prevede nella parte dedicata al commercio. Infatti, si può notare come, in linea generale, le norme sulla liberalizzazione degli scambi siano molto dettagliate; al contrario la disciplina legata agli aspetti culturali è più cauta e dunque di natura programmatica. Quest'ultima affermazione però non è valida per il settore audiovisivo. In questo caso, infatti, si tratta di un ambito che, per quanto legato alla tematica culturale, ha forti componenti commerciali. È il settore in cui l'UE – e in generale il continente europeo – sente la pressione della sfida con le grandi e famose industrie statunitensi (basti pensare a Hollywood e all'importante ruolo che riveste nel panorama mondiale).

Dal canto loro i negoziatori dei Paesi del CARIFORUM hanno apertamente qualificato tale protocollo come una concessione senza precedenti da parte dell'UE, pienamente consapevoli dell'importanza che può avere per le industrie culturali locali.

<sup>17</sup> Per maggiori approfondimenti si veda lo studio condotto da M. BURRI - K. NURSE, *Culture in the CARIFORUM European Union Economic Partnership Agreement. Rebalancing trade flows between Europe and the Caribbean?*, e pubblicato dall'UNESCO nel 2019.

## 2.1 *Analisi della struttura del protocollo*

Dal punto di vista della struttura il protocollo si compone di nove articoli.

All'art. 1 sono indicati il campo d'applicazione, gli obiettivi e le definizioni; si passa poi alla sezione 1, intitolata «Disposizioni orizzontali», che va dall'art. 2 all'art. 4 e si chiude con la sezione 2, che contiene le «Disposizioni settoriali», dall'art. 5 all'art. 9.

Il preambolo esordisce con un richiamo alla Convenzione UNESCO del 2005 e al fatto che ne vengono riconosciuti i principi e le definizioni in essa contenute.

È poi inserito un riferimento agli artt. 14, 15 e 16 di questo importante strumento internazionale pattizio. Si tratta di norme improntate alla cooperazione come dimostrano i loro testi; la prima disposizione richiamata – l'art. 14 della Convenzione UNESCO del 2005 – prevede nel dettaglio una cooperazione allo sviluppo che sia sostenibile e punti a diminuire la povertà, tenendo in considerazione le esigenze dei Paesi in via di sviluppo; l'art. 15 specifica le modalità di cooperazione e l'art. 16 prevede invece la possibilità di garantire un trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo.

Un'importante innovazione, rispetto al tradizionale approccio che l'UE ha mantenuto nel corso degli anni nella scena internazionale, risiede nel fatto che è istituita una cooperazione anche nel settore audiovisivo tra le due regioni. Il frutto della collaborazione, secondo quanto previsto dalle disposizioni, non è considerato un coprodotto bensì un vero e proprio prodotto europeo che, in quanto tale, può godere di tutti i benefici che la normativa europea prevede per i propri prodotti.

Altro aspetto centrale è inserito nella disposizione con cui si vuole proteggere la proprietà intellettuale dei Paesi del CARIFORUM all'interno dell'Europa; in questo caso però la disciplina è stata prevista direttamente all'interno dell'Accordo economico, nello specifico nel Capo II, sezione II, e non nel protocollo culturale; ne consegue quindi che queste norme non abbiano solamente un valore programmatico ma siano precettive.

Non deve, poi, essere sottovalutato il fatto che, in contemporanea alla negoziazione dell'Accordo, all'interno dei Paesi del CARIFORUM stesse nascendo la consapevolezza dell'enorme potenziale del settore culturale e quindi la necessità di avere un minimo di regolamentazione in materia. Allo stesso tempo è importante sottolineare che, per via del numero di Paesi che compongono il CARIFORUM, non è possibile avere uno sviluppo delle rispettive politiche pienamente coincidente, poiché vi sono Stati più

avanzati e altri ancora molto carenti. Quindi le difficoltà nel gestire tale politica devono essere analizzate anche alla luce delle diverse situazioni presenti nei Paesi caraibici.

Il testo del protocollo si apre stabilendo all'art. 1<sup>18</sup> che quanto previsto al suo interno non può pregiudicare il più generale quadro creato con il testo dell'Accordo, riferendosi anche all'esclusione del settore dei servizi audiovisivi dagli impegni di liberalizzazione assunti nel capitolo dedicato ai servizi. Ancora una volta si evidenzia come per la categoria dell'audiovisivo siano state adottate particolari attenzioni legate al fatto che da parte dell'UE vi è un fronte compatto intenzionato a proteggerli perché considerati tra i principali veicoli dell'identità nazionale. Questa posizione dell'UE, adottata in generale nelle proprie relazioni internazionali, rimane ben salda anche in fase di negoziazione di accordi bilaterali.

L'impegno a garantire il trattamento preferenziale previsto dal già citato art. 16 della Convenzione UNESCO risulta in maniera chiara da diverse disposizioni del protocollo. L'art. 3, ad esempio, prevede un'obbligo per le parti volta a facilitare, in linea con le rispettive legislazioni interne, l'ingresso e il soggiorno, sia pure temporaneo, nei loro territori di artisti e di altri operatori della cultura originari dell'altra parte contraente. Questa disposizione è centrale perché introduce le condizioni necessarie per l'ingresso e il soggiorno temporaneo di artisti o professionisti del settore per un periodo con una durata massima di novanta giorni nell'arco di dodici mesi.

Si tratta di una misura che deve essere analizzata facendo riferimento al titolo II «Investimenti, scambi di servizi e commercio elettronico» contenuto nel testo dell'Accordo, richiamato nel par. 1 dell'art. 3. Non essendo possibile per diverse categorie di professionisti del settore culturale entrare e circolare nel territorio dell'altra parte contraente, sulla base di quanto previsto nel Titolo II del Trattato, si è previsto un articolo *ad hoc* nel protocollo per colmare il vuoto normativo che altrimenti vi sarebbe stato. La possibilità per i professionisti dei Paesi caraibici di entrare in Europa è senza dubbio una novità molto rilevante per la creazione di un quadro di collaborazione più forte e in grado di accrescere il rispetto delle reciproche culture.

L'importanza di ridurre il divario nel progresso tra i Paesi del CARIFORUM e l'UE è anche al centro dell'art. 4 nel quale si prevede che

<sup>18</sup> Art. 1, par. 1: «Fatte salve le altre disposizioni dell'accordo, il presente protocollo istituisce il quadro nell'ambito del quale le parti cooperano al fine di agevolare gli scambi di attività, beni e servizi culturali, in particolare nel settore degli audiovisivi».

sia fornita assistenza tecnica per permettere agli Stati meno sviluppati di incrementare l'industria culturale e le politiche collegate.

La seconda parte del protocollo prevede alcune disposizioni settoriali tra le quali sicuramente spicca la disciplina per gli audiovisivi dell'art. 5. Questo articolo incoraggia i negoziati di nuovi accordi di coproduzione e l'implementazione di quelli già esistenti così come, tramite il par. 2<sup>19</sup>, sottolinea la necessità di facilitare l'accesso delle coproduzioni tra le parti dell'Accordo nei rispettivi mercati anche attraverso il trattamento preferenziale.

Dal punto di vista prettamente europeo, grazie alla direttiva n. 13/2010/UE<sup>20</sup> sui servizi di *media* audiovisivi, è previsto che le coproduzioni possano beneficiare delle quote a garanzia dei prodotti interamente europei. Quanto deciso all'interno della direttiva europea però non si può applicare a prodotti creati esclusivamente nei Paesi del CARIFORUM perché essi per definizione non rientrano tra le coproduzioni ma restano prodotti di provenienza esclusiva degli Stati caraibici.

Il testo della precitata direttiva è in parte diverso dalle altre due che l'hanno preceduta nel 1989 e nel 1997: la differenza risiede nella definizione che è data all'art. 1 di «opere europee»<sup>21</sup>, definizione che è stata adattata<sup>22</sup> per contemplare le numerose sfide che coinvolgono l'UE nella cooperazione con i Paesi terzi, anche alla luce della Convenzione UNESCO più volte sopra richiamata.

È necessario, poi, considerare quali siano i requisiti richiesti perché una coproduzione risulti tale e possa entrare nel territorio europeo con le agevolazioni previste. Come si può notare dalla lettura del testo dell'art. 5,

<sup>19</sup> Art. 5, par. 2: «Le parti e gli Stati del CARIFORUM firmatari agevolano, in conformità delle rispettive legislazioni, l'accesso ai rispettivi mercati di coproduzioni di uno o più produttori della parte CÈ e uno o più produttori degli Stati del CARIFORUM firmatari, tra l'altro mediante la concessione del trattamento preferenziale e, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 7 dell'accordo, offrendo sostegno mediante l'organizzazione di festival, seminari e iniziative analoghe (...)».

<sup>20</sup> Direttiva n. 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010 in *Gu-Ue* n. L 95 del 15 aprile 2010, p. 1, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi). Nel 2018 è stata poi introdotta la direttiva n. 2018/1808/UE del Parlamento europeo e Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva n. 2010/13/UE, in *Gu-Ue* n. L 303 del 28 novembre 2018, p. 69, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, la quale non ha però influito sulla precedente definizione data alla lett. n., dell'art. 1.

<sup>21</sup> Direttiva n. 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in *Guce* n. L 298 del 17 ottobre 1989, p. 23.

<sup>22</sup> Nella già citata direttiva europea del 2010 sono state introdotte modifiche alla definizione di opere europee; ne è un esempio l'esplicito riferimento al settore audiovisivo inserito all'art. 1.

par. 2, del protocollo, si tratta di condizioni particolarmente stringenti e di difficile raggiungimento per Paesi, come quelli del CARIFORUM, ancora non pienamente sviluppati; si richiede infatti che la realizzazione delle opere sia fatta da imprese di uno Stato membro europeo o di uno Stato caraibico parte dell'Accordo, che gli amministratori delle imprese abbiano la cittadinanza in uno dei Paesi parte del Trattato e, ancora, che sia i contributi finanziari complessivi dei produttori europei sia quelli complessivi dei Paesi caraibici siano almeno del 20% e siano comunque entro l'80% del costo totale della produzione.

Tale schema di trattamento però non è reciproco. All'interno dei Paesi del CARIFORUM, infatti, non è previsto alcun meccanismo simile a quello europeo per l'accesso delle coproduzioni e anche ciò dimostra la difficoltà, non solo economica, per questi Paesi di sviluppare politiche attive in materia nonostante la consapevolezza dell'importanza del settore culturale per la loro economia.

Le restanti norme del protocollo sono in generale, come già detto, dotate di un valore prettamente programmatico e richiamano una generica collaborazione per facilitare gli scambi e i contatti nei numerosi settori culturali coinvolti. In questo modo si vuole intervenire in un settore importante senza pregiudicare in maniera eccessiva la possibilità per gli Stati di gestire le politiche e le misure inerenti a beni e servizi culturali.

Dovendo dare una lettura globale di questo protocollo una prima caratteristica che emerge è che si è deciso di prevedere una disciplina specifica per la cooperazione culturale; chiaramente essendo il primo protocollo in materia presenta ancora qualche lacuna o aspetto che potrebbe essere implementato. Ne è un esempio il fatto che, come sostenuto anche da *Richieri Hanania*<sup>23</sup>, i negoziati di questo protocollo sono stati gestiti da esperti del settore commerciale essendo parte del generale Accordo economico.

Ancora, nonostante il diretto riferimento alla Convenzione UNESCO del 2005, quando si tratta di implementare il protocollo è stato previsto che siano presi in considerazione istituzioni e meccanismi stabiliti nell'Accordo di partenariato economico. All'interno del testo generale sono stati inseriti come organi comuni alle due parti, secondo le disposizioni

<sup>23</sup> L'Autrice, svolgendo un'approfondita analisi di questi importanti strumenti, sottolinea come sia possibile implementarne alcuni aspetti e cita in maniera esplicita il problema legato ai negoziatori coinvolti e alla loro mancata competenza in ambito culturale. Per ulteriori approfondimenti si faccia riferimento a L. RICHIERI HANANIA, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements - The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks*, in *Asian Journal of WTO & International Health and Policy*, Vol. 7, n. 2, 2012, Society of International Economic Law (SIEL), Working Paper No. 2012/08.

della Parte V: *a.* il Consiglio congiunto CARIFORUM-CE<sup>24</sup> incaricato di sorvegliare l'attuazione del presente Accordo, i cui membri sono selezionati, da un lato, tra la Commissione europea e il Consiglio dell'UE e, dall'altro, tra i rappresentanti dei Governi dei Paesi CARIFORUM come espressamente indicato dall'art. 228; *b.* uno specifico Comitato CARIFORUM-CE per il commercio e lo sviluppo, composto da funzionari di entrambe le parti, la cui disciplina è indicata all'art. 230, e che si occupa, tra l'altro, di vigilare sull'adeguata applicazione delle disposizioni dell'Accordo in materia di scambi, di assistere il Consiglio congiunto sia in materia di scambi sia di sviluppo e formula raccomandazioni sulla cooperazione commerciale sempre in tema di sviluppo<sup>25</sup>. Ancora, *c.* altra istituzione prevista al successivo articolo è il Comitato parlamentare CARIFORUM-CE nel quale si riuniscono i membri delle rispettive assemblee legislative con il compito di scambiarsi le reciproche opinioni. Infine, l'ultimo articolo della Parte V istituisce *d.* il Comitato consultivo CARIFORUM-CE che ha il compito di assistere il Consiglio congiunto nella promozione del dialogo e della cooperazione tra i rappresentanti delle organizzazioni della società civile.

Nel protocollo non è presente alcun meccanismo che coinvolge esperti del settore culturale per far sì che esaminino gli scambi anche se si prevede un monitoraggio regolare in linea generale; tuttavia, data la peculiarità di tale tipologia di beni e servizi sarebbe stato opportuno prevedere organi specifici che potessero, grazie all'elevata competenza dei propri membri, svolgere al meglio la funzione di monitoraggio. Se si considera inoltre che nel caso del settore agricolo e di quello doganale sono stati istituiti due peculiari sottocomitati non si vede perché lo stesso non potesse essere fatto anche nell'ambito culturale.

Ulteriore criticità è legata al fatto che, all'interno di questo specifico strumento, non vi sia alcuna previsione effettiva di un *budget* monetario da utilizzare per migliorare o implementare lo sviluppo di questo settore. È necessario però ricordare che ciò non sta a significare che da parte dell'UE non vi sia l'intenzione di intervenire anche economicamente, e lo dimostra il fatto che, come riportato sul sito ufficiale della Commissione europea, tra il 2014 e il 2020 l'UE ha erogato 346 milioni di euro nell'ambito del programma di cooperazione regionale. Sicuramente prevedere un fondo *ad hoc* permetterebbe di avere la certezza che tale somma sia spesa nel settore culturale, ma allo stesso tempo l'enorme impegno – in questo caso eco-

<sup>24</sup> Come indicato all'art. 227 si tratta di un organo che si riunisce ad intervalli non superiori a due anni e che ha la responsabilità generale dell'attuazione dell'Accordo.

<sup>25</sup> Per avere un'analisi ancora più dettagliata dei compiti si faccia riferimento all'art. 230, commi 2, 3, 4.

nomico – dell’UE dimostra senz’altro lo sforzo e la volontà di continuare a contribuire allo sviluppo e alla crescita del CARIFORUM e in generale dei Paesi ACP. Potrebbe essere considerato uno sforzo in questa direzione il fatto che il Fondo europeo di sviluppo (FES), nella sua decima edizione, abbia previsto la possibilità di supportare la cultura all’interno dei Paesi ACP su più livelli: nazionale, regionale o quello che prevede il coinvolgimento di tutti questi Stati<sup>26</sup>. Basti pensare che nel febbraio 2011 è stata lanciata una *call for proposals*, denominata «ACP Cultures+», nella quale si prevedeva di considerare due tematiche: da un lato, il settore cinematografico e audiovisivo e, dall’altro, tutto ciò che, pur facendo parte dell’area culturale, non ricadeva nel primo tema.

Nel 2011 il Centro europeo per la gestione delle politiche di sviluppo ha elaborato un *discussion paper*<sup>27</sup> contenente alcune riflessioni per implementare specificatamente le disposizioni culturali di tale Accordo. Secondo gli esperti che hanno redatto questo importante studio, l’aver previsto istituzioni specifiche, come quelle sopra richiamate, è essenziale per far sì che l’implementazione dell’Accordo sia effettiva. È stato però allo stesso tempo sottolineato da *Sana Ouatchi*, della DG dell’Istruzione, della Gioventù, dello Sport e della Cultura della Commissione europea, che la Commissione, al tempo in cui è stato condotto tale studio, stava considerando di istituire un organismo di attuazione del protocollo. Nello specifico questo avrebbe avuto la forma di una *task force* o di un comitato di attuazione. Ad oggi però non si hanno notizie della sua creazione per cui si deve ritenere che la questione non sia andata in porto.

Volendo analizzare il *report* di implementazione<sup>28</sup> è bene sottolineare che, da pagina 78 a pagina 80, vi è una breve analisi delle questioni culturali. In particolare, è specificato che ben sei Paesi CARIFORUM (nello specifico Barbados, Repubblica Dominicana, Guyana, Santa Lucia, Suriname e Saint Vincent e Grenadine) hanno dichiarato di aver avviato con

<sup>26</sup> Inserito all’interno del sistema europeo tramite il Trattato di Roma del 1957 è lo strumento primario che l’UE ha previsto per aiutare i Paesi ACP a sviluppare l’economia. Dal 2021 la cooperazione con questi Stati è stata inclusa nel quadro finanziario pluriennale (2021-2027). Prima di allora però sono stati previsti ben 11 FES.

<sup>27</sup> Si tratta del *discussion paper Implementing cultural provisions of CARIFORUM-EU EPA. How do they benefit the Caribbean cultural sector?* Elaborato dal centro europeo per la gestione delle politiche di sviluppo all’interno del quale, anche grazie ad alcune interviste a funzionari che lavorano presso le Direzioni Generali della Commissione sono state svolte interessanti riflessioni sulle modalità con le quali implementare le disposizioni culturali del primo protocollo culturale adottato.

<sup>28</sup> Si faccia riferimento al documento *Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States: Implementation Report*, reperibile al link [https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/70c80b60-97a9-4dc9-8af1-7638cfb406ab?p=1&n=10&sort=modified\\_DESC](https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/70c80b60-97a9-4dc9-8af1-7638cfb406ab?p=1&n=10&sort=modified_DESC).

gli Stati membri dell'UE, o con l'UE stessa, iniziative per facilitare gli scambi di attività, beni e servizi culturali. Proseguendo oltre viene poi evidenziato che l'UE utilizza alcuni dei propri fondi per rendere più semplice l'implementazione dell'EPA e di conseguenza quella del protocollo culturale.

Per concludere, quindi, si può affermare che il protocollo con i Paesi del CARIFORUM ha posto le basi per questo tipo di collaborazione; il fatto che nasca come uno sviluppo della politica commerciale<sup>29</sup>, come già sottolineato, ne ha determinato, al momento, una portata limitata sotto il profilo della tutela e della cooperazione culturale. Ciò non toglie che, partendo da tali premesse, si potrebbe implementare tale strumento soprattutto in virtù dello sviluppo che, nel frattempo, ha coinvolto alcuni Stati caraibici. Bisogna inoltre tenere in considerazione la circostanza che, appena introdotto questo importante Accordo, sulla scena internazionale si è presentata una notevole crisi economica che sicuramente ha avuto un forte impatto su entrambe le parti coinvolte, ma non è difficile credere che a farne maggiormente le spese siano stati i Paesi caraibici. Superato tale periodo, anche grazie al sempre maggiore impegno da parte sia dell'UE sia del CARIFORUM, l'impatto dell'*Economic Partnership Agreement* (EPA), in linea generale, è aumentato sensibilmente.

### 3. Il protocollo con la Repubblica di Corea

Il secondo protocollo culturale risale al 2010 ed è stato inserito all'interno dell'Accordo di libero scambio con la Repubblica di Corea, caratterizzato da non poche polemiche e criticità nel panorama europeo.

Anche in questo caso, per riuscire a cogliere del tutto le peculiarità di tale strumento, è bene ricostruire in breve le relazioni tra UE e Corea del Sud. I rapporti tra questi due attori internazionali risalgono ad inizio 1960 e, nel corso degli anni, sono stati notevolmente incrementati.

Si è passati da una fase iniziale nella quale le relazioni diplomatiche erano ai primi stadi ad un aumento considerevole degli scambi economici e commerciali anche grazie alle importantissime riforme attuate dalla Co-

<sup>29</sup> Per approfondimenti si vedano M. CHOCHORELOU, *The European Identity in the EU Free Trade Agreements*, cit. supra, nota 6; S. FORMENTINI - L. IAPADRE, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: the Case of Audiovisual Services*, UNU-CRIS Working Papers, W-2007/4; J. LOISEN, *Relations through Protocols on Cultural Cooperation: fostering or Faltering Cultural Diversity?*, cit. supra, nota 6; L. RICHIERI HANANIA, *Cultural Diversity and Regional Trade Agreements - The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks*, cit. supra, nota 23; A. VLASSIS, *L'Union européenne, acteur international de la diversité Culturelle? Le protocole de coopération culturelle*, in *InaGlobal*, 2010.

rea per aprire il mercato agli investimenti stranieri. Ciò ha portato l'UE ad essere, a fine anni Novanta, il maggior investitore nel Paese<sup>30</sup>.

L'Accordo qui in considerazione si inserisce all'interno di un panorama più ampio; ne è la dimostrazione il fatto che, prima della sua introduzione, erano comunque presenti altri trattati per regolare i rapporti tra le parti. Ne sono esempi l'Accordo quadro di commercio e cooperazione siglato nel 1996<sup>31</sup>, l'Accordo di cooperazione e reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale del 1997<sup>32</sup> e l'Accordo sulla cooperazione nelle attività concorrenziali del 2009<sup>33</sup>.

Consapevole del maggiore ruolo che questa Repubblica continua a sviluppare sulla scena internazionale, l'UE ha quindi deciso di siglare con essa un Accordo di libero scambio, come evidenziato da *Psychogiopoulou*<sup>34</sup>: si tratta del primo FTA con un *partner* asiatico.

Sin dalle fasi iniziali dei negoziati la Commissione ha deciso di utilizzare come testo base per il protocollo quello siglato, pochi anni prima, con i Paesi del CARIFORUM<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Per maggiori dettagli si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *La politica dell'Unione europea nei confronti della Repubblica di Corea*, Bruxelles, 9 dicembre 1998, Com(98)0714 final, reperibile all'indirizzo internet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51998DC0714&qid=1706191101697>.

<sup>31</sup> Si tratta dell'Accordo quadro di commercio e cooperazione concluso il 28 ottobre 1996 tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il governo della Repubblica di Corea dall'altra, entrato in vigore il 1° aprile 2001, ad oggi non più in vigore perché sostituito dall'Accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, concluso il 10 maggio 2010 ed entrato in vigore il 1° giugno 2014 a seguito di due decisioni; in particolare la Decisione n. 2014/278/UE del Consiglio, del 12 maggio 2014, relativa alla conclusione dell'Accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, ad esclusione delle questioni relative alla riammissione, in *Gu-Ue* n. L 145 del 16 maggio 2014, p. 1, e la Decisione n. 2014/279/UE del Consiglio, del 12 maggio 2014, relativa alla conclusione dell'Accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, per quanto riguarda le questioni relative alla riammissione, in *Gu-Ue* n. L 145 del 16 maggio 2014, p. 3.

<sup>32</sup> Accordo di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità europea e la Repubblica di Corea, in *Guce* n. L 121 del 13 maggio 1997, p. 14, entrato in vigore il 1° maggio 1997 a seguito della Decisione n. 97/291/Ce del Consiglio, del 26 aprile 1997, relativa alla conclusione dell'Accordo di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità europea e la Repubblica di Corea, in *Guce* n. L 121 del 13 maggio 1997, p. 13.

<sup>33</sup> Accordo tra la Comunità europea e il governo della Repubblica di Corea concernente la cooperazione in merito ad attività anticoncorrenziali, in *Gu-Ue* n. L 202 del 4 agosto 2009, p. 36, per cui è stata adottata la Decisione del Consiglio del 16 febbraio 2009 relativa alla conclusione dell'Accordo tra la Comunità europea e il governo della Repubblica di Corea concernente la cooperazione in merito ad attività anticoncorrenziali, in *Gu-Ue* n. L 202 del 4 agosto 2009, p. 35.

<sup>34</sup> Ancora una volta si faccia riferimento a E. PSYCHOGIOPOULOU, *The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade*, cit. supra, nota 6, p. 74.

<sup>35</sup> Per un'analisi più approfondita del protocollo con i Paesi del CARIFORUM si veda il par. 2 di questo capitolo.

Da parte degli esperti europei la notizia è stata accolta con diverse perplessità derivanti soprattutto dal fatto che il settore culturale sudcoreano non è paragonabile a quello dei Paesi caraibici; la Corea, infatti, è molto sviluppata nell'industria dell'audiovisivo e, nei negoziati di un importante accordo economico, è essenziale tenere la cosa in considerazione<sup>36</sup>. Proprio tale aspetto è stato sottolineato dalle coalizioni europee per la diversità culturale di Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna, Slovacchia, Svizzera e Inghilterra, guidate da *Beat Santschi*, Vice Presidente per l'Europa della Federazione internazionale delle coalizioni per la diversità culturale, in una lettera inviata all'allora Presidente della Commissione europea Barroso<sup>37</sup>.

Il punto di vista di questi esperti è molto critico: da subito infatti sottolineano le loro preoccupazioni riguardo al ruolo marginale che è stato riservato al settore culturale. I suggerimenti che scaturiscono dalla lettera inviata al Presidente Barroso riguardano il fatto che la Commissione dovrebbe inserire una specifica richiesta affinché la Corea ratifichi la Convenzione UNESCO sulla diversità culturale; sempre la Commissione dovrebbe poi effettuare studi approfonditi sul panorama coreano del settore culturale in generale e degli audiovisivi nello specifico e, sempre in questa lettera, gli esperti richiedono inoltre che venga eliminata qualsiasi misura di trattamento preferenziale perché non richiesta dalla Convenzione appena citata per i Paesi già sviluppati tra i quali rientra la Corea. Si tratta di osservazioni condivise su larga scala nel panorama europeo: lo dimostra anche il fatto che gli Stati le cui coalizioni hanno partecipato alla redazione della predetta lettera hanno un settore culturale ampiamente sviluppato. Basti pensare, tra tutti, all'Italia e alla Francia.

Per via delle menzionate preoccupazioni la Commissione europea ha cercato di introdurre alcune ulteriori garanzie anche se il testo finale dell'Accordo contiene comunque numerose previsioni sull'accesso al mercato nel settore audiovisivo. Il *focus* su questo settore è tale che nel capitolo relativo ai servizi è stabilito con le note agli artt. 7.4.1, lett. a., e 7.10, lett. c., che «l'esclusione dei servizi audiovisivi dall'ambito di applicazione

<sup>36</sup> Si veda F. FIORENTINI, *Cultural Heritage in the EU Trade Agreements*, cit. supra, nota 6; B. DE WITTE, *The Value of Cultural Diversity in European Union Law*, in H. SCHNEIDER - P. VAN DEN BOSSCHE (a cura di), *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective*, Anversa, Intersentia, 2008, pp. 219-247; J. LOISEN - F. DE VILLE, *The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation: Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit?*, in *International Journal of Communication*, 5, 2011, pp. 254-271; E. PSYCHOGIPOULOU, *The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade*, cit. supra, nota 6.

<sup>37</sup> Per i dettagli di quanto scritto all'interno della lettera si faccia riferimento a European Coalitions for Cultural Diversity, "Comments on the Concept Paper on the draft Cultural Cooperation Protocol with Korea", 18 marzo 2009, reperibile al link <http://www.coalitionfrancaise.org/eng/wpcontent/uploads/2010/01/Barroso-Coree-18-03-09.pdf>.

della presente sezione fa salvi i diritti e gli obblighi derivanti dal protocollo sulla cooperazione culturale». Lo stesso concetto è poi stato rimarcato nel primo articolo del protocollo secondo cui l'esclusione dell'applicazione degli audiovisivi dal Capo 7 del Trattato non pregiudica in alcun modo diritti o obblighi che derivano dal protocollo culturale.

Un ulteriore aspetto culturale si trova all'art. 15.10 dell'Accordo dove, nel par. 3, è inserito espressamente l'impegno della Corea a ratificare la già citata Convenzione UNESCO come condizione per introdurre il protocollo culturale; è grazie a questa espressa statuizione che la Repubblica coreana ha deciso di assumersi l'impegno di entrare a far parte degli Stati che hanno aderito a questo importante strumento internazionale<sup>38</sup>.

Si tratta di un chiaro esempio di come da parte dei negoziatori europei vi sia stata l'intenzione di seguire anche quanto suggerito dalla lettera inviata al Presidente della Commissione da parte di *Beat Santschi* e della Federazione internazionale delle coalizioni per la diversità culturale da egli rappresentata.

### 3.1 *La struttura del protocollo: l'importante attenzione al settore audiovisivo*

La struttura generale del protocollo si compone di dieci articoli, suddivisi in più sezioni.

Per prima cosa si indicano, nell'art. 1, l'ambito di applicazione, gli obiettivi e le definizioni che sono alla base di tutta la disciplina del protocollo e che riprendono quanto previsto nel testo redatto con i Paesi caraibici. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione si chiarisce da subito che, salve le disposizioni generali dell'Accordo, il protocollo individua il quadro di cooperazione per agevolare scambi di beni e servizi culturali, anche nel settore audiovisivo.

L'esclusione del settore audiovisivo dal Capo 7 del Trattato, come accennato poc'anzi, in base al par. 2 dell'art. 1, lascia invariati i diritti e gli obblighi che derivano da questo protocollo. Anche l'ultimo paragrafo dell'articolo è interessante; infatti, con esso si specifica che alcuni termini – ad esempio diversità culturale, beni e servizi culturali e industrie culturali – hanno il significato che è loro attribuito all'interno della Convenzione

<sup>38</sup> Art. 15.10, par. 3: «In deroga ai paragrafi 2 e 5, le parti applicano il protocollo sulla cooperazione culturale a partire dal primo giorno del terzo mese seguente la data in cui la Corea ha depositato il suo strumento di ratifica della convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata a Parigi il 20 ottobre 2005 (di seguito "convenzione UNESCO") presso il segretariato dell'UNESCO a Parigi, a meno che la Corea abbia depositato il suo strumento di ratifica della convenzione UNESCO prima dello scambio di notifiche di cui ai paragrafi 2 o 5».

UNESCO 2005. Ancora una volta, quindi, ritorna ad avere un ruolo fondamentale questo strumento internazionale.

Si ha poi la sezione A sulle disposizioni orizzontali che include gli articoli da 2 a 4; la sezione B prevede invece le disposizioni settoriali ed è a sua volta divisa in sottosezione A, sulle disposizioni relative alle opere audiovisive formata dagli artt. 5, 6 e 7, e sottosezione B sulla promozione dei settori culturali diversi da quello audiovisivo che include gli artt. 8, 9 e 10.

In merito alle ulteriori garanzie culturali introdotte in questo protocollo è bene menzionare sin da subito l'art. 3. In questa disposizione è prevista l'introduzione, sei mesi dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, di un Comitato per la cooperazione culturale, composto da funzionari di entrambe le parti con una notevole esperienza in materia culturale. Il ruolo del Comitato è quello di implementare l'applicazione del protocollo e di gestire eventuali dispute in materia secondo quanto stabilito dagli artt. 3 e 3 *bis*.

Ad occuparsi della corretta applicazione di tale strumento sono anche quelli che, nel già citato art. 3, sono definiti gruppi consultivi. È stabilito che ciascuna parte possa prevedere uno o più gruppi di questo tipo composti, ancora una volta, da esperti del settore. Il Comitato per la cooperazione culturale può interpellarli ogni qualvolta lo ritenga opportuno per raggiungere una soluzione vantaggiosa per entrambe le parti.

È così stabilito all'art. 3 *bis* che, qualora dovessero sorgere questioni in tema culturale, il primo strumento a cui fare riferimento è la consultazione del Comitato per la cooperazione culturale.

Il testo del Trattato prevede la disciplina della consultazione all'art. 14.3; tale mezzo di risoluzione delle controversie<sup>39</sup> rientra tra quelli definiti di soluzione pacifica delle controversie, così come indicato nell'art. 33 della Carta ONU: si tratta di una disciplina che, ad oggi, fa parte del diritto consuetudinario. Nello specifico le consultazioni previste devono essere avviate tramite una richiesta scritta, con la specifica indicazione di quanto contestato e delle disposizioni dell'Accordo applicabili<sup>40</sup>; lo svolgimento si ha entro trenta giorni da tale richiesta e ha una durata totale di trenta giorni se non si decide di proseguire.

Nel caso non si riesca a giungere ad una soluzione soddisfacente si devono applicare le disposizioni del Capo 14 dell'Accordo generale (Risoluzione delle controversie), con le modifiche inserite nell'art. 3 *bis* del protocollo; infatti, quest'ultimo individua alcune peculiarità indispensabili

<sup>39</sup> I mezzi di risoluzione pacifici indicati dall'art. 33 della Carta ONU sono i negoziati, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziale, il ricorso ad organizzazioni o accordi regionali o, ancora, altri mezzi pacifici a scelta delle parti. Non si tratta di un elenco tassativo bensì di un elenco aperto.

<sup>40</sup> Tale procedura è indicata al comma 2 e seguenti dell'art. 14.3.

data la natura dei beni e servizi culturali. È quindi previsto che sia istituito un collegio arbitrale<sup>41</sup> di 15 persone, con esperienza nel campo culturale, con il compito di risolvere eventuali controversie; per tale motivo ciascuna parte deve indicare cinque persone alle quali se ne aggiungeranno ulteriori cinque: in questo secondo caso non dovranno essere cittadini né dell'UE né della Repubblica di Corea.

Anche la procedura arbitrale, prevista in ipotesi di mancato successo delle consultazioni, rientra tra i mezzi di risoluzione alternativa delle controversie. Si tratta di modalità che consentono una soluzione per l'appunto differente da quella prettamente giudiziale. I motivi che risiedono alla base di tale decisione possono essere svariati; solitamente però, quando si redige un Accordo internazionale, è divenuta prassi prevedere tali metodi di risoluzione per garantire la miglior riuscita della composizione della lite. Con questi strumenti, infatti, essendo previsti in maniera puntuale in base alle specifiche necessità, si riesce ad avere una maggiore accuratezza e riservatezza. Ne è una dimostrazione il fatto che, in questo specifico Accordo, siano stati previsti più collegi arbitrali in base alle questioni che potrebbero sorgere permettendo quindi la gestione della controversia da parte di arbitri che, senza dubbio, sono esperti del settore nel quale sono chiamati a pronunciarsi.

A sottolineare, ancora una volta, come il campo culturale e quello commerciale siano autonomi è espressamente stabilito (art. 3 *bis*, lett. *d.*, del protocollo) che la parte attrice, quando la controversia riguarda materie del protocollo culturale, possa sospendere solo gli obblighi che derivano da esso mentre (art. 3 *bis*, lett. *e.*) per le controversie non relative alle materie del protocollo non si possano sospendere gli obblighi derivanti da quest'ultimo.

Il successivo articolo si rifà in larga parte a quanto previsto a sua volta nel primo protocollo culturale per la mobilità degli esperti del settore. Infatti, anche in questo caso, è previsto uno sforzo per facilitare l'ingresso e il soggiorno degli operatori culturali che non possono beneficiare di quanto indicato nel Capo relativo al commercio di servizi, stabilimento e commercio elettronico dell'Accordo. Si tratta della disciplina con cui si prevede la presenza temporanea di persone fisiche per motivi professionali individuata alla sezione D negli artt. 7.17-7.20. In questi articoli sono specifi-

<sup>41</sup> Per approfondire l'argomento si vedano *ex multis* J. MERRILLS - E. DE BRABANDERE, *Merrills' International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, 2022; Y. TANAKA, *The Peaceful Settlement of International Disputes*, Cambridge University Press, 2018; C. J. MENKEL-MEADOW, *Alternative Dispute Resolution*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2018; A. PELLET, *Peaceful Settlement of International Disputes*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2013.

cati i vari requisiti necessari per poter temporaneamente soggiornare all'interno dei Paesi firmatari dell'Accordo ma, considerato che alcune categorie professionali del settore culturale non rientrerebbero in tale ambito, è stata introdotta una specifica disciplina nel protocollo. È l'art. 4 del protocollo che indica al par. 1, lett. *a.* e *b.*, quali operatori culturali sono esclusi dalla disciplina generale dell'Accordo ma rientrano in quella del protocollo. Si tratta di «artisti, attori, tecnici e altri operatori della cultura originari dell'altra parte che partecipano alle riprese di opere cinematografiche o di programmi televisivi» (lett. *a.*) e di artisti e altri operatori della cultura, quali artisti visivi, plastici e dello spettacolo, nonché istruttori, compositori, autori, fornitori di servizi di intrattenimento e altri operatori analoghi originari dell'altra parte che partecipano ad attività culturali come registrazioni musicali, o contribuiscono attivamente a manifestazioni culturali quali fiere letterarie, festival e altro, a condizione che rispettino alcuni ulteriori requisiti indicati sempre nella lett. *b.*

È poi stata introdotta nella sezione B «disposizioni settoriali», sottosezione A, intitolata «Disposizioni relative alle opere audiovisive», la disciplina per le coproduzioni audiovisive.

La disposizione di apertura, l'art. 5, è ben dettagliata anche per via dell'enorme concorrenza che l'audiovisivo coreano è in grado di svolgere nella scena internazionale. Per via della diversa forza che la Corea ha nel settore e che, come già affermato, i Paesi caraibici non avevano, l'accesso preferenziale ai mercati è stabilito in via reciproca tra le parti ed è inclusa una nota nella quale si afferma che solo ed esclusivamente per la Corea è prevista una particolare procedura di riconoscimento per le coproduzioni<sup>42</sup>.

Il par. 7 dell'art. 5 indica che le coproduzioni possono beneficiare dei rispettivi regimi per la promozione dei contenuti culturali locali e regionali per tre anni, rinnovabili. Tali coproduzioni, secondo il par. 4 dell'art. 5, sono ammesse a fruire dei regimi previsti dall'UE per la promozione dei contenuti culturali locali e regionali qualora rispettino una serie di requisiti indicati nel dettaglio; mentre possono usufruire dei regimi coreani per la promozione dei contenuti culturali locali e regionali qualora ricadano nella casistica indicata al par. 5.

<sup>42</sup> Art. 5, par. 1, nota 1: «Nel caso della Corea, esiste una procedura di riconoscimento per le coproduzioni, di cui è responsabile per i programmi radiotelevisivi la commissione coreana delle comunicazioni e per i film il consiglio coreano della cinematografia. Questa procedura di riconoscimento è limitata a una verifica tecnica destinata a garantire che la coproduzione risponda ai criteri di cui al paragrafo 6. Il riconoscimento è concesso a ogni coproduzione rispondente a tali criteri».

La volontà di sospendere tali benefici deve essere notificata concedendo un preavviso di almeno due mesi e dopo un previo tentativo di risoluzione del problema insorto dinanzi al Comitato di cooperazione.

Le varie norme sulla coproduzione sono state a lungo criticate in questo protocollo. Una prima problematica riguarda il fatto che l'art. 16 della Convenzione UNESCO prevede un trattamento preferenziale solo per i Paesi in via di sviluppo tra i quali, chiaramente, non si può includere la Corea<sup>43</sup>. Questa Convenzione si rivolge a tutti i Paesi, non solo a quelli in via di sviluppo, ma lo fa prevedendo una disciplina in parte diversa; il suo scopo è infatti quello di implementare lo sviluppo, meglio ancora se sostenibile, degli Stati. Viene da sé che, essendo differente la base di partenza di ciascun Paese, aver previsto un'ulteriore specificità per chi si trova in una condizione meno agevole sia un incentivo ulteriore per la sua diffusione. Anche per questo motivo l'art. 16 della Convenzione UNESCO del 2005, nel prevedere la possibilità di trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo, mira a ridurre le distanze che questi possono avere con gli Stati più sviluppati.

Inoltre, sarebbe stata sufficiente una buona analisi del mercato per verificare come il settore audiovisivo sia uno di quelli in cui la forza della Corea è evidente<sup>44</sup>.

Anche per un non addetto ai lavori, al giorno d'oggi, risulta facile pensare ad un prodotto audiovisivo coreano famoso a livello internazionale, complici anche le piattaforme di diffusione di cui possiamo fruire attualmente e che, negli ultimi anni, hanno contribuito alla spinta internazionale; basti pensare, a titolo esemplificativo, alla sezione di serie tv coreane prevista su Netflix<sup>45</sup>. Ulteriore esempio eclatante della qualità di questo settore in Corea è il film *Parasite*<sup>46</sup>, pellicola che ha avuto importanti riconoscimenti sulla scena internazionale vincendo sia la Palma d'oro al 72° festival di Cannes sia tre Oscar in aggiunta ad altri premi tra i quali

<sup>43</sup> Si tratta di perplessità indicate a chiare lettere nella già citata lettera inviata al Presidente della Commissione Barroso durante i negoziati.

<sup>44</sup> Per approfondire gli studi sul settore culturale in Corea si faccia riferimento a S. ZHAO, *Promoting and Protecting Cultural and Creative Industries through Free Trade Agreements: The Experience from Korea and Japan*, in *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs*, Volume 39, 2021, Leiden, Brill, pp. 360-389.

<sup>45</sup> Si è diffuso il termine K-Drama per indicare le serie tv prodotte in Corea a dimostrazione di come il settore sia in grado di sviluppare prodotti con un elevato impatto sul pubblico. Di recente, tramite la famosa piattaforma Netflix sono state oggetto di interesse diffuso serie tv come *Squid Games* e *The 8 Show* che hanno mantenuto per diverse settimane una posizione molto alta nella classifica dei prodotti apprezzati in Italia sulla piattaforma di riferimento.

<sup>46</sup> *Parasite* è un film prodotto in Corea del Sud dal regista Bong Joon-ho ed è il primo film, in particolare un lungometraggio, non in lingua inglese a vincere l'Oscar per il miglior film.

un David di Donatello e un *Golden Globe*. Ciò dimostra come la forza della Repubblica di Corea in questo campo sia veramente, come si diceva, sotto gli occhi di tutti.

Gli ultimi articoli di questa sottosezione prevedono ulteriori forme di cooperazione come l'organizzazione di festival, seminari e iniziative di vario genere in grado di dare maggiore diffusione ai prodotti audiovisivi (art. 6). Si tratta di norme volte a stabilire una cooperazione di più ampio respiro e che non presentano particolari criticità o aspetti innovativi rispetto al precedente protocollo.

È poi statuito che le parti possano servirsi delle reciproche attrezzature per la realizzazione delle loro opere (art. 7) e ciò testimonia, ancora una volta, come in questo settore il Paese asiatico sia percepito in maniera significativa, essendo in grado di fornire strumenti tecnici utili alle produzioni europee.

In linea generale l'importante attenzione data a questa sottosezione del protocollo rivela come si sia voluto, da entrambe le parti, insistere sulla disciplina del settore audiovisivo. Nel fare ciò è sicuramente venuto in rilievo l'aspetto economico che è indiscutibilmente connesso a opere di questo calibro per cui, soprattutto in quest'occasione, non è pensabile utilizzare un approccio che preveda una netta separazione tra cultura e commercio essendo entrambi due facce della stessa medaglia.

L'ultima sottosezione si occupa, in maniera generica e senza grandi differenze dal protocollo con il CARIFORUM, della promozione di settori culturali diversi da quello audiovisivo e in particolare delle arti dello spettacolo all'art. 8, delle pubblicazioni all'art. 9 e della tutela dei siti e monumenti parte del patrimonio culturale all'art. 10.

Quest'importante Accordo è stato applicato, anche se in via provvisoria, dal luglio 2011. Si è reso necessario, chiaramente da entrambe le parti, intervenire per dare piena attuazione a quanto previsto al suo interno; di conseguenza tra le prime iniziative portate avanti all'interno dell'UE e della Repubblica della Corea del Sud vi è stata la necessità di individuare gli esperti che potessero comporre i vari comitati tra cui, quello oggetto di quest'analisi, il comitato per la cooperazione culturale.

Il gruppo consultivo nazionale dell'UE, i cui membri sono rappresentanti del settore culturale, si è riunito nel settembre 2013 per una prima valutazione dell'attuazione del diritto per la promozione della diversità culturale e la cooperazione in ambito di coproduzioni. È stato rilevato che al momento dell'analisi non vi fossero opere coprodotte ma è comunque stata sottolineata l'importanza di tale strumento che rimane centrale per il settore culturale confermando la volontà di prorogare questo diritto secondo il protocollo.

Poco prima, per la precisione nel novembre 2012, è stato condotto e pubblicato lo studio dal titolo *EU-South Korea: Current Trends of Cultural Exchange and Future Perspectives*<sup>47</sup>; si tratta di un'analisi svolta a seguito di una richiesta della Direzione generale per l'Istruzione e la cultura della Commissione europea (DG EAC) in vista di una riunione del Comitato per la cooperazione culturale istituito con l'Accordo di libero scambio. Ciò che emerge dal *report* è che la Repubblica coreana nel corso degli anni, superata la crisi di fine anni Novanta, è riuscita a posizionare le proprie industrie culturali e creative nel mercato asiatico. Partendo da qui è stata poi in grado di creare preziose collaborazioni internazionali sia a livello bilaterale sia a livello multilaterale; ed è proprio a quest'ultima categoria che appartiene l'Accordo con l'UE.

Altra importante considerazione svolta, all'interno del *report* appena citato, è la necessità di provare ad istituire piattaforme, fruibili anche a lungo termine, che potrebbero essere usate per risolvere alcuni problemi legati ad aspetti pratici della cooperazione.

Infatti, dagli studi condotti dalle autrici del documento emerge come spesso la mancata collaborazione tra le parti derivi dall'assenza di conoscenza delle potenziali attività da svolgere e dal fatto che per chi risiede nella Corea del Sud è difficile avere una totale conoscenza del sistema previsto dall'UE. La conseguenza è quella di non intraprendere determinate attività perché si è erroneamente convinti di non poterlo fare.

Tale situazione poi va di pari passo con un elevato sviluppo di iniziative bilaterali che continuano ancora oggi ad essere elementi importanti della relazione con la Repubblica coreana. Si pensi ad esempio a relazioni quali quelle con il Regno Unito, la Francia, la Germania e l'Italia che beneficiano della presenza di istituti culturali a Seoul<sup>48</sup>. La presenza così marcata di Paesi europei i cui interessi culturali sono da sempre molto forti potrebbe essere considerato un deterrente per lo sviluppo di una cooperazione più generale a livello europeo ma, chiaramente, essendo gli Stati membri competenti per il settore culturale l'UE non può imporre loro di modificare le relazioni con la Corea.

Inoltre, vista la generale politica, non sembra realistico che, anche qualora ne avesse la facoltà, l'UE decida di inserirsi in rapporti bilaterali

<sup>47</sup> Per una panoramica completa si veda nel dettaglio il documento prodotto come risultato dello studio *EU-South Korea: Current Trends of Cultural Exchange and Future Perspectives*, by Marie Le Sourd, Elena Di Federico and Sung-Won Yoon, EENC Report, Novembre 2012 (parzialmente aggiornato nel settembre 2013).

<sup>48</sup> Gli istituti che sono presenti nella capitale sono rispettivamente il *British Council*, l'*Institut Français*, il *Goethe Institut* e l'Istituto Italiano di Cultura.

con il solo scopo di minare le relazioni così arduamente instaurate e dalle quali, anche se in via indiretta, anch'essa trae benefici.

Nell'ultimo documento elaborato dalla Commissione e risalente al 2019<sup>49</sup> sono state spese ben poche parole in merito al settore culturale. È stato giustamente evidenziato che tra le parti è stato introdotto un protocollo di cooperazione culturale, ma manca una vera e propria valutazione del suo impatto. Infatti, vi è un brevissimo cenno al fatto che anche il settore audiovisivo è in linea con la crescita degli scambi di altri sottosettori ma non si va oltre a ciò. All'interno del *report* finale<sup>50</sup> è indicato che il Comitato per la cooperazione culturale si è riunito su base annuale ma, se si visita il sito ufficiale nel quale la Commissione carica i documenti inerenti anche ai vari accordi, si può notare come nella cartella predisposta per caricare quelli dei Comitati e sottocomitati manchi la sottocartella del Comitato culturale. Ancora una volta non è facilmente accessibile l'operato delle parti in materia culturale e ciò sta a dimostrare quanto potrebbe essere fatto per una gestione più trasparente della politica culturale.

Per avere maggiori informazioni si può navigare nel sito generale della Commissione dove, nella sezione *news*, vengono riportati alcuni aggiornamenti. Avviando una ricerca, dopo aver inserito come parola chiave «Corea», emerge che la cooperazione culturale tra UE e Corea senza dubbio prosegue, ma l'ultima *news* caricata risale al 2019 ed è di ben poche righe in cui si fa un generico riferimento a discussioni su temi come arti performative, coproduzioni audiovisive e cooperazione tra città. Sembra dunque che si confermi la necessità di implementare la pubblicità delle iniziative culturali e l'accessibilità delle stesse.

### 3.2 *La proposta francese per i futuri negoziati*

Andando oltre l'analisi specifica del testo di questo protocollo è bene sottolineare come durante la sua negoziazione, nel 2009, il Ministro francese degli affari esteri ed europei ha istituito un gruppo di lavoro per elaborare in un documento le linee guida per le future negoziazioni di proto-

<sup>49</sup> Si faccia riferimento al Commission Staff Working Document Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, del 7 marzo 2019; reperibile all'indirizzo internet [https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/389462cc-3788-40f5-82d2-61b10054d1d4?p=1&n=10&sort=modified\\_DESC](https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/389462cc-3788-40f5-82d2-61b10054d1d4?p=1&n=10&sort=modified_DESC).

<sup>50</sup> Per leggere il *report* completo si veda Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea Final Report; reperibile al sito [https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/389462cc-3788-40f5-82d2-61b10054d1d4?p=1&n=10&sort=modified\\_DESC](https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/389462cc-3788-40f5-82d2-61b10054d1d4?p=1&n=10&sort=modified_DESC).

colli culturali<sup>51</sup>. Questo gruppo di lavoro ha redatto un testo finale indirizzato alla Commissione europea e al Parlamento europeo nel dicembre dello stesso anno.

Avendo come scopo quello di conciliare le politiche francesi con gli scambi internazionali la proposta si prefigge di creare una vera e propria strategia in tema di cooperazione culturale adattata in base ai vari Paesi coinvolti e basata sulla necessità di migliorare l'autonomia del settore culturale rispetto a quello economico. Nel documento stesso è indicata l'intenzione di implementare una politica culturale europea che sia coerente e ambiziosa e, a tal fine, devono essere tenuti in considerazione alcuni temi.

Facendo riferimento alla necessità di sviluppare aspetti comuni di questa politica il gruppo di lavoro ha evidenziato come vi siano principi universali e quindi inviolabili; si tratta, *in primis*, del fatto che la sottoscrizione di accordi o protocolli culturali deve essere necessariamente subordinata alla previa ratifica e alla successiva adozione della Convenzione UNESCO che rimane lo strumento centrale per la politica culturale dell'UE.

Ancora, le politiche culturali dei Paesi con cui si vorrebbe concludere un accordo dovrebbero essere analizzate prima di avviare i negoziati così da avere un quadro più completo dei bisogni e delle necessità di questi Stati su cui l'UE può effettivamente intervenire; in questo caso è lampante che la decisione sia legata alla mancata analisi precedente ai negoziati dell'Accordo con la Corea.

Per quanto riguarda la necessità di differenziare alcune caratteristiche della cooperazione culturale il gruppo di esperti propone di adattare i protocolli allo Stato con cui si sta negoziando così da realizzare una cooperazione più puntuale in base alle esigenze che ogni controparte può manifestare. Si tratta di un approccio utile sia all'UE, in quanto le permette di valutare quale sia la situazione di partenza della controparte, sia al Paese terzo che può in questo modo cercare di ottenere misure quanto più in linea con le proprie necessità.

La strategia all'interno di questo documento è molto pragmatica e prevede, tra le altre cose, che la separazione tra il settore culturale e quello economico si manifesti in più fasi tra le quali sono emblematiche quella dei negoziati, dove si propone che per i protocolli culturali i negoziatori siano esperti in materia culturale, e quella di risoluzione delle controversie

<sup>51</sup> Per maggiori dettagli si veda FRANCE, *For a New European Union External Cultural Strategy - Communication by France*, reperibile all'indirizzo internet [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2009-12-21\\_Communication\\_France\\_Strategie\\_culturelle\\_exterieure\\_ENG.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2009-12-21_Communication_France_Strategie_culturelle_exterieure_ENG.pdf). Consultato in novembre 2023. Cfr. anche L. RICHIERI HANANIA, *For a New European Union External Cultural Strategy - A French Proposal on How to Deal with Cultural Cooperation in International Trade Agreements*, in *Mapping Cultural Diversity - Good Practices from around the Globe*, 2010, pp. 26-28.

in cui si suggerisce di creare un meccanismo per la loro risoluzione che si basi solo su quanto previsto nei protocolli e non abbia alcun collegamento con gli eventuali strumenti di risoluzione contemplati, in linea più generale, negli accordi economici.

Un tema sul quale il gruppo di esperti ha poi insistito molto riguarda la reintroduzione del settore audiovisivo nei negoziati commerciali cosa che, di fatto, si è verificata sia nel protocollo con i Paesi del CARIFORUM sia in quello con la Repubblica di Corea e che è stata criticata dagli esperti del settore europeo. Secondo i tecnici si dovrebbe evitare che ciò accada così da non concedere ai negoziatori della parte economica dell'Accordo di poter disciplinare il settore audiovisivo il quale, seppur con una forte indole economica, rimane un settore culturale.

È stato sottolineato inoltre, sempre da parte di questi esperti francesi, come concedere un trattamento preferenziale in maniera quasi indiscriminata agli Stati terzi rischia di esporre a pericoli la diversità culturale e la circolazione dei prodotti europei all'interno dell'Unione stessa creando, di fatto, una situazione molto critica per l'UE. Di conseguenza sarebbe opportuno valutare in quali occasioni prevedere all'interno dei protocolli questa tipologia di trattamento.

Per riuscire a prevenire più rischi possibili sono stati individuati veri e propri criteri guida da applicare durante la fase dei negoziati. Anzitutto si auspica, come già sottolineato in precedenza, di riuscire ad avere un'esclusione dei servizi audiovisivi dagli obblighi di liberalizzazione che si assumono negli accordi commerciali; inoltre, il collegamento con l'eccezione per i servizi audiovisivi stabilito nella parte commerciale dell'Accordo con la Corea nel Capo 7 relativo al «Commercio di servizi, stabilimento e commercio elettronico» è sembrato problematico, poiché è stato redatto come una limitazione di tale eccezione: l'art. 1.2 del protocollo prevede che «tale esclusione non pregiudica diritti e obblighi che sorgono tramite il protocollo, e ciò potrebbe trarre in inganno i *partner* commerciali»; facendo credere loro che si abbia comunque una qualche forma di liberalizzazione dell'audiovisivo. Per questo motivo è essenziale creare un netto distacco tra le disposizioni culturali e quelle commerciali.

Il gruppo di esperti ritiene poi di dover nuovamente concentrare l'attenzione sulla Convenzione UNESCO ponendola al centro dei negoziati; è essenziale avere la certezza che gli Stati interessati a concludere accordi con l'UE che includano anche il settore culturale abbiano, ancor prima di finalizzare questi accordi, aderito alla Convenzione appena citata. L'adesione formale a questo importantissimo strumento internazionale deve essere seguita da misure che di fatto siano in grado di implementarne l'applicazione.

Ancora, come più volte richiamato anche nel testo della proposta, si ritiene necessario svolgere un'accurata analisi delle politiche culturali e delle relazioni di cooperazione degli Stati con cui si dovrà negoziare. Questo, chiaramente, per riuscire a delineare un quadro più definito delle misure già in essere e di quelle invece mancanti o carenti e intervenire di conseguenza. È quest'ultimo l'aspetto che più di tutti insiste sulla necessità di differenziare il quadro che si verrebbe a delineare di volta in volta, necessità che deriva dalle peculiarità che ciascun Paese ha nella propria politica culturale. Un primo potenziale elemento di differenziazione è fornito dalla stessa Convenzione UNESCO; essa, infatti, all'art. 16 prevede che si possa istituire un trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo, distinguendoli così dai Paesi già ampiamente sviluppati.

Naturalmente, per rimarcare la necessità di separare il settore culturale da quello economico, la proposta prevede la formazione di un Comitato indipendente da quello previsto nell'Accordo generale con il compito di occuparsi specificatamente del monitoraggio della cooperazione culturale e della risoluzione delle eventuali controversie in materia.

La risoluzione di eventuali dispute, che non sono in via preventiva risolte in maniera soddisfacente per entrambe le parti con mezzi consultivi, secondo quanto previsto nella proposta in analisi dovrebbe essere affidata ad una procedura di arbitrato imparziale e che sia, come già detto, specifica per il settore culturale. Nel caso del protocollo con la Corea, in effetti, l'art. 3 prevede un primo tentativo di risoluzione tramite procedura di consultazione e solo qualora questo fallisca indica la possibilità di rivolgersi ad un collegio di arbitri.

Quanto proposto dagli esperti francesi deve, senza dubbio, essere inserito all'interno della politica culturale europea in generale, non potendosi considerare questi protocolli come strumenti separati da tale *policy*. Proprio per tale motivo nella sua proposta la Francia tenta di fornire un quadro più generale per riuscire a mantenere coerenti le azioni europee ed evitare eventuali ripercussioni nel panorama internazionale.

Allo stesso tempo, ad un'attenta lettura sia della proposta degli esperti francesi sia della lettera inviata al Presidente Barroso nel marzo 2009, emerge come le principali perplessità e le conseguenti risoluzioni proposte ricalchino la stessa linea; la cosa non stupisce perché in entrambi i casi, infatti, la Francia riveste un ruolo centrale.

#### 4. Il protocollo con l'America Centrale

Il protocollo culturale tra UE e America Centrale<sup>52</sup> è stato stipulato nel 2012 ed è l'esempio più recente di quelli analizzati in questo lavoro.

Le relazioni tra UE e Paesi dell'America Latina<sup>53</sup> risalgono agli anni Sessanta anche se sono state messe a dura prova durante la Guerra Fredda. Una ripresa di questi rapporti si è avuta negli anni Ottanta, soprattutto nel 1986, quando Spagna e Portogallo sono entrati a far parte della Comunità economica europea; a ciò si aggiunge che, grazie a Paesi come Austria, Finlandia e Svezia che non hanno storicamente rapporti con gli Stati Caraibici, l'Unione ha successivamente spostato la propria attenzione su altre aree<sup>54</sup>. Bisogna però sottolineare che il principale motivo per cui si è deciso di incrementare i rapporti con le zone dell'America Latina, in generale, risiede nella volontà di contrastare gli USA. Infatti, moltissimi Paesi di quelle zone risentivano della dipendenza dagli Stati Uniti. Per fare ciò, a partire dal 2007 si è data priorità al processo di integrazione dell'America Latina.

È all'interno di questo panorama che si inserisce l'Accordo d'associazione con l'America Centrale; le trattative sono state avviate a seguito del vertice Unione europea-America Latina e Caraibi del 2006 durante il quale l'UE e diverse repubbliche dell'America Centrale<sup>55</sup> hanno deciso di iniziare i negoziati per un Accordo di associazione. Dopo tre anni di trattative l'Accordo è stato siglato nel marzo 2011. Si tratta di uno strumento che ha lo scopo di sviluppare un partenariato politico privilegiato sulla base di valori e obiettivi condivisi da entrambe le parti.

##### 4.1 Struttura e contenuto del protocollo con l'America Centrale

La struttura di questo protocollo prevede all'art. 1 gli scopi e le definizioni da tenere in considerazione, e viene richiamata, ancora una volta, la Convenzione UNESCO del 2005. Si prosegue poi con la sezione A che con-

<sup>52</sup> Per approfondire la questione si vedano F. FIORENTINI, *Cultural Heritage in the EU Trade Agreements*, cit. supra, nota 6; J. LOISEN, *Relations through Protocols on Cultural Cooperation: Fostering or Faltering Cultural Diversity?*, cit. supra, nota 6; E. PSYCHOGIOPOULOU, *The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade*, cit. supra, nota 6; C. SOUYRI-DESROSIER, *EU protocols on cultural cooperation*, cit. supra, nota 6; A. VLASSIS, *L'Union européenne, acteur international de la diversité Culturelle?*, cit. supra, nota 29.

<sup>53</sup> L'America Latina comprende Sudamerica, Centroamerica e Cuba (incluso con uno statuto speciale).

<sup>54</sup> Cfr. G. VASSALLI - J. A. TABORDA - T. GUARNIZO USECHE, *La cooperazione tra Unione europea e America Latina 2007-2013*, cit. supra, nota 8.

<sup>55</sup> Gli Stati dell'America Centrale parte di questo Accordo sono Panama, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras e Nicaragua.

tiene le disposizioni orizzontali, nello specifico gli articoli da 2 a 4, e con la sezione B sulle disposizioni settoriali previste agli articoli da 5 a 8. Si conclude poi con la sezione C in cui l'art. 9 individua le disposizioni finali.

Una prima precisazione è inserita in nota e stabilisce che le disposizioni del protocollo siano escluse dal titolo X dell'Accordo che si occupa della risoluzione delle controversie. Pertanto, rispetto agli strumenti analizzati per i Paesi CARIFORUM e per la Repubblica della Corea del Sud, in questo caso vi è una lacuna all'interno della disciplina prevista dal protocollo poiché non è indicato come si possano risolvere eventuali dispute.

A ben vedere però, all'interno del preambolo è previsto un sottocomitato<sup>56</sup> per la cooperazione, formato da esperti, che si occuperà dell'applicazione del protocollo. Il fatto che sia esplicitamente menzionato solo il compito legato all'applicazione conferma la mancata volontà di dare a tale organo la possibilità di risolvere controversie. Viene da chiedersi se tale soluzione sia davvero quella più adatta oppure se, come nei casi precedenti, non fosse stato meglio permettere a esperti del settore culturale di valutare le eventuali controversie che potrebbero sorgere; sicuramente il fatto di aver previsto un sottocomitato e non aver pensato di consentirgli di svolgere anche un simile compito non ha un impatto positivo sulla politica europea; ciò denota una certa mancanza di continuità nonostante tra tutti e tre i protocolli analizzati non vi siano molti anni di distanza.

Le disposizioni orizzontali sono volte, in generale, a migliorare lo sviluppo delle politiche culturali; l'art. 2, dedicato agli scambi culturali e al dialogo, prevede la possibilità di ricorrere anche al trattamento preferenziale se necessario. È poi sottolineato che, quanto serve all'implementazione della cooperazione tra le parti, si svolga in base ai meccanismi previsti nel testo generale dell'Accordo; si tratta del sottocomitato per la cooperazione a cui si accennava in precedenza.

Questa sezione include anche le previsioni che riguardano l'entrata e la permanenza temporanea degli esperti del settore per i quali si prevede che le parti debbano facilitare la mobilità nel rispetto della propria normativa interna. Anche in questo caso sono individuati i professionisti ai quali la disposizione si rivolge così da avere una disciplina sufficientemente dettagliata ma, a differenza di quanto previsto nei precedenti protocolli, non viene indicata in maniera puntuale la durata della mobilità.

<sup>56</sup> Il presente sottocomitato è previsto all'art. 8, par. 7, del titolo II (Quadro istituzionale) della parte I dell'Accordo, che così recita: «È istituito un sottocomitato per la cooperazione, che assiste il comitato di associazione nell'esercizio delle sue funzioni relative alla parte III del presente accordo. Il sottocomitato per la cooperazione svolge anche i seguenti compiti: a) si occupa, su incarico del comitato di associazione, di qualsiasi questione relativa alla cooperazione; b) segue l'attuazione generale della parte III del presente accordo; c) discute temi di cooperazione che possono influire sul funzionamento della parte III del presente accordo».

Da ultimo l'art. 4 ripropone lo schema di assistenza tecnica, inserito anche nel protocollo con i Paesi del CARIFORUM, in base al quale l'UE si impegna a garantire un sostegno agli Stati il cui sviluppo delle politiche culturali risulta più arretrato se paragonato a quello europeo; proprio per tale motivo non ritroviamo un simile articolo nel testo del protocollo con la Corea che, al contrario, su queste tematiche è un attore molto forte.

La sezione successiva prevede le disposizioni settoriali e, anche in questo caso, il ruolo dell'audiovisivo è ben evidenziato con la previsione dell'art. 5. L'articolo si apre con l'impegno, nel par. 1, per tutte le parti, a incoraggiare la negoziazione di nuovi accordi di coproduzione e a implementare quelli già esistenti; anche qui si tratta di una previsione già introdotta nei precedenti protocolli e senza elementi di novità. Nel paragrafo seguente si fa riferimento alla facilitazione dell'accesso delle coproduzioni nei rispettivi mercati; tuttavia, non vi è la specificazione di quali criteri rispettare perché una coproduzione possa definirsi tale.

L'articolo si chiude con quanto previsto dal par. 3 in cui si dichiara che le parti devono incoraggiare in maniera appropriata i rispettivi territori come località in cui ambientare film e serie tv e dal par. 4 che riprende lo schema, già visto, della possibile temporanea importazione di materiale tecnico utile per la creazione di film e serie tv da parte dei professionisti.

Volendo fare un raffronto con il protocollo siglato nell'Accordo con la Corea emerge chiaramente che in quel caso l'attenzione al settore audiovisivo fosse molto elevata. Ne è una dimostrazione il fatto che al settore audiovisivo sia stata dedicata un'intera sottosezione comprendente ben tre articoli e che i testi di questi articoli siano stati redatti in maniera puntuale e approfondita. Nel protocollo con l'America Centrale, invece, è presente un solo articolo, composto da quattro paragrafi e, anche leggendo il testo, non emerge un approfondimento tale da reggere il paragone con la disciplina prevista nel caso della Corea.

Questa situazione però può essere utilizzata anche per confermare che, da parte dell'UE, non è stato semplicemente stato trasposto il testo del primo protocollo culturale, ma che è stata effettuata una negoziazione vera e propria sulla scia di quanto già ampiamente indicato e riportato nei paragrafi precedenti anche da parte delle associazioni di categoria e degli Stati membri durante i negoziati degli accordi antecedenti.

I successivi artt. 6, 7 e 8 sono stati ripresi da quanto previsto nei protocolli pregressi. Il primo si occupa della cooperazione per le arti dello spettacolo e definisce la volontà generale delle parti di cooperare, chiaramente sempre nel rispetto delle legislazioni interne, favorendo anche una maggiore assiduità di contatti tra gli operatori dello spettacolo. Ancora, al par. 2 si promuovono le produzioni comuni nel settore delle arti dello spet-

tacolo tra produttori di entrambe le parti e, da ultimo, l'UE e l'America Centrale incoraggiano la definizione di norme internazionali nel campo delle tecnologie teatrali. Come si può notare si tratta di paragrafi improntati a una disciplina generale, che permettono di avere una base da cui avviare i rapporti ma allo stesso tempo manca un adeguato approfondimento.

All'art. 7 è stata inserita la normativa in tema di pubblicazione. Anche in questo caso il testo dell'articolo è molto breve, si tratta di un unico paragrafo dove si evidenzia l'intenzione di cooperare nel settore di riferimento. È però specificato che ciò possa avvenire agevolando gli scambi di pubblicazioni e la diffusione delle pubblicazioni dell'altra parte.

Da ultimo l'art. 8 individua la volontà di collaborare per la tutela di siti e monumenti storici sulla base degli sforzi profusi dall'UNESCO. Come nel caso degli ultimi due articoli analizzati, anche questo non presenta notevoli elementi innovativi, anzi, è ancora una volta elaborato sulla base degli strumenti precedenti dimostrando di non aver colto la necessità di rendere peculiare ai numerosi Stati coinvolti questa disciplina.

In chiusura vi è la sezione C nella quale sono previste le disposizioni finali, all'art. 9, con la disciplina per l'entrata in vigore del protocollo. In particolare, il par. 1 individua l'entrata in vigore del protocollo nel primo giorno del mese successivo alla data in cui la Repubblica dell'America Centrale presenta gli strumenti di ratifica della Convenzione UNESCO. Il par. 2 invece specifica che, qualora tutte le Repubbliche dell'America Centrale presentino gli strumenti di ratifica della Convenzione UNESCO prima dello scambio di notifiche, previsto dall'Accordo, all'art. 353, par. 2 e 3, il protocollo culturale entra in vigore dal giorno in cui l'Accordo generale sarà in vigore.

Finalmente, il Consiglio dell'Unione europea, con la Decisione (Ue) n. 2024/1156<sup>57</sup> ha approvato l'Accordo. Prima di tale data questo strumento era applicato provvisoriamente grazie a quanto previsto nell'art. 353, par. 4, e quindi solo le disposizioni legate al commercio erano in vigore. Per quanto riguarda i temi trattati nel protocollo si dovranno attendere nuove valutazioni a seguito dell'applicazione totale e non più provvisoria dell'Accordo.

Infatti, finalmente si potranno attuare anche le disposizioni che si riferiscono agli altri due macro-temi di tale Trattato, ovvero il dialogo politico e la cooperazione, nel quale rientra chiaramente anche la cooperazione culturale.

<sup>57</sup> Decisione (Ue) n. 2024/1156 del Consiglio, del 12 aprile 2024, relativa alla conclusione dell'Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America centrale, dall'altra, in *Gu-Ue* n. L del 17 aprile 2024. Il Parlamento europeo aveva approvato tale Accordo in data 11 dicembre 2012. Per i dettagli si veda, *supra*, la nota 4.

Ad oggi, infatti, non abbiamo nessuna valutazione d'impatto, tra quelle svolte nel periodo di applicazione provvisoria, che prenda in considerazione il protocollo di cooperazione culturale, non essendo quest'ultimo parte delle disposizioni provvisoriamente applicate dal 2013.

## 5. Conclusioni

Dai tre protocolli culturali ad oggi conclusi dall'UE è possibile evincere una serie di punti in comune ed alcuni *distinguo*.

Le caratteristiche comuni risiedono nell'utilizzo di un linguaggio sempre molto generico e nel fatto che tali protocolli sono strumenti pattizi di natura essenzialmente programmatica; aspetto quest'ultimo che ne limita, almeno in parte, le potenzialità. Naturalmente, la loro natura programmatica non equivale a renderle prive di *enforcement*. Infatti, come ben chiarito dal Gruppo di esperti nel *report* del caso UE-Corea, che si è occupato proprio di valutare una questione sollevata inerente all'art. 13.4.3 dell'Accordo di libero scambio tra l'UE e la Repubblica della Corea del Sud<sup>58</sup>, anche gli obblighi programmatici hanno valore di *hard law* e non sono quindi assimilabili, come sosteneva in questo caso la Corea, a norme di *soft law*. Nello specifico, l'attenzione del Gruppo di esperti è stata diretta soprattutto verso la necessità di mettere in atto la maggior collaborazione possibile ed è sfociata in un *report* che sicuramente sarà tenuto ampiamente in considerazione per eventuali sviluppi futuri.

Ancora, tutti e tre gli strumenti condividono il costante riferimento alla Convenzione UNESCO del 2005 su cui, come ampiamente dimostrato, l'UE fa molto affidamento per gestire la propria politica culturale; in ciascuno dei protocolli è espressamente previsto un richiamo a questo strumento sia nel preambolo sia nell'articolo dedicato alle definizioni e agli scopi.

<sup>58</sup> Per approfondimenti si consiglia E. BARONCINI, *La strategia dell'Unione europea per il contenzioso internazionale sul libero scambio*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 1-42. In questo lavoro l'Autrice si sofferma sul *report* del caso Korea – Labour Commitments. Si sono occupati dello stesso *report* anche M. BRONCKERS - G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, pp. 25-51 e T. NOVITZ, *Sustainable Labour Conditionality in EU Free Trade Agreements? Implications of the EU-Korea Expert Panel Report*, in *EL Rev.*, 2022 pp. 3-23; D. VAN 'T WOUT, *The enforceability of the trade and sustainable development chapters of the European Union's free trade agreements*, in *Asia Europe journal*, vol. 20,2, 2022, pp. 81-98; A. M. H. NISSEN, *Not That Assertive: The EU's Take on Enforcement of Labour Obligations in Its Free Trade Agreement with South Korea*, in *European Journal Of International Law*, 33(2), 2022, pp. 607-630.

Altrettanto importanti sono i punti in comune presenti nella struttura di tali protocolli; vi sono infatti esempi di articoli che sono stati ripresi in maniera speculare dai protocolli precedenti. Si tratta di una pratica usata soprattutto nel protocollo con l'America Centrale, ultimo esempio di questo strumento.

Non si può poi evitare di notare come in nessuno dei protocolli vi sia un vero e proprio meccanismo in grado di garantirne la piena efficacia. Sicuramente nel protocollo con la Corea vi è un tentativo di andare in questa direzione ma, come evidenzia il termine stesso, si tratta di un mero sforzo. In questo caso è prevista la creazione di un Comitato che si occupi delle dispute in materia di cultura e dell'implementazione del protocollo stesso; invece, nel successivo Accordo con l'America Centrale, si torna nuovamente ad un sistema per cui anche questi aspetti culturali vengono gestiti da un punto di vista prevalentemente economico. Infatti, in quest'ultima occasione, è stato deciso che l'implementazione del protocollo avvenga secondo quanto stabilito all'interno dell'Accordo commerciale anche se si tratta di tematiche culturali e, in aggiunta, non c'è alcuna indicazione per quanto riguarda la risoluzione delle controversie. Volendo chiudere l'analisi dei meccanismi di implementazione, che nel caso dei protocolli qui analizzati si sostanziano nella previsione di comitati o sottocomitati formati da esperti in materia culturale, il dato inerente al primo modello di protocollo culturale, quello con i Paesi caraibici, è senza dubbio quello meno rassicurante: al suo interno, infatti, questa tematica non viene affrontata.

Nonostante i punti di contatto, restano altrettanto evidenti le diversità che caratterizzano i tre strumenti qui presentati, differenze che derivano sicuramente anche dagli Stati coinvolti; ne sono esempi il diverso livello di approfondimento per la tematica del settore audiovisivo così come la decisione di individuare o meno appositi gruppi di esperti ai quali affidare l'implementazione e, solo nel caso della Repubblica della Corea del Sud, anche la risoluzione di eventuali dispute.

Ci si chiede, tuttavia, se da parte dell'UE si sarebbe potuto fare di più per creare almeno uno *standard* minimo di requisiti da includere in ogni protocollo culturale, anche alla luce delle preziose indicazioni fornite dalla società civile e dagli Stati membri nel corso degli anni e di cui si è trattato nei paragrafi precedenti.

Il fatto poi che, nonostante siano passati diversi anni dall'introduzione di questi strumenti, negli ultimi accordi la stessa Unione abbia deciso di non inserire i protocolli fa ritenere che non siano stati raggiunti i risultati sperati e che data anche la difficoltà di ottenere una visione comune all'interno dei suoi Stati membri si sia deciso di non proseguire su questa linea.

Infine, non aver più previsto protocolli culturali all'interno dei successivi accordi preferenziali dell'UE non deve, a ben vedere, essere conside-

rato un sintomo di totale disinteresse da parte dell'Unione per la tematica culturale. Essa, infatti, rimane salda nel ritenere centrale la tutela, la promozione e la valorizzazione degli aspetti culturali nelle varie forme che questi possono assumere.

Sarebbe quindi opportuno, prima di tutto, riuscire ad elaborare una strategia unitaria, come suggerito da tempo dagli esperti del settore, per individuare gli obiettivi che si vogliono perseguire nella fase di negoziazione con i Paesi terzi. Inoltre, durante le fasi immediatamente precedenti ai negoziati sarebbe bene, anche in questo caso sulla scia della proposta francese, valutare tramite studi accurati quale sia la situazione dello Stato con il quale si sta per entrare in trattativa così da evitare il ripetersi delle eclatanti polemiche che hanno accompagnato l'Accordo con la Corea per quanto riguarda le questioni legate all'audiovisivo.

**Alessandra Quarta\*\***

#### SINTESI

L'inclusione dei protocolli di cooperazione culturale negli accordi preferenziali di ultima generazione dell'Unione europea è analizzata attraverso tre casi specifici: i Paesi del CARIFORUM, la Repubblica di Corea e l'America Centrale. Tali strumenti, sviluppati anche grazie alla Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, mirano a tutelare l'identità culturale nel contesto della liberalizzazione commerciale. L'analisi approfondisce la struttura e l'applicazione di tali protocolli, evidenziando differenze significative, in particolare nel settore audiovisivo. Vengono infine discusse le sfide e le aree di miglioramento per la cooperazione culturale futura, considerando le implicazioni economiche e politiche di questi accordi a livello internazionale.

#### ABSTRACT

*The inclusion of cultural cooperation protocols in the EU's latest generation of preferential agreements is analysed on the basis of three specific cases: the CARIFORUM countries, the Republic of Korea and Central America. These protocols, which were also developed thanks to the 2005 UNESCO Convention on the*

\*\* Dottoranda in beni culturali e ambientali / Università di Bologna - *Alma Mater Studiorum*

---

*Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, aim to protect cultural identity in the context of trade liberalisation. The analysis focuses on the structure and application of these instruments, highlighting significant differences, particularly in the audiovisual sector. Finally, it identifies challenges and areas for improvement for future cultural cooperation, taking into account the economic and political implications of these agreements at the international level.*