

STUDIO LEGALE
PROF. AVV. ENRICO GROSSO
Ordinario di Diritto Costituzionale nella
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino
Via Assarotti 9 – 10122 TORINO
Tel. 011.5626049 – Fax 011.5150889
E-mail: enrico.grosso@unito.it
Cod. Fisc. GRS NRC 66P12L219F
Patita IVA 09259570019

A la atención de la Federación Italiana de Clubes y Centros UNESCO
Vle Maestri del Lavoro 10
10127 Torino

PARERE PRO-VERITATE
(Opinión a favor de la verdad)

1. Tema

La Federación Italiana de Clubes y Centros UNESCO (desde ahora FICLU) me pide que formule un *Parere pro-veritate* (Opinión a favor de la verdad) sobre el estatus jurídico que le debe ser reconocido sobre la base de las disposiciones constitucionales y legislativas que rigen el fenómeno de la asociación, la relación entre dicho estatus jurídico y el Marco Reglamentario resultante de las resoluciones adoptadas por la Conferencia general de la UNESCO celebrada en París del 30 de octubre al 14 de noviembre de 2017 y la compatibilidad entre dicho estatus jurídico y el Marco Reglamentario de ciertas propuestas dirigidas a modificar su Estatus actualmente en discusión.

En concreto, se me ha pedido: a) definir el estatus jurídico de la FICLU, teniendo en cuenta a la vez la legislación civil sobre cuya base se ha adoptado el acto constitutivo, al mismo tiempo que las garantías constitucionales de la libertad de asociación protegiendo su acción y, finalmente, las disposiciones introducidas, en referencia a las funciones conocidas y asumidas por la UNESCO, del Marco Reglamentario adoptado por la Conferencia general de la UNESCO de noviembre 2017; b) determinar si, y a título de qué, las demandas de modificación de los estatutos emitidas por la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO (desde ahora CNIU) que son expuestas, son compatibles con el sistema de garantías constitucionales citado anteriormente, con el Marco reglamentario mencionado y, en todo caso, con estas últimas demandas o recomendaciones; c) evaluar si y en qué medida las modificaciones estatutarias elaboradas por el Consejo ejecutivo nacional de la FICLU, que me han sido presentadas, son asimismo apropiadas para asegurar la puesta en marcha integral del susodicho Marco Reglamentario; d) determinar si, y de qué modo, las mencionadas proposiciones responden de la mejor manera a las demandas de modificación pedidas por la CNIU a fin de conseguir los objetivos fijados por el Marco reglamentario garantizando al mismo tiempo las garantías constitucionales de la libertad asociativa.

Con esta finalidad, el abajo firmante ha consultado la documentación siguiente:

a) Estatutos de la FICLU, su versión original de 1979 y el texto actualmente en vigor que

- contiene las modificaciones aprobadas a lo largo del tiempo (la última es el resultado de la resolución de la reunión extraordinaria de 17 de marzo de 2018);
- b) *Regulatory Framework* (nombrado en este documento como Marco reglamentario) relativo a las asociaciones y clubes UNESCO, aprobada por la Conferencia general de la UNESCO en París, el 14 de noviembre de 2017);
 - c) Lista de peticiones de modificación de estatutos tratadas por la CNIU y recibidas por el Consejo ejecutivo nacional de la FICLU el 5 de diciembre de 2017;
 - d) Proposiciones de modificación de los reglamentos elaborados por el Consejo de dirección nacional de la FICLU y que están en vías de discusión.

2. Cuadro jurídico preliminar

Según la documentación que me ha sido presentada, la FICLU es una asociación fundada en 1979 por los “clubes UNESCO”.

Esta asociación ha sido creada mediante documento público conforme el Artículo 14 del Código Civil. El examen de los Estatutos muestra que su naturaleza jurídica es la de las “asociaciones no reconocidas” citadas en el Artículo 36 del Código Civil en los términos siguientes “la organización interna y la administración de las asociaciones llamadas **personas físicas** se rigen por las convenciones de sus miembros”.

Conclusión, desde esta perspectiva, la FICLU nació de la libre decisión de unos “Clubes UNESCO” (los que se citan en el Artículo 1 de los Estatutos originales), los cuales, en 1979, consideraban que la forma asociativa podía ser un instrumento útil para conseguir y desarrollar mejor los objetivos que cada uno de los clubes se había propuesto previamente. La constitución de la susodicha asociación se desarrolló sin otras formalidades (en lo que concierne a las previstas expresamente por la ley, incluso para las asociaciones no reconocidas), y jamás se ha obtenido la condición de “persona jurídica”. En su forma de organización actual, la FICLU – tal como se define en el Artículo 1 de los Estatutos actuales – se proclama “heredera y continuadora de la Federación italiana de los clubes y centros UNESCO creada en Roma en 1979”. A lo largo del tiempo ha habido importantes cambios estatutarios, pero existe una perfecta continuidad jurídica entre la asociación creada en 1979 y la asociación actual que debe situarse dentro de la misma Normativa de referencia.

Las finalidades y los objetivos de la FICLU – libremente identificados y fijados por los asociados en el momento de su constitución – han sido debidamente clarificados en los Estatutos (tal como prevé el Artículo 16 del Código Civil, el cual prevé que el Acto constitutivo y los Estatutos contienen, entre otros “una indicación de finalidad” de la asociación.

El Artículo 4 – de la versión original – establece que “La Federación se propone: a) difundir, a través de las actividades de sus miembros, los principios de la comprensión internacional conforme a los ideales y a la acción de la UNESCO, tomando las iniciativas apropiadas en los ámbitos de la educación, de las ciencias de la cultura y de la información en la escuela y en las actividades extraescolares; b) establecer relaciones con organizaciones similares de otros países para favorecer la comprensión mutua y la acción común; c) promover la creación de clubes UNESCO, facilitando y coordinando sus actividades; d) garantizar junto con la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO que las iniciativas promovidas por los diferentes clubes se ajusten a los ideales de la UNESCO en tanto que ellos llevan su nombre, evitando así cualquier abuso del nombre UNESCO”.

En el Artículo 5 se identifican los instrumentos de los cuales la Asociación constituida se dota para conseguir los objetivos anunciados anteriormente: “ Con los fines de la aplicación del Artículo 4, formas de cooperación intensas con los ministerios competentes así como con las autoridades regionales y locales pueden ser proporcionadas por la Federación. La Federación realiza sus objetivos a través de todos los medios apropiados, sobre todo: a) la colecta, la difusión y la producción de material de documentación de ámbito nacional e internacional; b) organización de reuniones y de seminarios, intercambios culturales, sobre todo entre jóvenes de diferentes nacionalidades”.

Las disposiciones estatutarias actuales que han integrado y han enriquecido el marco original se inscriben en la continuidad natural de las mencionadas anteriormente y son perfectamente homogéneas en términos de identificación de los objetivos sociales y de los medios de su adaptación. Tal como emana del conjunto de las consideraciones formuladas, la FICLU nació de la iniciativa libre de ciertos grupos de individuos que decidieron crear una asociación a la cual ellos confiaron la consecución de una finalidad común cuyos límites fueron marcados oportunamente y de forma autónoma. Dichos individuos se habían asociado – de manera completamente libre – como un único club “Club UNESCO” (y, hoy, se asocian libremente a las asociaciones, clubes y centros UNESCO) y han decidido crear una Federación, es decir una asociación de asociaciones, identificando las razones de esta decisión libre.

Así pues, la iniciativa que ha llevado a la decisión de crear la FICLU se inscribe perfectamente en el contexto fenómeno asociativo, expresión de la pluralidad – garantizada por la Constitución – de los sistemas sociales en el seno de la comunidad.

Es importante clarificar inmediatamente este aspecto de unión teórico puesto que esto nos permite precisar inmediatamente que, en el marco que ofrece el sistema jurídico italiano, la FICLU no es un organismo público, ni un órgano instrumental de un ministerio o de alguna de las articulaciones internas, ni tan sólo un “organismo público”, ni un sujeto privado al cual se han atribuido funciones públicas. Su existencia no surge de ningún acto constitucional, ni de ninguna autorización previa de quienquiera para continuar su actividad o decidir – eventualmente – su propia disolución. En virtud de la ley, no es un sujeto necesario para la consecución de objetivos de interés público. Desde el punto de vista del sistema jurídico italiano, se trata de una asociación privada libre, nacida de la decisión autónoma de sus miembros de constituirla, la cual decide libremente la organización de su vida asociativa y puede determinar si subsiste y durante cuanto tiempo.

Veremos a continuación de que forma sus relaciones con la UNESCO y con la CNIU están reguladas y pueden estar legalmente enmarcadas. Pero no debemos olvidar que el reglamento de tales relaciones, sea cual sea su configuración, no reduce en ningún aspecto el carácter asociativo de la FICLU y no le permite en ningún caso derogar las garantías constitucionales que sostienen / están en la base de su acción.

Es importante profundizar en el contenido concreto de dichas garantías.

3 Los límites constitucionales de la libertad de asociación

La Constitución, como es sabido, resta amplios espacios a la determinación imperativa del Estado-Persona, fijando de forma analítica una serie de valores fundamentales del derecho. El

objetivo no es solamente salvaguardar los derechos individuales, sino también organizar la libertad humana dentro de la realidad social. Es así como el principio “personalista” y el principio “pluralista” que constituyen la clave de bóveda de todo el sistema constitucional de las libertades, son realizados (cf. V. Crisafulli, *Raccolta di scritti sulla costituzione*, Milan 1958, 104). Este objetivo se alcanza por la identificación, en el marco de la Carta, de un conjunto de espacios de autonomía presididos constitucionalmente y que están faltos / exentos de cualquier pretensión reglamentaria por parte de los poderes públicos.

En la intención de los Constituyentes, la libertad de asociación debe ser no sólo el medio para la implementación del pluralismo enunciado en el Artículo 2, sino también el instrumento apropiado para mantenerla siempre abierta y dinámica a los cambios del tiempo: las formaciones sociales (entre las cuales, evidentemente, están incluidas las asociaciones reguladas por los artículos 14 y siguientes del Código civil) de las cuales trata el Artículo 2, donde los derechos inviolables de la persona se expresan – en forma colectiva – deben ser directamente protegidos en su autonomía, precisamente en consideración del principio según el cual lo que el individuo puede hacer como individuo, debe poderlo hacer también de forma asociada y colectiva. De este modo, el pluralismo asociativo se convierte en un espejo y una forma de manifestación del pluralismo democrático. La libertad de asociación es un elemento esencial de la construcción de la democracia social y política.

Resumiendo, la Constitución no regula de forma abstracta y teórica la posición del individuo en relación al poder público, pero reconoce la importancia y el protagonismo de los intereses sociales colectivos, plurales y diferenciados. Este reconocimiento ha encontrado una confirmación completa y explícita en la garantía, ofrecida por el Artículo 18, del derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente y sin autorización para lograr fines que no son prohibidos a los individuos por la ley penal. Ha sido consolidada y reforzada a la largo de la historia republicana. Desde el año 2001, la Constitución ha reconocido y garantizado también – en el Artículo 118, párrafo 4, del texto surgido de la revisión de la ley constitucional 3/2001 – la iniciativa ciudadana independiente, a título individual o asociado, en el ejercicio de actividades de interés general sobre la base del principio de subsidiariedad.

Así, a través del Artículo 18 y el Artículo 118, párrafo 4, el principio pluralista se vuelve tan central que sus virtudes se ejercen también para promover el diálogo entre el pluralismo político e institucional definido en el Artículo 5 de la Constitución y el pluralismo social y asociativo, más reforzado hoy, como se han mencionado antes, por la constitucionalización completa del principio de subsidiariedad. La elección de la valorización autónoma de la libertad asociativa es funcional para poner de relieve la libertad de los grupos sociales – en su interior y hacia el exterior en particular de cara a los poderes públicos – que se manifiesta como la expresión de una sociedad poliárquica, en la cual se mide el nivel de democracia real del orden (así, entre otros, P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associativa*, Milan 1987, 267).

Las asociaciones constituidas conforme a los artículos 14 y siguientes del Código Civil están evidentemente incluidas en la doble garantía constitucional mencionada anteriormente. En efecto, el Artículo 18 regula el “estado /estatuto general del fenómeno asociativo” (cf. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, parte especial, II ed., Padua, 1992) que dirige la libertad de asociación hacia el libre desarrollo de la personalidad humana, entendiéndose como la prohibición de toda ingerencia del poder público, tanto en el momento de la

constitución de la asociación, como durante su vida / trayectoria como finalmente en el momento de su disolución.

En este marco delimitado, podemos definir la asociación como englobando “todas las formas de agregación por las cuales un gran número de individuos, tras el compromiso mutuo y espontáneo de cooperar a la consecución de un objetivo común, se organizan con este fin” (en resumen, A. Pace, *Problemática*, citado, 339).

La libertad de asociación se manifiesta al mismo tiempo como un derecho individual y como una libertad colectiva. El Artículo 18 ofrece al fenómeno asociativo dos perfiles de protección distintos y coexistentes. El primero es individual y concierne la libertad de los individuos de escoger los objetivos por los cuales quieren formar una asociación y participar en su actividad. El segundo es colectivo y supone una cierta cantidad de garantías de la sociedad como tal. Desde el primer punto de vista, la garantía de la libertad de asociación se manifiesta por el derecho de cada individuo de formar (con otros) una asociación, de acceder a una asociación ya existente conforme a sus objetivos institucionales y a sus reglas estatutarias, de darse de baja de una asociación existente, de no adherirse a una asociación.

Esto corresponde a una serie de prohibiciones simétricas por parte de los poderes públicos. Está prohibido a las administraciones públicas impedir (por actos administrativos o por un simple comportamiento negativo concluyente) la creación de una asociación (con la excepción del límite general de las asociaciones criminales previsto en el Artículo 18, párrafo primero, y de los límites especiales previstos en el segundo párrafo del mismo artículo 18, el cual prohíbe las asociaciones secretas y las que persiguen, incluso indirectamente, fines políticos a través de una organización de carácter militar. Sería evidentemente inconstitucional que una ley confiriera a una administración pública el poder de sindicarse de alguna manera – salvo los casos excepcionales mencionados anteriormente – la libre decisión de un grupo de personas de formar una asociación.

La prohibición de impedir la constitución de una asociación comprende evidentemente la prohibición de someter su constitución a toda forma de autorización previa o de someter su existencia o su conservación a toda forma de autorización. Solamente esta precisión permite en efecto de hacer efectivo el derecho libre de asociación; es precisamente con este fin que el Artículo 18 prevé explícitamente que los ciudadanos tengan el derecho de asociarse libremente “sin autorización”. De ahí, emana igualmente, por parte del Estado, la prohibición de reglamentar de manera coercitiva el acceso a las asociaciones existentes (por la identificación de exigencias autónomas de acceso a una asociación, diferentes y complementarias de las establecidas libremente por las asociaciones mismas), así como la prohibición de proceder de forma autoritaria a la disolución de una asociación (bajo reserva, de nuevo, de los límites específicos establecidos en los párrafos 1 y 2 de los artículos 18 y siguientes de la Constitución.

El objetivo es evitar que las asociaciones – en particular las que no tienen personalidad jurídica – no se vean condicionadas en sus actividades por la voluntad del organismo público (se manifieste o no, dicha voluntad, a través de la adopción de actos administrativos específicos). Es por dicha razón, por ejemplo, que la Corte constitucional ha declarado ilegítima, a lo largo de los años, la medida de la prefectura de disolución de asociaciones contraria al orden nacional del Estado (decreto nº 114/1967) o las disposiciones que prevén la autorización del

gobierno para la creación de las asociaciones internacionales (decreto nº 193/1985). La única forma de autorización administrativa permitida por la Constitución es la que puede ser impuesta para el ejercicio de ciertas actividades que ya están sometidas (incluso si dichas actividades no son ejercidas bajo la fórmula asociativa) a controles administrativos. Esto se aplica exclusivamente a las actividades económicas o, en cualquier evento, a las que se desarrollan en el marco del sistema de mercado, incluidas aquellas sin ánimo de lucro (ver Corte Const. Decreto nº 417/1993, 365/1997).

En fin, del Artículo 18 emana una prohibición de tendencia que obliga a quien quiera formar parte de una asociación, de proteger el derecho de los que no tienen la intención de asociarse a la misma (Corte Const. Decreto nº 40/1982 y 239/1984), del mismo modo que cada uno de los miembros de dicha asociación tienen el derecho de causar baja de la misma. Cualquier restricción a este derecho, que resultaría en este caso del ejercicio por parte del Estado de un verdadero poder de constreñir los miembros de una categoría particular a formar una asociación, no puede fundarse sobre la base de un “interés público” general, pero a la vez debe basarse en los principios constitucionales específicos. Por esta razón, las formas de asociación obligatoria solamente podían ser creadas en base a “objetivos presumidos inequívocamente como objetivos públicos en la Constitución” (Corte de justicia, Const. Decreto nº 40/1982).

En aplicación de este Principio, la Corte constitucional ha limitado pues la ingerencia del Estado en la libertad de los individuos de adherirse o no a una asociación en los casos en que sea necesario reglamentar / regular (a los fines del interés público en virtud del artículo 41 de la Constitución) el ejercicio de las actividades económicas (así pues la no ilegalidad de las reglas aspirando a subordinar el ejercicio bajo forma asociativa de ciertas actividades económicas profesionales durante la inscripción en los Registros).

El principio que se puede deducir de la jurisprudencia constitucional citada previamente es que el Artículo 18 de la Constitución establece una garantía general y fundamentalmente absoluta de la libertad del fenómeno asociativo bajo todas las formas y que no puede hacer restricciones salvo en los casos particulares en que la Constitución misma autoriza explícitamente la fijación de límites.

Hasta aquí, el fenómeno asociativo sólo ha sido tratado en su dimensión individual (la que concierne los derechos del individuo en relación con las reclamaciones del Estado de limitarlo en su esfera autonómica). Igual de sólida es la protección de la libertad asociativa desde el punto de vista de su dimensión colectiva, es decir de las garantías que ofrece el Artículo 18 a la asociación como tal. Del principio general según el cual los asociados tienen pleno derecho de elegir libremente las modalidades de organización más apropiadas para conseguir alcanzar los objetivos sociales identificados, de ahí emana que, bajo reserva, ahí todavía, de los límites específicos y excepcionales fijados por el Artículo 18, párrafo 2 – cada asociación goza de una libertad amplia y general en la definición de su organización interna (ver S. Bartola, *Problemi costituzionali della libertà di associazione*, Milan, 1979, 39). En este caso igualmente, las restricciones o limitaciones eventuales de los poderes públicos pueden ser previstas e impuestas exclusivamente sobre la base de la existencia de disposiciones constitucionales específicas, especialmente en lo que se refiere a los derechos que los miembros individuales pueden hacer valer en el seno de la asociación a la cual ellos pertenecen.

Este problema, hay que constatarlo, ha sido objeto de un estudio en profundidad sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de regulaciones de los sindicatos y de los partidos políticos, objeto de una atención particular a los artículos 39 y 49 de la Constitución, o de las sociedades mercantiles que son tratadas en los artículos 41 y siguientes, y de las cuales no hemos hablado en este documento. Puesto que se dan las condiciones constitucionales apuntadas / tratadas / mencionadas anteriormente, la ley podría, por ejemplo, imponer la introducción, en los estatutos de las asociaciones individuales concernidas, de reglas apropiadas para asegurar la protección por parte del miembro de sus “derechos endo-asociativos”, a partir de una garantía adecuada de democracia interna y de transparencia de los procedimientos de toma de decisiones. Estas cuestiones van más allá de las que me han llamado la atención.

Desde este punto de vista, los Estatutos de la Asociación son el instrumento de realización y, al mismo tiempo, de garantía de esta libertad. En lo que se refiere específicamente a las asociaciones no reconocidas tratadas en los artículos 36 y siguientes, ha sido oportunamente destacado que precisamente el carácter resumido y sintético de estas disposiciones “parece responder a garantizar un amplio espacio a la libertad de los individuos” para que ellos puedan decidir libremente el modelo de organización que se adapte mejor a la consecución de los objetivos que se han fijado (ver F. Rigano, artículo 18, en Bifulco, Celotto, Olivetti (ed.), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Turín, 2007, 412).

Se deduce que la esfera de autonomía plena y entera de la asociación incluye el derecho de regular libremente, en sus estatutos, las condiciones y procedimientos de adhesión, la formas de deliberación, las causas de exclusión de los miembros, las causas y procedimientos de disolución de la asociación. Cualquier ingerencia de los poderes públicos en estos ámbitos constituiría una violación de la garantía constitucional de la libertad asociativa en su dimensión colectiva.

En conclusión, tratándose del marco de principio en el cual se inscriben los problemas aquí examinados, las asociaciones – y en particular las que como la FICLU se han constituido en virtud de los artículos 36-38 del Código Civil – forman parte de una categoría más general de “sujetos de la organización de las libertades sociales” (Corte Const., decretos nº 300 301 de 2003), cuya connotación calificativa viene dada por el hecho de que no pertenecen al ámbito de las funciones públicas y que están expresamente garantizadas en su rol de pilares de un modelo pluralista y participativo en el cual los valores y funciones de solidaridad y subsidiariedad, tratados en los artículos 2, 3c 118 de la Constitución, se han inspirado.

A fin de cuentas, sea el que sea el fundamento que se le pueda atribuir al fenómeno colectivo, manifestación típica y esencial de la libertad consagrada por el artículo 18 es el derecho del individuo de crear con otros – sin ingerencia del Estado – una entidad jurídica artificial capaz de perseguir un objetivo común. Este sujeto, a la vez, se dota de una serie de garantías específicas de autonomía en la elección de organización y de decisiones, de modo que este derecho se basa en un nivel de eficacia adecuado.

En este sentido, la asociación es la predicción colectiva de todas las libertades de que disfruta el individuo.

4. *La FICLU entre la garantía de la libertad asociativa y los lazos que emanan de sus relaciones*

con la UNESCO.

Una vez definido el marco de referencia constitucional en el cual debe ser definido el conjunto de las situaciones jurídicas subjetivas calificando el estatus de la FICLU en el orden jurídico italiano, conviene examinar el impacto sobre dicho marco del conjunto de las relaciones que la FICLU establece – en razón de los intereses que ella representa y de los objetivos que persigue – con la Organización de la UNESCO, la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO creada conforme al Artículo VII de la Convención de Londres de 1945, los clubes y asociaciones para la UNESCO. Estas relaciones han sido definidas por primera vez en un documento titulado “Marco reglamentario de las asociaciones y clubes UNESCO” aprobado en París en el seno de la 39ª sesión de la Conferencia general de la UNESCO de 2017.

Conviene señalar que el Marco reglamentario mencionado no tiene por objeto condicionar o limitar la actividad de libre asociación de la FICLU o de asociaciones similares establecidas en otros países, sino reglamentar/regular ciertos aspectos de las relaciones entre la organización UNESCO de una parte, los clubes UNESCO y toda asociación nacional que los reagrupe, de otra parte. No podría ser de otro modo, puesto que la Marco Reglamentario citado anteriormente, sea cual sea su naturaleza jurídica exacta (que, además, es muy incierta) y su impacto posible sobre el sistema de las fuentes del derecho italiano (que por cierto no es posible profundizar aquí), no tiene evidentemente el derecho de derogar las disposiciones constitucionales previstas por la legislación de la República.

Partiendo de la base de un análisis del contenido de las disposiciones incluidas en el Marco reglamentario mencionado anteriormente, se puede deducir lo siguiente:

- 1) La UNESCO reconoce que las asociaciones, centros y clubes UNESCO aportan una contribución importante a la realización de su mandato y de sus objetivos, así como a la mejora de su visibilidad (artículo 1). Sin embargo, estas asociaciones son y serán – y no podrían ser de otro modo – asociaciones privadas independientes que no forman parte de la Organización Internacional a la cual ellas ofrecen la contribución voluntaria antes mencionada. Lo mismo se aplica a las Federaciones nacionales que reagrupan todas o parte de los clubes UNESCO presentes en el territorio de cada Estado. Así pues, la propia UNESCO reafirma expresamente la autonomía de las diferentes asociaciones nacionales en relación a la Organización Internacional de referencia y reconoce implícitamente que la libertad de asociación en si misma no está vinculada a la heterodeterminación por parte de organismos públicos de ningún tipo de asociación.
- 2) Las comisiones nacionales de cooperación con la UNESCO (que son a todos los efectos prácticos organismos de derecho público, las articulaciones del Estado-persona) son encargadas de funciones de interés público concernientes al enlace entre las actividades de la UNESCO y los diferentes Estados, y la garantía del respeto a la Convención de Londres en el territorio. En particular, la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO está encargada actualmente, por el decreto interministerial nº 4195 de 24 de mayo de 2007, de diversas funciones que abarcan la promoción de actividades de la UNESCO en diferentes países, el enlace entre el gobierno nacional y la institución de las Naciones Unidas antes mencionada, la actividad necesaria para asegurar la aplicación de las decisiones de la Conferencia general, la difusión de las informaciones y documentos animando las actividades de la UNESCO, el apoyo, sobre todo económico, la formulación de propuestas concernientes

a la elección de los miembros de las Delegaciones nacionales a la Conferencia general, el asesoramiento al Ministerio de Asuntos Exteriores sobre las actividades públicas relacionadas con las obligaciones que emanan de la Convención de Londres y que son confiadas a dichas comisiones por los gobiernos.

De ahora en adelante, estas responsabilidades están cubiertas por las disposiciones del Marco reglamentario. El artículo 4.1 confía expresamente a las comisiones nacionales (y por lo que se refiere aquí, a la CNIU) *“la supervisión directa de las asociaciones y clubes de la UNESCO, con el fin de asegurar el control de la calidad de dichos sujetos y su conformidad con las disposiciones del presente Marco Reglamentario”*. Esta actividad consiste sobre todo (artículo 4. 2) a tener el poder *“de acreditar, seguir, evaluar las asociaciones y los clubes y, llegado el caso, retirarles su acreditación”*, *“asegurar la supervisión del trabajo de la Federación nacional de las asociaciones y clubes de la UNESCO”*, llegado el caso, y *“asegurar el cumplimiento de los objetivos y actividades de las asociaciones y clubes de la UNESCO con la estrategia actual de los objetivos y el programa prioritario de la Organización”* y *“sobre el buen uso del nombre, el acrónimo y el logo UNESCO”*.

En lo que se refiere específicamente a las federaciones nacionales, el artículo 6 precisa además que estas últimas pueden ser creadas *“bajo la protección / tutela y con la autorización de su comisión nacional”*, cuando en un mismo Estado miembro exista una pluralidad de clubes o asociaciones de la UNESCO. El mismo artículo 6 estipula igualmente que en un mismo Estado miembro, no puede haber más que una sola Federación y que la Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO garantiza su legitimidad. Las Federaciones, como los clubes individuales, deben también comprometerse *“a ajustarse estrictamente a las directivas concernientes a la utilización del acrónimo, el emblema de los nombres del dominio Internet de la UNESCO”* (artículo 6.4).

Ahora, después de conocer el contenido literal de las disposiciones anteriormente citadas, la pregunta que nos hacemos es la del sentido exacto que conviene atribuir a los términos utilizados en el Marco reglamentario, tanto en lo que se refiere a la lógica global que este documento expresa como a los objetivos reglamentarios que se fija, y sobre todo el marco reglamentario general en el cual el documento en cuestión se establece. En otras palabras, es necesario clarificar el alcance de las obligaciones únicas, de las prohibiciones únicas y de las prescripciones únicas contenidas en el Marco reglamentario en lo que concierne las finalidades que este mismo Marco reglamentario pretende conseguir y en lo que se refiere al sistema constitucional de los derechos de las libertades asociativas en el cual se encuentra inevitablemente operando en el momento en que pretende ser eficaz con (igualmente) las asociaciones libres operando en el territorio italiano.

En efecto, queda claro que ninguna disposición contenida en el Marco reglamentario de la UNESCO citado anteriormente, ni ninguna medida reglamentaria interna tratando de hacerla cumplir (sea de carácter legislativo, reglamentario u otro), y *a fortiori* ninguna acta administrativa con la misma finalidad, no podría de ninguna manera afectar los espacios de autonomía y de libertad de asociación garantizados por el **Acto constitutivo**. Desde el **Acto constitutivo**, como hemos visto anteriormente (ver párrafo 2.1.2.3), entiende expresamente como garantía de esta libertad la ausencia de cualquier “restricción” o restricción de orden público sobre la constitución de una asociación, su supervivencia en el tiempo, la decisión de todo individuo o grupo de asociarse a ella o de salir de ella, la decisión tomada por los órganos

de la asociación sobre las modalidades de su acción, y así enseguida, es evidente que las fórmulas lexicales utilizadas en el Marco reglamentario con el objetivo de “cumplir” las actividades del club y de las federaciones nacionales a una serie de prescripciones que constan en dicho Marco y que deben ser interpretadas como una manera de hacer estas fórmulas “compatibles” con el bien más pertinente – el “marco constitucional” en el cual estas prescripciones pretenden encontrarse.

En particular, estas disposiciones no sabrían ser comprendidas como límites bajo alguna forma sea la libertad de cualquier individuo a asociarse libremente – sin ninguna autorización – para conseguir con total independencia los mismos objetivos e ideales que los anunciados en la Carta de la UNESCO. Dichas disposiciones no pueden justificar la introducción y el hecho de confiar en el gobierno italiano o en un organismo público designado por él, de una competencia para el control, la supervisión o la evaluación en lo que se refiere a las modalidades de asociación de ciudadanos libres que quieren conseguir dichos objetivos.

Por lo tanto, no se puede conferir ningún poder de "autorización", por el "Marco reglamentario", al Gobierno italiano o a un organismo público designado por él, en lo que respecta al derecho de cada una de estas asociaciones libres a asociarse entre sí, si lo consideran necesario, en una "Federación Nacional" que promueva una mejor difusión y realización de los mismos objetivos e ideales. No hay administración pública - como hemos visto previamente - no se puede por lo tanto conceder un poder de interferencia y control sobre la creación de dicha Federación, que es de hecho una libre asociación de asociaciones.

Asimismo, no se puede dar a ninguna administración pública el poder de interferir, para controlar la vida de la asociación, sobre los métodos de organización interna, sobre los contenidos de los instrumentos estatutarios que dicha asociación cree que puede darse a sí misma de vez en cuando.

¿Cómo deben interpretarse, pues, todas las disposiciones contenidas en el "Marco reglamentario", que expresa la voluntad de la UNESCO de "conformar" los clubes y asociaciones, por una parte, y las federaciones, por otra, a una serie de estrictas limitaciones organizativas, en particular la "autorización", la "acreditación" y la "supervisión"?

La única interpretación legítima que se puede dar a estas disposiciones, y que permite considerarlas compatibles con los principios constitucionales antes mencionados sobre la libertad de asociación, es que, lejos de introducir límites al derecho de los ciudadanos a asociarse libremente y sin autorización a la consecución de los objetivos de la UNESCO y al derecho de estas asociaciones libres a federarse libremente entre sí, se limitan a establecer una serie de normas a las que deben someterse las asociaciones y federaciones de asociaciones para seguir utilizando el nombre "UNESCO", su acrónimo y su logotipo.

Sólo para estos fines limitados las Comisiones Nacionales (y para lo que aquí importa, la CNUI) están investidas de facultades de "autorización" o "supervisión".

Ciertamente no de un cumplimiento general de los aspectos más pequeños de la vida y la actividad de las asociaciones y sus federaciones, sino única y exclusivamente el poder asegurar

el cumplimiento de las condiciones mínimas que deben mantenerse para que estos sujetos puedan seguir utilizando el nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO.

La existencia de tales disposiciones, en última instancia, no disminuye en modo alguno el carácter libre y asociativo de dichas organizaciones. Y ciertamente no convierte a la FICLU en una especie de órgano instrumental del CNIU, al que ésta puede dirigir libremente, al que da órdenes y directrices generales y por el que impone obligaciones de orden público a los clubes individuales. Estas últimas, y por lo tanto la FICLU, siguen siendo a todos los efectos asociaciones privadas libres, dotadas de todos los derechos constitucionales específicos que se derivan de este estatuto. Si lo consideran así, se "autolimitan" en el ejercicio de estos derechos, con el fin de cumplir espontáneamente las disposiciones que el "Marco reglamentario" identifica. El respeto de este compromiso se refleja en la preservación del derecho a utilizar el nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO en el ejercicio de sus actividades.

El "Marco reglamentario" es, por lo tanto, una especie de "punto de referencia", establecido por la UNESCO, que las asociaciones libres de las que hablamos deben adoptar si quieren establecer y mantener un vínculo formal con el mencionado organismo de las Naciones Unidas mediante el uso del nombre, el acrónimo y el logotipo que ofrece como "licencia".

El incumplimiento inicial o la posterior violación de este "punto de referencia" por parte de los clubes o las federaciones nacionales no puede, evidentemente, permitir intervenciones autoritarias que inviertan -y, por tanto, socaven- el pleno derecho de estas asociaciones a constituirse libremente, a organizarse libremente y a disolverse cuando lo consideren oportuno. Por otra parte, puede suponer, a reserva de la intervención de la Comisión Nacional a la que la UNESCO atribuye esta competencia, la retirada del derecho a utilizar la "marca de la UNESCO" a la que el mismo "marco reglamentario" ofrece protección.

5. Examen de las propuestas individuales de modificación de los estatutos.

Una vez definido el significado de las disposiciones en cuestión, es posible ahora identificar en qué límites y con qué objetivos la CNIU puede pedir legítimamente a la FICLU que cambie su estatuto. También es posible evaluar cuáles de las modificaciones de los Estatutos que han sido expresamente solicitadas a la FICLU por la CNIU para adaptar dichos Estatutos a las exigencias del "Marco reglamentario" son -dentro de los límites indicados anteriormente- necesarias, apropiadas o razonables, y las que por el contrario no son necesarias o incluso son contrarias al espíritu y la letra de dicho "Marco reglamentario".

Asimismo, es posible evaluar la compatibilidad con el mismo "Marco reglamentario" de las propuestas de enmienda preparadas por la Junta Ejecutiva de la Federación Nacional, que he llevado a cabo. A veces estas propuestas coinciden perfectamente con las presentadas por la CNIU. A veces divergen parcialmente con ellas o las complementan. A veces las propuestas de la CNIU no son aceptadas.

Con respecto a todos los casos que se examinarán, hay que tener en cuenta que -como ya se ha dicho varias veces- la facultad de modificar los estatutos de una asociación es una facultad que pertenece, con plena autonomía, a la propia asociación. Por consiguiente, toda limitación de esta facultad debe entenderse en el sentido de una autolimitación destinada a la consecución de un objetivo que la asociación se propone alcanzar (en este caso, el logro del

objetivo de seguir utilizando en Italia el nombre, el acrónimo y el logotipo bajo licencia de la UNESCO). El debate continuará con un análisis de las propuestas de revisión de los Estatutos, artículo por artículo.

Artículo 1

La CNIU requiere que se añada un párrafo al artículo 1, que diga que la FICLU "establecida bajo los auspicios y con la autorización de la Asamblea de la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO".

El Consejo Ejecutivo de la Federación Nacional propone que se prefiera esta redacción: la FICLU "funciona bajo la **égida** de la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO, que autoriza la utilización del nombre, el acrónimo y el logotipo".

La segunda formulación parece ser más correcta en todos los aspectos. Es el único que puede mantener juntos los requisitos de "conformidad" expresados en el artículo 6 del "Marco reglamentario" y los más estrictos requisitos constitucionales para garantizar la libertad de asociación.

En primer lugar, cabe señalar que la CISL no puede ser sustituida por la autorización de la CNIU, por la simple razón de que la FICLU es una asociación ya creada en 1979, que por lo tanto deriva su legitimidad jurídica de los estatutos establecidos en 1979 de conformidad con el artículo 13 del Código Civil. Como libre asociación protegida por el artículo 18 de la Constitución, no puede ser condicionada en su existencia (y en su supervivencia) por una autorización (posterior). Tal afirmación, por las razones ampliamente ilustradas anteriormente, sería radicalmente contraria a la ley.

Lo que puede afirmarse legítimamente sobre la base de lo establecido en el artículo 6.1 del "Marco reglamentario" es que esta libre asociación, si pretende seguir utilizando el nombre, el acrónimo y el logotipo "UNESCO", debe proseguir sus actividades bajo los auspicios de la CNIU mencionada. Esta autolimitación ejercida espontáneamente de sus derechos y prerrogativas garantizados constitucionalmente que corresponden a la autorización de la CNIU no concierne, la existencia de la asociación (sobre la cual la CNIU claramente no tiene poder), sólo lo tiene sobre el uso del nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO.

En este sentido, la redacción propuesta por la Junta Ejecutiva de la Federación Nacional parece más acorde con la letra y el espíritu del "Marco reglamentario", así como con los principios constitucionales mencionados anteriormente.

Artículo 3

La CNIU exige, de conformidad con las disposiciones del "Marco reglamentario" relativo a la utilización del nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO, la introducción de una nueva disposición, según la cual "El nombre, el acrónimo y el logotipo se establecerán de conformidad con las disposiciones de la UNESCO". Además, "la Comisión Nacional Italiana para la UNESCO verificará el uso correcto del nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO utilizados por la Federación, y se asegurará de que la Federación no sea objeto de abuso o mal uso por parte de sus miembros o de terceros".

En cuanto a la primera de estas tres disposiciones, creo que es una especificación

necesaria. El texto actual del Estatuto identifica en la misma FICLU al titular del derecho reservado para el uso del nombre, acrónimo y logotipo. Esto -por las razones explicadas anteriormente- no parece correcto: de hecho, corresponde a la UNESCO ser la "propietaria" de estos instrumentos y conceder "una licencia" a los clubes y federaciones individuales a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones. La nueva redacción permite aclarar mejor la correcta relación entre los distintos sujetos en el uso del nombre, el acrónimo y el logotipo y regular los techos recíprocos en armonía con lo establecido al respecto en el "Marco reglamentario".

Lo que parece ser jurídicamente incorrecto desde el punto de vista "topográfico" es la introducción, en los estatutos de la FICLU, de una disposición adicional que otorga a la CNIU la facultad de "verificar" el uso correcto de esos instrumentos. La CNIU ciertamente tiene este poder, pero lo tiene en base a una fuente diferente. Son las mismas disposiciones adoptadas en virtud del Convención de Londres las que confieren esta facultad a la CNIU (a partir del Decreto Ministerial Nº 4195 de 24 de mayo de 2007 que, en su artículo 2, dice lo siguiente: confiere expresamente a la CNIU la tarea de desempeñar "en el territorio nacional todas las funciones que le sean encomendadas o delegadas por la UNESCO", y por lo tanto las que se derivan del "Marco reglamentario" para el control del uso adecuado del nombre, el acrónimo y el logotipo).

Por otra parte, los estatutos de la FICLU constituyen la base de la autonomía asociativa de la propia FICLU, y no tiene sentido incluir en los estatutos una disposición que confiera poderes de control a una entidad pública externa. Esta facultad existe porque una fuente de la ley la prevé y la asigna, y evidentemente no puede derivarse de las normas del estatuto de una asociación privada, cuya única función es regular las facultades e instrumentos de organización interna que pertenecen a dicha asociación privada.

Desde esta perspectiva, la afirmación de que los estatutos de la FICLU contienen tal disposición constituye una violación de la libertad de asociación.

Como se ha señalado anteriormente (véase el punto 3), cualquier limitación de la autonomía estatutaria (es decir, cualquier "interferencia" pública en el ejercicio de la facultad de autoorganización de una asociación) sólo puede justificarse si tiene por objeto aplicar otras disposiciones constitucionales específicas. Claramente no es este el caso.

En cuanto al "Marco reglamentario", y también desde la perspectiva de la "autolimitación" a la que se ha hecho referencia en varias ocasiones, no está nada claro para qué podría servir el "sacrificio" de la autonomía estatutaria que se pide aquí. La CNIU es perfectamente capaz de ejercer su poder de control sobre el uso correcto de su nombre, acrónimo y logotipo, sin necesidad de "imponer" el cambio estatutario solicitado, que se manifiesta así -también perfectamente innecesario para este fin- como una violación excesiva y desproporcionada de la autonomía estatutaria, que es, como se ha mencionado, la expresión y protección de la libertad de asociación constitucionalmente garantizada.

Artículo 4

La CNIU requiere la enmienda del párrafo 1 c) con respecto a la actividad de promover la formación de nuevos clubes y proporcionarles capacitación. La solicitud se basa evidentemente en la observación de que la competencia directa para la "acreditación" de

nuevos clubes ha sido atribuida por el "Marco reglamentario" a las Comisiones Nacionales (véase en particular el artículo 4.2).

Por lo tanto, esto no sería responsabilidad de cada una de las Federaciones Nacionales, sino que ahora sería responsabilidad directa de las Comisiones Nacionales. A tal fin, se propone especificar que la FICLU "apoyará, si es necesario, a la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO en la formación de los candidatos a la creación de un nuevo Club UNESCO durante el período de prueba, colaborará con los Clubes UNESCO en la redacción de sus programas e informes anuales y garantizará la coordinación de las actividades de los Clubes de acuerdo con la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO".

De hecho, cabe señalar que, sobre la base de lo establecido por el artículo 4, 2 del "Marco reglamentario" mencionado, todas las actividades generadas para la "acreditación" de nuevos clubes (cualquiera que sea el significado de esta expresión elíptica) parecen caer bajo la responsabilidad de las Comisiones Nacionales. Sin embargo, esto no excluye que las Federaciones, y en lo que respecta a la FICLU, tengan las aptitudes, la experiencia, las calificaciones y las relaciones que las convierten en operadores altamente calificados para ayudar, si es necesario, a las Comisiones Nacionales de acuerdo con su misión. Por esta razón, la redacción alternativa de la disposición propuesta por el Consejo Nacional de Administración me parece bastante razonable y en consonancia con lo que se afirma generalmente en el "Marco reglamentario" (en particular el artículo 6.1).

Dispone que "una Federación, de conformidad con el marco reglamentario de la UNESCO, ejercerá, entre otras, las siguientes funciones : - ofrece orientación, asesoramiento y guía para el logro de los objetivos de la estrategia de asociación; - ofrece asistencia a la Comisión Nacional en el desempeño de sus tareas relacionadas con la asistencia a los clubes y la coordinación entre ellos; - ofrece apoyo a la Comisión Nacional en la actividad de capacitación preparatoria para el establecimiento de cualquier nuevo club; - ofrece asistencia para facilitar la acreditación ante la CNIU; garantiza la formación previa y permanente de sus miembros; - informa a la Comisión Nacional de toda violación de los compromisos derivados del marco reglamentario que puedan cometer sus miembros; - fomenta los contactos, las actividades conjuntas y la colaboración entre los miembros".

Con esta redacción, el Estatuto no se limita a la posibilidad de asistencia a la CNIU "a petición / bajo demanda" en el ejercicio de las actividades preparatorias para la apertura de nuevos clubes, sino que "se toma en serio" y refuerza el papel general que el "Marco reglamentario" confía a las federaciones nacionales, estableciendo que la FICLU no sólo se pone a disposición de forma independiente -de acuerdo con las prerrogativas de la CNIU-, para prestar asistencia y asesoramiento en relación con la actividad general de los clubes, pero sobre todo para ofrecerse a la misma CNIU como interlocutor privilegiado, poniendo a su disposición su experiencia y recursos en el cumplimiento de las tareas encomendadas al citado organismo público. De este modo, se especifican mejor los objetivos que el propio "Marco reglamentario" identifica y ofrece un mejor servicio general para la plena consecución de los objetivos de la UNESCO. Al mismo tiempo, la FICLU manifiesta y realiza su vocación asociativa autónoma, ofreciendo espontáneamente su actividad para perseguir los objetivos indicados en el propio Estatuto.

Artículo 7

En relación con el artículo 7, la CNIU exige la supresión de las disposiciones estatutarias que rigen actualmente una serie de relaciones entre la FICLU y los comités de promoción de nuevos clubes. Estas disposiciones (véanse los actuales párrafos 3, 4, 6, 7 y 8) establecen las modalidades de evaluación del curso de formación, la designación de tutores que acompañarán al curso y el alcance de las funciones que se les encomienden, el número de clubes que pueden constituirse en un mismo territorio y los procedimientos que deben seguirse para que un club se convierta en un "Centro para la UNESCO". La solicitud de supresión de las normas mencionadas puede considerarse, en efecto, si se entiende, como la anulación de una "restricción" de procedimiento a la posibilidad de establecer nuevos clubes o centros para la UNESCO, de conformidad con las facultades que el "Marco reglamentario" confiere a la CNIU. Por lo tanto, esta propuesta -aún con miras a una "autolimitación" de las facultades que la FICLU puede decidir libremente asumir para cumplir plenamente las disposiciones del "Marco reglamentario" mencionado anteriormente- puede ser aceptada. Lo que puede preverse legítimamente en el Estatuto, y no puede negarse a la asociación sin infringir una de sus prerrogativas constitucionalmente protegidas, es la facultad de identificar con absoluta autonomía las condiciones que deben cumplir los solicitantes de ingreso en la FICLU para ser admitidos como simpatizantes. Por esta razón, el Consejo Nacional de Administración ha propuesto la introducción de una disposición según la cual "*la FICLU se ocupará de la formación de los aspirantes a miembros según las normas y procedimientos establecidos por su propio reglamento*". En su calidad de asociación libre, la FICLU tiene el derecho, garantizado constitucionalmente, de establecer, en sus estatutos o en los demás instrumentos jurídicos de su actuación (como uno o varios reglamentos), las condiciones que deben cumplir los aspirantes a formar parte de la propia asociación.

Esta competencia, que es específica de la FICLU, obviamente no entra dentro de las facultades de supervisión de la CNIU.

Este último puede establecer legítimamente las condiciones y procedimientos necesarios para obtener la condición de "Club UNESCO" o "Asociación para la UNESCO". Por otra parte, no puede pretender regular los requisitos y métodos necesarios para obtener la condición de "miembro de la FICLU".

La FICLU es la titular de poder de identificar quién puede asumir la condición de miembro.

El "Marco reglamentario" no establece ni puede establecer nada específico a este respecto.

Absurdamente, junto con los Clubes y Asociaciones de la UNESCO que también son miembros de la FICLU (porque la FICLU habrá establecido que son elegibles para ser miembros), puede haber otros clubes y asociaciones de la UNESCO que, aunque hayan recibido la "acreditación" de la CNIU, no cumplan las condiciones (más estrictas) establecidas por los Estatutos (o el Reglamento) de la FICLU para ser miembros de esa Federación. La posibilidad de esa "doble vía" es además una consecuencia natural e inevitable del carácter asociativo de la FICLU: la CNIU tiene ciertamente la facultad de establecer, mediante su propio procedimiento de "acreditación", a la que las asociaciones privadas pueden "tener derecho" a utilizar el nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO. Por otra parte, no tiene la facultad de determinar qué asociaciones privadas pueden ser admitidas en la FICLU, la cual, como libre asociación, podría legítimamente establecer requisitos cada vez más estrictos a este respecto. La disposición que el Consejo Ejecutivo de la Federación Nacional propone en la introducción del artículo 7,

párrafo 2, es por tanto el ejercicio legítimo de un poder que se deriva directamente de la libertad de asociación establecida por el artículo 18 de la Constitución.

Artículo 9

Las propuestas de enmienda presentadas por la CNIU con respecto al artículo 9 reproducen los mismos problemas que ya se han discutido con respecto al artículo 7. En primer lugar, la CNIU exige que en el párrafo 1 a) se especifique que la disolución del club o asociación, de la que resulte la pérdida de la condición de miembro, será decidida por la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO.

Esta es una incoherencia obvia.

Tampoco entraré en el fondo del contenido literal de una disposición que parece dar a la CNIU el poder de disolver un club, es decir, de disolver una libre asociación entre ciudadanos. Como se ha explicado en detalle anteriormente, la CNIU podría a lo sumo retirar a esta asociación el derecho a utilizar el nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO, ¡y ciertamente no "disolver" nada deliberadamente! Estos ciudadanos podrían continuar con seguridad llevando a cabo, en la misma forma de asociación, las mismas actividades sociales y culturales que antes, sin cambiar ni una coma en su comportamiento. La única consecuencia de esa decisión sería la prohibición del uso de la "marca UNESCO" en el marco de las actividades mencionadas.

Más allá de lo absurdo de la redacción literal de la propuesta, el problema aquí se refiere a la relación entre la resolución de la CNIU y la pérdida de la cualidad de miembro de la FICLU. Hemos subrayado en varias ocasiones que la libertad de asociación garantizada por la Constitución incluye, entre otras cosas, el derecho de la asociación a prever autónomamente los casos de pérdida de la condición de miembro.

En resumen, la FICLU tiene todo el derecho de establecer, *cualquiera que sea la causa de la disolución del club o asociación*, que tal evento lleva automáticamente a la pérdida de la cualidad de miembro. La redacción propuesta por la CNIU tendría incluso consecuencias absurdas y manifiestamente inconstitucionales. En ausencia de una resolución formal de disolver el club por parte de la CNIU, el club permanecería formalmente vivo (y como miembro de la FICLU) incluso si todos sus miembros hubieran desaparecido entretanto, o hubieran decidido irse al extranjero, o dejar de participar en la vida de la asociación. Esto sería contrario al principio, repetido varias veces, de que la libertad de asociación incluye también el derecho a retirarse de una asociación en cualquier momento, así como el derecho -lógicamente ligado a él- de proclamar su disolución sin tener que esperar la autorización o resolución de un organismo público.

Mucho más acorde con la ley, así como con la lógica, es, por tanto, la redacción general que figura en la enmienda propuesta por el Consejo Ejecutivo de la Federación Nacional, según la cual se pierde la condición de miembro por "disolución de la asociación o del club", cualquiera que sea la causa del hecho.

Siempre con referencia al artículo 9, solicitamos la derogación de la disposición (párrafo 1 b)) que prevé la pérdida de la condición de miembro en caso de incumplimiento "de las obligaciones previstas en el artículo 8". El mismo razonamiento desarrollado anteriormente se

aplica en este caso.

Una asociación es libre de determinar cómo elige las causas de la pérdida de la cualidad de miembro. En cualquier caso, la simple lectura de las obligaciones establecidas por el artículo 8 es suficiente para comprender lo absurdo de la reclamación. ¿Por qué se le debe prohibir a la FICLU pronunciarse sobre la pérdida de la de la cualidad de miembro de un club que no ha pagado sus cuotas a la FICLU? ¿O para un club que no ha adoptado una constitución conforme al "Marco reglamentario" de la UNESCO? ¿O para un club que no participa en la vida de la asociación? ¿O para un club que no produce un informe anual de sus actividades? ¿O para un club que no comunica y actualiza el número de miembros y las posiciones sociales?

En todos estos casos, se trata de normas mínimas que cada asociación tiene todo el derecho de atribuirse y de ejercer y de las que puede disponer libremente. Tampoco se puede objetar que esas normas entren en conflicto con el "Marco reglamentario". De hecho, no hay ninguna indicación en esta última de las normas que rigen la exclusión de los miembros de las federaciones nacionales. Tampoco parece que se haya violado ninguna otra disposición del "Marco reglamentario" por el mantenimiento de esta disposición. Por el contrario, las causas de exclusión mencionadas anteriormente son funcionales para fomentar y poner en práctica la participación activa y efectiva de los miembros en la vida de la asociación y, por la misma razón, la promoción del mandato y los objetivos de la UNESCO y su aplicación en la vida cotidiana), "aumentando la notoriedad de la Organización y apoyando su misión, sus prioridades y su programa". Todos los objetivos y propuestas se enuncian expresamente en el mencionado "Marco reglamentario" (véanse los artículos 1 y 2).

Ya se ha señalado anteriormente que cualquier sacrificio impuesto a la libertad de asociación, incluso bajo la forma de "autolimitación", debe apoyarse en el razonamiento, que aquí, sin embargo, está completamente fuera del alcance de este procedimiento. Por consiguiente, la propuesta del Consejo Ejecutivo de la Federación Nacional de no proceder a la derogación del apartado b) del párrafo 1 del artículo 9, en lo que respecta a la referencia a la violación del artículo 8 como causa de pérdida de la condición de miembro, se considera totalmente correcta y conforme con el "Marco reglamentario".

En su lugar, de conformidad con los poderes conferidos a la CNIU, aparece la propuesta de incorporar la letra d del párrafo 1 del artículo 9, relativa a la pérdida de la condición de miembro en caso de que se demuestre el uso indebido del emblema y de cualquier signo oficial conexo "si la Comisión lo establece e informa de ello al equipo nacional italiano de la UNESCO". Esta disposición parece estar en consonancia con las misiones encomendadas a la CNIU por el "Marco reglamentario" en lo que respecta al control del uso adecuado del nombre, el acrónimo y el logotipo. Como alternativa a la simple derogación, sugerida por la CNIU, de la disposición del párrafo 1 e del artículo 9, el Consejo Ejecutivo de la Federación Nacional propone que se incluya una nueva disposición que establezca la pérdida de la condición de miembro en caso de "violación de las normas de cooperación leal entre los miembros o de adopción de comportamientos y prácticas contrarios a los propósitos y principios de la UNESCO o a su marco reglamentario".

Esta disposición no sólo se ajusta plenamente al mencionado "Marco reglamentario", cuya eficacia y carácter normativo se refuerzan y defienden, sino que también se ajusta plenamente a las normas constitucionales sobre la libertad de asociación, de las que también

se deriva la existencia del pleno derecho de la asociación a determinar los requisitos específicos de "buena reputación" que deben cumplirse para mantener la condición de miembro.

Artículo 11

La CNIU pide la derogación de la referencia a los "comités de promoción" en los párrafos 3 y 16. La solicitud se justifica por la necesidad de que los "comités de promoción" de un club aún no constituido no participen (ya) en la Asamblea de la FICLU (como se prevé en los Estatutos actualmente en vigor), ya que, según el artículo 4 del "Marco reglamentario", la competencia y la responsabilidad de la supuesta "acreditación" de un club o asociación de la UNESCO es de la CNIU, y no la de la FICLU.

La alegación no parece ser irrazonable en sí misma. Además, cabe señalar que, según una interpretación de los ámbitos de libertad y autonomía garantizados a la FICLU que no infringe el marco de referencia constitucional, si, por una parte, se puede solicitar legítimamente que un "comité de promoción" aún no constituido como asociación no pueda participar en la Asamblea de la Federación (que, en efecto sólo admite como miembros las asociaciones ya constituidas), no puede, en cambio, aceptar que todos los clubes y asociaciones de la UNESCO, por el mero hecho de estar "acreditados" por la CNIU, sean admitidos automáticamente por la FICLU como miembros de ésta.

Esta cuestión merece una mayor consideración. La libertad de asociación también incluye el derecho de la asociación a no admitir entre sus miembros a personas que no cumplan las condiciones estatutarias (independientemente de que dichas personas hayan sido "acreditadas" y se les haya dado el nombre de "Club UNESCO" por un organismo público reconocido por la UNESCO).

Como ya se ha mencionado en relación con el artículo 7, cada asociación tiene la facultad exclusiva, garantizada por la Constitución, de reglamentar en sus estatutos los requisitos y procedimientos necesarios para convertirse en "miembro" de su asociación.

La FICLU - como ya se ha señalado - es una asociación privada, y no un órgano instrumental del Ministerio de Asuntos Exteriores. Administra a sus miembros según sus propias decisiones y no las de otros. Por consiguiente, además de los Clubes y Asociaciones de la UNESCO que también son miembros de la FICLU, puede haber otros Clubes y Asociaciones de la UNESCO que, aunque hayan recibido la "acreditación" de la CNIU, no cumplan las condiciones establecidas por los Estatutos (o por el reglamento) de la FICLU para ser admitidos en esa Federación.

Repito: la facultad atribuida por el "Marco reglamentario" a la CNIU se refiere a la autorización de utilizar el nombre del emblema y el acrónimo "UNESCO", y no a la autorización de adquirir la condición de miembro de la FICLU. La posibilidad de una "doble vía", desde este punto de vista, es la expresión natural de los principios derivados del carácter asociativo de la FICLU y de las garantías constitucionales que lleva aparejadas.

En consecuencia, parece preferible responder a todos los principios jurídicos así reconstruidos mediante una formulación del párrafo 8 del artículo 11, que permite la participación con derecho de voto en la Asamblea General de la FICLU de un miembro en regla con las

obligaciones del artículo 8, o su delegado. Por la misma razón, parece que la redacción del párrafo 16, que limita la candidatura al cargo de Consejero Nacional a quienes hayan estado "*inscritos como miembros durante tres años civiles por lo menos*", parece más respetuosa de este conjunto de principios.

En términos generales, conviene substituir, siempre que sea posible, el término "miembros" -más general pero por esta razón más completo- por otros que parezcan supeditar formalmente la asunción de la condición de miembro a una "autorización previa" de una administración pública, un organismo público u otra entidad pública cualificada.

Artículo 13

La solicitud de derogación del actual párrafo 14, que regula ciertas actividades propicias a la transformación de "comités de promoción" en "clubes", parece estar en consonancia con lo que ya se ha señalado en varias ocasiones con respecto a las competencias reconocidas por el "Marco reglamentario" a la CNIU para la "acreditación". Como tal, no supone ninguna violación de los derechos de adhesión garantizados a la FICLU.

Artículo 21

Como se indica en el punto 3, el momento de la "disolución" de una asociación, así como el momento de la retirada de un miembro individual, está respaldado por garantías constitucionales específicas. Así como las asociaciones no están sujetas a autorización previa (salvo en los casos excepcionales ampliamente mencionados), no pueden ser disueltas por una acción unilateral de una autoridad pública.

La garantía constitucional de la libertad de asociación incluye también el derecho de la asociación a existir hasta que sus miembros decidan, con total independencia, disolverla de acuerdo con las disposiciones identificadas en el Estatuto, o por lo menos hasta que - como lo exige la ley (véase el Artículo 27 c.c., también aplicable a las asociaciones no reconocidas) - "el objetivo se ha alcanzado o se ha hecho imposible". En el caso que nos ocupa, por ejemplo, cuando la retirada simultánea de todos los miembros de la asociación ha llevado a la desaparición de la práctica operativa de la FICLU.

A este respecto, la solicitud de incorporación del artículo 21 ("La disolución de la Federación podrá también ser ordenada por la Comisión Nacional Italiana de cooperación con la UNESCO en caso de graves violaciones de los principios fundacionales de la UNESCO y de la utilización del nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO"), parece ser perjudicial para el marco constitucional.

Además, parece que está totalmente fuera del alcance de las normas contenidas en el "Marco reglamentario" de la UNESCO. La fórmula contenida en el artículo 6.1 de este último, como se ha mencionado varias veces, debe entenderse, para no entrar en conflicto irremediablemente con las garantías constitucionales de libertad de asociación antes mencionadas, en el sentido de que "bajo los auspicios y con la autorización" de la CNIU, debe regularse el uso del nombre y el acrónimo de la UNESCO.

Esto significa, en particular, que, en virtud de las facultades de control y autorización de la CNIU, ésta puede, en caso de "*graves violaciones de los principios fundacionales de la UNESCO y de la utilización del nombre, el acrónimo y el logotipo de la UNESCO*", retirar a la FICLU la

utilización de esos instrumentos. Por otra parte, no podrá decidir sobre la disolución de la asociación como tal, ya que -como ya se ha mencionado- las garantías constitucionales de la libertad de asociación incluyen precisamente la prohibición de la disolución "heterónoma" (excluyendo los casos en los que la propia Constitución lo permite expresamente: son los casos ya mencionados de asociaciones criminales, asociaciones secretas, asociaciones que persiguen, incluso indirectamente, fines políticos a través de una organización de carácter militar).

En conclusión, la petición de introducir una causa tan heterogénea para la disolución de la FICLU, así como la de no encontrar justificación en el "Marco reglamentario" de la UNESCO (que no lo prevé ni expresa ni implícitamente), sería gravemente perjudicial para los principios constitucionales mencionados.

La comparación entre las enmiendas estatutarias propuestas solicitadas por la CNIU y las preparadas por el Consejo Nacional de Administración para la Asamblea extraordinaria de la FICLU, que deberá proceder a su aprobación, muestra finalmente un marco muy claro. Ambos deben tratar dialécticamente con las normas obligatorias, previstas en la Constitución, que rigen la libertad de asociación, y no sólo con las disposiciones de lo que se conoce como "Marco reglamentario" de la UNESCO.

A partir del análisis preciso de las distintas propuestas de revisión, creo que puedo concluir, sobre la base de lo expuesto en las páginas anteriores, que las propuestas elaboradas por el Consejo Nacional de Administración que se han expuesto permiten a la Federación responder plenamente a la necesidad de adaptarse a las decisiones adoptadas por la UNESCO en 2017, a la luz del "Marco reglamentario".

Al mismo tiempo, las enmiendas propuestas por el Consejo Nacional de Administración responden también a la necesidad de defender, de conformidad con el "Marco reglamentario" antes mencionado, los principios generales de la libertad de asociación, respaldados por una garantía constitucional, y de perseguir el objetivo asegurando que los miembros de la FICLU ejerzan plenamente sus derechos.

Quedo a su disposición para cualquier aclaración o para profundizar e integrar aspectos que pudieran haber permanecido total o parcialmente oscuros.

Turín, 6 de octubre de 2018