

DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Ratifica della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali

Rapporto esplicativo

dicembre 2006

Compendio

La Svizzera dovrebbe ratificare la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, approvata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 20 ottobre 2005. La Convenzione crea una base di diritto internazionale vincolante che abilita tutti gli Stati ad avere una propria politica culturale.

Contesto

L'accelerazione del processo di globalizzazione ha indotto gli Stati membri dell'UNESCO a considerare la questione della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali, conformemente al mandato dell'organizzazione, che è di garantire agli Stati membri "l'indipendenza, l'integrità e la feconda diversità delle loro culture".¹ Le discussioni svolte in merito dagli Stati membri si sono concluse con l'approvazione, il 20 ottobre 2005, della *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* [Convenzione].

Questo avvenimento rappresenta un passo decisivo nella politica culturale internazionale. La Convenzione colma una lacuna del diritto internazionale mettendo d'ora in poi a disposizione uno strumento che riconosce la specificità delle attività, dei beni e dei servizi culturali in quanto portatori d'identità, di valori e di significato. Essa conferma inoltre il diritto sovrano degli Stati di adottare e attuare politiche culturali proprie e fa della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali uno degli assi portanti della politica di cooperazione internazionale.

Il principio della pluralità culturale è fondamentale per la Svizzera: la sovranità dei Cantoni in materia culturale e la coesistenza di lingue e culture differenti ne sono un'espressione tangibile. La pluralità culturale è parte integrante della nostra concezione dello Stato ed è ancorata nella Costituzione federale (art. 2 cpv. 2). Per questa ragione, la Svizzera ha sostenuto fin dall'inizio il processo d'elaborazione della Convenzione, partecipando attivamente ai lavori. In occasione della 33^a Conferenza generale dell'UNESCO, la Svizzera si è espressa chiaramente a favore dell'approvazione della Convenzione.

Contenuto

L'obiettivo di quest'ultima consiste nel proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali e nel garantire il riconoscimento del diritto di tutti gli Stati di prendere disposizioni in tal senso. La nozione di "diversità culturale" rimanda alla moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi sociali e delle società si esprimono. La Convenzione verte segnatamente sulle questioni relative alla promozione e alla diffusione della cultura. Il principio della diversità dei media e del servizio pubblico di radiodiffusione è stabilito chiaramente dalla Convenzione, che riconosce espressamente il ruolo fondamentale della società civile nella protezione e nella promozione della diversità delle espressioni culturali. Per quanto concerne le relazioni con gli altri strumenti internazionali, la Convenzione precisa chiaramente che le sue disposizioni sono complementari alle norme internazionali e non subordinate.

¹ Atto costitutivo dell'UNESCO, art. 1 n. 3.

Con la ratifica della Convenzione, la Svizzera avrà la possibilità di adempiere il proprio mandato costituzionale richiamandosi ai principi riconosciuti in uno strumento internazionale. L'accordo sosterrà la specificità della politica culturale svizzera, che incoraggia attivamente gli scambi culturali e mira a garantire un'offerta variata e di qualità. La Convenzione rappresenta infine una garanzia per il nostro sistema federalista di ripartizione delle competenze in ambito culturale, dal momento che offre un riconoscimento sul piano internazionale alle politiche attuate dai Cantoni nella definizione e nella promozione delle espressioni culturali.

La ratifica e l'attuazione della Convenzione non richiederanno alcuna modifica legislativa e la sua applicazione non comporterà compiti supplementari né per la Confederazione né per i Cantoni né per i Comuni.

Indice

1	Punti essenziali del trattato	5
1.1	Contesto	5
1.1.1	L'importanza della diversità delle espressioni culturali	5
1.1.2	La minaccia imminente sulla diversità delle espressioni culturali	5
1.1.3	La necessità di uno strumento internazionale che permetta di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali	6
1.2	Riassunto della Convenzione	6
1.2.1	Obiettivo	6
1.2.2	Natura giuridica	7
1.2.3	Campo di applicazione	7
1.3	Cronologia dei lavori	8
1.3.1	Antefatti	8
1.3.2	Rete internazionale di politica culturale	8
1.3.3	UNESCO	9
1.3.4	Principali posizioni a livello internazionale	10
1.3.5	Posizione della Svizzera	11
1.4	Apprezzamento	12
1.4.1	Interesse della Convenzione a livello internazionale	12
1.4.2	Interesse della Convenzione per la Svizzera	13
1.5	Attuazione degli obblighi della Convenzione in Svizzera	14
1.5.1	Competenza	14
1.5.2	Basi legali e pratica attuale a livello federale	15
2	Commento ai singoli articoli del trattato	19
3	Conseguenze	24
3.1	Conseguenze per la Confederazione	24
3.2	Conseguenze per i Cantoni e i Comuni	24
3.3	Conseguenze economiche	24
3.4	Altre conseguenze: il ruolo della società civile	25
4	Aspetti giuridici	26
4.1	Procedura di approvazione	26
4.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	26

1 Punti essenziali del trattato

1.1 Contesto

1.1.1 L'importanza della diversità delle espressioni culturali

La nozione di "diversità culturale" si riferisce alla diversità delle espressioni e delle creazioni umane. La protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali mirano ad offrire ad ogni cultura la possibilità di produrre e diffondere le proprie opere e di avere accesso a quelle del maggior numero possibile di altre culture. In questo contesto, la promozione dello scambio intenso ed equilibrato di beni e servizi culturali e audiovisivi e la garanzia della pluralità dei media hanno un ruolo fondamentale.

Come sottolinea espressamente l'UNESCO, la diversità delle espressioni culturali costituisce la base del patrimonio culturale dell'umanità: "Come fonte di scambio, innovazione e creatività, la diversità culturale è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura. In questo senso, è il patrimonio comune dell'umanità e dovrebbe essere riconosciuta e affermata per il bene delle generazioni presenti e future".² Ogni creazione affonda le sue radici nella tradizione culturale e si sviluppa a contatto con altre culture. Pertanto, questo patrimonio di espressioni culturali che prosperano in un perpetuo ciclo di rinascita e arricchimento reciproco deve essere conservato in tutte le sue forme, valorizzato e trasmesso al fine di alimentare la creatività in tutta la sua diversità.³

Per favorire la creazione artistica è dunque necessario promuovere la circolazione delle idee e delle opere, attuando politiche culturali volte a garantire a tutte le culture la possibilità di produrre e diffondere le proprie opere a livello locale, regionale e mondiale. È soprattutto identificandosi con la propria cultura che si contribuisce alla costituzione della propria identità.

1.1.2 La minaccia imminente sulla diversità delle espressioni culturali

Lo sviluppo e la liberalizzazione degli scambi internazionali come pure i progressi nel campo delle nuove tecnologie offrono alle varie comunità culturali nuove possibilità di scambio e di comprensione reciproca. L'apertura dei mercati apre in particolare nuovi sbocchi per i creatori e permette di ridurre i costi di produzione o di diffondere su più ampia scala beni e servizi culturali e audiovisivi. Motori di innovazione e di prosperità economica, queste nuove possibilità oggi non possono tuttavia essere pienamente sfruttate da tutte le comunità culturali. Il quadro economico, da solo, non permette dunque di raggiungere l'obiettivo di favorire gli scambi.

A livello internazionale si constata infatti una mancanza di equilibrio nei flussi e negli scambi culturali che determina una tendenza sempre più marcata all'uniformazione dei contenuti. Alcuni Paesi vedono precluso l'accesso dei propri beni e servizi culturali al mercato soprattutto a causa dell'assenza di politiche appropriate, di misure di incentivazione per i creatori, dell'insufficienza di investimenti e dell'assenza di meccanismi di promozione. La pluralità dell'offerta culturale sul loro mercato interno è pertanto limitata a causa di prodotti culturali stranieri convenienti.

² Dichiarazione universale dell'UNESCO 2001, art. 1. Il parallelismo tra biodiversità e diversità culturale è stato sottolineato per la prima volta nel rapporto "Notre diversité créatrice" (Parigi 1995, p. 206 segg.) della Commissione mondiale sulla cultura e lo sviluppo, istituita nel 1992 dalle Nazioni Unite e dall'UNESCO. Questo rapporto è stato di fondamentale importanza per l'introduzione del concetto della "diversità culturale" quale fonte di progresso e creatività.

³ Cfr. Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO, art. 7.

Per attenuare gli squilibri commerciali e le distorsioni del mercato gli Stati hanno la possibilità di attuare politiche di sostegno alla cultura. Per ristabilire l'equilibrio in seguito all'ingresso, ritenuto eccessivo, di prodotti culturali stranieri sul loro territorio, i governi hanno preso diverse misure per regolarne l'importazione o per favorire e garantire la produzione interna (quote di diffusione, disposizioni e misure fiscali specifiche, sussidi diretti e indiretti, norme sulla proprietà ecc.). L'instaurazione e lo sviluppo di un quadro normativo che mira a favorire la liberalizzazione del commercio mondiale tendono ad allentare, se non addirittura a rimettere in causa, le misure prese in passato a sostegno della cultura.

1.1.3 La necessità di uno strumento internazionale che permetta di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali

Al fine di garantire la diversità dell'offerta culturale occorre dare a tutte le culture la possibilità di far sentire la propria voce nel contesto della globalizzazione mediante una politica di sostegno e di promozione. Per questa ragione e al fine di migliorare l'equilibrio tra le politiche commerciali e quelle culturali è indispensabile che il principio della specificità dei beni e dei servizi culturali sia sancito dal diritto internazionale e che sia riconosciuto il diritto sovrano degli Stati di adottare provvedimenti per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio.

La protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali sono una questione che interessa l'intera comunità internazionale. Per garantire una politica efficace in quest'ambito è indispensabile un'azione concertata della comunità internazionale. Questa ha avuto luogo e si è tradotta nell'elaborazione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante, la Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005.

La Convenzione dovrebbe garantire la conciliazione tra le strutture del sistema commerciale internazionale e gli obiettivi culturali, permettendo così di affrontare le sfide politiche non solo in ambito culturale ma anche nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo e della promozione della pace (cfr. n. 1.4.1). Essa sancisce il diritto delle Parti contraenti di conservare o attuare politiche culturali nazionali a sostegno della creazione, della produzione e della circolazione (diffusione, distribuzione, accesso) di attività, beni e servizi culturali. La Convenzione sarà pertanto un punto di riferimento per la conduzione di politiche culturali sia a livello nazionale che internazionale.

1.2 Riassunto della Convenzione

1.2.1 Obiettivo

L'obiettivo principale della Convenzione consiste nell'affermare l'importanza della diversità delle espressioni culturali e nel confermare il diritto sovrano degli Stati di proteggerla e promuoverla. Essa intende inoltre incoraggiare le Parti contraenti a sviluppare la cooperazione internazionale in questo ambito.

I suoi elementi fondamentali sono:

- il riconoscimento a livello internazionale della natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali in quanto portatori d'identità, di valori e di significato nonché vettori essenziali di diffusione delle opere artistiche (portatrici d'identità, di valori e di significato);
- il diritto sovrano degli Stati di adottare, in un'ottica culturale, politiche e misure volte a promuovere e a proteggere la diversità delle espressioni culturali, compresa la diversità dei media;
- il ruolo fondamentale della diversità delle espressioni culturali quale fattore di sviluppo sostenibile, in particolare nei paesi in via di sviluppo;
- la necessità di collocare la diversità delle espressioni culturali all'interno dell'ordine giuridico internazionale, garantendo la parità tra la Convenzione e gli altri strumenti internazionali (sostegno reciproco, complementarità, non subordinazione).

Lo scopo della Convenzione consiste nel rafforzare a livello internazionale il ruolo della diversità culturale quale obiettivo di una politica statale. Essa rappresenta uno strumento internazionale vincolante che stabilisce diritti e obblighi delle Parti contraenti. Nell'ordinamento giuridico della comunità internazionale la protezione della diversità delle espressioni culturali avrà dunque lo stesso grado di importanza della protezione degli interessi economici. La Convenzione non si prefigge pertanto unicamente di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali, ma anche di garantire il riconoscimento del diritto di tutti gli Stati di prendere disposizioni in tal senso. Si tratta in particolare di disciplinare le questioni relative alla promozione e alla diffusione della cultura. Nella Convenzione è inoltre stato inserito, in parte su iniziativa della Svizzera, il principio della diversità dei media e del servizio pubblico di radiodiffusione. Infine è stata riconosciuta esplicitamente la fondamentale importanza della società civile (ONG, media ecc.) per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.

1.2.2 Natura giuridica

Dal momento che i destinatari della Convenzione sono gli Stati contraenti (organi legislativi ed esecutivi), essa non prevede né diritti né obblighi per i privati. La Convenzione è un trattato internazionale non applicabile direttamente. Ogni Stato contraente si impegna ad attuare proprie misure e un proprio ordinamento giuridico interno d'applicazione "in considerazione delle circostanze ed esigenze intrinseche" (art. 6 n. 1). Questo significa che, pur avendo in generale carattere obbligatorio, i principi enunciati dalla Convenzione lasciano agli Stati un largo margine d'apprezzamento quanto alla loro attuazione. Gli Stati membri si prefiggono degli obiettivi per soddisfare questi principi, ma si riservano il diritto di raggiungerli in modo autonomo adottando i metodi più conformi alla loro legislazione e alle loro particolarità nazionali.

1.2.3 Campo di applicazione

La Convenzione si applica alle politiche e alle misure adottate dalle Parti contraenti nell'ambito della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali.

1.3 Cronologia dei lavori⁴

1.3.1 Antefatti

Fino agli anni Novanta, i dibattiti legati alla questione della tutela della diversità delle espressioni culturali di fronte alla pressione esercitata dalla globalizzazione dell'economia e dalla liberalizzazione degli scambi commerciali si svolgevano quasi esclusivamente nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali. Alcuni governi hanno ritenuto che il diritto commerciale internazionale stesse progressivamente limitando la loro facoltà di influenzare la propria economia culturale. La tensione che ha cominciato ad affiorare dopo la conclusione dell'Uruguay Round, nel 1994, ha raggiunto l'apice durante i negoziati relativi ad un progetto di Accordo multilaterale sugli investimenti (AMI), tenutisi tra il 1995 e il 1998 in seno all' Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Il fallimento delle trattative sull'AMI, avvenuto nel 1998 dopo che la Francia non era riuscita a raccogliere il consenso della maggioranza dei Paesi sul suo progetto di una clausola relativa all'"eccezione culturale", aveva messo in evidenza che le organizzazioni a carattere commerciale non sono il luogo adatto per promuovere gli scambi nel rispetto della diversità delle espressioni culturali e che solo una convenzione internazionale che sancisse i principi della diversità culturale era in grado di garantire il rispetto di questi ultimi nel quadro delle politiche commerciali.⁵

Attualmente, la promozione e la protezione della diversità delle espressioni culturali sono tra le principali preoccupazioni della politica culturale a livello internazionale, come testimoniano le numerose dichiarazioni approvate fino ad oggi da varie organizzazioni internazionali:

- Consiglio d'Europa: Dichiarazione sulla diversità culturale, approvata il 7 dicembre 2000;
- Vertice della Francofonia: Dichiarazione di Cotonou, approvata il 15 giugno 2001; Dichiarazione di Beirut, approvata il 20 ottobre 2002;
- UNESCO: Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale, approvata il 2 novembre 2001.

1.3.2 Rete internazionale di politica culturale

All'origine della Convenzione vi è la Rete internazionale di politica culturale (RIPC), che conta la Svizzera tra i suoi venti Paesi fondatori. La RIPC, che riunisce attualmente 68 Paesi, è una piattaforma internazionale per lo scambio informale di opinioni su questioni di politica culturale d'attualità. Dalla sua creazione, nel 1998, la RIPC opera in favore di un equilibrio mondiale nella produzione culturale.

La Svizzera ha sempre partecipato attivamente ai lavori quale membro del "gruppo di contatto", che funge da comitato direttivo della Rete. Durante il suo anno di presidenza, nel 2001, la Svizzera ha organizzato la quarta riunione ministeriale annuale, che si è tenuta a Lucerna dal 24 al 26 settembre. Il punto saliente di questa riunione è stata la decisione di impegnarsi nell'elaborazione di uno strumento internazionale forte, volto a preservare e promuovere la diversità culturale. Nella Dichiarazione di Beirut del 20 ottobre 2002 gli Stati membri del Vertice della Francofonia hanno

⁴ Per un rapporto dettagliato cfr. Andrea F. G. Raschèr / Yves Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht: Die UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen*, in: AJP / PJA 7 (2006), pagg. 813-832; qui pagg. 815-819.

⁵ Per quanto concerne il passaggio dall'idea di "eccezione culturale" a quella di "diversità culturale" e l'affermazione di questo nuovo concetto cfr. Christoph Beat Graber, *The new UNESCO convention on cultural diversity: a counterbalance to the WTO ?*, in: Journal of International Economic Law 9 (2006), pagg. 553-574.

deciso di associarsi ai lavori in corso creando un gruppo di lavoro incaricato di contribuire al dibattito internazionale.⁶

Nel contesto della RIPC, la Svizzera ha avuto un ruolo particolarmente attivo, assumendo la direzione di un gruppo di ricerca incaricato di valutare l'impiego di un tale strumento. Le conclusioni del gruppo di lavoro hanno rivelato la criticità della situazione nel quadro dei negoziati commerciali in corso.⁷ Hanno inoltre messo in evidenza la necessità di integrare lo strumento in un'organizzazione internazionale per conferirgli maggiore peso giuridico e politico. La Svizzera si è pronunciata a favore di un rapido avvicinamento all'UNESCO in vista dell'elaborazione del futuro strumento. Pur ricordando l'importanza della RIPC quale piattaforma di discussione, ha insistito sul fatto che l'UNESCO è l'organizzazione internazionale adatta per l'elaborazione di una tale Convenzione.⁸

1.3.3 UNESCO

Fase preparatoria

In occasione della 32^a sessione della Conferenza generale dell'UNESCO, tenutasi nell'ottobre del 2003, gli Stati membri hanno incaricato il Direttore generale di preparare un progetto di Convenzione sulla protezione della diversità delle espressioni culturali.⁹ Hanno così messo in atto il piano di azione per la realizzazione della Dichiarazione universale sulla diversità culturale, approvato all'unanimità dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 2001, che raccomandava di "portare avanti soprattutto la considerazione dell'opportunità di uno strumento legale internazionale sulla diversità delle espressioni culturali" e di "avanzare sul piano nazionale e internazionale nella definizione di principi, norme e pratiche, oltre che nello sviluppo dei mezzi di sensibilizzazione e delle forme di cooperazione più idonei alla salvaguardia e alla promozione della diversità culturale".¹⁰

L'obiettivo consisteva nel dare vigore di legge ai principi enunciati nelle varie dichiarazioni elaborando uno strumento normativo volto alla protezione e alla promozione della diversità delle espressioni culturali. Nonostante l'incontestabile forza morale della Dichiarazione dell'UNESCO, gli Stati membri hanno ritenuto che essa fosse insufficiente per rispondere alle minacce concrete che incombono sulla diversità delle espressioni culturali.

Secondo la prassi corrente dell'UNESCO, il Direttore generale ha costituito un gruppo di 15 esperti indipendenti, che si è riunito a tre riprese tra il dicembre del 2003 e il maggio del 2004 al fine di elaborare l'avamprogetto della Convenzione. Nel luglio del 2004, il Direttore generale ha trasmesso quest'ultimo agli Stati membri e li ha invitati, conformemente al desiderio espresso dal Consiglio esecutivo in occasione della sua 169^a sessione (aprile 2004), a partecipare ad una riunione intergovernativa di esperti. Nel corso di tre sessioni (settembre 2004, febbraio 2005 e giugno 2005), i partecipanti alla riunione, convocata dal Direttore generale, hanno negoziato un progetto di Convenzione che è stato sottoposto alla Conferenza generale nell'ottobre del 2005.

⁶ Dichiarazione di Beirut (IX Conferenza dei capi di Stato e di Governo dei Paesi di espressione francese), cap. II 3 (<http://www.francophonie.org/doc/txt-reference/decl-beyrouth-2002.pdf>).

⁷ *Regards sur la diversité culturelle*, Réunion d'études, analyses et exposés par Bernard Wicht [et al.], Ufficio federale della cultura, Berna 2001.

⁸ La decisione di proseguire i lavori in seno all'UNESCO è stata presa in occasione della 5^a Riunione ministeriale annuale della RIPC, tenutasi a Città del Capo (Sudafrica) dal 14 al 16 ottobre 2002.

⁹ Risoluzione 32C/34, "Opportunità di elaborare uno strumento normativo internazionale concernente la diversità culturale"

¹⁰ Allegato II della Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO, punti 1 e 2.

Riunione intergovernativa di esperti

Durante la prima sessione della Riunione intergovernativa di esperti (20-25 settembre 2004), gli Stati si sono limitati ad uno scambio di vedute piuttosto generale, dal momento che lo scopo dell'incontro non era quello di negoziare nel dettaglio il testo dell'avamprogetto, bensì di meglio comprendere il modo in cui i vari membri concepivano la Convenzione. Il buono svolgimento dell'incontro non è bastato a mascherare le profonde divergenze esistenti tra gli Stati favorevoli ad una liberalizzazione degli scambi di beni e servizi culturali (in particolare gli Stati Uniti) e gli Stati che cercano di mantenere un certo controllo in quest'ambito (in particolare l'UE e il Canada).

I punti controversi, quali i diritti e gli obblighi o la questione della relazione tra la Convenzione e gli altri strumenti internazionali, sono stati affrontati in occasione della seconda e terza riunione (31 gennaio – 11 febbraio 2005 e 24 maggio – 4 giugno 2005). Un Comitato di redazione, composto da 24 Stati (tra cui la Svizzera), è stato costituito allo scopo di presentare un testo sintetico, formulato in un linguaggio giuridico chiaro sulla base delle proposte avanzate dagli Stati membri, dalle organizzazioni internazionali interessate (CNUCED, OMC, OMPI) e da diverse organizzazioni non governative.

La 33ª Conferenza generale dell'UNESCO

A conclusione della terza ed ultima sessione della Riunione intergovernativa d'esperti (24 maggio – 4 giugno 2005) gli Stati membri dell'UNESCO si sono accordati su una versione rimaneggiata del progetto, che è stata presentata per l'approvazione in occasione della Conferenza generale dell'UNESCO tenutasi dal 3 al 21 ottobre 2005 a Parigi. Gli Stati membri dell'UNESCO hanno approvato la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali il 20 ottobre 2005, con 148 voti favorevoli, 2 voti contrari (Stati Uniti e Israele) e 4 astensioni (Australia, Honduras, Liberia e Nicaragua).

Attualmente (fine novembre 2006) hanno ratificato la Convenzione i 21 Stati seguenti: Albania, Bielorussia, Bolivia, Burkina Faso, Camerun, Canada, Croazia, Ecuador, Gibuti, Guatemala, Madagascar, Mali, Maurizio, Messico, Monaco, Namibia, Perù, Moldavia, Romania, Senegal e Togo. Altri 13 Paesi hanno già concluso la loro procedura di ratifica conformemente al loro diritto nazionale. Si tratta tra l'altro di Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, India, Portogallo, Spagna, Svezia. In numerosi altri Paesi, tra cui Belgio, Brasile, Estonia, Gran Bretagna, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Slovacchia e Slovenia, sono attualmente in corso le procedure di ratifica.¹¹

1.3.4 Principali posizioni a livello internazionale

All'interno della comunità internazionale emergono due visioni opposte riguardo al trattamento dei beni e dei servizi culturali negli scambi commerciali:¹²

- Alcuni Stati considerano le attività, i beni e i servizi culturali quali prodotti di intrattenimento analoghi a qualsiasi altro prodotto e in quanto tali soggetti alle regole del commercio internazionale. Per questa ragione ritengono che la loro commercializzazione possa essere liberalizzata senza riserve secondo i principi dell'OMC.
- Gli altri Stati ne riconoscono la natura particolare in quanto portatori di valori e di significato che contribuiscono alla formazione dell'identità culturale di una comunità. A loro

¹¹ Fonte : *La Diversité des expressions culturelles, Bulletin des nouvelles du Ministère de la Culture et des communications du Québec* (<http://www.diversite-culturelle.qc.ca>).

¹² Cfr. Raschèr / Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht* (n. 4), pag. 814; Ivan Bernier, *La bataille de la diversité culturelle*, in: *Les Tirés-à-Part de la Société Suisse des Auteurs (SSA)*, n. 3 estate 2004.

modo di vedere, le attività, i beni e i servizi culturali dovrebbero dunque essere esclusi dall'applicazione delle regole commerciali.

Questa differenza di vedute si riflette nelle posizioni dei vari Paesi riguardo alla forma e al contenuto del progetto della Convenzione: un primo gruppo di Stati (segnatamente i Paesi dell'UE), "guidati" da Francia e Canada, ha difeso l'idea di una convenzione internazionale vincolante che riconosca la sovranità nazionale in materia di sostegno e promozione delle produzioni artistiche e sia dotata di strumenti forti per affrontare e risolvere le controversie. Un secondo gruppo di Paesi (tra cui gli Stati Uniti e il Giappone) si è invece espresso a favore di una forte restrizione del campo d'applicazione, prioritizzando gli accordi negoziati nel quadro dell'OMC. Una delle loro principali obiezioni concerneva il testo dell'articolo 20, in cui sono definite le relazioni tra la Convenzione e gli altri trattati.

I Paesi del Sud hanno perlopiù sostenuto la Convenzione, poiché riconoscono in essa la possibilità di sostenere lo sviluppo delle proprie espressioni culturali, spesso fortemente minacciate.

1.3.5 Posizione della Svizzera

La Svizzera, in quanto piccolo Paese plurilingue fortemente esposto alla concorrenza culturale dei grandi mercati vicini di cui condivide gli idiomi, cerca di conservare i mezzi per far valere la specificità della sua politica culturale e di preservare la propria pluralità linguistica e culturale. Un punto importante per il nostro Paese è che nei negoziati internazionali sia rispettata la facoltà di ogni Stato di definire, attuare e sviluppare politiche culturali e audiovisive destinate a far prosperare la propria cultura. Tuttavia, essendo cosciente della necessità dello scambio di prodotti e servizi culturali in quanto elementi arricchenti in grado di mantenere viva una cultura, la Svizzera sostiene una posizione ben lontana dal protezionismo culturale e dall'idea di eccezione culturale.

Per questa ragione, sostenendo l'urgenza della creazione di uno strumento internazionale ampiamente riconosciuto, la Svizzera ha optato fin dall'inizio per una soluzione pragmatica. Questa consisteva nella creazione di uno strumento in grado di raccogliere anche il consenso dei Paesi con una forte industria culturale e al contempo realmente applicabile e rispettato. Grazie alla pluralità della sua tradizione culturale la Svizzera è stata ascoltata con interesse sulle questioni trattate.

Il nostro Paese ha partecipato attivamente all'elaborazione della Convenzione sia in occasione delle sessioni plenarie sia nel quadro delle riunioni del Comitato di redazione, di cui è stata eletta membro. In seno all'Amministrazione federale, le attività sono state seguite dal gruppo di lavoro "Diversità culturale" sotto la direzione dell'Ufficio federale della cultura. Il gruppo era costituito da rappresentanti di vari uffici federali implicati, segnatamente il Centro di competenza per la politica estera culturale, il Servizio della Francofonia, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione, la Direzione del diritto internazionale pubblico, l'Ufficio federale delle comunicazioni, la Segreteria di Stato dell'economia, l'Istituto federale della proprietà intellettuale, l'Ufficio dell'integrazione e la Commissione svizzera per l'UNESCO. Sono inoltre stati consultati l'Ufficio federale di giustizia e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica istruzione. Durante i negoziati la delegazione svizzera ha potuto avvalersi di un mandato del Consiglio federale.

Il nostro Paese ha apportato alla Convenzione elementi essenziali sia formali che di contenuto. Qui di seguito sono elencati i principali:

- La Svizzera è stata all'origine dell'integrazione nella Convenzione della promozione della "diversità dei media, anche nell'ambito del servizio pubblico della radiodiffusione" (art. 6 n. 2 lett. h), quale misura a disposizione delle parti per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali. Il motivo è il ruolo fondamentale dei servizi pubblici di radiotelevisione nell'offerta di un servizio di base che garantisca la diversità delle espressioni culturali e la libera formazione delle opinioni.

- Per quanto concerne l'articolo che disciplina le *relazioni della Convenzione con gli altri strumenti internazionali*, ossia il punto chiave della Convenzione, la Svizzera è stata autrice di una proposta che sta alla base della formula di compromesso finale e che comprende le nozioni di non subordinazione, complementarità e sostegno reciproco tra gli strumenti nonché il principio del rispetto degli impegni internazionali (art. 20).
- Essendo il pluralismo linguistico inscindibile dalla diversità culturale, la Svizzera si è impegnata con successo affinché nel testo finale della Convenzione fosse inserita una norma esplicita concernente il pluralismo delle lingue (Preambolo, 14° considerando).
- Dato che le politiche culturali non devono essere identificate esclusivamente quali forme di protezionismo, la Svizzera ha proposto di introdurre nel titolo della Convenzione il termine di "promozione", che esprime meglio lo spirito di una politica culturale fondata sulla promozione della diversità delle espressioni culturali attraverso il dialogo interculturale e l'apertura alla creazione (visione dinamica) e non su un approccio di difesa della diversità delle espressioni culturali (visione statica/difensiva). Il termine "promozione" abbinato a "protezione" illustra la volontà delle Parti contraenti di non creare uno strumento di chiusura identitaria.
- La Svizzera ha anche difeso una disposizione che mira al riconoscimento del "ruolo fondamentale della società civile" e ad incitare le Parti contraenti a incoraggiare "la partecipazione attiva" di quest'ultima nei loro sforzi volti a conseguire gli obiettivi della Convenzione (art. 11).
- Infine, per quanto riguarda gli organi della Convenzione, la Svizzera ha sostenuto la proposta di ridurre allo stretto indispensabile l'apparato amministrativo. La promozione della diversità delle espressioni culturali dovrebbe essere garantita da strumenti d'incentivazione flessibili e il meno burocratici possibile. La società civile dovrebbe avere un ruolo fondamentale in quest'ambito.

1.4 Apprezzamento

1.4.1 Interesse della Convenzione a livello internazionale

Se nel campo della protezione ambientale (Convenzione sulla biodiversità) e dei diritti sociali (Organizzazione internazionale del lavoro) esistono già norme internazionali vincolanti, queste mancano ancora nell'ambito della politica culturale. La Convenzione permette alla cultura di uscire dal vuoto giuridico in cui si trovava e di fare il suo ingresso nel diritto internazionale mettendo a disposizione uno strumento che riconosce la specificità delle attività, dei beni e dei servizi culturali in quanto portatori d'identità, di valori e di significato. Senza intervenire direttamente sul diritto commerciale internazionale, la Convenzione garantisce agli Stati il diritto di mantenere, adeguare e prendere le misure necessarie alla promozione e alla protezione della diversità delle espressioni culturali.

La Convenzione non è però incentrata unicamente sulla politica culturale. Essa si rispecchia anche nella politica di aiuto allo sviluppo e di promozione della pace.

I Paesi in via di sviluppo vedono nella Convenzione un contributo alla promozione delle loro espressioni culturali quali portatrici dello sviluppo economico e sociale. Questi Paesi sono confrontati a problemi particolarmente gravi di sviluppo delle loro industrie culturali. Da un lato perdono dunque la possibilità di sviluppare un notevole potenziale economico, mentre dall'altro non pos-

sono consumare beni e servizi culturali corrispondenti alla propria cultura, dal momento che questi ultimi non hanno accesso al mercato.¹³

Per quanto concerne la promozione della pace è bene ricordare che le creazioni e le esperienze culturali generano punti comuni che contribuiscono alla reciproca comprensione. È attraverso il dialogo tra le varie culture e una migliore comprensione dei differenti valori culturali che si può giungere ad una soluzione dei conflitti di identità, alimentati dall'unilateralismo culturale e dalla discussione sullo "scontro delle civiltà". La promozione della pace nel mondo presuppone dunque l'attuazione a livello internazionale di politiche che favoriscano il dialogo tra le diverse culture e si preoccupino di garantirne la sopravvivenza attraverso la promozione e la tutela della diversità delle espressioni culturali.¹⁴

L'apertura al dialogo, il rispetto della diversità delle espressioni culturali e la promozione della pace sono obiettivi primordiali della politica estera svizzera.¹⁵ Ratificando rapidamente la Convenzione, la Svizzera invierà un segnale chiaro mostrando l'importanza che attribuisce al principio della diversità delle espressioni culturali.¹⁶ Un tale impegno rientra nella logica della politica estera svizzera, che pone l'accento sulla difesa dei diritti umani. Il nostro Paese attribuisce quindi una grande importanza alla connessione, chiaramente stabilita dalla Convenzione, tra gli obiettivi da una parte e la garanzia dei diritti umani e delle libertà fondamentali dall'altra.

1.4.2 Interesse della Convenzione per la Svizzera

Il principio della diversità culturale è fondamentale per la Svizzera: la sovranità dei Cantoni in materia culturale e la coesistenza di lingue e culture differenti all'interno di uno spazio tanto ristretto ne sono la prova. La diversità che ci è propria e gli scambi con altre culture costituiscono i fattori essenziali della nostra identità. La Svizzera ha pertanto pienamente sostenuto l'elaborazione e l'approvazione della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, grazie alla quale sono per la prima volta ancorati nel diritto internazionale i principi della nostra politica culturale.

La Convenzione darà alla Svizzera la possibilità di adempiere il proprio mandato costituzionale richiamandosi ai principi riconosciuti in uno strumento internazionale (cfr. n. 1.5.2). Secondo la Costituzione federale¹⁷, infatti, la Confederazione promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese (art. 2 cpv 2 Cost.) e tiene conto, in ambito culturale, di tutte le regioni del Paese, di tutte le regioni linguistiche e di tutte le forme di cultura ivi presenti (art. 69 cpv. 3 Cost.). La Convenzione s'inserisce nel contesto di altri principi della politica culturale svizzera ancorati nella Costituzione, tra cui il mandato di promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche (art. 70 cpv 3 Cost.) e di garantire la molteplicità e la qualità dell'offerta cinematografica (art. 71 cpv. 2 Cost.). La Convenzione rappresenta infine una garanzia per il sistema di ripartizione delle competenze in ambito culturale tra la

¹³ Per quanto concerne l'importanza del fattore culturale nei dibattiti sulla politica dello sviluppo cfr. l'opuscolo pubblicato dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC): *La culture n'est pas un luxe – coopération et développement : l'aspect culturel*, settembre 2003.

¹⁴ Cfr. l'Atto costitutivo dell'UNESCO, art. 1 n. 1: "L'Organizzazione si propone di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza, favorendo, mediante l'educazione, la scienza e la cultura, la collaborazione fra nazioni."

¹⁵ Cfr. il Rapporto sulla politica estera 2000: *Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale*, FF **2001** 201 (qui pagg. 239 e 241).

¹⁶ È importante che la Convenzione sia ratificata da molti Stati, dato che è poco vincolante dal punto di vista giuridico. Soltanto in questo modo godrà di una legittimità e di un'autorità politica forti. Cfr. Graber, *The new UNESCO convention on cultural diversity* (n. 5), pag. 559.

¹⁷ Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999, RS **101**.

Confederazione e i Cantoni (art. 69 cpv. 1 Cost.), dal momento che offre un riconoscimento a livello internazionale alle politiche attuate dai Cantoni nella definizione e nella promozione delle espressioni culturali.

Includendo il principio della diversità dei media, anche nell'ambito del servizio pubblico della radiodiffusione (art. 6 n. 2 lett. h), la Convenzione è conforme anche all'obbligo costituzionale dello Stato di offrire un servizio di base che garantisca la diversità culturale e la libera formazione delle opinioni, segnatamente per mezzo della radio, della televisione e dei media elettronici, considerando le particolarità del Paese e i bisogni dei Cantoni (art. 93 cpv. 2 Cost.). La realizzazione di programmi indipendenti ("nazionali"), inseparabile da un finanziamento pubblico, è infatti di fondamentale importanza per l'affermazione dell'identità e della pluralità culturale e linguistica di un piccolo Paese quale la Svizzera. La Convenzione garantisce la legittimità di una tale politica attribuendo alle Parti contraenti la competenza di attuare sul loro territorio una politica di promozione della diversità delle proprie espressioni culturali. La Convenzione conferma gli sforzi intrapresi dalla Svizzera a livello internazionale per difendere la diversità dei media e contribuire alla diversità culturale audiovisiva tramite la promozione specifica di opere europee e indipendenti.¹⁸ La partecipazione della Svizzera ai programmi europei MEDIA va nella stessa direzione e permette una realizzazione concreta degli obiettivi fissati dalla Convenzione.¹⁹

1.5 Attuazione degli obblighi della Convenzione in Svizzera

1.5.1 Competenza

La Svizzera conduce a tutti i livelli (Confederazione, Cantone, Comuni) una politica culturale attiva secondo i tre assi tradizionali della promozione della produzione artistica, della tutela del patrimonio culturale e della diffusione della cultura. La legislazione svizzera in materia è conforme ai tratti principali della Convenzione. Quest'ultima non comporta pertanto obbligatoriamente modifiche della legislazione svizzera, ma, al contrario, permettendo di mantenere e sviluppare le misure in favore della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali, contribuisce al rafforzamento del pertinente quadro legislativo.

La responsabilità dell'applicazione dei trattati internazionali si determina in funzione della ripartizione interna delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito interessato. In materia di cultura, i Cantoni dispongono di una competenza generale (art. 69 cpv. 1 Cost.). La Confederazione ha solo la competenza di sostenere attività culturali d'interesse nazionale oltre alla competenza di promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione (art. 69 cpv. 2 Cost.). Di conseguenza spetta ai Cantoni determinare la natura e l'estensione delle misure che intendono attuare per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul loro territorio.

Per quanto concerne la Svizzera, le basi legali a disposizione risultano essere sufficienti per adempiere gli impegni e gli obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione (cfr. n. 1.5.2).

¹⁸ Nel quadro dei negoziati sull'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (AGCS), la Svizzera ha rinunciato a prendere impegni e a presentare richieste di liberalizzazione nel settore dei servizi audiovisivi (*Rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS et les dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention*, p. 10). Per quanto concerne la strategia svizzera in ambito audiovisivo nel quadro dei negoziati commerciali cfr. Marc Wehrli, *Verhandlungsstrategien der Schweiz*, in: *Libre-échange contre diversité culturelle : les négociations de l'OMC en matière d'audiovisuel*, (Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft 4), a. c. di Christoph Beat Graber, Michael Girsberger e Mira Nenova, Zurigo 2004, pagg. 133-137.

¹⁹ RS 0.784.405.226.8

1.5.2 Basi legali e pratica attuale a livello federale

Mandato costituzionale

L'assemblea costituente svizzera ha stabilito che la Confederazione svizzera ha il compito di favorire "in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese" (art. 2 cpv. 2 Cost.). Nell'adempimento dei suoi compiti in ambito culturale, la Confederazione "tiene conto della pluralità culturale e linguistica del Paese" (art. 69 cpv. 3 Cost.). Ne consegue che gli aiuti federali devono pervenire a tutte le parti del Paese e a tutte le regioni linguistiche e tenere conto di tutte le forme di cultura ivi presenti. Questo è di fondamentale importanza per la specificità della politica culturale svizzera. Per quanto concerne le lingue, il mandato costituzionale è precisato all'articolo 70 Cost., che nel capoverso 3 prevede che "la Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche". In ambito cinematografico, l'articolo 71 capoverso 2 Cost. stabilisce che la Confederazione "può emanare prescrizioni per promuovere la molteplicità e la qualità dell'offerta cinematografica".

Tramite l'articolo 93 capoverso 2 la Costituzione vuole assicurare un servizio di base che garantisca la diversità culturale e la libera formazione delle opinioni. Conformemente a questo articolo "la radio e la televisione contribuiscono all'istruzione e allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento. Considerano le particolarità del Paese e i bisogni dei Cantoni. Presentano gli avvenimenti in modo corretto e riflettono adeguatamente la pluralità delle opinioni". Da questo ruolo politico e culturale della radiodiffusione deriva il mandato di fornire un servizio adeguato a tutte le regioni del Paese e di garantire che le trasmissioni rispondano agli interessi del pubblico in modo da permettergli di formarsi liberamente una propria opinione.

Per quanto concerne il principio della diversità culturale vanno ancora segnalati il divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.) nonché la garanzia dei diritti politici (art. 34 Cost.) e il disciplinamento del loro esercizio (art. 39 Cost.). Tutte le disposizioni costituzionali citate impongono alla Confederazione di tenere conto equamente del principio della diversità culturale non solo nella sua politica culturale, ma anche nel disciplinamento di altri ambiti.

Misure legislative

I principali strumenti legislativi per promuovere e proteggere la pluralità dell'offerta culturale in Svizzera sono il progetto di legge sulla promozione della cultura (LPCu), la legge sul cinema (LCin) e) e la legge sulla radiotelevisione (LRTV).

- Il progetto di *legge sulla promozione della cultura (LPCu)* è inteso a promuovere la produzione artistica, la formazione e il perfezionamento nel settore delle arti, l'accesso alla cultura, gli scambi culturali, la diffusione della cultura e la salvaguardia del patrimonio culturale nonché a rafforzare la pluralità e la coesione culturale della Svizzera (art. 1 cpv. 1 [avamprogetto per la consultazione]). L'insieme delle misure di promozione previste, sia all'interno del Paese che all'estero (art. 5 – 15 dell'avamprogetto), persegue questo obiettivo. A titolo di esempio, gli scambi culturali all'interno del Paese (art. 13 cpv. 1 dell'avamprogetto), che promuovono il dialogo tra le regioni linguistiche e le culture tradizionali svizzere, permettono alla popolazione di vivere la pluralità del Paese e ne rafforzano la coesione interna. Il sostegno alle attività che promuovono l'avvicinamento delle comunità culturali presenti in Svizzera, delle loro storie e delle loro forme e modi di espressione (art. 14, cpv. 1 dell'avamprogetto) favorisce la conoscenza reciproca delle culture tenendo conto dell'attuale realtà multiculturale.

Il progetto di legge è stato posto in consultazione nell'estate del 2005. I Cantoni, le Città, la maggior parte dei partiti e gli operatori culturali svizzeri hanno dato la loro approvazione di massima al progetto chiedendo tuttavia alcune modifiche. Il 5 luglio 2006, il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione ed ha approvato le proposte del DFI riguardo ai passi successivi. Il progetto rielaborato e il relativo messaggio saranno presentati al Parlamento all'inizio del 2007.

- La pluralità dell'offerta è uno degli elementi chiave della *legge federale del 14 dicembre 2001 sulla produzione e la cultura cinematografiche (LCin)*.²⁰ La legge intende favorire “la pluralità e la qualità dell'offerta cinematografica, promuovere la creazione e rafforzare la cultura cinematografica” (art. 1 LCin). La Confederazione può accordare aiuti finanziari o fornire un sostegno sotto altre forme “per promuovere la pluralità culturale e linguistica nonché la qualità dell'offerta cinematografica” (art. 4 LCin). Anche le imprese di distribuzione e di proiezione svizzere contribuiscono alla pluralità dell'offerta cinematografica sottoponendosi a meccanismi di autodisciplina (art. 17 – 22 LCin).

L'UFC, in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica, procede annualmente alla valutazione della pluralità dell'offerta cinematografica nelle varie regioni svizzere. Grazie alla pluralità linguistica, ai provvedimenti di promozione cinematografica della Confederazione e alla presenza di una struttura adeguata di distribuzione e di commercializzazione, la pluralità dell'offerta di film proiettati in sala può essere complessivamente ritenuta sufficiente.²¹ La Confederazione interviene soltanto sussidiariamente, qualora la pluralità dell'offerta non sia più garantita a lungo termine. In tal caso può esigere il ripristino di una situazione conforme alla legge e, quale provvedimento estremo, imporre una tassa per la promozione della pluralità dell'offerta nelle regioni interessate (art. 20 e 21 LCin).

In virtù della nuova ordinanza sulla promozione cinematografica (OPCin),²² entrata in vigore il 1° luglio 2006, l'UFC promuove la distribuzione e la proiezione di film d'art et d'essai. Le società di distribuzione che diffondono regolarmente film d'art et d'essai nei cinema svizzeri possono iscriversi una volta all'anno ad un programma di promozione dell'UFC. Al fine di promuovere la pluralità dell'offerta, dal 1° gennaio 2007 è previsto anche di sostenere i luoghi di proiezione (imprese di proiezione o sale che presentano una vasta selezione di film).

- La revisione della *legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione (LRTV)*,²³ approvata dal Parlamento il 24 marzo 2006, vuole garantire un servizio pubblico forte per mezzo della SSR. La revisione entrerà in vigore presumibilmente nel corso del primo trimestre del 2007.

Quello di rispecchiare la pluralità delle opinioni in senso lato è uno dei requisiti minimi richiesti al contenuto dei programmi. La relativa disposizione recita che “i programmi delle emittenti concessionarie devono rappresentare in modo adeguato la pluralità degli avvenimenti e delle opinioni nell'insieme delle loro trasmissioni redazionali” (art. 4 cpv. 4 della LRTV del 24 marzo 2006). Per quanto riguarda la pluralità dell'offerta, la nuova legge contiene disposizioni volte a impedire la concentrazione dei media: d'ora in poi il numero di concessioni per azienda o emittente sarà limitato a due per la televisione e ad altrettante per la radio (art. 44 cpv. 3 LRTV). Per le emittenti senza concessione (con obbligo di annunciarsi) sono applicabili le disposizioni generali contro la minaccia per la diversità dell'offerta mediante l'abuso della posizione dominante sul mercato (art. 74 seg. LRTV). Le nuove disposizioni di legge permetteranno inoltre di evitare che la collettività si trovi privata della cronaca di avvenimenti importanti a causa di contratti d'esclusiva (art. 72 seg. LRTV).

La revisione della LRTV è stata concepita in modo da essere compatibile con la *Convenzione europea del 5 maggio 1989 sulla televisione transfrontaliera*²⁴ nonché con la direttiva

²⁰ RS 443.1

²¹ Cfr. il rapporto dell'Ufficio federale di statistica *Diversité cinématographique en Suisse : Rapport d'analyse comparative 2003-2004*, Neuchâtel 2005, pag. 3.

²² RS 443.113

²³ RS 784.40

²⁴ RS 0.784.405

va comunitaria sulla televisione,²⁵ essendo questa una condizione per poter partecipare al programma comunitario di sostegno dell'industria europea dell'audiovisivo (MEDIA). Per questa ragione, la LRTV prevede che il Consiglio federale può obbligare "le emittenti televisive [...] a: a. riservare a opere svizzere o comunque europee una parte sostanziale del tempo d'antenna; b. riservare nei loro programmi televisivi una parte adeguata del tempo d'antenna o del costo dei programmi alla diffusione di opere svizzere ed europee di realizzatori indipendenti" (art. 7 cpv. 1).

Altre misure di protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali

- *Credito per la comprensione*: la Confederazione sostiene le organizzazioni d'importanza nazionale che, tramite le attività da loro svolte in almeno una regione linguistica, promuovono la comprensione e gli scambi o che compiono un lavoro di base destinato a promuovere il plurilinguismo, pubblicandone i risultati. Nel 2005, nel quadro del credito per la comprensione, derivante direttamente dall'articolo 70 capoverso 3 Cost., hanno ricevuto un contributo finanziario della Confederazione le seguenti organizzazioni: Forum Helveticum, Rencontres suisses / Treffpunkt Schweiz, Coscienza svizzera, Service de presse suisse, Schweizerischer Feuilletondienst, Forum du bilinguisme Biel / Bienne, CDPE / Fondazione ch per la collaborazione confederale (in totale 620 000 franchi).
- *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*: con decreto federale del 23 settembre 1997, la Svizzera ha approvato la ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.²⁶ I principali obiettivi della Carta sono di natura linguistica e culturale. Essa vuole sostanzialmente preservare e promuovere la diversità linguistica, che rappresenta una delle grandi ricchezze della cultura europea. La Carta non stabilisce diritti individuali o collettivi dei parlanti di lingue minoritarie, ma intende migliorare le possibilità di utilizzo delle lingue regionali o minoritarie nell'ambito dell'insegnamento, della giustizia, dell'amministrazione, dei media, della cultura e dell'economia. La Svizzera ha dichiarato il romancio e l'italiano lingue regionali o minoritarie ai sensi della Carta.
- *Sostegno al romancio e all'italiano*: In virtù della *legge federale del 6 ottobre 1995 sugli aiuti finanziari per la salvaguardia e la promozione della lingua e cultura romancia e italiana*,²⁷ la Confederazione può concedere ai Cantoni dei Grigioni e del Ticino aiuti finanziari volti a sostenere:
 - misure generali di salvaguardia e promozione della lingua e cultura romancia e italiana;
 - organizzazioni e istituzioni impegnate nella salvaguardia e promozione della lingua e cultura romancia e italiana a livello sovregionale;
 - l'attività editoriale nella Svizzera romancia e italiana;
 - la stampa romancia nell'intento di promuovere la lingua romancia.Nel 2005, il contributo annuo concesso al Cantone dei Grigioni è stato di 4 560 000 franchi, quello destinato al Cantone Ticino di 2 280 000 franchi.
- *Nomadi*: dal 1986, la Confederazione sostiene finanziariamente la *Radgenossenschaft der Landstrasse*, l'organizzazione centrale di aiuto reciproco dei nomadi e degli jenisch in Svizzera. Nel 2005, la *Radgenossenschaft der Landstrasse* ha ricevuto un contributo di 300 000 franchi.

²⁵ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (denominata direttiva "televisione senza frontiere"), modificata dalla Direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

²⁶ RS 0.441.2

²⁷ RS 441.3

In virtù della *legge federale del 7 ottobre 1994 concernente la Fondazione "Un futuro per i nomadi svizzeri"*,²⁸ la Confederazione sostiene anche la Fondazione "Un futuro per i nomadi svizzeri", che si prefigge di aiutare i nomadi a trovare soluzioni ai loro problemi in collaborazione con rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Nel 2005 la fondazione ha ricevuto 152 000 franchi.

- *Pacte de l'audiovisuel*: concluso per la prima volta nel 1996 e rinnovato nel 2002 e nel 2005, il "Patto dell'audiovisivo" 2006-2008 è dotato di 57,9 milioni di franchi per i suoi tre anni di validità. Il "Patto dell'audiovisivo" è un accordo stipulato dalla SRG SSR con sei partner del ramo cinematografico. Si prefigge la collaborazione dell'audiovisivo svizzero con la SRG SSR, e opera per il consolidamento della promozione finanziaria della Confederazione alle produzioni televisive indipendenti. I mezzi vengono assegnati alle produzioni cinematografiche e televisive sotto forma di contributi di produzione; vengono inoltre erogati premi di diffusione ("Succès passage antenne") da reinvestire in nuove produzioni.
- *Attività del Servizio della Francofonia*: dal 1989, la Svizzera partecipa al Vertice dei capi di Stato e di Governo dei Paesi di espressione francese. Attualmente il nostro Paese è membro di tutti gli organi dell'Organizzazione internazionale della Francofonia (OIF), che ha tra le sue priorità politiche la promozione del francese e della diversità delle espressioni culturali e linguistica. Oltre ad un contributo statutario, la Svizzera versa contributi volontari all'organizzazione e ai suoi operatori. Il Servizio della Francofonia gestisce un credito di circa 400 000 franchi all'anno destinato a sostenere progetti nell'ambito della cooperazione francofona. Nel quadro delle sue attività, il Servizio può finanziare anche progetti nell'ambito della promozione della diversità delle espressioni culturali e linguistica.

²⁸ RS 449.1

2 Commento ai singoli articoli del trattato²⁹

Il testo della Convenzione comprende, oltre al Preambolo, sette sezioni e un allegato sulla procedura di conciliazione. I primi tre sezioni, intitolati rispettivamente "Scopi e principi fondamentali", "Campo di applicazione" e "Definizioni" descrivono l'ambito e circoscrivono la portata della Convenzione. La sezione 4, che tratta i diritti e gli obblighi delle Parti contraenti, costituisce il fulcro della Convenzione e comprende sostanzialmente tre elementi:

- 1) il diritto sovrano degli Stati di adottare politiche o misure per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul loro territorio (art. 5-6);
- 2) l'obbligo delle Parti contraenti, in cambio di questo diritto loro riconosciuto, di impegnarsi in favore della promozione e della protezione della diversità delle espressioni culturali sul loro territorio (art. 7-11);
- 3) la cooperazione tra le Parti contraenti al fine di creare condizioni favorevoli alla promozione della diversità delle espressioni culturali (art. 12-19).

La sezione 5 tratta le relazioni con gli altri strumenti internazionali. La sezione 6 istituisce gli organi della Convenzione. La sezione 7 contiene le disposizioni finali.

Preambolo

Per mezzo di 21 considerandi il Preambolo espone la ragion d'essere della Convenzione, ne sottolinea l'importanza e la situa nel contesto giuridico. I considerandi si basano essenzialmente sul testo della Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale del 2001, garantendo così la coerenza tra i due strumenti.

Il Preambolo afferma in particolare "che la diversità culturale rappresenta un patrimonio comune dell'umanità e che dovrebbe essere valorizzata e salvaguardata a beneficio di tutti" (2° considerando) e ricorda il suo rapporto con lo "sviluppo sostenibile delle comunità, dei popoli e delle nazioni" (3° considerando) e il mantenimento della "pace e della sicurezza sul piano locale, nazionale e internazionale" (4° considerando). Riconosce "la necessità di prendere misure volte a proteggere la diversità delle espressioni culturali (...) in particolare nei casi in cui le espressioni culturali possono essere minacciate di estinzione o soggette a gravi alterazioni" (9° considerando). Esprime inoltre la convinzione alla base dell'intera Convenzione che "le attività, i beni e i servizi culturali hanno una doppia natura, economica e culturale, in quanto portatori d'identità, di valori e di significato e non devono quindi essere trattati come aventi esclusivamente un valore commerciale" (18° considerando) e che "i processi di globalizzazione, agevolati dalla rapida evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, se hanno contribuito a stabilire condizioni inedite capaci di consolidare l'interazione interculturale, rappresentano anche una sfida per la diversità culturale, segnatamente nell'ambito dei rischi di squilibrio fra Paesi ricchi e Paesi poveri" (19° considerando). La Convenzione sulla diversità delle espressioni culturali vuole essere una risposta a queste constatazioni.

²⁹ Per un'analisi dettagliata del contenuto cfr. Ivan Bernier, *Avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques : analyse et commentaire*, 2004 (analisi per conto dell'Agenzia internazionale della Francofonia: http://agence.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/aif_bernier_aout2004.pdf); v. anche Raschèr / Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht* (n. 4), pagg. 819-822.

Obiettivi e principi fondamentali

La sezione 1 definisce gli obiettivi della Convenzione, che prevedono sia finalità che mezzi, ed enumera i principi fondamentali destinati a trasmettere i valori fondamentali alla base della Convenzione (art. 2).

Tra gli obiettivi della Convenzione, definiti nell'articolo 1, vanno menzionati i seguenti:

- "riconoscere la natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali quali portatori d'identità, di valori e di significato" (lett. g);
- "riaffermare il diritto sovrano degli Stati di conservare, adottare e applicare politiche e misure che ritengono adeguate in materia di protezione e di promozione della diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio" (lett. h);
- "consolidare la cooperazione e la solidarietà internazionali che poggiano sullo spirito di partenariato, segnatamente allo scopo di accrescere le capacità dei Paesi in via di sviluppo nel proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali" (lett. i).

I principi fondamentali, enumerati nell'articolo 2, affermano in particolare che la Convenzione deve conformarsi al principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali quali la libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione (art. 2 n. 1). Sono inoltre stabiliti i principi della sovranità (n. 2), dell'uguale dignità e del rispetto di tutte le culture (n. 3), della solidarietà e della cooperazione internazionale (n. 4), della complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo (n. 5), dello sviluppo sostenibile (n. 6), dell'accesso equo alle espressioni culturali (n. 7) e dell'apertura ad altre culture umane (n. 8).

Campo di applicazione

La Convenzione si applica alle politiche culturali e alle misure adottate dalle Parti contraenti per garantire la promozione e la protezione della diversità delle espressioni culturali (art. 3). Questa disposizione va messa in relazione con la definizione degli espressioni "politiche culturali" e "politiche e misure culturali" (art. 4).

La nozione di "diversità culturale" rimanda alla moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono. La diversità culturale non è riflessa unicamente nelle varie forme mediante cui il patrimonio culturale dell'umanità viene espresso, ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali, indipendentemente dalle tecnologie e dagli strumenti impiegati (art. 4 n. 1).

Per "politiche e misure culturali" si intendono le politiche e le misure a tutti i livelli (locale, nazionale, regionale o internazionale), indipendentemente dal fatto che si focalizzino sulla cultura in quanto tale o siano destinate a influenzare direttamente le espressioni culturali degli individui, dei gruppi e delle società, incluse la creazione, la produzione, la diffusione e la distribuzione di attività, di beni e di servizi culturali nonché l'accesso a questi ultimi (art. 4 n. 6).

Con tale espressione si possono intendere anche misure normative e di sostegno alle attività, ai beni e ai servizi culturali nazionali. Queste misure possono servire a incentivare organismi senza scopo di lucro, istituzioni pubbliche e private nonché artisti e altri operatori culturali nell'elaborazione e nella promozione del libero scambio e della libera circolazione d'idee, di espressioni culturali e di attività, beni e servizi culturali nonché a stimolare la creazione e lo spirito d'impresa nelle loro attività. Le misure possono anche essere rivolte alle istituzioni del servizio pubblico, incentivare e sostenere gli artisti e tutti coloro che sono implicati nella creazione di espressioni culturali o, ancora, promuovere la diversità dei media, anche nell'ambito del servizio pubblico di radiodiffusione.

Diritti e obblighi delle Parti contraenti

La sezione concernente i diritti e gli obblighi delle Parti contraenti è suddiviso in tre parti che trattano, nell'ordine, i diritti degli Stati a livello nazionale, i loro obblighi a livello nazionale e i loro obblighi a livello internazionale.

Conformemente all'articolo 5, le Parti contraenti si riconoscono reciprocamente "il diritto sovrano di formulare e attuare politiche culturali proprie e di adottare misure volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali e a consolidare la cooperazione internazionale". In cambio, assumono l'impegno di sforzarsi "a creare sul proprio territorio un ambiente che stimoli individui e gruppi sociali: (a) a creare, produrre, diffondere e distribuire le loro espressioni culturali e ad avervi accesso (...); (b) ad avere accesso a espressioni culturali diverse provenienti dal proprio territorio o da altri Paesi" (art. 7 cpv. 1).

Questo enunciato fondamentale è sviluppato negli articoli seguenti: l'articolo 6 capoverso 2 fornisce un elenco esemplare di otto tipi di misure che possono essere prese dalle Parti contraenti, tra cui vanno menzionate le "misure volte a accordare aiuti finanziari pubblici" (lett. d), le "misure che mirano a stabilire e a sostenere in modo adeguato le istituzioni del servizio pubblico" (lett. f), le "misure volte a promuovere la diversità dei media, anche nell'ambito del servizio pubblico della radiodiffusione" (lett. h) e altre misure che garantiscono spazi privilegiati ai contenuti locali (p. es. lett. b e c). Per quanto queste misure siano "compatibili con le disposizioni sancite dalla (...) Convenzione" (art. 5 cpv. 2), il servizio pubblico nell'ambito dei media è dunque protetto dalla Convenzione.

L'articolo 8 mira alla collaborazione internazionale nel caso in cui uno Stato contraente riscontri "sul proprio territorio l'esistenza di situazioni particolari che espongono le espressioni culturali al rischio di estinzione, a una grave minaccia o che rendano necessarie qualsiasi genere di salvaguardia urgente" (art. 8 cpv. 1). In queste situazioni le Parti contraenti possono cooperare per prestare assistenza reciproca, ma devono rendere conto al Comitato intergovernativo di tutte le misure prese.

A livello nazionale, gli obblighi delle Parti contraenti riguardano il principio della condivisione e dello scambio di informazioni in materia di promozione e protezione della diversità delle espressioni culturali (art. 9),³⁰ la promozione della presa di coscienza dell'importanza della diversità delle espressioni culturali attraverso programmi di educazione e di sensibilizzazione (art. 10) nonché la partecipazione della società civile agli sforzi volti a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali (art. 11).

A livello internazionale, gli obblighi delle Parti contraenti riguardano il consolidamento della cooperazione bilaterale, regionale e internazionale allo scopo di creare condizioni propizie alla promozione della diversità delle espressioni culturali (art. 12), l'integrazione della cultura nello sviluppo sostenibile (art. 13) e la cooperazione allo sviluppo (art. 14). L'articolo 14 presenta un elenco non esauriente delle principali forme che può assumere la cooperazione allo sviluppo, ossia il consolidamento delle industrie culturali nei Paesi in via di sviluppo (lett. a), il rafforzamento delle capacità mediante lo scambio d'informazioni, di esperienze e di perizie, nonché attraverso la creazione di risorse umane nel settore pubblico e privato dei Paesi in via di sviluppo (lett. b), il trasferimento di tecnologie e sapere attraverso l'attuazione di misure d'incitamento adeguate (lett. c) e il sostegno finanziario (lett. d), segnatamente attraverso l'istituzione di un Fondo internazionale per la diversità culturale, sulla base di contributi facoltativi, il cui funzionamento è esposto nell'articolo 18.³¹

³⁰ Le Parti contraenti "forniscono, mediante un rapporto quadriennale all'attenzione dell'UNESCO, informazioni appropriate sulle misure adottate" e "designano un punto di contatto incaricato dello scambio d'informazioni". Le informazioni saranno utilizzate per le statistiche e le banche dati dell'UNESCO previste nell'ambito della Convenzione (art. 19).

³¹ Durante i negoziati la Svizzera si era dichiarata favorevole ai contributi obbligatori.

Le modalità di collaborazione sono descritte dettagliatamente agli articoli 15 e 16. Quest'ultimo stabilisce un "trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo", che si traduce tra l'altro nella definizione di misure d'assistenza tecnica. L'obiettivo che questo articolo persegue è legato allo sviluppo. Il concetto è del resto noto anche nel diritto commerciale internazionale ed è stato oggetto di una dichiarazione ufficiale in cui si riconosce che le disposizioni in materia di trattamento speciale e differenziato fanno parte integrante degli Accordi dell'OMC.³²

Relazioni con gli altri strumenti giuridici internazionali

Durante tutta la fase preparatoria l'articolo che disciplina le relazioni della Convenzione con gli altri strumenti internazionali è stato la disposizione più controversa. Le varianti proposte erano due. La delegazione svizzera ha privilegiato una soluzione pragmatica, partendo dal principio che il testo della Convenzione doveva essere forte per quanto concerne la promozione della diversità delle espressioni culturali, ma al contempo accettabile per tutti i membri dell'UNESCO e di altre organizzazioni internazionali in modo da non mettere in pericolo l'approvazione del trattato.

Nella sua versione finale, l'articolo 20 ribadisce il principio *pacta sunt servanda*.³³ L'articolo, che si basa sui principi della non subordinazione, della complementarità e del sostegno reciproco degli accordi internazionali, recita: "le Parti contraenti riconoscono la necessità di soddisfare in buona fede i loro obblighi in virtù della presente Convenzione e di tutti gli altri trattati di cui sono parte" (art. 20 cpv. 1). Pertanto, esse, senza subordinare la Convenzione agli altri trattati, "promuovono il sostegno reciproco tra la [...] Convenzione e gli altri trattati a cui hanno aderito" (art. 20 cpv. 1 lett. a) e quando interpretano e applicano gli altri trattati a cui hanno aderito o quando sottoscrivono altri obblighi internazionali "tengono conto delle disposizioni pertinenti della [...] Convenzione" (art. 20 cpv. 1 lett. b).

Il numero 2 ha lo scopo, ancora una volta, di garantire l'uguaglianza tra la Convenzione e gli altri trattati internazionali precisando che "nessun punto della [...] Convenzione può essere interpretato come una modifica dei diritti e degli obblighi delle Parti contraenti a titolo di altri trattati a cui hanno aderito". Il principio dell'uguaglianza ha il merito di impedire che gli Stati possano richiamarsi alla Convenzione per derogare agli altri obblighi che hanno contratto.

L'articolo 20 della Convenzione precisa dunque chiaramente che le disposizioni di questo nuovo strumento internazionale sono complementari alle altre norme internazionali. La Convenzione non entra in conflitto con gli altri accordi internazionali e non è loro subordinata. Essa prevede che le Parti contraenti prendano in considerazione gli obiettivi di diversità culturale nonché le sue disposizioni nel quadro dell'applicazione e dell'interpretazione dei loro obblighi internazionali e della negoziazione di nuovi impegni.

La questione specifica dei rapporti tra la Convenzione e gli accordi conclusi nel quadro dell'OMC è trattata al numero 4.2 del presente Rapporto.

Organi della Convenzione

La Convenzione prevede due organi di controllo complementari: una Conferenza delle Parti contraenti (art. 22) e un Comitato intergovernativo (art. 23). Questi organi hanno lo scopo di assicurare un'attuazione coerente ed efficace della Convenzione e sono assistiti dal Segretariato dell'UNESCO (art. 24).

³² Dichiarazione ministeriale di Hong Kong del 18 dicembre 2005, punto 35 (http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm#sd_treat).

³³ Cfr. l'art. 26 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, RS 0.111: "Ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede."

La Conferenza delle Parti contraenti è l'organo plenario e supremo della Convenzione e si riunisce in sessione ordinaria ogni due anni. Il suo compito principale, oltre all'elezione dei membri del Comitato intergovernativo, consiste nell'approvare le direttive operazionali elaborate da quest'ultimo (art. 22 cpv. 4 lett. c).

Il Comitato intergovernativo, composto da rappresentanti delle 18 Parti contraenti,³⁴ si riunisce una volta all'anno e svolge la sua funzione sotto l'autorità e conformemente alle direttive della Conferenza delle Parti contraenti. Il suo compito principale è di promuovere gli obiettivi della Convenzione e di incoraggiare e garantire il controllo della sua attuazione (art. 23 cpv. 6 lett. a).

Disposizioni finali

Le disposizioni finali contengono le clausole usuali, che si ritrovano nella maggior parte delle convenzioni internazionali: la soluzione delle controversie (art. 25), la ratifica, accettazione, approvazione o adesione da parte degli Stati membri (art. 26), l'adesione di qualsiasi altro Stato non membro dell'UNESCO, di territori che beneficiano di un'autonomia interna completa o di organizzazioni d'integrazione economica regionale quali l'UE (art. 27), la designazione del punto di contatto di cui all'articolo 9 (art. 28), l'entrata in vigore della Convenzione (art. 29), le disposizioni applicabili alle Parti contraenti aventi un regime costituzionale federale o non unitario (art. 30), la denuncia della Convenzione da parte delle Parti contraenti (art. 31), le funzioni del Direttore generale dell'UNESCO in qualità di depositario della Convenzione (art. 32), gli emendamenti alla Convenzione (art. 33), i testi facenti fede (art. 34) e la registrazione della Convenzione presso il Segretariato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (art. 35).

Soluzione delle controversie e procedura di conciliazione

Per la soluzione delle controversie sono previste più tappe (negoziazione e in seguito, su richiesta congiunta delle Parti, i buoni uffici o la mediazione), nel corso delle quali le Parti contraenti sono invitati a trovare un accordo in buona fede (art. 25). Se né la negoziazione né la mediazione permettono di giungere ad una soluzione della controversia, è applicabile la procedura di conciliazione figurante nell'allegato della Convenzione.

La procedura prevista cerca di indurre gli Stati a risolvere tra loro i conflitti in una sede in cui le considerazioni d'ordine culturale hanno la precedenza su quelle di natura commerciale. Al momento della ratifica le Parti contraenti possono dichiarare di non riconoscere la procedura di conciliazione prevista dalla Convenzione (art. 25 cpv. 4).

³⁴ Il numero di membri verrà aumentato a 24 non appena il numero delle Parti contraenti della Convenzione raggiungerà 50 (art. 23 cpv. 4).

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze per la Confederazione

Come illustrato al numero 1.5.2, le misure previste dalla Convenzione vanno tutte nella medesima direzione della politica condotta dalla Svizzera in quest'ambito. Per questa ragione, la ratifica della Convenzione non comporta nuovi obblighi finanziari per la Confederazione e la Convenzione potrebbe pertanto essere attuata nel quadro del preventivo ordinario. Le designazione prevista dalla Convenzione di un punto di contatto incaricato dello scambio di informazioni (art. 9 lett. b e art. 28) non avrà alcuna ripercussione a livello di personale. I compiti del corrispondente nazionale, segnatamente la redazione del rapporto periodico all'attenzione dell'UNESCO e la condivisione e lo scambio di informazioni riguardanti la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali con le altre Parti contraenti, possono essere svolti con le attuali risorse di personale dell'UFC.

La Convenzione prevede la possibilità di versare contributi volontari ad un futuro Fondo internazionale per la diversità culturale. Un contributo della Svizzera potrà essere presa in considerazione solo dopo l'istituzione del Fondo e in funzione delle circostanze di quel momento. Il versamento di tale contributo dovrebbe essere discusso e deciso nel quadro della pianificazione finanziaria della Confederazione.

3.2 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

Il compito di proteggere e promuovere attivamente la diversità delle espressioni culturali spetta ai Cantoni. La Convenzione non rimette in discussione la ripartizione delle competenze in quest'ambito tra la Confederazione e i Cantoni, ma, al contrario, rappresenta una garanzia per il nostro sistema federalista, dal momento che offre un riconoscimento a livello internazionale alle politiche svolte dai Cantoni nella definizione e nella promozione delle espressioni culturali. In qualità di attori della diversità delle espressioni culturali in Svizzera, i Cantoni disporranno di uno strumento giuridico internazionale vincolante per giustificare la loro politica culturale.

Si constata che, anche in un ambito di competenza della Confederazione quale la politica audiovisiva, la Convenzione conferma principi preziosi anche per i Cantoni, come la diversità dei media e il finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione. La Convenzione riconosce che la garanzia della diversità dei media, anche nell'ambito del servizio pubblico, è una misura che le Parti contraenti possono adottare per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio (art. 6 cpv. 2 lett. h).

La ratifica della Convenzione non dovrebbe avere conseguenze finanziarie dirette né per i Cantoni né per i Comuni. La sua attuazione non comporterà alcun nuovo impegno finanziario e non avrà alcun effetto in termini di personale.

3.3 Conseguenze economiche

L'impatto economico della cultura è noto. Un recente studio sul settore delle industrie culturali (industria musicale, mercato librario, mercato dell'arte, industria cinematografica e arti sceniche) ha dimostrato che la cultura è un settore economico il cui dinamismo non ha nulla da invidiare

agli altri settori.³⁵ La creazione delle condizioni quadro necessarie al mantenimento e alla promozione della diversità delle espressioni culturali non può che avere effetti positivi per l'economia.

La Svizzera attua una politica culturale e audiovisiva volta alla promozione degli scambi.³⁶ Occorre ricordare che non si vuole assolutamente ricorrere alla Convenzione dell'UNESCO per imporre restrizioni al commercio di beni culturali, ma, al contrario, istituire il principio dell'apertura alle altre culture nel rispetto dei diritti umani, affermando il carattere eccezionale dei beni e dei servizi culturali, come riconosciuto dalla Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO. La Convenzione è un trattato che accorda al settore culturale un quadro specifico nel quadro degli scambi commerciali internazionali senza modificare il diritto internazionale del commercio. Essa fornisce un quadro di riferimento, un codice di condotta vincolante per le Parti contraenti. La promozione e la protezione della diversità delle espressioni culturali sono intese in uno spirito di apertura alle altre culture e non di chiusura identitaria.

3.4 Altre conseguenze: il ruolo della società civile

Lo Stato, da solo, non può contribuire alla salvaguardia e alla promozione della diversità culturale, ma necessita del contributo della società civile. Quest'ultima è infatti all'origine di numerose iniziative, sia al sud che al nord, e i suoi attori sono spesso in grado di apportare proposte nuove, originali, dinamiche e critiche al processo della *gouvernance* mondiale.

L'elaborazione del testo della Convenzione è stata seguita da vicino dalle organizzazioni culturali svizzere. Per rilevare le posizioni dei differenti settori della società civile svizzera interessati dalle questioni culturali, la Commissione svizzera per l'UNESCO, in collaborazione con Traditions pour Demain e la Dichiarazione di Berna, ha organizzato tre audizioni pubbliche (agosto 2004, gennaio 2005 e aprile 2005).³⁷ Questo modo di procedere ha permesso alla Svizzera di difendere una disposizione della Convenzione volta al riconoscimento del "ruolo fondamentale della società civile" e all'incitamento delle Parti contraenti a incoraggiarne "la partecipazione attiva" nei loro sforzi volti a conseguire gli obiettivi della Convenzione (art. 11). Questa importante disposizione garantisce un'attuazione democratica della Convenzione.

Il 28 settembre 2005 è stata creata una Coalizione svizzera per la diversità culturale, cui hanno aderito più di 70 organizzazioni professionali (artisti, creatori, emittenti, società di autori, ONG di cooperazione ecc.), al fine di approfondire e ampliare la base di riflessione sulla questione della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali. La Coalizione svizzera va ad aggiungersi alle altre trenta coalizioni nazionali esistenti a livello mondiale, che sono riunite in seno alla Federazione internazionale delle coalizioni per la diversità culturale.

³⁵ Christoph Weckerle, Michael Söndermann, *Das Umsatz- und Beschäftigungspotential des kulturellen Sektors: Erster Kulturwirtschaftsbericht Schweiz*, Zurigo 2003.

³⁶ Rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS et les dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention (Réponse au postulat 03.3456 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 14.08.2003), pag. 10.

³⁷ Cfr. la pagina web della Commissione svizzera per l'UNESCO sulla diversità culturale : www.unesco.ch/work-f/diversite.htm

4 Aspetti giuridici

4.1 Procedura di approvazione

In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali ad eccezione di quelli la cui conclusione è di sola competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale. Nell'ambito qui considerato nessuna legge federale e nessun trattato prevede una tale delega. La presente Convenzione deve dunque essere sottoposto all'approvazione del Parlamento.

4.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

L'articolo 20 tratta le relazioni con gli altri strumenti internazionali. Il suo obiettivo consiste nel garantire la compatibilità tra le norme dei vari trattati internazionali senza tuttavia creare rapporti di subordinazione. I tre principi guida sono la non subordinazione, la complementarietà e il sostegno reciproco tra gli accordi internazionali.

La Convenzione non mette dunque in discussione gli impegni commerciali presi dagli Stati membri dell'OMC e non modifica gli accordi (il che non sarebbe nemmeno possibile, dal momento che solo i membri dell'organizzazione possono farlo nel quadro delle procedure previste), ma obbliga le Parti contraenti ad interpretare e applicare i propri obblighi e a negoziare i propri impegni in ambito commerciale tenendo conto degli obiettivi in materia di diversità culturale e delle disposizioni della Convenzione. Gli obblighi internazionali s'interpretano in modo coordinato. Di caso in caso si ponderano gli interessi implicati.

I principi guida menzionati dall'articolo 20 confermano la prassi seguita dalla Svizzera nell'ambito degli obblighi internazionali (conformità del diritto, considerazione degli obiettivi degli accordi a cui ha aderito). L'assenza di una gerarchia dei testi e il coordinamento stabilito tra di essi permettono di risolvere i possibili conflitti, proponendo una soluzione di complementarietà, al fine di garantire il rispetto della diversità delle espressioni culturali.